

Scritti politici miei

(96 n.

1

E' più importante di sapere come si evolverà la sinistra in questa fine di secolo, anziché stare a discutere su qualcosa di evanescente, che dalla svolta del 1989 si chiama la "cosa" 1 e 2. Per mio conto non ho dubbio sul fatto che questo partito dovrà essere riformatore e progressista, cioè socialista in forme nuove, come i mutamenti di epoca impongono. L'esperienza della storia ha distrutto molte illusioni, nella versione comunista si è conclusa con una tragedia, in quella socialdemocratica nella crisi del suo prodotto principale, lo Stato cosiddetto sociale. Che tipo di società proponiamo per il futuro? La risposta è una sola: una società più prospera e più giusta, più umana, con minore povertà e disuguaglianza, dove ciascuno possa scegliere la propria vita secondo la sua vocazione e capacità e dove prevalga la solidarietà sull'egoismo e sia eliminato il contrasto tra l'interesse comune e quello puramente individuale. Per attuare tale modello occorre fare i conti con i mutamenti profondi che segnano il passaggio in atto ad una nuova epoca ed affrontare problemi nuovi assai difficili, in primo luogo quelli nascenti dalle trasformazioni tecnologiche, che aumentano le possibilità produttive e riducono, nel regime attuale, le possibilità di lavoro. Ma non si costruisce nulla di positivo se non si reagisce con decisione e fermezza alle tesi di Kohl e simili, secondo le quali ciascuno deve fare da sé, rifiutando un comune impegno per vincere la disoccupazione di massa. Inoltre bisogna essere consapevoli che l'Italia ha problemi specifici, come il Mezzogiorno, che non si vincono con il monetarismo. Occorre una grande mobilitazione in tutti i campi, misure urgenti per interventi diretti od indotti, pubblici e privati, sostenendo i sindaci delle città come Napoli, che hanno dimostrato come si possono valorizzare tesori nascosti e dimenticati. Ma l'opera è a lungo raggio e richiede tenacia e fermezza, coerenza ed unità.

La sinistra è impegnata in un'opera ardua, rinnovare sé stessa e governare in una coalizione, l'Ulivo, che va consolidata, anche perché essa sarà necessaria a lungo. Non giova una affannosa ricerca di nuovi schieramenti, non le iniziative individuali per accordi con l'opposizione. La lotta politica non può degenerare in rissa, ma nemmeno essere un idillio, altrimenti è disarmante ed incoraggia il trasformismo e l'instabilità.

1975

De Martino ha parlato a Bologna. Egli ha detto che la gravità della crisi economica e politica dalla quale il paese è travagliato assegna alle elezioni, anche se regionali ed amministrative, il valore di una scelta popolare di grande importanza per gli sviluppi della politica nazionale. Molti preconizzano un sicuro successo per il PSI e dal canto suo la DC accentua i toni pessimistici e mira a far credere agli Italiani che il suo indebolimento farebbe cadere l'Italia poco meno che nel caos. Lo stesso rafforzamento dei partiti con i quali essa ha avuto una collaborazione di governo viene presentato come un grave pericolo, con chiari riferimenti al PSI. Occorre in primo luogo essere coscienti che non vi sono successi facili, che le forze mobilitate contro di noi sono potenti e che non si lascerà nulla di intentato per impedire che si determini un mutamento dei rapporti di forza. Poiché nella futura politica di governo il PSI si presenta come un ~~reale~~ protagonista possibile, tutto sarà fatto per evitare che esso esca rafforzato dalle elezioni. Occorre quindi un grande impegno popolare, una forte mobilitazione, una presenza la più attiva possibile, perché il successo sia conseguito e sia rilevante, per cambiare le cose in Italia.

In primo luogo va reso noto i termini della scelta. Il PSI mira non ad un rovesciamento della sua politica di governo, ma ad una sua evoluzione che la porti fuori dei tradizionali limiti moderati, i quali hanno posto in crisi il centro sinistra, alla fine di un periodo, che si può considerare come un intero ciclo della vita nazionale dopo la liberazione, quello del centro sinistra. In tale periodo sono stati conseguiti vari positivi risultati, ma si sono manifestate anche le conseguenze negative derivanti dal fatto che nonostante i nostri sforzi, la DC ha avuto una posizione egemonica e per la sua stessa natura ha sempre operato per una versione il più possibile moderata della politica di governo. Di qui sono nate difficoltà e contrasti, che vengono oggi rimproverati al nostro partito, ritenuto responsabile dei continui ripensamenti o come dicono i socialdemocratici della continua discussione. Ma non si considera che questo è stato appunto il risultato della tendenza democristiana ed anche dei minori partiti del centro sinistra di ridurre tutte le grandi possibilità di rinnovamento che questa politica aveva e che erano in particolare rappresentate dal PSI. Incapace di realizzare una sintesi dei valori espressi dai vari partiti e soprattutto di intendere quelli che il PSI esprime, la DC ed i minori partiti del centro sinistra hanno quindi mirato a togliere al nostro partito le sue proprie caratteristiche popolari e di classe. Questa divergenza fondamentale è alla base della crisi, è all'origine del peggioramento dei rapporti, è la motivazione oggettiva della nostra richiesta di mutamenti profondi per continuare a mantenere responsabilità di governo e di maggioranza.

A tale richiesta, cui in modo artificioso si è dato il nome di rapporto preferenziale, come risponde la DC ed il suo segretario

7 fridate della
collaborazione
con la DC.

in particolare, il quale sta ora ripetendo gli stessi errori di fondo compiuti nella battaglia per il referendum e corre il rischio oggi come allora, di trovarsi accanto i neofascisti? Essa risponde con la riesumazione della teoria dell'ambivalenza, delle alleanze nell'ambito di tutti i partiti democratici, con netta esclusione dei comunisti, ma ponendo ai socialisti una sorta di andata a Canosa per fare ammenda dei loro peccati e promettere che per il futuro essi saranno arrendevoli e docili. Senza questo pentimento, si dice abbastanza chiaramente che non è possibile una collaborazione con noi. Gli uomini più illuminati della DC; di fronte a tale indirizzo della segreteria si spingono al più a sostenere, come fa l'on. Moro, una ripresa del centro sinistra, o la necessità di una collaborazione con il PSI, come fa l'on. Rumor, senza uscire dai limiti tradizionali.

Questa è dunque la scelta essenziale che il paese è chiamato a compiere. O si consolida l'egemonia della DC, e questo renderà impossibile proseguire nella collaborazione con il nostro partito, il quale sente oggi più che mai di essere espressione delle grandi correnti rinnovatrici e non è disposto a rinunciare alla sua funzione, o si stabilisce un nuovo rapporto di forza, accrescendo quella del PSI e dandogli la possibilità di esercitare con una diversa autorità la sua partecipazione al governo ed alla maggioranza. Nel primo caso veramente le incognite divengono gravi, perché non si può prevedere altra via che quella di uno spostamento verso destra, con tutte le conseguenze che questo implica, delle quali è solo una pallida anticipazione quel che avvenne in Italia durante il periodo centrista. Nel secondo caso non avviene affatto la catastrofe che la propaganda democristiana evoca con toni apocalittici, come se dopo trent'anni di potere esercitato in modo pressoché esclusivo non fosse non detto normale, ma addirittura obbligatorio in una democrazia, se non un'alternativa vera e propria, almeno un mutamento dei rapporti.

Qual'è il senso concreto di questa scelta, esaminando il contenuto della politica, che non lascia affatto indifferenti i socialisti, come spesso si afferma in una ormai troppo stanca anch'essa propaganda repubblicana?

Viene in primo luogo il tema dell'ordine democratico e quello importante e fondamentale della sicurezza delle istituzioni contro l'eversione e la violenza principalmente fascista, nonché della sicurezza dei cittadini contro la criminalità. Evidente è la responsabilità della DC, e di quanti ne hanno condiviso l'indirizzo, per l'indebolimento dell'azione dello stato contro questo spietato attacco alle istituzioni. Ci sono voluti anni perché l'opera coraggiosa di magistrati indipendenti dimostrasse quale era la vera natura degli autori della strage di Milano del 1969, ma ancora oggi gli autori di questo crimine non sono stati puniti. Da

allora in poi attentati e stragi sono continuati, la loro matrice fascista veniva riconosciuta, ma nello stesso tempo la matrice predominante era quella del doppio estremismo. Un ministro

Le giudiziario

dell'interno, il quale aveva coraggiosamente compiuto un'autocritica e ripudiato questa assurda teoria, fu rimosso e sostituito nell'ultima crisi. La polemica antisocialista è divampata allorché il nostro partito ha operato per ricondurre il tema dell'ordine pubblico entro il quadro dei principi costituzionali e democratici e togliere alla campagna inscenata su di esso quanto di artificioso e progandistico contestava l'iniziativa per nuove norme di legge, accentuando l'esigenza di un miglioramento e potenziamento dell'efficienza tecnica di tutto l'apparato di sicurezza e contrastando tendenze inutilmente o pericolosamente repressive. Non staremo a confutare le ridicole speculazioni messe in giro sulle indulgenze verso l'estremismo cosiddetto rosso ed i gruppi clandestini, che abbiamo tante volte chiamato con il loro vero nome di provocatori o criminali comuni. Ma non possiamo tacere sul fatto, che le dichiarazioni verbali di antifascismo perdono di valore, allorché si dimostra una intollerabile debolezza verso il neofascismo e si giunge addirittura come è accaduto recentemente a votare insieme ai missini per respingere la richiesta del nostro gruppo di votare sulla proposta di autorizzazione a procedere contro un parlamentare missino, imputato di aver preso parte al tentativo di colpo di stato del 1970.

La seconda e non meno fondamentale questione riguarda la politica economica e sociale. In tutto lo scorso anno, durante la nostra partecipazione al governo, ci siamo battuti per impedire che la necessaria lotta contro l'inflazione e contro i rovinosi effetti del disavanzo della bilancia dei pagamenti con l'estero si conducesse puntando su di una restrizione della domanda, su di una forte limitazione del credito e quindi in ultima analisi su di una contrazione dell'attività produttiva, ~~quindi~~ con la conseguenza dell'impoverimento del paese e delle sue possibilità di lavoro. L'opposta linea che è purtroppo prevalsa, anche se siamo riusciti a limitarne i più nocivi effetti, ha dato le sue tristi conseguenze ed altre ne darà ancora, se non si modificherà profondamente l'indirizzo. La grave caduta della produzione industriale, la crisi di molte industrie, in specie piccole e medie, il grande numero di disoccupati e di lavoratori a cassa di integrazione, la situazione sempre più allarmante del Mezzogiorno ed in questo delle grandi metropoli, a cominciare da Napoli, ne sono l'eloquente testimonianza. Questa è dunque ~~il~~ ^{l'altro} tema dello scontro e della scelta: occorre che il paese dica se intende continuare come fino ad oggi, consolidando il potere della DC; o mutare rotta, rafforzando il PSI.

Vengono poi le questioni fondamentali dell'esercizio del potere e degli intrecci tra potere politico e potere economico. In questi ultimi giorni vi è stato un dibattito, che ha reso ancora più chiaro il problema. Noi miriamo ad un rafforzamento dell'impresa pubblica, il che vuol dire in primo luogo ad un suo riordinamento, respingendo indirizzi assurdi, che hanno reso in molti casi l'im-

presa pubblica strumento di operazioni di potere, che non hanno nulla da vedere con l'intervento dello stato nell'economia. Simili sono i casi dell'Eni, dell'ENI, della presenza pubblica alla Montedison. La risposta democristiana a questi gravi problemi è sostanzialmente conservatrice dello stato di cose attuale e se questo avvenisse si perpetuerebbe ed aggraverebbe quella sorta di nuovo feudalesimo, che si è instaurato in Italia e che consiste nello stretto intreccio fra potere democristiano e dirigenti dell'impresa pubblica. Ci lascia non poco allarmati il fatto, che anche un partito come quello repubblicano, che ha sollevato con noi alcuni di questi problemi, si sia alla fine allineato in una ambigua e poco soddisfacente posizione.

Questi sono alcuni aspetti più immediati delle grandi questioni italiane. Altri non meno importanti saranno discussi nel corso della campagna e fra di essi certo anche quelli che riguardano la vita delle regioni e dei comuni, il loro grado di autonomia e di efficienza, la loro grande responsabilità nel rinnovamento della pubblica amministrazione ed in genere nel consolidamento della democrazia. A quanti ci domandano che cosa faremo dopo le elezioni per le giunte ed i governi regionali, rispondiamo che in primo luogo attendiamo i risultati e poi anche quali saranno le risposte dei partiti sui temi generali e locali, che abbiamo posto, nella coscienza che certamente una responsabilità importante tocca al nostro partito.

La nostra chiara linea politica se viene contrastata dalla DC, è anche criticata ed avversata dal PCI, che la dichiara insufficiente e vi contrappone quella del compromesso storico. Ma lasciando da parte tutti i problemi che riguardano il senso e la definizione di tale politica, un fatto è certo e non discutibile e cioè che se la proposta socialista non è facile da realizzarsi, quella comunista è del tutto estranea dalle condizioni politiche attuali. Né si può da parte nostra accettare che dove i socialisti non sarebbero riusciti, invece riuscirebbero i comunisti; le loro difficoltà in un incontro con la DC non sarebbero certo minori delle nostre e senza dubbio si aprirebbero problemi ben più ardui di quelli, che si sono dovuti affrontare nell'esperienza di centro sinistra.

Al di sopra di tutto questo, sta l'esigenza di un rinnovamento in senso socialista della politica italiana. Quanto avviene nel resto dell'Europa ci conforta e ci induce a porre con maggior vigore questo tema. In Francia i socialisti sono andati molto avanti, sono divenuti il primo partito della sinistra. In Portogallo essi hanno conseguito una splendida vittoria ed oggi sono impegnati a sostenere una dura battaglia perchè la rivoluzione socialista avvenga nella democrazia e nel rispetto della libertà. Con essi siamo pienamente solidali e respingiamo l'idea che in un altro paese dell'Europa si possa instaurare un regime autoritario dominato dal partito comunista, ~~o da una forza armata~~. Rivolgiamo un appello a tutti i partiti del movimento operaio italiano ed in primo luogo ai comunisti, perchè si associno a noi in una condanna semplice e chiara, in un rifiuto delle tendenze autoritarie che si manifestano tra i comunisti portoghesi e che sono un grave pericolo per tutto il movimento operaio, a cominciare da quello spagnolo, che non riceve certo un sostegno ed un aiuto da quanto accade in Portogallo. Solo ^{superando} ~~nonostante~~ quel che ci appare un mito, il mito della solidarietà internazionale del comunismo e dell'unità nella diversità, sarà possibile andare innanzi sulla via del socialismo che si costruisce nella democrazia, con il consenso, con la partecipazione di tutto il popolo, non imposto dall'alto. Anche noi comprendiamo il valore dell'unità dei Trotski. Troppo tempo è passato da quando anche in Italia il partito socialista era il primopartito dei lavoratori. Sappiamo che esso non può riprendere in un giorno il tempo perduto. Ma sentiamo che il paese guarda a noi con rinnovata fiducia e di essa vorremmo essere degni.

partiti della sinistra, un l'unità deve fondarsi sul più stretto rispetto della democrazia.

PERCHE SONO TRA VOI PER BASSOLINO ? PER LUI
E PER LA CITTA LEGATO ALLA SUA STORIA
PER MUOVERE VERSO IL FUTURO

Ai giovani (1993): IL FUTURO SARA QUELLO CHE VOI VORRETE
DA UNA CRISI DESOLANTE VERSO IL NUOVO

UN LEADER DI TIPO NUOVO

" A ME PARE CHE B. ABBAIA LA FERMEZZA ED IL RIGORE
OGGI INDISPENSABILI " (1993)

VENIVA DA UNA LUNGA BATTAGLIA CONTRO LA CORRUZIONE
ERA ANCHE IL PRIMO FIRMATARIO DI UNA PROPOSTA DI LEGGE
DEL PDS PER LA RIDUZIONE DELL'ORARIO DI LAVORO GRADUALE
A 35 NEL 2000

1 NOVEMBRE 1996 SUL SUO LIBRO LA REPUBBLICA DELLE CITTA
" HAI TRASFORMATO LO STERILE SLOGAN LA FANTASIA AL POTERE
IN AZIONE CONCRETA "

E DIFFICILE TRARRE IL FUTURO DAL PASSATO TU CERCHI CI
COSTRIRLO IN MODO ORIGINALE CON FATTI CONCRETI

A NAPOLI SI E'RESTITUITA LA SUA DIGNITA ED IDENTITA'
MIGLIORE DI FRONTE AL MONDO INTERO

VI SONO ANCORA MOLTI MALI OCCORRE NON INTERROMPERE IL
CAMMINO

OCCORRE DARE PIU CONSENSI AL SINDACO
E LA MAGGIORANZA ASSOLUTA ALLE LISTE CHE LO SOSTENGONO

NON SPERDERE LA SPERANZA RIFIUTARE LA DEMAGOGIA

Annuncio. Progressista Roma
richiesta da Russo - seg. Verdi
n. 14, 3. 94

3.7
8

Cari Compagni ed Amici,

Mi rincresce di non poter essere presente alla vostra manifestazione, ma ad essa, sia pure da lontano, partecipo con tutta la passione possibile. Nel duro scontro in corso la mia scelta non poteva che essere una sola: stare dalla vostra parte. Considero che l'alleanza progressista, che si è realizzata è l'unica vera alternativa al vecchio sistema di potere, degenerato negli ultimi anni della Repubblica in corruzione ed impotenza. Soltanto una vittoria netta dei progressisti può far rinascere la fiducia del popolo nella democrazia, oggi profondamente scossa e messa a rischio dalle colpe dei potenti di una volta.

L'intesa raggiunta fra le forze di sinistra di ispirazione socialista, il PDS, il PSI rinnovato e Rifondazione comunista con gli altri gruppi e movimenti è ~~un~~ di per sé un grande fatto di portata storica. Chi ha per lunghi anni atteso con ansia l'unità a sinistramagari contro corente e pagando i prezzi che la politica impone, non può che essere felice e considerarsi ripagato delle amarezze sofferte. Oggi il raggruppamento progressista è andato oltre le speranze di un tempo, perchè ne fanno parte nuovi gruppi e movimenti, che hanno una propria individualità ed esprimono aspirazioni ed idealità adeguate ai caratteri della nostra epoca. I Verdi, che hanno una dimensione europea, sono impegnati nella battaglia ecologica, affrontando questioni ardue, ma vitali, la Rete che ~~è nota in una regione~~ ^{è nota in una regione} ~~è nota in una regione~~ ^{è nota in una regione} difesa dei valori morali nella politica, Alleanza democratica con l'ambizione di esprimere quelle parti della società civile non compromessa con l'occupazione del potere dei partiti degenerati.

Naturalmente esistono delle diversità di idee e di indirizzo politico e su di esse si acoltano quotidiane speculazioni propagandistiche da parte degli avversari. Si potrebbe rispondere con l'apologo di colui che vede la pagliuzza nell'occhio del vicino e non la trave nel proprio o più efficacemente facendo un elenco fedele degli insulti che quotidianamente si scambiano i capi della destra. I progressisti invece affrontano con una discussione anche serrata i temi qualificanti di un programma di governo, ciascuno con il proprio apporto, ma con l'intento di giungere ad una sintesi, coscienti del dovere che essi hanno verso il paese di mantenersi uniti per porre le basi e far vivere un governo che ponga mano all'opera ardua di rinnovamento in tutti i campi. Credo che tutti abbiano piena coscienza della gravità dei problemi, a cominciare da quelli dell'economia ed in particolare modo dell'occupazione. Essi vanno affrontati perseguendo nello stesso tempo la restaurazione della finanza pubblica, realizzando una più giusta distribuzione degli oneri fiscali, alleggerendo il peso che grava sui redditi medio e bassi ed accrescendo se mai quelli sui redditi alti. Nell'impiego delle risorse la scelta dovrà favorire la ripresa produttiva ed il risanamento dei grandi servizi sociali. In una parola un governo progressista dovrà ~~non~~ ^{mezzo} dimenticare mai che l'economia e la finanza sono mezzi e non fini, diretti a migliorare la condizione umana di tutti e particolarmente dei più umili.

Non ci nascondiamo comunque il senso vero della scelta. Essa non è, come si vorrebbe far credere, tra statalismo e libertà, ma tra liberismo selvaggio senza controlli, fallito in tutta l'Europa, e d una

autentica

~~fredda~~ libertà diretta alla solidarietà sociale.

Non si dimentichi che i pericoli per l'unità nazionale non sono fantasie insane fuori dalla realtà, ma sono reali e possono essere resi più gravi da una vittoria della destra o semplicemente anche da una frammentazione della rappresentanza, che rende impossibile la formazione di governi con un minimo di stabilità.

9

Per la prima volta nella storia della Repubblica si sono create le premesse politiche che rendono possibile la vittoria della sinistra. La parte conservatrice, vecchia e nuova, dispone di mezzi potenti in tutti i campi. Lo scontro è aspro e richiede una mobilitazione popolare senza precedenti. Noi disponiamo di un'arma più potente dei loro mezzi. Noi rappresentiamo il progresso ed il rinnovamento, stiamo creando il sistema politico di una nuova epoca.

Un saluto ed un augurio fraterno

L'Unità

GIORNALE FONDATA DA ANTONIO GRAMSCI

Sede Legale: VIA DEI DUE MACELLI 23/13 - 00187 ROMA
Tel. 06/699961 - Fax 06/6783555

10

Att.ne: FRANCESCO DE MASI

Da: CREMA

Numero pagine 8 compresa questa

Note: Aggi:
perquale l'archivio

(1) M

demartinoCas<CMTESTO></TES>«Credo che vogliano darmi una me-
daglia d'oro...». Francesco De Martino
si prepara a lasciare Napoli per Roma,
dove domani il Senato della Repub-
blica e l'Accademia dei Lincei festeg-
geranno con un paio di giorni d'anti-
cipo (la scadenza è il 31) il suo novan-
tesimo compleanno. È combattuto, il
vecchio padre del socialismo italiano:
«Ha tutta l'aria di essere un'onorefi-
cenza: dovevo arrivare al tramonto
della vita per non riuscire a resistere a
simili cerimonie». Se ha ceduto è per-
ché amici e compagni hanno voluto
che l'occasione servisse, semmai, a
dare solennità alla ricerca di una sin-
tesi tra libertà individuali e socialità
che non può, agli albori del terzo mil-
lennio, subire soluzioni di continuità.
Ma per il senatore a vita è una ragione
di malinconia in più. A tratti lancia lo
sguardo oltre le finestre che si affac-
ciano sul ridente golfo di Napoli, co-
me a rigenerarsi e a riconciliarsi con
la vita. Sorride: «E va bene, prendia-
molo come un premio alla natura, vi-
sto che il merito di questa coinciden-
za cronologica è essenzialmente suo».
È il positivista che è sempre stato riev-
sce a legittimare anche la tristezza per
questa vecchiaia consapevole e luci-
da, curiosa e saggia: «Non posso che
provare gratitudine per il dono del-
l'interesse per il futuro. Ma quando
mi interrogo su questo mondo in così
turbinsosa trasformazione, la coscien-
za di non poter vedere il suo divenire
ti fa quasi rimpiangere di non invec-
chiare, come dire, uniformemente,
nel fisico e nella mente, perché alme-
no così potresti prendere la vita come
viene, senza nemmeno pensarci che si
avvicina la fine...».

12

②

a restituire quel che la storia ha a lungo negato alle ragioni di una vita: la sinistra al governo in Italia, in Inghilterra, forse anche in Francia. L'autore de «Il pessimismo della storia e l'ottimismo della ragione» non ha bisogno di sentirselo dire a mo' di consolazione: «Da studioso so che la storia non perdona chi ha perso. E non posso che essere onesto con me stesso riconoscendo che lo sbandamento del Psi fino al suo crollo è anche una mia sconfitta: ho perso proprio come dirigente politico sulla strada della ricomposizione socialista. Ma da socialista no, non mi sento perdente, perché questa grande idea sempre più coincide con gli sviluppi della società».

Più che una contraddizione è la testarda volontà laica di trarre dagli errori del passato la lezione che serve per andare avanti e non mancare la meta. Il ricordo, così, si intreccia con la riflessione sull'oggi. Con un'ossessione ricorrente per i frutti amari delle divisioni e delle scissioni che hanno costantemente avuto il sopravvento sulle spinte all'unità della sinistra. Anche quando la memoria si spinge lontano, a quel 1924 quando De Martino, giovane universitario, si trova coinvolto in un scontro con un gruppo fascista arrivato da fuori Napoli. «Era, allora, più una vocazione istintiva, forse perché la mia era la modesta famiglia di un impiegato delle Poste». E la passione giovanile, si sa, non cova troppi interrogativi: «Non ci chiedevamo certo come il socialista Mussolini fosse finito a capeggiare il fascismo». Spinge, piuttosto, nell'aula dove Arturo Labriola tiene le sue lezioni di libero docente di economia politica, per far muro ai fascisti che avendo in odio lo provocano in ogni modo. Oppure al corso di filosofia del diritto di Bartolomei, o alla scuola del diritto romano di Bonfante, dove si ricostruisce la storia delle istituzioni in rapporto con l'evoluzione sociale. Gli ideali trovano conferma nello studio e, così, la scelta socialista comincia a maturare. Con passione, come di fronte all'assassinio di Giacomo Matteotti. Mortificata però dall'«impotenza dell'Aventino» e del disfacimento dell'opposizione organizzata che ne seguì: «Ci sentimmo come abbandonati». Per questo, alla liberazio-

13

3

... non e il Psi ad attrarre i giovani come De Martino. «Entrai nel Partito d'azione, al cui interno c'era una posizione socialista forte e attiva nella resistenza che si ricollegava soprattutto a Carlo Rosselli. E noi socialisti demmo battaglia, in vista delle elezioni per la Costituente del '46, perché quello fosse il tratto distintivo del partito. Ricordo una intera notte di accese discussioni con Ferruccio Parri sulla definizione socialista. Solo una parola. Ma su quella alla fine la scissione si consumò. Parri non volle saperne, anche se gli offrimmo di non considerare la definizione socialista impegnativa ideologicamente. Al congresso non partecipò alle votazioni, il gruppo di Riccardo Lombardi e Vittorio Foa si attestò su una posizione mediana e rimase in minoranza, e il gruppo di Emilio Lussu, a cui ero legato, alleato con i liberalsocialisti di Codignola conquistò quella parola e la guida del partito. Perdemmo Parri che con il suo nuovo raggruppamento di Democrazia repubblicana prese solo il 2% dei voti. Noi non volevamo la scissione, ma eravamo così ciechi di passione politica da non renderci conto che la provocavamo. Così come ci illudevamo che il successo elettorale, con il 7% preso dal Pd'az, potesse rigenerare una forza socialista. Ricordo che quando cominciammo a lavorare per la fusione con il Psi, che a sua volta aveva subito la scissione saragattiana, Lombardi mi disse: "Abbiamo grandi possibilità". Lui aveva l'idea illuministica che entrando noi in quel partito ne avremmo cambiato la natura. Io temevo l'opposto. È sempre stato così, nel movimento socialista: ogni scissione ha provocato l'effetto opposto di quello propugnato da chi le ha promosse. E ogni volta i peggiori nemici diventano quelli tra i più vicini che si dividono. Sin dalla prima scissione di Livorno: i più feroci critici dei comunisti divennero i socialisti massimalisti. E poi, tra Saragat e Nenni. Io stesso, al tempo della scissione del Psiup, mi subito l'avversione di persone a me care. F. R. ...»

giurano

da capo

l'u

6/6

Non è un salto logico quello che porta De Martino a soffermarsi sul complesso rapporto tra il Pds e Rifondazione comunista, fino a personalizzare il conflitto, e magari giocare spregiudicatamente allo scavalco, come sembra fare a volte Fausto Bertinotti trattando direttamente con Romano Prodi saltando il possibile punto d'incontro con Massimo D'Alema.

«Naturalmente questa pratica - precisa - prescinde dalla buona fede degli uomini, perché le diversità sono mosse da condizioni reali, oltre che da diverse spinte ideologiche: il riformismo, il massimalismo, il comunismo. E, in più, ci si mette il meccanismo della rappresentanza a favorire la frammentazione e la concorrenza. Una volta si poteva dare la colpa al sistema proporzionale. Ma il maggioritario non ha corretto la rincorsa all'identità particolare. Cosa è successo? Che il sistema uninominale spinge i partiti a mettersi insieme per vincere, ma se è solo una coalizione per battere qualcuno e non ha al suo interno una compattezza programmatica, di azione e di strategia, allora riproduce il vecchio tarlo. È che le leggi possono favorire le virtù e i vizi, ma non ~~reggere~~ i vizi in virtù». Allora, non c'è soluzione? «No, c'è. Ma si deve abbandonare l'idea che basti un po' di ingegneria elettorale per arrivare a una sinistra indivisa. Occorre, invece, cominciare ad affrontare un'opera di trasformazione profonda, di educazione vorrei dire, che dia certezza di riferimenti e di valori condivisi. Se non si vuole riprodurre la vicenda e la condanna di una sinistra divisa e, quindi, minoritaria, non si può oltre lasciare dipendere il suo destino dalle circostanze politiche e dalle condizioni economiche e sociali che ora allargano la spinta della protesta e restringono quella di governo ora provoca il contrario: dati i rapporti di forza nella società, è difficile che uno dei due rami principali della sinistra possa diventare maggioranza relativa, più facile è semmai che la sua componente più responsabile cerchi alleanze al centro, con il rischio che ~~se~~ separata rischi di smarrire la propria anima di sinistra».

D'Alema - Bertinotti

risposta

È esperienza vissuta, con il primo centrosinistra. Grandi speranze e travagli infiniti in quella che Pietro Nenni aveva definito la stanza dei bottoni. C'è stato, dentro, De Martino, convinto non solo che non c'era altra strada democratica per impedire uno sbocco autoritario della crisi del centro, ma anche che servisse una prova di autonomia del Psi per favorire l'evoluzione dello stesso Pci ancora fortemente legato all'esperienza sovietica. Il che non gli impedì, poi, da segretario del Psi, di decretare la fine di quella stagione. «Ero convinto che per rinnovare l'azione del governo c'era bisogno di quelli che definii "equilibri più avanzati", vale a dire di un rapporto più organico con il Pci. Per il quale, manco a dirlo, avevamo pagato il prezzo della nuova scissione da parte dei socialdemocratici. Ma alle elezioni del 1975 noi socialisti avevamo avuto un successo analogo, per i rapporti di forza, a quello riscosso dal Pci. E molti di noi ritenevano che fosse il momento di accelerare il passo. Questo, e non altro, fu lo spirito con cui scrissi il famoso articolo su "l'Avanti!" che qualche mese dopo portò alla crisi del governo. Anche se non fummo compresi nemmeno dai comunisti, che lo lessero come una reazione al fatto che i comunisti stessi fossero intessendo rapporti con Aldo Moro. Anche se poi, alle elezioni politiche del '76, pagammo un prezzo altissimo, additati come eravamo per irresponsabili che buttavano all'aria tutto». Pentito di quella scelta? «No. Mi porto addosso il rammarico per non essere riuscito a determinare una evoluzione comune dell'intera sinistra, ma l'insofferenza e la stanchezza del Psi per quel precario equilibrio politico non potevano restare oltre compressi. Ci sono errori consapevoli, che con altrettante consapevolezza si pagano. E ci sono errori inconsci dei quali non basta il rammarico». Qual è il rimorso di De Martino? «Non aver capito per tempo il significato vero della rivolta del Midas. Pensavo che fosse una legittima aspirazione al rinnovamento generazionale, e io che avviandomi ai 70 anni già al congresso avevo offerto le dimissioni, non lo ostacolai, anche se venivo imputato di aver condotto il partito al crollo, che pure segnalava già una questione di morale politica. Non capii che cominciava una mutazione genetica del partito: se ne avessi avuto cognizione mi sarei battuto allo stremo e, dati i rapporti di forza interni, Craxi non l'avrebbe spuntata. E non avrebbe trascinato il Psi nell'ignominia. L'ho capito tardi, troppo tardi...».

era

com

16 (5)

Da allora, l'antica vocazione all'unità della sinistra è diventata per De Martino quasi un'ossessione, perché lì, in quella casa finalmente comune, è possibile ritrovare l'opera distrutto ~~dei socialisti~~. «Ho salutato con convinzione l'evoluzione del Pci in Pds e seguito con (apprensione) oggi i suoi passi verso l'esperienza socialista e socialdemocratica europea. Che, naturalmente, non può che essere accompagnata da una reale capacità di coinvolgere la parte socialista rimasta isolata e frammentata». È un vecchio sogno, per De Martino: «Ero ancora segretario quando Berlinguer consumò lo strappo con il Pcus. Ne fui talmente felice da chiedere subito un incontro al segretario del Pci. Per rendergli il merito dovuto ma anche per sollecitarlo a un passo ancora più estremo: cambiare il nome del partito, accettare lui quella parola rifiutata da Parri. Mi disse: "Non posso farlo, il partito non mi seguirebbe". Era vero: la componente filosovietica era forte, e già Botteghe oscure era investita da venti di scissione. Ma ora che sono crollati i regimi e caduti i muri ideologici e materiali, a quale altro destino può ambire la sinistra?».

#

Ecco, allora, il regalo più bello che Francesco De Martino attende per i suoi 90 anni. Una parola, solo una parola. Ma che racchiude una storia. Niente affatto datata. «La socialdemocrazia europea non è mai stata statica. Ha avuto i suoi limiti, ma identifica l'idea di una società più giusta e più libera, ieri quando il suo riferimento era la massa operaia e oggi che è chiamata a misurarsi con le nuove disuguaglianze della trasformazione economica. Non puoi certo contrastare il progresso tecnologico, anche se sai che almeno per un certo tempo produce disoccupazione e anche lavori differenziati. Devi guidarlo, con quella carica di socialità che non vedo come possa essere vissuta in contrapposizione con una concezione liberale che pure nel socialismo europeo ha diritto di cittadinanza. Mentre non è dato conoscere un modello democratico liberale che non sia quello storicamente identificato come conservatore».

La formula
nel socialismo

[anni]

o come

Lo avrà dalla Cosa due, De Martino, questo regalo? «Io lo spero. Non tanto per me, e nemmeno per i tanti come me defraudati da un nome glorioso, ma perché è giusto che il socialismo adempia al compito storico di questo mutamento d'epoca. Ma mi raccolgo...». Cosa? «Non mi faccia passare per un vecchio pedante che si arroga di dare lezioni. Non sono io che deve insegnare al Pds cosa deve essere. Per fare lezione bisogna stare dentro le cose, non ergersi in cattedra. Io ho imparato più quando nel '47 sono andato per la prima volta in una sezione di operai socialisti che in anni di studi del marxismo. E se una nostalgia ho è che il carico di anni non mi consentano di imparare ancora a essere socialista tra i tanti diversi nuovi soggetti che di socialismo hanno bisogno...».

#

URGENTISSIMO

18

Caro professore,

Le invio i 2 pezzi (6 cartelle) per il nazionale e per l'inserito regionale. Mi dica subito, da prego, se qualcosa non va.

Grazie di tutto!

Valerie Alinoui

578.29.71

Incontro con Francesco De Martino

LA SOSTENIBILE
LEGGEREZZA
DELLA POLITICA

Maestro di diritto romano, costituzionalista, il "grande saggio" del socialismo italiano ha fatto parte di tutti i Parlamenti della Repubblica e, più anziano senatore a vita, ha inaugurato i lavori del Parlamento attuale. A 89 anni, De Martino custodisce intatto il segreto di una straordinaria vivacità e acutezza di pensiero, perché - dice - chi ama la vita cerca sempre di guardare al futuro.

di Valeria Alinovi

Francesco De Martino ci accoglie con un caldo sorriso. Fuori è tempesta ma qui, nello studio zeppo di libri - finestre aperte su un fondale da sconografia, col Vesuvio grigioazzurro e un mare plumbeo schiacciato all'orizzonte da nubi dense, livide - tutto appare immerso nella tranquillità e nel silenzio... "Si conviene il professore - è l'unico aspetto positivo di questa casa".

Ma quanti libri ha?

"Non lo so. Lo spazio non basta. Adesso ho occupato un'altra stanza, ho un garage pieno, ma non basta. Faccio parte di quel 50% di italiani che non ha una casa di proprietà, e anni fa ho avuto lo sfratto: una catastrofe, dove potevo metterli? Per fortuna, siamo venuti a un accordo col proprietario..."

Com'è, oggi, il rapporto fra le generazioni? I vostri padri vi hanno tramandato ideali che sono andati in crisi. I quarantenni hanno difficoltà con i figli, e i giovani si rifugiano nel privato o esprimono il desiderio di partecipare, in modo nuovo, a una politica "diversa"...

"Non è una questione di generazioni, ma di mutamento epocale, di cui già da tempo avevamo un'infinità di segni, ora più chiari, che si manifestano da un lato come crisi di valori tradizionali, dall'altro come difficoltà di elaborarne di nuovi. Di qui il senso diffuso, se non di solitudine, di isolamento".

Che genere di segni?

"Materiali, delle strutture. Le grandi trasformazioni innanzi tutto nell'economia, provocate dallo sviluppo scientifico e tecnologico; i mutamenti nell'unità della famiglia, nella parità fra i sessi, certo ancora incompiuta; i grandi mutamenti a livello mondiale: con il crollo dell'U.R.S.S., siamo di fronte a una sola

- 2 -

grande potenza, che però non è in grado di gestire tutto. Ancora: i mutamenti dovuti allo sfruttamento irrazionale delle risorse naturali; i problemi legati a gruppi, che io avvicino ai barbari dell'età romana, che aggrediscono attraverso il terrorismo. Ma forse la crisi è dovuta anche al fatto che in buona parte quegli ideali non erano il frutto di un'elaborazione nostra, della generazione della sinistra del '900: i nuclei fondamentali li abbiamo ereditati dall' '800. L'unica innovazione è stata la correzione del marxismo in marxismo-leninismo, ma non mi pare sia stata molto felice..." (sorridente, il professore). "Un insieme di cose dimostra che il mondo cambia, con quel tanto di incerto e misterioso che segna il passaggio di un'epoca. Come dal medio evo all'età moderna. Resistono i valori religiosi, legati all'ispirazione originaria".

Un quadro piuttosto complicato...

"Il positivo è nelle maggiori possibilità dell'uomo di governare la natura; ma il regime politico è vecchio. Il potere dell'uomo diviene dannoso se solo un limitato numero di persone si avvantaggia di nuovi strumenti e conoscenze. Ho la sensazione che non vi siano idee per affrontare i problemi legati allo sviluppo tecnologico, probabilmente perché non si può intervenire senza intaccare i pilastri del regime politico-economico".

La politica è cambiata. In che modo, secondo lei, e perché?

"Dicono sia colpa della televisione... C'era anche ai miei tempi; Nenni amava molto apparire, ma non si scambiava certo il successo politico col successo televisivo. La politica si è personalizzata, è uno scontro fra leaders. Berlusconi è un uomo sprovveduto su molti temi, capace di fare discorsi in modo convincente" (sorridente, il professore). "E poi si sono indeboliti i partiti, che esercitavano un certo controllo".

Che significa essere socialista, in Europa, alla fine del XX secolo, verso il XXI?

"Non lo so nemmeno io. In Italia vi è un'area abbastanza ampia non assorbita dal PdS, che non vota o vota a destra. E vi è una diffusa coscienza popolare, come anche in Francia, che crede ancora nei valori della solidarietà e uguaglianza sociale, ma non riesce a trovare una forma unitaria, e una sua leadership. Come conciliamo la proprietà privata, che in Italia proprio non si discute, con una migliore qualità della vita? E' difficile dimostrare che le due cose possono andare insieme, soprattutto prima di averlo fatto.

Certo, non dobbiamo rassegnarci che una grande massa di persone viva male. Studiamo il problema; creiamo una politica che sappia tener conto dell'evoluzione tecnologica, per favorire

- 3 -

ciò che non produce danni e scoraggiare ciò che li produce. Anche per i magistrati sono ormai necessarie speciali competenze: se il magistrato chiude un'azienda mette in crisi un settore industriale, deve sapere quali saranno le conseguenze sul piano sociale, economico e politico. Non si può continuare a trattare questo tema come ai tempi in cui l'autonomia dei giudici fu una grande conquista. Ma forse ci sono cose più radicali che dovranno avvenire...".

De Martino fa un sospiro, sul suo volto pacato appare un'ombra. "In tutti i campi abbiamo gli occhi chiusi rispetto ai bisogni del nostro tempo. Alla fine, ciò che sconvolge è la decadenza del *communis patria*. Ognuno pensa per sé. E come fa un Paese a sopravvivere? Non è un problema che si risolve con mezzi costituzionali.

Mio padre era un impiegato delle Poste, un impiegato-tipo di fine '800. Si portava le pratiche a casa e ci lavorava gratuitamente. Oggi si vuole tutto, senza lavorare...".

Come invertire la tendenza?

"Una domanda senza risposta. E' importante sostenere apertamente e onestamente le proprie idee, mirando a un fine chiaro, che non sia l'interesse personale".

La scuola potrebbe avere un ruolo importante nella formazione del singolo come parte della comunità? Una volta c'era la scuola di partito...

"La prima scuola di partito si è fatta col Cristianesimo. Ho letto recentemente un libro in cui Togliatti, a proposito di modelli di propaganda, si rifà a un'opera di Sant'Agostino. Sono riuscito a procurarmi quel testo: è interessantissimo! C'è tutta una serie di consigli su come parlare a coloro che si vuole convertire, secondo la cultura, l'interesse, le inclinazioni di ciascuno. Uno scritto che ci dice quanta importanza si dava sin da allora al modo di istruire la gente sulla fede. La Chiesa cattolica si è aggiornata, e vive da 2000 anni, perché ha una grande capacità di rinnovarsi. Salvo che per la morale".

Qual è, oggi, in Italia, la condizione degli anziani?

"Gli anziani sono vittime dell'inefficienza e dell'iniquità. Perché non si stabilisce che da un certo reddito in poi la Sanità va pagata? Un giorno Di Vittorio (persona di altissima umanità; di fronte a certe sue osservazioni restavi stupefatto) mi parlava di una famiglia senza mezzi, con un vecchio; gli altri desideravano che scomparisse, sarebbe stata una bocca di meno. Oggi, più di prima, il vecchio è un peso. Oltre all'assistenza materiale, vi è un problema di sostegno psicologico".

- 4 -

Quali speranze, e preoccupazioni, ha per i suoi nipoti?

De Martino s'illumina: "Mi danno molta soddisfazione! Certo, i pensieri non sono sempre ottimistici; però sono ragazzi che s'impegnano. Credo che, nonostante tutto, chi vale prima o poi ha la sua opportunità.

Di nuovo, un'ombra spegne la gioia e l'orgoglio del nonno che parla dei nipoti: "Al sud abbiamo una massa di giovani che dopo la scuola media non ha specializzazione; per loro trovare lavoro è difficile, e lo sarà sempre di più, perché il lavoro sarà sempre più specializzato".

Si racconta che per i suoi discorsi sia sempre andato a braccio. Qual è la sua "ricetta", la sua formula magica?

"Chi ama la vita cerca di guardare il futuro, non solo il passato. Il futuro mi interessa. E' una lezione che mi viene dagli studi storici: scrutare quel che potrà accadere. E la mia coscienza è tranquilla; non ho rimorsi.

Il cervello è allenato (faccio ancora gli interventi senza guardare gli appunti" sussurra il professore). "Però questo mi dà pure la coscienza di ciò che resta: come si dice in economia, un'*utilità marginale*...".

Ride, il professore. Forse, il segreto è tutto qui.

22

FINE

PEZZO per

tvista nazionale

①

Francesco De Martino

"IL FUTURO MI INTERESSA"

E' questo il segreto per cui il *grande saggio* del socialismo italiano, maestro di diritto romano, costituzionalista, protagonista di tutti i Parlamenti della Repubblica (dell'attuale ha inaugurato i lavori), con i suoi 89 anni leggeri e appassionati conserva intatta una straordinaria acutezza di pensiero. "E' una lezione - dice - che mi viene dagli studi storici : scrutare quel che potrà accadere".

di Valeria Alinovi

De Martino ci accoglie con un caldo sorriso. Fuori è tempesta ma qui, nello studio zeppo di libri - finestre aperte su un fondale da scenografia, col Vesuvio grigioazzurro e un mare plumbeo schiacciato all'orizzonte da nubi dense, livide - tutto appare immerso nella tranquillità e nel silenzio.

E' bello lasciarsi avvolgere dalla poltrona, nel profumo dei vecchi libri ammassati ovunque, e avere di fronte questo "grande saggio" a cui porre... tutte le domande del mondo...

In tempi così difficili, confusi, densi di contraddizioni è pressante il bisogno di confrontarsi con i Maestri, scavare nella memoria, nella storia personale e collettiva, per rintracciarvi i segni dell'oggi e riuscire a legarli al domani. Per tentare di comprendere ciò che Marchesi chiamava *i tre presenti*.

Con De Martino si è parlato di tante cose. Cos'è questo senso d'inquietudine, d'incertezza, di crisi che ci pervade? "E' una questione - dice il professore - di mutamento epocale, di cui già da tempo si avevano un'infinità di segni (ora più chiari), che si manifestano come crisi di valori tradizionali e difficoltà di elaborarne di nuovi. Segni strutturali - le grandi trasformazioni nell'economia provocate dallo sviluppo scientifico e tecnologico - i mutamenti nell'unità della famiglia, nella parità fra i sessi; i grandi mutamenti a livello mondiale, dopo il crollo dell'U.R.S.S.; i mutamenti dovuti allo sfruttamento irrazionale delle risorse naturali; i problemi legati a gruppi, che io avvicino ai barbari dell'età romana, che aggrediscono attraverso il terrorismo".

Si è parlato di immigrati: "Masse di uomini che chiedono solo di vivere, e lavorare; un tema con implicazioni enormi, solo sfiorato a livello mondiale" sottolinea, crucciato, De Martino.

"L'assistenza ai Paesi sottosviluppati è di tipo caritativo, non si affronta il problema con le necessarie trasformazioni. E molte trasformazioni hanno comportato il saccheggio, il

②

24

depauperamento del territorio e delle risorse, tutto il contrario dello sviluppo!"

Si è parlato di ciò che resta del partito socialista - "Quattro, cinque gruppi, e nessuno ha mantenuto il simbolo" (nota De Martino con una punta di amarezza) - e di cosa voglia dire essere socialista, in Europa, alla fine del XX secolo, verso il XXI: "Non lo so nemmeno io. In Italia, e secondo me anche in Francia, esiste una diffusa coscienza popolare che crede ancora nella solidarietà, nell'uguaglianza sociale, ma non riesce a trovare una forma unitaria e una sua leadership. Come conciliamo la proprietà privata con una migliore qualità della vita? E' difficile dimostrare che le due cose possono andare insieme, specie prima di averlo fatto"

Dobbiamo rassegnarci a veder vivere male tanta gente? "Certo che no! Creiamo una politica che sappia tener conto dell'evoluzione tecnologica, che sappia favorire ciò che non produce danni e scoraggiare ciò che li produce. Anche per il magistrato, occorrono nuove, speciali competenze: se chiude un'azienda, mette in crisi un settore industriale, deve sapere quali saranno le conseguenze sul piano sociale, economico e politico. Non possiamo continuare a trattare questo tema come ai tempi in cui l'autonomia dei giudici fu una grande conquista".

De Martino fa un sospiro; sul suo volto pacato appare un'ombra: "In tutti i campi abbiamo gli occhi chiusi rispetto ai bisogni del nostro tempo. Alla fine, ciò che sconvolge è la decadenza del *communis patria*. Ognuno pensa per sé. E come fa un Paese a sopravvivere?"

Si favoleggia che per i suoi discorsi sia sempre andato a braccio. Anche adesso, ~~per un attimo~~ non legge gli appunti? "Sì. Il cervello è allenato... Chi ama la vita cerca sempre di guardare al futuro. Il futuro mi interessa... E la mia coscienza è tranquilla".

FINE PEZZO
per inserto

regionale

25

GIORNALE

AGO. 12 1996 12:00PM

| N. | ALTRO FAX | ORA INIZIO | TEMPO | MODO | PAGINE | ESITO | COD. |
|------|------------------|-----------------|-------|------|--------|-----------------|------|
| * 01 | 555 | APR. 19 8:14PM | 00'16 | TX | 00 | DOC. INCEPPATO | (A3) |
| * 02 | 555 | APR. 19 8:15PM | 00'31 | TX | 00 | DOC. INCEPPATO | (A3) |
| * 03 | 555 | APR. 19 8:16PM | 00'45 | TX | 01 | OK | (00) |
| * 04 | 0961720135 | APR. 20 12:53PM | 00'45 | TX | 01 | OK | (00) |
| * 05 | 0961720135 | APR. 20 12:55PM | 00'14 | TX | 00 | DOC. INCEPPATO | (A3) |
| * 06 | 0961720135 | APR. 20 12:57PM | 00'14 | TX | 00 | DOC. INCEPPATO | (A3) |
| * 07 | 0961720135 | APR. 20 1:03PM | 00'43 | TX | 01 | OK | (00) |
| * 08 | 0615626919 | APR. 20 1:05PM | 00'41 | TX | 01 | OK | (00) |
| * 09 | <<< G3 >>> | MAG. 3 5:41PM | 00'42 | RX | 00 | NESSUNA RISPOS. | (52) |
| * 10 | <<< G3 >>> | MAG. 13 6:49PM | 00'42 | RX | 00 | NESSUNA RISPOS. | (52) |
| * 11 | <<< G3 >>> | MAG. 19 8:06PM | 00'42 | RX | 00 | NESSUNA RISPOS. | (52) |
| * 12 | <<< G3 >>> | GIU. 1 12:10PM | 00'42 | RX | 00 | NESSUNA RISPOS. | (52) |
| * 13 | <<< G3 >>> | GIU. 2 11:05AM | 00'42 | RX | 00 | NESSUNA RISPOS. | (52) |
| * 14 | <<< G3 >>> | GIU. 4 11:29AM | 00'43 | RX | 00 | NESSUNA RISPOS. | (52) |
| * 15 | <<< G3 >>> | GIU. 10 8:17PM | 00'42 | RX | 00 | NESSUNA RISPOS. | (52) |
| * 16 | +39667063094 | LUG. 18 9:26AM | 00'51 | TX | 01 | OK | (00) |
| * 17 | 5525177 | LUG. 25 10:44AM | 00'40 | TX | 00 | NESSUNA RISPOS. | (40) |
| * 18 | 081 5525177 | LUG. 25 10:46AM | 00'49 | TX | 00 | ERRORE COMUNIC. | (40) |
| * 19 | 081 5525177 | LUG. 25 10:55AM | 02'02 | TX | 02 | OK | (00) |
| * 20 | U. ALINDUI n FAX | AGO. 12 11:56AM | 03'48 | RX | 07 | OK | (00) |

3.15
76

FAX

da Francesco De Martino - Napoli 081/5784855

a Gruppo Sinistra Senato (per Boiardi) 0667063291

Caro Boiardi, ti trasmetto lo schema di domande per Zavoli.

Cordialmente

F. De Martino

***** REPORT TX *****

FEB. 24 1997 10:54AM

| N. | ALTRO FAX | ORA INIZIO | TEMPO | MODO | PAGINE | ESITO | COD. |
|----|------------|-----------------|-------|------|--------|-------|------|
| 01 | 0667063291 | FEB. 24 10:52AM | 03'08 | TX | 04 | OK | (00) |

- 1) L'Italia del primo dopoguerra. Vita di una famiglia di piccola borghesia meridionale. Formazione culturale politica di un ragazzo nato il 31.5.1907. 11 anni alla fine della guerra.
- 2) L'avvento del fascismo. Dal 1922 al 1924- Delitto Matteotti. 1924 D.M. si iscrive all'Università. Professori e studenti. Le violenze e GLI scontri.
- 3) L'Aventino e la sua sconfitta. Il regime e la fine della lotta legale. Effetti sulle giovani generazioni. D.M. allo studio di Enrico De Nicola.
- 4) Un'ascelta tra l'avvocatura e la ricerca nel campo storico giuridico per conseguire una cattedra universitaria. Come e perché divenne un romanista.
- 5) La seconda guerra. L'alleanza con il nazismo. La difesa dei valori di libertà della tradizione romanistica contro il programma del partito hitleriano. Contro la vittoria dell'Asse e la riconquista dell'indipendenza e della democrazia. *i per*
- 6) La guerra perduta, l'armistizio e la disgregazione del potere. la fuga del re. Le tesi del moderno revisionismo. La perdita della coscienza nazionale posta a carico dell'antifascismo.
- 7) 1943, un anno decisivo. L'adesione al Partito d'Azione. Ragioni di essa.
- 8) La questione istituzionale, la battaglia per la repubblica, contrasti nel P.d'A. sulla partecipazione al governo Badoglio. La svolta di Salerno di Togliatti. Ragioni di stato, realismo e passioni politiche.
- 9) Togliatti emissario di Stalin per l'intesa con Badoglio o decisione autonoma, che veniva da lontano.
- 10) Contrasti nel P.d'A. Il Congresso di Cosenza nel 1944 e di Roma nel 1946. Fine di esso e confluenza nel PSI della sua maggioranza nel 1947. Il PSI a sua volta si era diviso ed una parte consistente capeggiata da Saragat dava vita ad un altro partito. Perché il P.d'A. preferì unirsi al PSI e non al partito di Saragat?

11) Il Fronte popolare del 1948 e la sua sconfitta. Maggioranza assoluta alla DC. Continua il travaglio nel PSI, la corrente maggioritaria di sinistra divisa al suo interno tra Nenni e Morandi da un lato e Basso dall'altro. Assieme si opponevano al centro, capeggiato da Lombardi e Santi con l'adesione di Pertini, che poi si distaccò. Una piccola destra con Romita. D.M. nella sinistra con Basso. Al Congresso del partito di Genova del 1948 la vittoria andò al centro e segretario divenne Jacometti. Ma subito dopo nel 1949 al Congresso di Firenze del 1949 la sinistra riconquistò la maggioranza, Nenni assunse la segreteria. D.M. entra nella direzione con il gruppo di Basso.

12) La ricostruzione capitalistica-borghese ed i costi per i lavoratori. Questione agraria e questione meridionale. Centrismo contro sinistra. La legge maggioritaria, detta legge truffa. Indebolimento del centro. Alla ricerca di una nuova politica. Congresso di Torino (31.3- - 3.4.1955) Dialogo con i cattolici. Contrasti interni: critiche di Basso, Lombardi e Lussu.. Mozione-appello redatto da D.M.

13) Morte di Morandi (luglio 1955)

14) Fine di un'epoca. Il XX Congresso del PCUS. I crimini di Stalin nel rapporto di Krusciov.. I nuovi problemi ed i contrasti fra socialisti e comunisti. I socialisti verso la piena autonomia. Fine dell'unità d'azione.

~~15. Crisi del centro. Alla ricerca di una nuova politica.~~

15) Crisi del centrismo. Alla ricerca di una nuova politica. Verso il centro-sinistra. La formazione del programma. Divergenze nelle idee ispiratrici. La nuova scissione socialista di fronte al primo governo organico di centro sinistra. L'opposizione dei comunisti e le resistenze conservatrici.

Perché la scissione? Si poteva evitare? Vi era qualche alternativa? Le reazioni del sistema economico. Il ridimensionamento del programma e la lettera di Colombo.

16) I governi di centro sinistra. Vi furono due fasi, una riformatrice ed una seconda di rassegnazione e subordinazione?

17) L'unificazione SOCIALISTA. Un'esigenza reale oppure un'illusione rapidamente caduta? L'insuccesso elettorale del 1968 (1.527.778 alla Camera ed 1.243.877 al Senato in meno rispetto al 1963), dimostrò che una parte considerevole degli elettori dei due partiti non approvava l'unificazione. Estremismo di destra e di sinistra nel paese. Gli anni della contestazione.

18) Gli anni delle stragi e del terrorismo. Cause ed origini.

Il governo di unità nazionale , con i comunisti nella maggioranza.

19) Dal 1972 al 1976. L'insuccesso dei socialisti e l'avanzata dei comunisti. Crisi nel PSI. Il CC. del MIDAS, dimissioni di D.M. ed avvento di Craxi. Mutamento di una generazione o fine di un'epoca ?

20) Dal 1976 al 1992. La crisi e decadenza del sistema politico. Cosiddetta prima repubblica. La difficile transizione .

21) Il futuro è dentro di noi prima che accada o noi siamo in ritardo rispetto al futuro che già è in atto.

22) Quali i caratteri del nostro tempo? Una nuova età della storia ?

23) Che cosa rimane del novecento, dei suoi valori e del suo modo di essere?

24) Dopo la fine del comunismo in Europa e la crisi della società del benessere in Occidente, si può ancora pensare che il socialismo sia attuale ?

25) Scienza, politica e fede religiosa. E' possibile una cooperazione per un mondo più umano ?

26) Quale è il bilancio di una lunga esistenza spesa tra la ricerca storica E LA POLITICA ? Sei preparato al grande mistero finale?

Note: donei maggiori ampliellen alla parte de inizi con le domande n. 19 rispetto alle precedenti

D. L.

Movimento per le ragioni del **SOCIALISMO**

Commemorazione di Gerardo Chiaromonte nel V° anniversario della scomparsa.

GERARDO CHIAROMONTE E LA SINISTRA DI GOVERNO

Intervengono Guido Bodrato, Massimo D'Alema, Rino Formica, Umberto Ranieri

Presiede Emanuele Macaluso

Sarà presente il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro

*Lunedì 30 marzo 1998 ore 17
Palazzo S. Macuto - Via del Seminario 76*

*R.S.V.P. Tel. 06/68808124
Presentare l'invito all'ingresso*

38

REPORT TX

MAR. 30 1998 10:46AM

| N. | ALTRO FAX | ORA INIZIO | TEMPO | MODO | PAGINE | ESITO | COD. |
|----|--------------|-----------------|-------|------|--------|-------|------|
| 01 | +39667063094 | MAR. 30 10:45AM | 00'47 | TX | 01 | OK | (00) |

FAX

Destinatario: Senato 0667063094 per l'On. Macaluso
Mittente: Francesco De Martino 0815784855

Caro Macaluso, purtroppo i miei anni stanno diventando un limite alla mia libertà di movimento e per questo mi scuso di non poter partecipare alla commemorazione di Gerardo Chiaromonte nel V° anniversario dalla morte. Ma sono con voi nel ricordo nel rimpianto nella ricerca di quanto Egli ci ha lasciato, un legato di esperienze, di idee, di considerazioni valide anche per l'attualità. Il primo insegnamento è quello dell'abnegazione nella politica e della politica come principale dovere civile. Ammalato gravemente, Egli proseguì nella sua attività con rara forza morale fino all'estremo delle sue forze. Con tale straordinario esempio forse intendeva di riscattarsi da quelle che ha chiamato le responsabilità di una generazione in un libro affascinante, scritto prima che dilagassero le mode od i rituali dei pentimenti. Assunto a alte responsabilità nello Stato, non mutò minimamente il suo stile di vita semplice e modesto, ma cercò di comprendere il mondo in un certosenso nuovo col quale per ragione dell'ufficio in stretto contatto, magistratura e forze dell'ordine e nello stesso tempo, quando fu necessario, non esitò a riaffermare i principi di garanzia sui quali si regge una società civile. Dal lato politico condivise le scelte del partito con senso critico e sentì profondamente il tema dell'unità con i socialisti, considerando settaria la polemica del suo partito nei confronti di questi ultimi. Dalle lotte meridionaliste della Rinascita e di Cronache Meridionali era giunto ad una visione delle responsabilità sindacali nei confronti del sistema produttivo. Egli aveva compreso che governare è difficile, molto difficile, ma si deve farlo senza perdere con questo il forte legame con il mondo del lavoro.

credimi con affetto il

teo Francesco De Martino

Enrico Martino

13.60

33

Incontro Francesco De Martino nella sua casa sul golfo, invasa di scaffali colmi di libri, il giorno del successo strepitoso di Bassolino. "La vittoria nostra era prevedibile" dice - ma non di queste proporzioni, che sono al di là di ogni ottimistica previsione". Lo preoccupa il fenomeno dell'astensione col rischio che si affermi anche in Italia il fenomeno americano della *democrazia dell'indifferenza*. Sulla sorte della sinistra, la sua trasformazione, i suoi programmi, l'intervista dà la parola ad uno dei massimi protagonisti.

A Sicura

Il governo Prodi si è impegnato nella riduzione del debito pubblico e dell'inflazione per portare il Paese in Europa. Ma nei partiti della coalizione, nel dibattito sindacale matura l'esigenza di un programma economico che vada oltre il risanamento. Qual è la tua opinione?

De Martino. Il problema più importante da affrontare è l'occupazione che si presenta in tutti i paesi dell'Europa, tranne in Inghilterra che dell'Europa non fa parte. Qualunque sia la natura della disoccupazione (strutturale, congiunturale o tecnologica) di fatto esiste ed è forte. Nel Mezzogiorno è aggravata dai ~~termini~~ storici che ben conosciamo. Io non penso che l'ingresso in Europa sia un toccasana che risolva in modo automatico la disoccupazione: Non c'è nemmeno accordo sui rimedi.

fattori

Pensi all'orario di lavoro?

De Martino. Anche per l'orario di lavoro, se e come sarà attuato, c'è qualche dubbio all'interno della sinistra. Io sono fra i fautori dell'efficacia del rimedio, naturalmente non risolutiva, perché non basta la riduzione dell'orario, soprattutto non può essere disgiunta dal mutamento del modello produttivo e di consumo.

Affermi quindi la necessità di una svolta politica del centrosinistra?

De Martino. Credo che la sinistra sia in ritardo nell'indicare il suo programma politico se avesse il governo da sola. I fenomeni più importanti della nostra epoca sono la rapida trasformazione tecnologica e l'ondata liberistica, per cui non solo le vecchie idee socialiste, ma anche quelle prevalenti oggi nella sinistra non conoscono un periodo di favore. Io sono scettico sulla possibilità che le idee liberiste siano risolutive per problemi che sono del tutto nuovi e non paragonabili alle fasi precedenti. Anche a voler fare un paragone con la rivoluzione industriale, sappiamo che vi fu un periodo di grandi sofferenze delle masse per riuscire a guadagnare nuovi diritti. E' difficile quindi indicare soluzioni se non si accetta l'idea di un controllo di carattere pubblico, ~~anche se~~ non burocratico o di tipo autoritario, sull'attività economica. Se si accetta questo principio allora si può incoraggiare o scoraggiare determinate trasformazioni e i suoi effetti sociali. Ma non mi pare che vi sia una qualche propensione a stabilire un controllo democratico sull'attività economica.

A +

A loro

Temo molto l'ondata liberistica, anche se credo che non durerà a lungo perché, come sempre è avvenuto, la gente guarderà i risultati e si convincerà che non basta alleggerire dai controlli, dai pesi e dai

27A

vincoli l'attività economica per aggredire problemi quali la disoccupazione e allora cambierà opinione.

Il ritardo della sinistra di cui parli è questo.

De Martino. Sì, è il ritardo nell'indicare la propria ricetta e la propria strategia perchè quella liberistica non è la strategia della sinistra. Non può diventarla. Perchè una cosa è stabilire che l'attività economica privata non parassitaria va rispettata e incentivata, altro è farne un dogma. Essa va rispettata se non produce danni alla collettività. E' vero che assistiamo a fenomeni non dominabili in un paese solo, anche se sono scettico sull'impiego di termini di moda come "globalizzazione". Che significa? Che gli effetti della superpotenza sopravvissuta si riflettono dappertutto. Questo è vero in parte perchè vi sono altre parti del mondo in cui esistono altri centri di potere: si profila quello cinese che non è immediato, ma neanche ~~inviato~~ di secoli; per l'entità della popolazione diventerà un centro economico importante. Ma a prescindere da questo una cosa è tener conto che l'iniziativa privata è utile non solo a fini pratici, ma anche per la collettività, altro è dire che è l'unica utile. Altro ancora è dire che è sempre utile. Perchè c'è differenza.

individual

Contato
7 maggio

Si fa fatica a superare i parametri di Maastricht nel dibattito sull'Unione europea.

De Martino. Rivolgo la mia critica non solo alla sinistra italiana, ma europea, per non parlare poi di quella inglese. La sinistra francese meno si allontana dalle idee che ho esposto. Ma noto che all'ultimo congresso dei partiti socialisti di Malmø la relazione di Delors riaffermava l'eredità del socialismo europeo che ha l'esperienza di un'economia a due settori: uno pubblico e uno privato, il cui rapporto non è fisso, ma muta nel tempo. Questa eredità va mantenuta. La relazione è stata approvata da tutti, però ciascun partito poi opera nel proprio paese come meglio gli pare, continuando la tradizione che ha reso sempre debole l'Internazionale socialista: si approvano programmi e documenti di cui ci si dimentica, stretti dalle esigenze del governo e dalle necessità esistenti nei singoli paesi. Non ci si può comportare sempre così. Il segretario del Pds non può manifestare il suo consenso a Malmø e sostenere in Italia un governo che adotta un'altra politica, per cui sembra che se non si privatizza tutto e il più rapidamente possibile casca il mondo. Non è quel che sostiene Delors.

Tu vedi quindi una maggiore capacità del socialismo francese di resistere all'ondata di liberismo, ma nella socialdemocrazia tedesca non sta prevalendo una tendenza più verso Blair?

De Martino. Di questo non sono convinto. Da che si desume?

Il nuovo candidato al cancellierato

De Martino. Di orientamento più incline al liberismo? Può darsi che lo sia perchè il precedente sicuramente non lo era e non ha avuto fortuna nelle elezioni. Però era un altro momento politico, non quello che attraversa la Germania di oggi, con una forte disoccupazione.

1 ma

Tu vedi quindi un'Europa che non ha ancora un suo assetto, ma la partita per un controllo democratico dell'economia è ancora aperta?

De Martino. Certamente è aperta, ma risolve difficile, nella revisione delle idee di un tempo, trovare un compromesso tra l'elemento dell'anima dell'iniziativa privata e l'intervento pubblico: come, in che misure, con quali metodi. //

Ritieni il programma di Blair invece più spostato in senso liberista?

De Martino. //

// da qui dovrebbe essere
una sintesi tra individualità e
collettivo

Tu vedi quindi un'Europa che non ha ancora un suo assetto, ma la partita per un controllo democratico dell'economia è ancora aperta?

De Martino. Certamente è aperta, ma ~~ritengo~~ difficile, nella revisione delle idee di un tempo, trovare un contemperamento tra il riconoscimento dell'utilità dell'iniziativa privata e l'intervento pubblico: come, in che misura, con quali metodi.

Ritieni il programma di Blair invece più spostato in senso liberista?

De Martino. Non si capisce bene. Quando dice alla gioventù inglese: "queste sono le opportunità che vi offro, meno il sussidio di disoccupazione perchè dovete imparare voi a trovare il denaro", non so se questa formula resisterà in Inghilterra, ma certamente in Italia non va bene, perchè anche il singolo che è animato dalla buona volontà non sempre riesce a trovare lavoro, nè ha i mezzi per poter creare un'attività economica da solo, se non aiutato. In altri campi il pensiero di Blair è invece più avanzato: la trasformazione del sistema politico, la messa in discussione della Camera dei Lord, delle nomine ereditarie, persino sul sistema elettorale uninominale ammette che c'è un problema. Quindi come si svilupperà la sua politica è da vedere; l'uomo ha indubbe qualità, ma ha avuto anche la fortuna di competere con un partito conservatore ormai decrepito, che aveva governato troppo a lungo. Non ritengo, però, che le sue idee possano essere applicate da noi.

In Europa il modello che indichi è quello di Jospin?

De Martino. No, nessun modello, perchè ciascun paese ha esigenze diverse; ma come indirizzo generale tra i partiti che governano in Europa, quello francese è più vicino alle cose che penso. Anche se incontra difficoltà per nulla indifferenti, sperimentando, tra l'altro, il sistema del doppio potere che la Bicamerale intende introdurre, peggiorato a mio avviso, in Italia.

Come giudichi la riforma del sistema politico italiano in senso bipolare?

De Martino. In Francia il bipolarismo è composito, perchè, a differenza dell'Italia, esistono i grandi partiti determinanti; i partiti minori che ~~si~~ si alleano non hanno la pretesa di dettare legge. In Italia, data la quasi parità tra destra e sinistra, secondo la tradizionale classificazione, anche un raggruppamento del 3% può essere determinante. Questo è un limite e non si è fatto nulla per scoraggiarlo. Anzi, introducendo il finanziamento al singolo parlamentare, è come voler dire: "create quanti gruppi volete che lo Stato vi rimborsa". E' la vera conseguenza di questa quasi uguaglianza tra sinistra e destra. Almeno sino ad ora, perchè dopo queste elezioni amministrative è probabile che i rapporti di forza cambino.

Siamo passati da un sistema politico fondato sui partiti a una eccessiva personalizzazione della lotta politica. Le ultime elezioni non lo dimostrano?

4 97

De Martino. Sarà sempre più così. Se si adotteranno le norme proposte in Bicamerale si creerà un meccanismo politico fondato sulle elezioni di un leader. Può darsi che la scelta risulterà ottima, ma può anche darsi che venga eletto il migliore magogo. Sono molto dubbioso sui risultati, non mi piace la politica ridotta a competizione tra leaders in cui la massa popolare ha il compito di dire sì o no.

La ricostruzione dei partiti è il problema irrisolto.

De Martino. Certo, ma non si risolve entro un sistema che esige l'elezione di un leader sia a livello nazionale sia a livello locale. Ho perplessità su due aspetti essenziali della riforma costituzionale: il primo è la dualità del potere perchè con tutti i limiti che sono stati introdotti il Presidente della Repubblica tenderà a conquistare il maggiore spazio possibile rispetto al Presidente del Consiglio, e ciò provocherà grandi inconvenienti, ma dipenderà molto anche dal carattere delle persone elette. Il secondo riguarda la legge elettorale che da quel che si capisce è un miscuglio di uninominale, proporzionale, premio di maggioranza, che alterano la rappresentanza. Come ci è stato fatto una battuta sulla legge truffa - io ricordo per me il migliore discorso della mia carriera politica - che chiedeva la maggioranza assoluta per una coalizione di partiti che dichiarava di essere tale. Non a caso, non avendo raggiunto il 50% più 1, quel premio non scattò. Con il sistema proporzionale proposto, non capisco come funziona al secondo turno il premio di coalizione. Perché una quota di parlamentari viene eletta al primo turno con il sistema uninominale, un'altra al secondo turno in un confronto diretto tra i blocchi, e chi vince ottiene il premio di maggioranza. A quel punto non so come questo metodo rispecchierà l'orientamento reale dell'elettorato. Mi auguro vivamente che questa legge elettorale così com'è non passi. Io sono favorevole ad un sistema in cui l'elettore può designare contemporaneamente il premier e il suo deputato, oppure a un doppio turno, come in Francia, sia per l'elezione dell'uno sia per l'elezione dell'altro. Non può essere che un deputato sia eletto con il 30% e il premio di coalizione faccia alzare quel 30% al 50%. La ricostruzione dei partiti dipenderà da come si impianta questa legge elettorale.

La fine del Psi e la trasformazione del Pci hanno cambiato il volto alla sinistra. Secondo te quali sono stati i fattori predominanti di questo mutamento?

De Martino. La fine del Partito socialista è un evento a sè stante che non attribuisco soltanto, come afferma Craxi, a "un complotto dei magistrati" ma è dipesa dalla sua immobilità politica durata troppo a lungo. Posso capire che nel '76, dopo la sconfitta elettorale, vi fosse una spinta reale nel partito a un mutamento di indirizzo politico. Non posso capire perchè il gruppo dirigente uscito dal Midas sia stato fermo per tanti anni mentre il mondo cambiava; come non abbia capito quanto stava succedendo nell'Urss e i riflessi che inevitabilmente si sarebbero ripercossi in Italia. Ha pensato solo a riaffermare il suo potere nell'ambito della coalizione con la Dc. Questa è la vera causa che ha aggravato la

può darsi
un premio di
maggioranza
a un sistema
di partiti
di coalizione

1 anche
e più

crisi dei socialisti, che dopo non hanno saputo far altro che dividersi sempre più. Il loro peso politico non si vede, però esiste un elettorato sbandato che va recuperato.

La politica che D'Alema fa verso i socialisti va nella direzione giusta?

De Martino. ~~No. Vi sono stati degli errori tattici soprattutto verso le persone.~~ Scegliere come interlocutore Giuliano Amato, come fece D'Alema, rispondeva all'idea che fosse rappresentativo dell'area socialista craxiana, senza mettere in conto le reazioni che puntualmente si verificarono. ~~Fu una scelta frettolosa.~~ Il metodo giusto doveva tener conto dell'esistenza dei vari gruppi socialisti, almeno quattro, chiedendo a ciascuno di loro di designare un rappresentante e discutere con essi. Le difficoltà ci sarebbero state ugualmente perchè vi è una parte dei socialisti che non accetterà mai di unirsi con persone che ritengono responsabili della distruzione del Partito socialista. Sono i craxiani di stretta osservanza; non così altri con i quali vale la pena discutere.

X

+

- f

E per quanto riguarda il Pds?

De Martino. ~~Le cause non sono iniziate~~ con la caduta del muro di Berlino. Bisogna tener conto dell'opera svolta da Enrico Berlinguer: con tutte le critiche che si possono muovere, ~~ma~~ è stato il solo leader politico del tempo ad affermare la propria autonomia dal Cremlino. Ovviamente la caduta del muro ha favorito la politica di revisione, anzi fin troppo. Non vi era nessun bisogno, perchè nessuno lo chiedeva, di sottoporre a critiche e revisione l'intera politica, da Togliatti a Berlinguer. Negativo era il legame ideologico e politico del Pci con l'Urss, che Togliatti non ha mai messo in discussione. Era certamente il limite maggiore, ma non può far dire che i comunisti italiani al potere avrebbero instaurato in l'Italia un regime oppressivo e stalinista. ~~Anche perchè il loro apporto in Italia ha avuto aspetti positivi: la Repubblica, la Costituzione, il contenuto riformistico delle lotte sociali.~~ La frattura nell'ex Pci ha creato due sinistre e il Pds non supera il 25%.

→ comunista

La crisi in
si è iniziata
→ egli
→ che ha finito
con l'inverità
ma la storia
Pci.

1 da
lago
D'altra parte

Il suo contributo
in Italia
è nelle costituzioni
la democrazia
in

Secondo te si accentuerà?

De Martino. Dipende da Rifondazione. Non dico che abbia sbagliato in tutto, però ha sostenuto idee che nella situazione italiana erano massimalistiche, ~~che~~ se portate alle estreme conseguenze, avrebbero riconsegnato l'Italia ad una coalizione di destra che si sta facendo. Spero che la necessità di trovare i modi di una collaborazione si imponga ad entrambe le parti.

1 ve

- e

E' una diatriba tutta interna all'ex Pci.

De Martino. Non solo. A questa frattura si sono mescolati i gruppetti sopravvissuti al frazionamento del Psi, che oggi sono sbandati: alcuni sono orientati per un'alleanza a sinistra, altri come i Laburisti, se non formalmente, praticamente già sono nel Pds, altri ancora sono addirittura nello schieramento opposto.

6 79

Quello che indichi come il ritardo della sinistra riguarda strategia e organizzazione?

De Martino. La sinistra non avendo la maggioranza ha una strada obbligata, l'alleanza col centro, che comporta problemi di indirizzo politico, di scelte economiche e sociali. Ma sono del tutto evidenti le divisioni interne al Pds con la contrapposizione tra Ulivo e partito. D'Alema, che si era pronunciato chiaramente per il partito del socialismo europeo, ha dovuto tener conto degli orientamenti interni. E' questione sostanziale perchè il termine socialista comporta la prevalenza nei programmi di partito della difesa degli interessi dei deboli. L'unica esperienza di partito democratico è quella americana che non credo si possa prendere a riferimento nella situazione italiana con storie e realtà diverse. Poi, qual è la sua originalità? Non la vedo.

Questo tema è all'ordine del giorno con la Cosa2

Da Martino. Questa la capisco poco. Perchè una cosa è riunire le forze socialiste sparse, da Rifondazione ai gruppi dell'ex Psi e poi stringere le alleanza con i popolari, i repubblicani e altre formazioni, altra cosa è concepire un partito in cui possono stare tutti, rinunciando alla sua idea socialista. Esiste una internazionale socialista e non può passare l'idea di Veltroni di trasformarla in una internazionale di tutti i democratici, con un miscuglio di valori e di ideali. I valori cattolici non sono i nostri, anche se ho la massima considerazione per l'apostolato sociale del Papa. Ma sul piano pratico il finanziamento della scuola privata ci porrà problemi di scelte. Così come mi lasciano perplesso su un altro versante le cosiddette "aperture" sulla liberalizzazione della droga o sulla adozione per le coppie omosessuali. Il Pds è un grande partito, che regge un governo di coalizione e certe dichiarazioni mi sembrano avventurose.

La destra è in crisi evidente?

De Martino. Secondo me è scombinata. Ciò non toglie che la base di destra moderata, che trovava nella Dc e a volte anche nel Psi la sua difesa mantenga una forte consistenza. Poi vi è la Lega, l'unico partito organizzato e di massa oggi.

E' un fenomeno recuperabile e in quali tempi?

De Martino. Non in tempi brevi. Sono molto preoccupato per il fenomeno leghista, perchè esso si è radicato nella parte più evoluta e ricca del Paese, che predica il secessionismo per una ragione di danaro, un motivo pregevole che riguarda la parte dirigente dell'Italia

Nel lungo viaggio nel socialismo italiano, quali sono le esperienze che ti hanno più segnato, in positivo o in negativo?

De Martino. In primo luogo la Repubblica che in grande misura è una conquista della sinistra, non da sola, insieme a una parte di opinione democristiana soprattutto a nord e ai gruppi di democrazia liberale. Quella è certamente una vittoria in cui l'apporto della sinistra è stato decisivo. E poi l'azione condotta da comunisti e socialisti subito dopo, anche se con molti errori.

ai comunisti
democratici

→ ad una
denominazione

→ ?

poche volte
in regioni che
hanno una
funzione di
genti nelle
nomi italiani

7

40

Vinca

nel 1948

comunisti

Quando ha ~~avuto~~ la coalizione centrista ~~che~~ ^{subentrato} il periodo di restaurazione, senza la sinistra combattiva ed unita, probabilmente i sacrifici che si sarebbero imposti alle masse sarebbero stati ~~molto~~ alti. Oggi probabilmente non rifarei il Fronte popolare del '48, che ~~determina~~ la scissione di Saragat dal Partito socialista. Ma, a parte gli errori, si crearono le condizioni per una ripresa della vita democratica. Poi cercammo di dare una risposta con il centro sinistra allo sviluppo sociale e democratico del Paese. Io non condivido il giudizio che sia stato tutto un fallimento. Il centro sinistra ha fatto cose importanti anche se non tutte quelle che si erano concordate, per cui io stesso sono in seguito diventato fortemente critico e ho posto il problema dell'apertura ai comunisti nella maggioranza di governo. C'è stata lentezza e ritardo nel Partito comunista. Berlinguer probabilmente comprendeva questa esigenza ma non tutto il partito era convinto. Nel periodo successivo c'è stata la posizione assunta sul terrorismo, molto importante perchè, se la sinistra avesse ceduto, si sarebbe messo in moto un processo ingovernabile, soprattutto dopo l'assassinio di Moro. Io non ero molto convinto della posizione di rifiuto a priori di ogni trattativa, ~~anche se non avrebbe avuto alcun esito~~ perchè il vero obiettivo delle Br era il riconoscimento politico. Successivamente va registrato il ritardo del Psi in primo luogo ma anche del Pci nel prevedere ~~la caduta~~ del regime sovietico. Nessuno poteva ipotizzare un ~~collo~~ crollo, ma certamente la crisi del regime era nell'ordine delle cose. Era evidente a tutti che con Gorbaciov ~~che ci fosse~~ un mutamento profondo dell'Urss ~~che poi~~ per errori suoi e per impossibilità oggettiva la situazione precipitasse ~~è un altro discorso~~. ~~È~~ stata la cecità dei socialisti e la lentezza dei comunisti e si è sciupata l'occasione migliore. Se si fosse fatta un'alleanza a sinistra, dopo la vicenda Moro, con una revisione del programma, ~~forse~~ l'evoluzione politica italiana sarebbe stata diversa.

Craxi avrebbe dovuto cambiare totalmente atteggiamento nei rapporti politici a sinistra

De Martino. Certo. E' questa la maggiore responsabilità che gli attribuisco, più ancora di quella che gli attribuisce la Magistratura. E' l'immobilità politica, l'essere andato contro ~~lo sviluppo~~ degli eventi sono gli errori politici di Bettino Craxi. Ai comunisti va attribuita la responsabilità di non aver incoraggiato una politica unitaria.

Il ancora più
più

Il che ~~bu~~
non ~~capito~~
svegliato

Sebbene vi
fosse ben poco
di guerra
l'entrata dei
Maoisti

Il suo
suo

vi sarebbe
voto

Il +

non il movimento
per venire la
sinistra in giù
parata. si fu

il corso

- 1) L'Italia del primo dopoguerra. Vita di una famiglia di piccola borghesia meridionale. Formazione culturale politica di un ragazzo nato il 31.5.1907. 11 anni alla fine della guerra.
- 2) L'avvento del fascismo. Dal 1922 al 1924- Delitto Matteotti. 1924 D.M. si iscrive all'Università. Professori e studenti. Le violenze e GLI scontri.
- 3) L'Aventino e la sua sconfitta. Il regime e la fine della lotta legale. Effetti sulle giovani generazioni. D.M. allo studio di Enrico De Nicola.
- 4) Un'ascelta tra l'avvocatura e la ricerca nel campo storico giuridico per conseguire una cattedra universitaria. Come e perché divenne un romanista.
- 5) La seconda guerra. L'alleanza con il nazismo. La difesa dei valori di libertà della tradizione romanistica contro il programma del partito hitleriano. Contro la vittoria dell'Asse e la riconquista dell'indipendenza e della democrazia. *1 per*
- 6) La guerra perduta, l'armistizio e la disgregazione del potere. la fuga del re. Le tesi del moderno revisionismo. La perdita della coscienza nazionale posta a carico dell'antifascismo.
- 7) 1943, un anno decisivo. L'adesione al Partito d'Azione. Ragioni di essa.
- 8) La questione istituzionale, la battaglia per la repubblica, contrasti nel P.d'A. sulla partecipazione al governo Badoglio. La svolta di Salerno di Togliatti. Ragioni di stato, realismo e passioni politiche.
- 9) Togliatti emissario di Stalin per l'intesa con Badoglio o decisione autonoma, che veniva da lontano.
- 10) Contrasti nel P.d'A. Il Congresso di Cosenza nel 1944 e di Roma nel 1946. Fine di esso e confluenza nel PSI della sua maggioranza nel 1947. Il PSI a sua volta si era diviso ed una parte consistente capeggiata da Saragat dava vita ad un altro partito, Perché il P.d'A. preferì unirsi al PSI e non al partito di Saragat?

11) Il Fronte popolare del 1948 e la sua sconfitta. Maggioranza assoluta alla DC. Continua il travaglio nel PSI, la corrente maggioritaria di sinistra divisa al suo interno tra Nenni e Morandi da un lato e Basso dall'altro. Assieme si opponevano al centro, capeggiato da Lombardi e Santi con l'adesione di Pertini, che poi si distaccò. Una piccola destra con Romita. D.M. nella sinistra con Basso. Al Congresso del partito di Genova del 1948 la vittoria andò al centro e segretario divenne Jacometti. Ma subito dopo nel 1949 al Congresso di Firenze del 1949 la sinistra riconquistò la maggioranza, Nenni assunse la segreteria. D.M. entra nella direzione con il gruppo di Basso.

12) La ricostruzione capitalista-borghese ed i costi per i lavoratori. Questione agraria e questione meridionale. Centrismo contro sinistra. La legge maggioritaria, detta legge truffa. Indebolimento del centro. Alla ricerca di una nuova politica. Congresso di Torino (31.3 - 3.4.1955) Dialogo con i cattolici. Contrasti interni: critiche di Basso, Lombardi e Lussu.. Mozione-appello redatto da D.M.

13) Morte di Morandi (luglio 1955)

14) Fine di un'epoca. Il XX Congresso del PCUS. I crimini di Stalin nel rapporto di Krusciov.. I nuovi problemi ed i contrasti fra socialisti e comunisti. I socialisti verso la piena autonomia. Fine dell'unità d'azione.

~~15) Crisi del centrismo.~~

15) Crisi del centrismo. Alla ricerca di una nuova politica. Verso il centro-sinistra. La formazione del programma. Divergenze nelle idee ispiratrici. La nuova scissione socialista di fronte al primo governo organico di centro sinistra. L'opposizione dei comunisti e le resistenze conservatrici.

Perché la scissione? Si poteva evitare? Vi era qualche alternativa? Le reazioni del sistema economico. Il ridimensionamento del programma e la lettera di Colombo.

16) I governi di centro sinistra. Vi furono due fasi, una riformatrice ed una seconda di rassegnazione e subordinazione?

17) L'unificazione SOCIALISTA. Un'esigenza reale oppure un'illusione rapidamente caduta? L'insuccesso elettorale del 1968 (1.527.778 alla Camera ed 1.243.877 al Senato in meno rispetto al 1963), dimostrò che una parte considerevole degli elettori dei due partiti non approvava l'unificazione. Estremismo di destra e di sinistra nel paese. Gli anni della contestazione.

18) Gli anni delle stragi e del terrorismo. Cause ed origini.

~~Il~~ Il governo di unità nazionale, con i comunisti nella maggioranza.

19) Dal 1972 al 1976. L'insuccesso dei socialisti e l'avanzata dei comunisti. Crisi nel PSI. Il CC. del MIDAS, dimissioni di D.M. ed avvento di Craxi. Mutamento di una generazione o fine di un'epoca ?

20) Dal 1976 al 1992. La crisi e decadenza del sistema politico. Cosiddetta prima repubblica. La difficile transizione

21) Il futuro è dentro di noi prima che accada o noi siamo in ritardo rispetto al futuro che già è in atto.

22) Quali i caratteri del nostro tempo? Una nuova età della storia ?

23) Che cosa rimane del novecento, dei suoi valori e del suo modo di essere?

24) Dopo la fine del comunismo in Europa e la crisi della società del benessere in Occidente, si può ancora pensare che il socialismo sia attuale ?

25) Scienza, politica e fede religiosa. E' possibile una cooperazione per un mondo più umano ?

26) Quale è il bilancio di una lunga esistenza spesa tra la ricerca storica E LA POLITICA ? Sei preparato al grande mistero finale?

Nota: darei maggiore ampiezza alla parte di inizi con le domande n. 19 rispetto alle precedenti

S. A.

5) Nel 1940, mentre le armate hitleriane stavano per dare il colpo di grazia alla Francia, rompendo gli indugi Mussolini decise di entrare in guerra al fianco della Germania. Io ero a Messina, dove ero stato chiamato per iniziativa di Giovanni Leone, che già dall'anno precedente faceva parte di quella Facoltà. Come si è detto la mia amicizia con lui risaliva al tempo in cui entrambi frequentavamo lo studio di Enrico De Nicola. Nella popolazione e nell'Università l'annuncio non suscitò alcun entusiasmo, ma timore ed ostilità. In molti prevaleva lo scetticismo sui vantaggi per l'Italia, in non pochi avversione per l'alleanza. Nella cerchia di colleghi, che più avevano familiarizzato, solo il filosofo Galvano Della Volpe, vedeva nella guerra il mezzo per distruggere la decrepita democrazia occidentale, che le due forze rinnovatrici del secolo, il comunismo ed il nazismo avrebbero sicuramente abbattuto. Non so se egli fosse giunto a tale valutazione per influenza del patto Ribbentrop-Molotov del 1939. Il fallimento del disegno hitleriano di sospingere l'URSS fuori dell'Europa e l'invasione del 22 giugno 1941 mutò radicalmente i rapporti di forza e la resistenza di Stalingrado fu per tutto l'antifascismo democratico non solo il superamento della frattura determinata dall'accordo Mosca-Berlino, ma anche il rinascere della speranza, che la civiltà poteva vincere sulla barbarie.

6) Il 1940-41 furono gli anni delle fulminee vittorie della Germania hitleriana, che erano tali da far temere che l'Europa sarebbe caduta sotto la dominazione hitleriana, in essa compresa l'Italia. Così occorre fare quello che si poteva per salvaguardare la nostra libertà. Fu in questo clima che scrissi un saggio su "Individualismo e diritto romano", pubblicato nel 1941, nel quale si prendeva decisamente posizione contro il programma del partito nazionalsocialista, che nel §19 stabiliva "Noi vogliamo che il diritto romano, asservito all'ordinamento materialistico del mondo, sia sostituito da un diritto comune tedesco". Il mio scritto non era destinato ad una diffusione clandestina, ma alla pubblicità e quindi ad alcuni argomenti di sostanza, che si fondavano su dati desunti dalla giurisprudenza romana e dall'attuazione delle norme, che provavano la prevalenza di interessi sociali, si accompagnava una discutibile riferimento al valore nazionale di quel diritto, la cui difesa si identificava con quella dei confini della patria. Inoltre si citava impropriamente un passo di Mommsen, nel quale si identificava nel diritto romano privato il diritto della libertà individuale per influenza delle idee liberali scaturite dalla rivoluzione, come una concezione individualistica superata dai tempi. Non si denunciava invece la grande mistificazione del programma nazista, che mascherava dietro affermazioni di socialità la reale natura del potere hitleriano che negava non il diritto del capitalismo, ma quello della persona umana. Ma un lettore attento, come Giorgio La Pira, che fu mio giudice nell'ordinariato, comprese il senso implicito delle mie parole e mi scrisse incoraggiandomi a restar fermo sulla trincea della difesa della persona umana.

2.1
45

MANUALI DI SCIENZE GIURIDICHE
EDIZIONI CEDAM - PADOVA

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

DIRITTO COSTITUZIONALE
COMPARATO

Quarta edizione



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1993

da prescindere da preventive disposizioni costituzionali, o da norme consuetudinarie, o dai consolidati orientamenti della giurisprudenza. In tale ultima ipotesi, come è stato a suo tempo illustrato⁽²⁷⁶⁾, il fondamento delle competenze normative dell'esecutivo può essere dato dalla necessità, ove la costituzione non provveda adeguatamente.

SEZIONE IV

LE FORME DI GOVERNO CONTEMPORANEE

27. - LA FORMA DI GOVERNO INGLESE.

La Gran Bretagna è lo stato in cui si è affermata per prima la forma di *governo parlamentare*. Va ricordato infatti che, anche se nei secoli precedenti il parlamento aveva avuto un ruolo politico costituzionale di primo piano nel limitare i poteri della Corona, verso la fine del settecento si consolidò il principio per cui i ministri, e in particolare il loro presidente (primo ministro), dovessero godere della fiducia della Camera dei Comuni (1782). L'attuale forma di governo inglese⁽²⁷⁷⁾ è

⁽²⁷⁶⁾ Sulle competenze normative dell'esecutivo durante la vigenza di regimi di crisi, cfr. Parte II, cap. I, par. 13.

⁽²⁷⁷⁾ Sulla forma di governo inglese cfr., tra gli altri: MACKINTOSH J.P., *The Government and Politics of Britain*, 5^a ed., London, 1982; PUNNET R.M., *British Government and Politics*, 3^a ed., London, 1987; BIRCH A.H., *The British System of Government*, 8^a ed., London, 1990; BROMHEAD P., *Britain's Developing Constitution*, London, 1975; LOEWENSTEIN K., *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Berlin-Heidelberg-New York, 1967; HOOD PHILLIPS O. e JACKSON P., *Constitutional and Administrative Law*, 6^a ed., London, 1978; MITCHELL J.D.B., *Constitutional Law*, Edinburgh, 1968; BELOFF M. e PEELE G., *The Government of the United Kingdom: Political Authority in a Changing Society*, 2^a ed., London, 1987; HANSON A.H. e WALLIS M., *Governing Britain: a Guidebook to Political Institutions*, 4^a ed., London, 1991; ROSE R., *Politics in England: an Interpretation for the 1980s*, 3^a ed., London, 1980; DE SMITH A., *Constitutional and Administrative Law*, 5^a ed., London, 1983; BORNWICK R.L. e SPENCE J.E., *British Politics in Perspective*, Leicester, 1983; BERRINGTON H., *Change in British Politics*, London, 1983; RANDALL F., *British Government and Politics*, London, 3^a ed., 1984; RICHARDS S.G., *Introduction to British Government*, 2^a ed., London, 1984; PACTET P., *Les institutions politiques de la Grande Bretagne*, Paris, 1960; JENNINGS I. e RITTER G.A., *Das britische Regierungssystem*, Köln-Opladen, 1970; MORTATI C., *Le forme di governo*, cit., p. 164 ss.; BEGARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione*, cit., p. 172 ss.; LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale*

caratterizzata da una netta *prevalenza del governo*, rientrando nello schema del c.d. *parlamentarismo maggioritario*.

46

a) *La Corona*.

Legata alla tradizione, la costituzione inglese, di natura eminentemente consuetudinaria⁽²⁷⁸⁾, ha mantenuto il carattere *monarchico* dello stato. La Corona presenta un valore simbolico della identità nazionale e i poteri riconosciuti ai suoi titolari sono essenzialmente formali (c.d. *prerogative*) e vengono esercitati dal governo. Il Consiglio privato della Corona (*Privy Council*) è l'organo in cui il sovrano adotta formalmente certi provvedimenti normativi che in realtà sono decisi dal governo (*Orders in Council*). Il governo (*Cabinet*) è considerato formalmente, secondo la tradizione costituzionale, un comitato interno del *Privy Council*⁽²⁷⁹⁾.

b) *Il governo*.

L'ordinamento consente al Primo Ministro, nell'assenza di previsioni giuridiche espresse, di apportare sostanziali modifiche all'organizzazione governativa innovando, sostituendo e accorpando ministeri, for-

comparato, 2: *il sistema britannico*, 4^a ed., Milano, 1985; CHARLOT M., *Le système politique britannique*, Paris, 1976; ALDER J., *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, 1989; WADE H.W.R., *Administrative Law*, 6^a ed., Oxford, 1988; WALLIS M., *British and American Systems of Government*, London, 1988; YARDLEY D.C.M., *Introduction to British Constitutional Law*, 7^a ed., London, 1990; WADE F.C.S. e BRADLEY A.W., *Constitutional and Administrative Law*, 10^a ed., London, 1985; DRUCKER H., DUNLEAVY P., GAMBLE A., PEELE G., *Developments in British Politics*, 2, London, 1988; BRAZIER R., *Constitutional Practice*, London, 1990; IDEM, *Constitutional Texts: Materials on Government and the Constitution*, Oxford, 1990; CRAIG P.P., *Public Law and Democracy in the UK, and in the USA*, Oxford, 1991; POLLARD D. e HUGHES D., *Constitutional and Administrative Law: Text and Materials*, London, 1990; TURPIN C., *British Government and the Constitution: Texts, Cases and Materials*, 2^a ed., London, 1990.

⁽²⁷⁸⁾ Sul significato della costituzione consuetudinaria, cfr. Parte I, cap. III, par. 4. Tuttavia, secondo qualcuno l'ordinamento inglese è essenzialmente giurisprudenziale non consuetudinario. In tal senso cfr. DE FRANCIS F., *Introduzione a Dizionario giuridico*, I, Milano, 1984, p. 32. In realtà sia il profilo consuetudinario che quello giurisprudenziale hanno un ruolo essenziale.

⁽²⁷⁹⁾ NAGRI G., *L'evoluzione del sistema britannico del re in parlamento*, RTDP, 1953, p. 626 ss.; cfr., inoltre: SCHWARTZ B., *Law and the Executive in Britain*, New York, 1949; HARDIE F., *The Political Influence of the British Monarchy (1902-1945)*, London, 1970.

mando comitati, istituendo, fondendo o sopprimendo strutture ausiliarie, siano essi uffici o apparati⁽²⁰⁰⁾. Ampliamenti, frazionamenti e nuove articolazioni sembrano alterare il principio della collegialità decisionale del gabinetto, costituito come centro del sistema di governo dal Primo Ministro⁽²⁰¹⁾.

Il governo comporta una distinzione fra il gabinetto ministeriale (*Cabinet*)⁽²⁰²⁾ - presieduto dal primo ministro e comprendente i re-

⁽²⁰⁰⁾ Per una ricostruzione del progressivo affermarsi del Primo Ministro, cfr.: BIAGI GUERRINI R., *Aspetti evolutivi nell'organizzazione del Governo in Inghilterra*, in AA.VV., *Costituzione e struttura del Governo*, Padova, 1982, pp. 136-140, 166-171; FRANCHINI M., *Gli organi al servizio del Cabinet e del Primo Ministro in Gran Bretagna*, QC, 1982, p. 399 ss.; SHELL D.R., *The British Constitution in 1981*, PA, 1982, p. 118 ss.; IDEM, *The British Constitution in 1982*, PA, 1983, pp. 153-159; IDEM, *The British Constitution in 1983*, PA, 1984, pp. 134-137; IDEM, *The British Constitution in 1984*, PA, 1985, pp. 130-132.

⁽²⁰¹⁾ Sulla tendenza alla trasformazione del governo britannico da governo di gabinetto a governo del primo ministro, cfr.: HINTON R.K., *The Prime Minister as an Elected Monarch*, PA, 1960, p. 297 ss.; HEADMAN D.J., *The Prime Minister and the Cabinet*, PA, 1962, p. 461 ss.; CHESTER D.H., *Who Governs Britain?* PA, 1962, p. 519; KING A., *The British Prime Minister: a Reader*, Bristol, 1969; CROSSMAN R.H.S., *Introduction*, in BAGENOT W., *The English Constitution*, London, 1963; BROWN A.H., *Prime Ministerial Power*, PL, 1968, p. 49; SALMON A., *The New Anatomy of Britain*, London, 1971, p. 77 ss.; GORDON WALKER P., *The Cabinet*, London, 1972, p. 126; MACKINTOSH J.P., *The British Cabinet*, 3^a ed., London, 1977, p. 20 ss.; IDEM, *The Government and Politics of Britain*, London, 1978, p. 38 ss.; BIDEN A., *The Case of a Constitutional Premiership*, PA, 1980, p. 77 ss.; DELL E., *Policy and Practice: the Experience of Government*, London, 1980; ROSE R., *British Government: The Job at the Top*, in ROSE R. e SULEMAN E.N., *Presidents and Prime Ministers*, Washington, 1980; ELIAS P., *The British Constitution: Time for Reform?*, Anwerpen-London, 1983, pp. 18-21; WELLER P., *Do Prime Minister's Departments really Create Problems?*, in *Public Administration*, Spring 1983, p. 79 ss.; JONES G.W., *Prime Minister's Departments really Create Problems: a Reply to Patrick Weller*, in *Public Administration*, Spring 1983, p. 79 ss.; LERVEZ J., *Le Thatcherisme: doctrine et action*, in *Notes et Etudes documentaires*, 1984, p. 5 ss.; ALDERMAN R.K.-CROSS J.A., *The Timing of Cabinet Reshuffles*, P.A., 1987, p. 1 ss.; WILLIAMS W., *Policy Leadership and Organizational Competence: Britain and the U.S.A.*, P.A., 1987, p. 188 ss.; ROSE R., *Ministers and Ministries: A functional analysis*, Oxford, 1987; JONES G.W., *A Revolution in Whitehall? Changes in British Central Government since 1979*, *West European Politics*, July, 1989, p. 238 ss.; WILLIAMS W., *Central Government Capacity and the British Disease*, P.A., April 1989, p. 250 ss.; KAVANAGH D., *Thatcher's Third Term*, P.A., January 1988, p. 1 ss.; MARSHALL G., *The End of Prime Ministerial Government?*, PL, 1992, 1 ss.

⁽²⁰²⁾ Sull'organizzazione e il funzionamento del Cabinet, cfr.: BIAGI GUERRINI R., *op. cit.*, p. 127 ss.; FRANCHINI M., *op. cit.*, p. 399 ss.; GAERNER J.F., *Constitutional and Administrative Law*, 3^a ed., London, 1982, pp. 32-35; HARVEY J. e BATHUR L., *The British Constitution and Politics*, London, 1982, pp. 232-253; HOOD PHILLIPS O., *Constitutional and Administrative Law*, London, 1981, pp. 301-328; DE SMITH S., *Constitutional and Administrative Law*, London, ristampa, 1983, pp. 165-182.

sponsabili dei principali dicasteri (*Secretaries of State* o *Senior Ministers*), alcuni ministri senza portafoglio (*nondepartmental Ministers*) e quei ministri di cui il Premier ritenga politicamente opportuna e utile la stabile presenza - che è il vero organo di indirizzo, e che può funzionare in una forma ristretta (*Inner Cabinet*), e il governo in senso lato (*Government*), che comprende anche numerosi ministri estranei al gabinetto e che quindi non discutono e deliberano sull'indirizzo⁽²⁰³⁾.

A parte l'importante distinzione fra ministri facenti parte del Cabinet e ministri esterni allo stesso, i membri del governo si distinguono; in *Ministers of State*, che dirigono ministeri, e *Secretaries* preposti a un ufficio (*Office*: secondo una più tradizionale terminologia); in *Junior Ministers*, i quali coadiuvano - sussidiariamente e subordinatamente - il proprio *Cabinet Minister* nel lavoro amministrativo e dirigendo settori particolari del *Department* cui fanno capo; in *Parliamentary Secretaries*, funzionari con compiti di informazione parlamentare, i quali ragguagliano il ministero sui lavori della camera a cui non ha accesso. La necessità di consulenze, analisi e assistenza ai fini di una più puntuale attività del gabinetto, è assolta dal *Cabinet Secretariat* - ramificazione del *Cabinet Office* - la cui sovrintendenza è affidata al *Permanent Secretary* o *Secretary of Cabinet*. I compiti del *Cabinet Secretariat* riguardano la predisposizione della documentazione inerente i temi in discussione fra i membri del Cabinet e la convocazione di questi ultimi, la compilazione - in accordo col Premier - dell'ordine del giorno e dell'agenda delle *political issues*, la verbalizzazione delle sedute e la

⁽²⁰³⁾ Sul Primo ministro e il gabinetto cfr.: HEWISON R.J.P., *The Organisation of the Cabinet Secretariat*, in *Public Administration*, 1952, p. 221 ss.; JENNINGS I., *Cabinet Government*, 4^a ed., Cambridge, 1959; CARTER B.E., *The Office of Prime Minister*, London, 1956; DAALDER H., *Cabinet Reform in Britain, 1914-1963*, Stanford, 1964; BENNEY F.W.G., *The Elected Monarch. The Development of the Power of the Prime Minister*, London, 1965; BERKELEY H., *The Power of the Prime Minister*, London, 1968; MACKINTOSH J.P., *The Prime Minister and the Cabinet*, PA, 1967-68, p. 53 ss.; BROWN A.H., *Prime Ministerial Power*, I e II, PL, 1968, pp. 28 ss., 96 ss.; ROSE R., *The Making of Cabinet Ministers*, in *British Journal of Political Science*, 1971, p. 393 ss.; CROSSMAN R., *Inside View: Three Lectures on Prime Ministerial Government*, London, 1972; GORDON WALKER P., *The Cabinet*, London, 1972; JONES G.W., *The Prime Minister's Power*, PA, 1965, p. 167 ss.; IDEM, *The Prime Minister's Advisers*, PS, 1973, p. 363 ss.; IDEM, *The Office of Prime Minister*, in VAN THAL H. (a cura di), *The Prime Ministers: From Sir Robert Walpole to Sir Robert Peel*, London, 1974; ALDERMAN R.K., *The Prime Minister and the Appointment of Ministers*, PA, 1975-1976, p. 101 ss.; BURCH M., *The British Cabinet: a Residual Executive*, PA, n. 41, January 1988, p. 34 ss.

conservazione di tali atti, la verifica sulla corretta esecuzione delle delibere adottate, la preparazione di pareri per il Primo Ministro. Quest'ultima attribuzione ha fatto ipotizzare che il *Cabinet Secretariat* si andasse connotando come dipartimento o ufficio esclusivo del Primo Ministro.

Alla determinazione del *Premier* sono riconducibili anche le trasformazioni istituzionali e funzionali subite da due gruppi di organi strumentali del *Cabinet Office*, il *Central Policy Review Staff* e i *Policy Units*, organi originariamente connessi al *Cabinet*. Il primo, operativo dal 1970 al 1983, era un organo di consulenza e verifica tecnica - composto da esperti anche esterni all'amministrazione centrale - che formulava programmi e previsioni, al fine di consentire al *Cabinet* le decisioni politiche più opportune. I *Policy Units*, inizialmente concepiti come uffici specializzati con funzioni consultive di raccordo fra dipartimenti diversi, si sono sviluppati - sotto il governo Thatcher - come organismi di collegamento fra il *Premier* e i singoli dicasteri per approdare a decisioni che escludono il *Cabinet* nel suo complesso. Da questa fattispecie istituzionale emerge il *Policy Unit* come ausiliario del Primo Ministro ed elaborante le opzioni politiche eventualmente adottabili dal governo. Il consolidarsi di queste modifiche istituzionali ha reso superate le precedenti strutture ausiliarie del *premier*, quali il *Private Office*.

Tra le strutture sottostanti all'organizzazione del *Cabinet* non vanno trascurati i comitati ministeriali privi di rilevanza esterna nei confronti del parlamento - presieduti da un *Cabinet Minister* scelto dal *Premier* e assistiti anche da ministri esterni al *Cabinet* - aventi, su questioni determinate, poteri decisionali delegati o funzioni di studio e preparatorie.

La scelta del primo ministro è fatta dal sovrano che per consuetudine deve nominare il *leader* del partito che ha vinto le elezioni. Soltanto quando le elezioni non precostituiscano una maggioranza il sovrano acquista una certa discrezionalità. La nomina dei ministri è poi fatta su proposta del nuovo primo ministro.

Il primo ministro ha una posizione di *netta preminenza* rispetto ai membri del governo e alla maggioranza parlamentare che di regola lo segue in modo compatto⁽¹⁰⁰⁾. Ogni anno, all'inizio della sessione della

⁽¹⁰⁰⁾ Cf.: NEGRI G., *Il Leader del partito anglosassone. Osservazioni sulle tendenze monarchiche nei sistemi britannico e statunitense*, ristampa 1° ed., Milano, 1974.

Camera dei Comuni, il sovrano legge un discorso che in realtà è preparato dal governo e contiene il *programma governativo*. Tale programma è di massima puntualmente attuato tramite approvazione da parte della maggioranza delle proposte (*Bills*) governative. Il governo dispone pienamente dell'ordine del giorno della Camera dei Comuni per cui è in grado di predisporre anche i tempi precisi in cui devono tenersi i dibattiti e effettuarsi le votazioni.

Data la profonda omogeneità politica fra governo e maggioranza, essendo il primo ministro ad un tempo *leader* del partito maggioritario, è rara l'ipotesi che il governo si dimetta in seguito a un voto di sfiducia parlamentare⁽¹⁰¹⁾. Al contrario, spetta al governo il potere di scioglimento anticipato della camera elettiva, che viene esercitato sia quando la gravità della situazione politica mette in pericolo la stabilità della maggioranza parlamentare e del governo, sia quando il primo ministro ritenga che l'elettorato è favorevole al suo partito e quindi intravede la possibilità di rafforzare la sua maggioranza: in entrambi i casi è ormai pacifico che l'indirizzo è deciso in ultima istanza dal voto popolare (e non dai gruppi parlamentari dei partiti in parlamento).

c) Il parlamento.

Il parlamento secondo la tradizione costituzionale è composto dalla Corona e da due camere. Tuttavia il ruolo della Corona è ormai legato ad adempimenti formali, mentre quello dei *Lords*, come si accennerà, è stato progressivamente ridotto. Il parlamento, quindi, pur essendo bicamerale⁽¹⁰²⁾, si fonda essenzialmente sulla *Camera dei Comuni*, che

⁽¹⁰¹⁾ Ciò avvenne nel 1924 e quindi nel marzo 1979, quando il governo laburista fu sconfitto per un voto su una mozione di sfiducia presentata dal piccolo partito nazionalista scozzese a favore della quale votarono conservatori e liberali. Cf.: BROMHEAD P. e SMALL D., *The British Constitution in 1979*, PA, 1978-1979, pp. 143-144.

⁽¹⁰²⁾ Sul parlamento cfr.: JENNINGS I., *Parliament*, 2° ed., Cambridge, 1957; CRICK B., *The Reform of Parliament*, 3° ed., London, 1970; CHESTER D.N., *The British Parliament, 1936-1966*, PA, 1966, p. 437 ss.; BUTT R., *The Power of Parliament*, London, 1967; MACINTOSH J.P., *Il Parlamento britannico*, in PARLAMENTO EUROPEO (a cura dell'Integrazione europea e il futuro dei parlamenti in Europa, Lussemburgo, 1975, p. 166 ss.); STEVENS R., *Law and Politics. The House of Lords as a Judicial Body, 1800-1976*, London, 1979; ROBINSON A., *Parliament and Public Spending. The Expenditure Committee of the House of Commons, 1970-1976*, London, 1980; NORTON P., *Dissension in the House of Commons, 1974-1979*, Oxford, 1980; IRDM, *The House of Commons and the Constitution: the Challenges of the 1970s*, PA, Summer 1981, p. 253 ss.; GIOTTANELLI DE' SANCTIS

è eletta per cinque anni sulla base di collegi uninominali con sistema maggioritario a un solo turno. I deputati eleggono un presidente (*Speaker*): i lavori si svolgono sulla base di consuetudini parlamentari e di aggiornati regolamenti (*Standing Orders*). Lo *Speaker* distribuisce il lavoro a commissioni permanenti (*Standing Committees*), che però non hanno una precisa competenza di settore, mentre si possono istituire commissioni *ad hoc* (*Select Committees*). Per la discussione del bilancio e di leggi particolarmente importanti è rimasta la procedura in « commissione della camera intera », che in realtà è un espediente che comporta la discussione con la potenziale presenza di tutti i deputati, ma con semplificazione delle complesse procedure ordinarie previste per i lavori in aula dal regolamento parlamentare.

Il ruolo del governo nelle iniziative legislative è determinante: i disegni di legge « pubblici » (*Public Bills*, concernenti la politica statale) sono di regola presentati dai ministri con l'assenso del gabinetto e raramente dai parlamentari senza responsabilità di governo (c.d. *Private Members' Bills*), in quanto la procedura parlamentare rende estremamente difficoltosa questa facoltà. Con le iniziative individuali ora accennate non devono confondersi i c.d. *Private Bills*, che sono proposte di legge con cui si prospetta il conferimento di particolari vantaggi a persone o istituzioni e quindi che comportano *sempre* deroghe alla legislazione generale.

G., *Il controllo della Camera dei Comuni sulla spesa pubblica*, Milano, 1981; SHELL D., *The House of Lords and the Thatcher Government*, PA, Winter 1985, p. 16 ss.; JUDGE D., *Disorder in the House of Commons*, PL, 1985, p. 368 ss.; DÖRING H., *Parteiensystem, Sozialstruktur und Parlament in Grossbritannien. Wandlungen des « Westminster Modells »*, in *Acta Politica und Zeitgeschichte*, n. 19, sept. 1987, p. 15 ss.; RASMUSSEN J., *Constitutional Aspects of Government Formation in a Hung Parliament*, PA, 1987, p. 139 ss.; MACLENNON R., *Parliamentary Representation: what is Wrong with the British model?*, PA, 1987, p. 333 ss.

Sulla procedura parlamentare cfr.: MAY E., *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21 ed., London, 1989; CAMPION G., *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, 3^a ed., London, 1957; HANSON A.H. e WISEMAN H.V., *Parliament at Work: A Casebook of Parliamentary Procedure*, London, 1962; WALKLAND S.A., *The Legislative Process in Great Britain*, London, 1968; TAYLOR E., *The House of Commons at Work*, London, 1965. Sulla Camera dei Lords: BROMHEAD P.A., *The House of Lords in Contemporary Politics, 1911-1957*, London, 1958; CHARLOT M., *L'impossible réforme de la Chambre des Lords*, RDPSP, 1969, p. 793 ss.; BLACKBURN R., *The Meeting of Parliament: A Study of the Law and Practice Relating to the Frequency and Duration of the United Kingdom Parliament*, DARTMOUTH, 1990; RADICE L., VALLANCE E., WILLIS V., *Member of Parliament*, 2^a ed., London, 1990.

I progetti vengono discussi secondo il metodo delle « tre letture » (oggi si tratta di tre fasi: presentazione e presa in considerazione; discussione generale; esame e discussione analitica e votazione). Oltre alla legislazione parlamentare, largo spazio ha la normazione governativa con o senza previa delega governativa (c.d. *delegated legislation*).

La Camera dei *Lords* è la seconda camera del parlamento, formata da membri ereditari e oggi (dal 1958) anche da membri nominati a vita (e quindi con carica non trasmissibile agli eredi) dal sovrano su proposta del governo. Alcuni membri hanno funzioni giudiziarie (*Law Lords*), in quanto un comitato della camera costituisce la *più alta giurisdizione di appello* in materia civile e penale, oggi regolata da una legge del 1876 e sue modifiche. In generale, la camera ha oggi funzioni di studio e dibattito ma irrilevanti attribuzioni di controllo sul governo.

Formalmente la competenza legislativa della Camera dei *Lords* è quasi equivalente a quella dei Comuni: ogni legge deve essere approvata da *entrambe* e la relativa proposta può essere introdotta davanti *entrambe*, indifferentemente. Tuttavia: l'iniziativa delle leggi di bilancio e fiscali spetta *solo* alla Camera dei Comuni e l'assenso della Camera dei *Lords* non è necessario per l'approvazione delle leggi che secondo lo *Speaker* della Camera dei Comuni concernono la « tassazione o questioni connesse » (c.d. *Money Bills*), che quindi in pratica possono essere votate da un sola camera. Per le altre leggi l'assenso ai progetti votati dalla Camera dei Comuni è ormai sempre dato, ma comunque la Camera dei *Lords* non può impedire la sanzione reale della legge quando i Comuni abbiano approvato il progetto in due sessioni diverse dopo il decorso di almeno un anno (legge del 1949).

d) Il bipartitismo e il ruolo della opposizione.

Il sistema politico inglese è tradizionalmente imperniato su due partiti, conservatore e laburista, il primo costituitosi nell'800 contemporaneamente al partito liberale, con cui perpetuava il settecentesco dualismo fra *Wigs* e *Tories*; il secondo affacciato sulla scena politica a inizio secolo. Dal dopoguerra ad oggi conservatori e laburisti si alternano nei ruoli di governo e di opposizione. Parlare di bipartitismo significa tuttavia indicare unicamente che l'ordinamento si basa sul ruolo determinante di due partiti, non che non esistono altri partiti. Infatti, anche se da sempre il modello elettorale - fondato sul criterio

maggioritario in collegi uninominali che consentono la presentazione di un solo candidato per schieramento e prevedono l'assegnazione dell'unico seggio per collegio a colui che raccolga la maggioranza relativa dei voti - ha qualificato in senso bipolare il sistema partitico⁽¹⁸⁷⁾, avvantaggiando i partiti socialmente e organizzativamente più consolidati - conservatore⁽¹⁸⁸⁾ e laburista⁽¹⁸⁹⁾ - e non incoraggiando una differenziazione politica specifica, non sono mancati tentativi di dare maggiore articolazione al sistema. Degna di attenzione è la creazione - avvenuta nel 1981, in seguito ad una scissione nel *Labour Party* - del partito socialdemocratico⁽¹⁹⁰⁾, formazione politica che nel suo apparen-

(187) Sui partiti e sul sistema elettorale, cfr.: JENNINGS I., *Party Politics*, 2 voll., Cambridge, 1960-1961; MACKENZIE R.T., *British Political Parties*, cit., *passim*; BEER S.H., *Modern British Politics: A Study of Parties and Pressure Groups*, 2° ed., London, 1969; NORTON P., *Party Organisation in the House of Commons*, PA, 1977-1978, p. 406 ss.; DRUCKER H.M., *Multi-party Britain*, London, 1979; MABILEAU A. e MERLE M., *Les partis politiques en Grande Bretagne*, Paris, 1965; CADART J., *Régime électoral et régime parlementaire en Grande Bretagne*, Paris, 1948; BUTLER D.E., *The Electoral System in Britain since 1918*, 2° ed., London, 1963; CRAIG F.W.S., *Boundaries of Parliamentary Constituencies (1885-1972)*, Chichester, 1972; CASTLES F.-WILDENMAN R., *Visions and Realities of Party Government*, London, 1986; HIRST P., *The Issue at Stake in Coalition Politics*, *Political Quarterly*, October-December 1986, p. 356 ss.; MASSARI O., *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e modello Westminster*, QC, 1992, I, p. 107 ss.

(188) Sull'attuale politica e il ruolo del partito conservatore, indicazioni in: RAMSDEN J., *The Making of Conservative Party Policy: the Conservative Research Department since 1929*, London, 1980; BISHOP R., *The Conservative Party from Heath to Thatcher*, London, 1980; LAYTON HENRY Z., *Conservative Party Politics*, London, 1980; MOOR S., *The Conservative Party*, London, 1980; CIRVIN B., *Conservatism and political change in Britain and the United States*, PA, 1987, p. 154 ss.; ALDERMAN R.K., *Electing the Leader of the Conservative Party: Revision of the Rules*, P.L., 1992, p. 30 ss.

(189) Sull'attuale politica e il ruolo del partito laburista, indicazioni in: COOK C. e TAYLOR I., *The Labour Party*, London, 1980; COATES D., *Labour in Power?*, London, 1980; HANSLER S., *The Tragedy of Labour*, London, 1980; BELL D.S., *Labour into the Eighties*, London, 1980; KAVANAGH D., *The Politics of Labour Party*, Winchester (Mass.), 1982; PRICE R., *British Labour and the Collapse of Consensus Politics 1964-1981*, in *Queen's Quarterly*, Autumn 1982, p. 487 ss.; CRICK B., *The future of Labour Party*, in *Political Quarterly*, Oct.-Dec. 1983, p. 346 ss.; WILLIAMS P., *The Labour Party: the Rise of the Left*, in *West European Politics*, Oct. 1983, p. 26 ss.; ARNHEIMER A., *Labour's fortune and the Coalition Debate*, *New Left Review*, may-june 1986, p. 45 ss.; SHAW E., *The Labour Party and the Militant tendency*, *Public Affairs*, april 1989, p. 180 ss.; KIMBER J., *The Ideological Position and Electoral Appeal of Labour Party Candidates: an Analysis of Labour's Performance at the 1983 general election*, *British Journal of Political Science*, July 1987, p. 371 ss.

(190) Sul ruolo progressivamente più incisivo svolto dai partiti minori negli ultimi anni, cfr. in particolare: DRUCKER H.M., *Two-Party Politics in the United Kingdom*, PA,

tamento elettorale con i liberali, sotto la denominazione comune di *Alliance*⁽¹⁹¹⁾, giunse nelle elezioni generali del 1983, ad insidiare ai laburisti la posizione di secondo partito, ma che risultò fortemente penalizzata dal meccanismo distributivo dei seggi. L'innovazione accennata è indice di una sentita esigenza di sviluppo del sistema in senso multipartitico, come messo in risalto dalle proposte di riforma del modello elettorale in senso proporzionale, da alcuni ritenuto più soddisfacente per esprimere un'equa nozione di rappresentatività⁽¹⁹²⁾.

1978-1979, p. 19 ss. Il crescere dei partiti minori e l'indebolimento dei due tradizionali partiti di governo è stato evidente nel 1974 quando dopo le elezioni del febbraio il partito laburista formò un governo minoritario, che fu costretto a procedere a un nuovo scioglimento, e dopo le elezioni nell'ottobre dello stesso anno formò un governo basato su una maggioranza che successivamente venne meno e fu costretto ad accordarsi col partito liberale (1977-1978) per avere un appoggio alle proprie iniziative. Sulla debolezza del governo laburista nel parlamento del periodo 1974-1979 che portò allo scioglimento e alle elezioni del maggio 1979, cfr.: PULZER P., *The British General Elections of 1979: Back to the Fifties or on to the Eighties?* PA, 1978-1979, p. 361 ss. Sul patto fra governo laburista e partito liberale, cfr. BROMHEAD P. e SHILL P., *The British Constitution in 1977*, PA, 1977-1978, pp. 126-131.

Per un'analisi delle vicende e delle prospettive politiche del partito socialdemocratico si rinvia a: BRADLEY I., *Breaking the Mould: the Birth and Prospects of the Social Democratic Party*, London, 1981; FINNE W., *The SDP's Plans for Britain's Constitution*, in *Political Quarterly*, January 1983, p. 32 ss.; FREYMAN J.B., *The Emergence of the Social Democratic Party in Britain: a Political-Economic Analysis*, in *Southeastern Political Review*, Spring 1984, p. 95 ss.

(191) Sul fenomeno dell'*Alliance*: CREWE I., *Is Britain's Two Party-System really about to Crumble? The Social Democratic-Liberal Alliance and the Prospects for Realignment*, in *Electoral Studies*, December 1982, p. 273; BOGDANOV V., *Liberal Party Politics*, New York, 1983; FREIDMAN G., *Not so much a Programme. More a Way of Life. European Perspectives in the British SDP/Liberal Alliance*, PA, Spring 1983, p. 183 ss.; RODGERS W., *The SDP and Liberal Party in Alliance*, in *Political Quarterly*, October 1983, p. 354 ss.; DENVER D.T., *The SDP/Liberal Alliance: the End of the Two Party System?*, in *West European Politics*, Oct. 1983, p. 75 ss.

Per un'analisi dei risultati elettorali del 1983: McALLISTER I. e ROSE R., *The Nationalist Competition for Votes: the 1983 British Election*, London, 1983; BURKETT T. e BYRNE P., *Politische Entwicklungen in Großbritannien von 1979-83 und die Unterhauswahlen von 1983*, ZPpI, settembre 1984, p. 404 ss.; MILLER W.L., *There was no Alternative: the British Election of 1983*, PA, Autumn 1984, p. 364.

Sulle elezioni del 1987, cfr.: DENVER D., *The British General Election of 1987: some preliminary reflections*, PA, 1987, p. 449 ss.; NORRIS P., *Four Weeks of sound and fury... the 1987 British Election campaign*, PA, 1987, p. 458 ss.; JONES G.W., *Britain: 11 June 1987. Some reflections*, GO, n. 22, autumn 1987, p. 402 ss.; UPTON J.G., *The Components of voting change in England 1983-1987*, *Electoral Studies*, april 1989, p. 59 ss.; JOHNSTON R.J.-PATTIE C.J.-JOHNSTON L.C., *The impact of constituency spending on the result of the 1987 British General Election*, *Electoral Studies*, august 1989, p. 143 ss.

(192) Sulle correlazioni fra le nozioni di pluripartitismo, rappresentanza politica e

L'alternanza fra i due partiti maggiori è una caratteristica ormai classica della costituzione inglese, che si è posta come modello ideale a numerosi altri ordinamenti. L'aspettativa dell'opposizione di trasformarsi in governo poggia sulle solide basi di una lunga esperienza costituzionale. Di conseguenza l'indirizzo elaborato dal partito in opposizione tende ad essere configurato come una premessa per un futuro programma di governo ed anche l'organizzazione del direttivo del partito in opposizione mira a trasformarsi nella compagine organizzativa di governo. Il leader dell'opposizione, che gode di formale riconoscimento nella stessa legislazione dello stato, è destinato ad essere scelto primo ministro, mentre il cabinet ministeriale viene di massima ad essere costituito da ministri che già erano collaboratori del leader dell'opposizione. La funzione alternativa della opposizione si spiega quindi con la continuità, priva di soluzione, dell'impegno politico di rilievo costituzionale dei due più importanti partiti, entrambi indispensabili per il funzionamento del sistema. L'organizzazione di vertice del partito di opposizione, i suoi programmi, la sua attività sono quelli di un partito con *potenziale responsabilità di governo*.

Sono considerati caratteristici dell'ordinamento l'alto grado di formalizzazione della funzione di opposizione, unitamente agli espedienti organizzativi cui viene da tempo fatto ricorso dai partiti di opposizione. L'istituto più tipico della opposizione inglese è il c.d. gabinetto

modello elettorale: WADE H.W.R., *Constitutional Fundamentals*, London, 1980, pp. 2-21; FISHER S.E., *The Changing British Party System 1945-1975*, Washington, 1981; DRUCKER H.M., *Multi-party Britain*, London, 1981; BALL A., *British Political Parties: the Emergence of a Modern Party System*, London, 1981; BOGDANOV V., *The People and the Party System: the Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge, 1981; IDEM, *Multi-party Politics and the Constitution*, Cambridge, 1983; LAKEMAN E., *Power to Elect. The Case for Proportional Representation*, London, 1982; TURPIN D., *Royaume Unisiers la fin du «two-party system»*, in *Pouvoirs*, n. 22, 1982, p. 145; BRAZIER R., *Choosing a Prime Minister*, PL, 1982, p. 395 ss.; SETZER H., *Parteiendemokratie in Britischen System. Möglichkeiten und Grenzen*, in *Zeitschrift für Politik*, febbraio 1982, p. 33; OLIVER D., *Reform of the Electoral System*, PL, Spring 1983, p. 108; BUTLER D., *Governing without a Majority*, London, 1983; ELLIS F., *The British Constitution: Time for Reform?*, Antwerpen-London, 1983, pp. 23-14 e 32-34; DE SMITH S., *Constitutional and Administrative Law*, London, rist. 1983, pp. 244-253; WALLER R.J., *The Boundary Commission: Policies and Effects*, in *Electoral Studies*, dic. 1983, p. 195 ss.; NORTON P., *Britain: still a Two Party System*, in *West European Politics*, ottobre 1984, p. 27; WILLMORE C., *Electoral Reform. The White Paper and Select Committee Report on the Representation of the People Act*, PL, Autumn 1984, p. 379; NORRIS P., *British By-Elections. The Volatile Electorate*, London, 1990.

ombra (*Shadow Cabinet*) presieduto dal leader dell'opposizione parlamentare, che è considerato nella prassi organo di governo della opposizione, così come il gabinetto governativo (*Cabinet*) presieduto dal Premier, leader del partito di maggioranza, è organo di governo dello stato⁽⁷⁷⁾. In realtà, tutta l'organizzazione parlamentare del maggior partito di opposizione (opposizione « ufficiale »: esistono infatti altri partiti minori cui non viene riconosciuta tale qualifica) è modellata su quella di governo. Esiste quindi un primo ministro ombra (contrapposto al primo ministro), un gabinetto ombra (contrapposto al gabinetto ministeriale) e comitati di gabinetto, e un gruppo di parlamentari inseriti nel *front bench* con incarichi specifici nei dibattiti in aula, sulla falsariga di quanto avviene da parte governativa. Esiste pure una organizzazione burocratica all'esterno del parlamento che ha il compito di fornire un appoggio al complesso « governativo » della opposizione. L'insieme di questa organizzazione ormai molto articolata, è comunemente definito nella prassi come governo ombra (*Shadow Government*).

c) La posizione del leader dell'opposizione.

Il leader dell'opposizione è considerato primo ministro ombra (*Shadow Prime Minister*). Egli costituisce il fulcro organizzativo e funzionale dello *Shadow Cabinet*. Tendenzialmente concentra in sé i massimi poteri di formazione del gabinetto ombra, di selezione dei membri e di assegnazione degli incarichi e così pure i poteri di indirizzo relativi al funzionamento dell'organo.

Dal punto di vista organizzativo il leader fa parte del collegio degli *Shadow Ministers* che presiede, trovandosi quindi in una posizione preferenziale che consente l'uso indiscusso di ampi poteri di direzione. Riecheggiando la tematica sviluppata a proposito del ruolo di primo ministro, può ritenersi che la presidenza dello *Shadow Cabinet* non comporti una sovraordinazione di tipo gerarchico, ma è d'altronde sicuro che il leader non è assolutamente un primo tra pari. La posizione del leader dell'opposizione è, sotto questo aspetto, simile a quella del

(77) Sul gabinetto ombra della opposizione cfr.: BELLOW M., *The Leader of the Opposition*, FA, 1958, p. 161 ss.; TURNER D.R., *The Shadow Cabinet in British Politics*, London, 1969; PUNNETT R.M., *Front-Bench Opposition. The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics*, London, 1973; IDEM, *Il governo ombra di Sua Maestà: evoluzione e ruolo attuale*, in *Laboratorio Politico*, n. 2, 1981, p. 120 ss.; DE VERGOTTINI G., *Lo Shadow Cabinet*, cit., passim, e ivi la bibliografia citata.

leader della maggioranza rivestente la qualifica di primo ministro nell'ambito del *Cabinet*. A proposito del primo ministro, la dottrina inglese, pur riconoscendo la esistenza di condizionamenti e limiti ai poteri di decisione, ha ormai drasticamente respinto la tesi del *primus inter pares*, palesemente inconciliabile con la realtà costituzionale. Una analoga conclusione sembra doversi raggiungere per il *leader* della opposizione, per quanto riguarda i rapporti con i membri del suo *Cabinet*.

L'estremo rilievo della funzione di opposizione ha consentito una formalizzazione della posizione costituzionale del *leader* dell'opposizione parlamentare in alcune leggi, fatto davvero insolito, ove si pensi che la stessa figura del primo ministro è ancor oggi basata quasi esclusivamente su norme convenzionali. Non solo, ma tali provvedimenti stabiliscono ad un tempo il pagamento di stipendi a parlamentari che sono investiti di funzioni di governo e di funzioni di opposizione (*Ministers of the Crown Act* del 1937, art. 3; *Ministerial Salaries Consolidation Act* del 1965, art. 4) prendendo come punto di riferimento la continuità e l'esclusività dell'attività prestata, accentuando l'assimilazione della funzione esercitata dal *leader* dell'opposizione a quella esercitata dal primo ministro e dai membri del governo.

Secondo la legislazione ricordata, è da considerarsi *leader* dell'opposizione ufficiale il membro del parlamento che è *leader* del partito di opposizione con la maggior forza numerica nella Camera dei Comuni. Ove sorgesse il dubbio su quale sia il partito di opposizione con maggior seguito o su quale sia il *leader* di tale partito è previsto che sia lo *Speaker* a decidere per iscritto in unica istanza. Queste norme, quindi, formalizzano con precisione, anche se a fini particolari, la posizione del *leader* di opposizione che ormai era stata da tempo inserita a livello di *convention* nella costituzione non scritta del paese.

Il *leader* dell'opposizione parlamentare ha un proprio ruolo nella determinazione della politica parlamentare e, quindi, mediamente, nella determinazione della politica nazionale formalmente imputabile al governo in carica. Il suo potere discende dal ruolo che il *leader* ha svolto o può svolgere in futuro come organo di governo, essendo già stato primo ministro o essendo in procinto di diventarlo: ciò comporta che la posizione preferenziale riconosciuta dalle convenzioni costituzionali al presidente del gabinetto ministeriale nei confronti del collegio governativo tende a tramutarsi e perdersi a favore del presidente del gabinetto della opposizione. Non è quindi soltanto dalla qualifica di *leader* di partito che discende la sua posizione preferenziale in seno allo *Shadow Cabinet* ma, piuttosto, dalla sua posizione di *leader* in attesa di essere chiamato a dirigere il prossimo gabinetto ministeriale ove il partito divenga maggioritario, cioè dalla sua posizione di potenziale primo ministro.

Inoltre, ha rilevanza anche per il *leader* dell'opposizione l'istituto del *Patronage*, in genere confinato fra le prerogative del primo ministro, che una volta in carica è abilitato dalla costituzione inglese ad assegnare uffici pubblici e riconoscimenti e che quindi per tale sua facoltà gode di un indiscusso strumento di potere e di influenza sui membri e sui simpatizzanti del suo partito. Anche il *leader* di opposizione ha un suo limitato ma essenziale potere di *Patronage*. Egli non può di regola influire sulle nomine di spertanza del primo ministro ma può porre la premessa di futuri riconoscimenti per membri del suo partito, condizionati al

verificarsi dell'acquisto della maggioranza alle prossime elezioni. Assegnando gli *Shadow Portfolios* ai suoi collaboratori in realtà costituisce un gradino molto importante della carriera politica dei medesimi, in quanto generalmente lo *Shadow Minister* verrà inserito nella prossima compagine di governo.

Diverse disposizioni regolano i criteri di scelta dei *leaders* dei partiti. Nel partito conservatore a far tempo dal 1965 apposite norme regolamentari hanno stabilito una procedura elettiva in seno al gruppo parlamentare⁽¹⁷⁴⁾. Nel partito laborista il regolamento del gruppo prevedeva l'elezione da parte dei parlamentari. Più recentemente il Congresso straordinario del partito del gennaio 1981 ha stabilito che il *leader* deve essere eletto da un apposito collegio elettorale formato per il 40% da delegati sindacali e per il restante 60% in parti eguali tra il gruppo parlamentare e le sezioni del partito nazionale, ponendo così fine, per il momento, alla tradizionale supremazia del gruppo parlamentare⁽¹⁷⁵⁾.

Il gabinetto ombra è un organo collegiale che assume diverse caratteristiche a seconda che sia formato dal partito laborista o da quello conservatore. Il gabinetto ombra laborista ha un nucleo elettivo: il *Parliamentary Committee* eletto dal gruppo parlamentare (in base al regolamento adottato nel 1970) è formato da dodici membri, cui vanno aggiunti altri sette membri (*Party Officers*), tra cui sono compresi i capi gruppo nelle due camere e lo stesso *leader* dell'opposizione, per un totale di diciannove membri che formano, appunto, il gabinetto ombra della opposizione. Il gabinetto ombra conservatore (conosciuto come *Leader's Committee*) ha una composizione più elastica ed è formato da membri scelti dal *leader*. Di esso fanno sempre parte i capi gruppo nelle due camere.

Il collegio dell'opposizione può essere integrato da componenti scelti dal *leader* il quale mantiene il diritto di assegnare le responsabilità settoriali ai diversi membri e anche a parlamentari esterni al gabinetto ombra. Quindi l'insieme dei parlamentari dell'opposizione abilitati a intervenire ufficialmente nei dibattiti (*Opposition Front Bench Spokesmen*) è superiore a quello dei membri del gabinetto ombra. Inoltre, l'organizzazione dell'opposizione comporta la costituzione di comitati e di una organizzazione ausiliaria che richiama le linee di quella del governo statale.

Il gabinetto governativo e l'intera compagine del *Government* tendono ad essere una fedele riproduzione del gabinetto ombra e dell'intero *Government* dell'opposizione. Non soltanto i ministri vengono tratti dalla compagine della *Shadow Administration*, ma sovente mantengono nell'organizzazione di governo la stessa competenza settoriale che era stata loro riconosciuta in opposizione. In altre parole, il *Front Bench* parlamentare del partito già di opposizione tende a

(174) Cfr.: DE VERGOTTINI G., *L'organizzazione della opposizione in Gran Bretagna. In margine alla nomina del nuovo leader del partito conservatore*, SPPC, 26, 1974, p. 54 ss.; RUSSO A., *Selezione del Leader e nomina del Premier in Gran Bretagna*, DS, 1984, p. 357 ss.; ALDERMAN R.K., *The Leader of the Opposition and Prime Minister's Question Time*, PA, 1992, p. 66 ss.

(175) Cfr.: RI, n. 5, 31 gennaio 1981, p. 79.

rimanere invariato pur mutandone la funzione, in quanto il passaggio del partito in posizione maggioritaria gli attribuisce la funzione di governo.

Per quanto riguarda la trasformazione del leader dell'opposizione ufficiale nella Camera dei Comuni in primo ministro, è sufficiente ricordare il consolidarsi della consuetudine costituzionale che obbliga il monarca ad affidare al leader del partito vincitore della competizione elettorale l'incarico della formazione del nuovo governo. Il leader di opposizione mantiene nella vigilia che precede le consultazioni una posizione di potenziale primo ministro o, come spesso si nota, di primo ministro alternativo. Buona parte della sua attività è finalizzata alla sua effettiva trasformazione in primo ministro, in quanto leader di un partito che è costituzionalmente posto in grado di assumere responsabilità di governo. E infatti, non soltanto lo svolgimento dell'attività politica del parlamento passa attraverso un accordo preventivo fra maggioranza e opposizione e molti importanti organismi parlamentari sono affidati alla direzione dell'opposizione, ma, in particolare, si sono radicate regole convenzionali che obbligano il primo ministro a tenere informato o a consultare il leader dell'opposizione ufficiale sulle più rilevanti questioni di politica nazionale che travalichino gli interessi di partito, quali quelle in materia di difesa e relazioni internazionali. Si stabilisce così, tramite questi collegamenti, una continuità nella valutazione delle scelte politiche interessanti lo stato tra la posizione assunta come leader di partito in opposizione e quella, successiva, come leader di maggioranza e primo ministro.

Se è vero che la trasformazione del leader dell'opposizione ufficiale in primo ministro è disciplinata da regole convenzionali, altrettanto non può dirsi con certezza per la trasformazione del gabinetto ombra in gabinetto governativo o, più in generale, del governo ombra in governo. A questo proposito si scontrano due tendenze: l'una afferma l'assoluta discrezionalità del primo ministro nella selezione del suo gabinetto e nell'affidamento degli incarichi esterni al gabinetto; l'altra afferma l'esistenza di condizionamenti alla sua libertà di scelta, in quanto sarebbe tenuto a inserire nella compagine governativa i precedenti *Shadow Ministers*.

28. - LA FORMA DI GOVERNO DEGLI STATI UNITI D'AMERICA.

La costituzione degli Stati Uniti, risalente al 1787, disciplina un ordinamento a struttura federale⁽¹⁰⁴⁾ con una forma di governo che è

⁽¹⁰⁴⁾ Sulla configurazione della struttura federale statunitense e sul potenziamento dell'apparato centrale si rinvia ai più autorevoli manuali di diritto costituzionale, fra i quali cfr.: FREUND P.A., SUTHERLAND A.E., HOWE M.D., BROWN E.J., *Constitutional Law, Cases and Other Problems*, 4^a ed., Boston e Toronto 1977; TRIBE L.H., *American Constitutional Law*, Mineola, 1978 (e succ.vi agg.); GUNTHER G., *Cases and Materials on Constitutional Law*, 10^a ed., Mineola, 1980 (e succ.vi agg.); BARRETT E.L. Jr. e COHEN W., *Constitutional Law, Cases and Materials*, 6^a ed., Mineola, 1981 (e succ.vi

stata definita « presidenziale »⁽¹⁰⁵⁾. Con quest'ultima qualificazione si è voluto individuare una forma di governo in cui il principio classico della separazione dei poteri è stato applicato in modo rigido, tenendo ben distinti, in particolare, da una parte « il legislativo » destinato ad occuparsi della legislazione, dall'altra « l'esecutivo », destinato a svolgere l'attività di governo nel quadro della normativa prefissata. La separazione, intesa in tal modo, portava a non prevedere una dipendenza strutturale dell'esecutivo dal legislativo, determinando la costituzione

REG. II); LOCKHART W.B., KAMISAR Y., CHOPER J.H., *The American Constitution, Cases, Comments, Questions*, 5^a ed., St. Paul, 1981; PRITCHETT C.H., *Constitutional Law of the Federal System*, Englewood Cliffs, 1984; HAY P. e ROTUNDA R.D., *The United States Federal System*, Milano-London, 1982. Nella dottrina italiana cfr.: LOCATELLO G., *Gli elementi tipicamente federali della costituzione degli U.S.A.*, in AA.VV., *La nascita degli Stati Uniti d'America*, Milano, 1957; GROTANELLI DE' SANTI G., *La delimitazione dei poteri federali e statuali e la giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti*, RTDP, 1958, p. 623 ss.; LA PERGOLA A., *Systema federale e Compact Class*, Milano, 1961; BISCARETTI DI RUFFIA P., *Profili costituzionali fondamentali del federalismo negli Stati Uniti d'America*, in AA.VV., *Il federalismo statunitense fra autonomia e centralizzazione*, Bologna, 1979.

⁽¹⁰⁵⁾ Per una visione d'insieme (d'interesse anche storico) della forma di governo statunitense, cfr.: WILSON W., *Congressional Government* (1885), New York, 1956; IDEM, *Constitutional Government in the United States*, New York, 1961; WILLOUGHBY W.W., *The Constitutional Law of the United States*, 3 voll., 1929; BEARD C.A., *American Government and Politics*, New York, 1951; LASKI H.Y., *The American Presidency: An Interpretation*, New York, 1940; CORWIN E., *La costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna* (trad. it.), Pisa, 1958; FISHER W.S., BROWN S.G., GIBSON J.S., *Government in the United States*, New York, 1967; FERGUSON J.H. e MACHENRY D.E., *The American System of Government*, New York, 1969; HATHORN G.B., PENNINGMAN H.R. e FERRER M.F., *Government and Politics in the United States*, Princeton, 1965; TUNG A. e S., *Le système constitutionnel des États-Unis d'Amérique*, 3 voll., Paris, 1954; NELSON W.R., *American Government and Political Change*, New York, 1970. Per una trattazione della medesima indole generale, ricorrendo cfr. BURSHAM W.D., *Democracy in the Making, American Government and Politics*, 2^a ed., Englewood Cliffs, 1986.

Nella dottrina italiana cfr.: RIZZO G.B., *La repubblica presidenziale*, 3^a ed., Milano, 1973; AMBROSINO G., *La costituzione americana nel costituzionalismo moderno*, in *Studi Di Francesco*, II, Milano, 1957, p. 131 ss.; NIGRI G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America. Le istituzioni costituzionali*, 3^a ed., Pisa, 1969; ELIA L., *Forme di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1961; TRSAURO P., *Stati Uniti d'America (ordinamento politico e giuridico)*, NDI, XVIII, Torino, 1971, p. 220 ss.; MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 299 ss.; LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. 3. Il sistema statunitense*, 4^a ed., Milano, 1985; GRECO N. (a cura di), *Lo Stato amministrativo (Modelli e esperienze U.S.A.)*, Roma, 1976; FERRARI G.F., *Separazione dei poteri e forme di governo nella recente giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti*, in *Jur*, 1984, p. 274 ss.

stessa la durata fissa del rispettivo mandato: l'esecutivo era rappresentato dal Presidente, capo di stato repubblicano e ad un tempo capo del governo, eletto su base nazionale senza la mediazione del parlamento (Congresso) e senza la previsione di un vincolo fiduciario nei confronti di questo. Inoltre, mentre il parlamento non poteva provocare le dimissioni del Presidente revocandogli la fiducia, al Presidente non veniva riconosciuto il potere di scioglimento del parlamento.

Caratteristica propria dell'ordinamento in parola è che il Presidente, capo dell'esecutivo, trae la sua legittimazione direttamente dalla collettività nazionale, così come il parlamento: si verifica pertanto un *dualismo paritario* fra esecutivo e legislativo e quindi un delicato equilibrio fra i due « poteri », a differenza di quanto avviene nella forma di governo parlamentare in cui soltanto il legislativo viene scelto direttamente dall'elettoreato.

La posizione costituzionale del Presidente venne progressivamente valorizzata in seguito a tre ordini di ragioni. Da un lato lo stato federale assunse una posizione sempre più rilevante rispetto agli stati membri che lo compongono: il processo di accentramento che si è svolto è andato soprattutto a beneficio dell'esecutivo federale. Dall'altro, gli Stati Uniti, a partire dalla fine del secolo scorso, sono usciti da un lungo isolamento internazionale e si sono progressivamente affermati come potenza egemone a livello mondiale: la gestione della politica estera e della politica militare era già formalmente, in ampia misura, competenza del capo dell'esecutivo. Infine, la crisi economica degli anni trenta concorse a consolidare la convinzione che spettasse all'esecutivo presidenziale affrontare l'emergenza utilizzando poteri sempre più ampi tradizionalmente ritenuti propri del Congresso. Sarebbe tuttavia inesatto pensare che si sia sempre operata una concentrazione di potere a vantaggio dell'esecutivo presidenziale. La conoscenza della storia costituzionale⁽¹⁹⁸⁾ indica piuttosto una serie di oscillazioni fra

(198) Tra gli studi di storia costituzionale statunitense, cfr.: McILWAIN C.M., *The American Revolution: a Constitutional Interpretation*, New York, 1923; McLAUGHLIN A.C., *A Constitutional History of the United States*, New York, 1953; HOLCOMBE A.M., *Our More Perfect Union: from 18th Century Principles to 20th Century Practice*, Cambridge, 1950; SWISHER C.B., *American Constitutional Developments*, Boston, 1954; GORBEL S., *Constitutional History and Constitutional Law*, CoLR, 938, p. 555; BAILYN B., *The Ideological Origins of the American Revolution*, 1967; FREEDMAN L.M. e SCHEIDER H.N. (a cura di), *American Law and the Constitutional Order, Historical Perspectives*, Cambridge, 1978.

una prevalenza presidenziale e una prevalenza congressuale. Un più attento esame della posizione dei due organi aiuta a comprendere come in realtà esista per i medesimi una interdipendenza e una possibilità di condizionamento reciproco.

a) Il Congresso.

La costituzione (art. 1) conferisce il potere legislativo federale ad un organo parlamentare, denominato Congresso⁽¹⁹⁹⁾, di natura bicamerale. Il Senato è formato da due rappresentanti per ogni stato membro (originariamente eletti dalle locali assemblee legislative e poi, in seguito all'adozione del 17° emendamento del 1913, eletti dal corpo elettorale, sempre su base statale), che vengono rinnovati per un terzo ogni due anni. È normalmente presieduto dal Vice-presidente degli Stati

La celebrazione del bicentenario della costituzione del 1787 ha comprensibilmente favorito una ricca produzione di studi storici e di storia costituzionale in particolare, che ha approfondito soprattutto le tematiche delle originarie concezioni del costituzionalismo e del federalismo. In materia ci limitiamo a ricordare LEVY L.W. e MAHONEY D.J. (a cura di), *The Framing and Ratification of the Constitution*, New York-London, 1987; KAMMEN M., *A Machine that would Go of Itself: The Constitution in American Culture*, New York, 1987; BALL T. e PODOCK J.G.A. (a cura di), *Conceptual Change and the Constitution*, Lawrence, 1988; CONLEY P.T. e KAMINSKI J.P., *The Constitution and the States: The Role of the Original Thirteen in the Framing and Adoption of the Federal Constitution*, Madison, 1988. Per uno studio sulle due rivoluzioni liberali del secolo si veda HIGONNET P., *Sister Republic: The Origins of French and American Constitutionalism*, Cambridge e London, 1988.

Sull'adeguatezza attuale di una costituzione datata, cfr. SUNDQUIST J.L., *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, 1986.

(199) Sul Congresso, cfr.: HAYNES G.H., *The Senate of United States: Its History and Practice*, Boston, 1938; RIDGICK F.M., *The United States Congress: Organization and Procedure*, Washington, 1949; WALKER H., *The Legislative Process*, New York, 1948; PEABODY R.L. e POLSBY N.W., *New Perspectives of the House of Representatives*, Chicago, 1963; HINKLEY B., *The Seniority System in Congress*, Bloomington, 1971; VOLTERRA S., *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, 1965; HARRIS J.P., *The Advice and Consent of the Senate*, New York, 1953; IDEM, *Congress and the Legislative Process*, 2° ed., New York, 1972; RIPLEY R.B., *Power in the Senate*, New York, 1969; PATTERSON S.C., *Semi-Sovereign Congress*, in AA.VV., *The New American Political System*, Washington, 1978; SUNDQUIST J.L., *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, 1981; MANN TH. E. e ORNSTEIN N.J. (a cura di), *The New Congress*, Washington, 1981; FENNO R.F., *The United States Senate: A Bicameral Perspective*, Washington, 1982; SINKLER B., *Majority Leadership in the U.S. House*, Baltimore, 1983; SMITH S.S. e DEERING C.J., *Committees in Congress*, Washington, 1984; OLESZEK W.J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington, 1984.

Uniti, ma è prevista anche la nomina al suo interno di un « presidente *pro-tempore* » che possa sostituirlo in caso di assenza o di assunzione della carica presidenziale. La Camera dei rappresentanti, che è presieduta da uno *Speaker*, risulta invece formata su base nazionale, in modo proporzionale alla popolazione degli stati (ma con un numero fisso di 435 seggi), da deputati con mandato biennale.

Dal punto di vista della composizione, si nota dunque una marcata distinzione fra le due camere, essendo la rappresentatività del Senato relativa agli stati membri e quella della Camera dei rappresentanti maggiormente connessa agli interessi generali della popolazione. Dal punto di vista funzionale, invece, per quanto attiene allo svolgimento dell'attività legislativa, il ruolo delle due camere è prevalentemente paritario, avendo la Camera dei rappresentanti una sola prerogativa dell'iniziativa di legge relativamente all'imposizione di tributi, fatta comunque salva anche in questa materia la facoltà del Senato di proporre emendamenti e di concorrere all'approvazione finale. Un ulteriore elemento di diversificazione funzionale fra le due camere è fornito dall'attribuzione esclusivamente al Senato del potere di approvazione sia nelle nomine presidenziali dei funzionari federali, compresi i segretari preposti ai vari dicasteri amministrativi ed i giudici della Corte Suprema, sia, con una maggioranza dei due terzi, dei trattati internazionali conclusi dal Presidente.

Entrambi i rami del Congresso svolgono di regola il loro lavoro tramite commissioni permanenti specializzate per materia (*Standing Committees*) o tramite commissioni costituite di volta in volta specialmente ai fini di inchiesta (*Investigating Committees*). Una commissione intercamerale ha il compito di appianare i contrasti circa l'approvazione dei testi di legge (*Committee of Conference*)⁽¹⁰⁰⁾.

Le due camere del Congresso, inoltre, condividono il ruolo costituzionale di organo della c.d. giustizia politica, potendo la sola Camera dei rappresentanti promuovere la procedura di *impeachment* e porre in stato di accusa, per tradimento, corruzione o altri gravi reati, il Presidente, che verrà giudicato esclusivamente dal Senato, il quale in tale ipotesi è presieduto dal presidente della Corte suprema.

⁽¹⁰⁰⁾ Per un recente esame del funzionamento del quale cfr. LONGLEY L.D. e LOSZEK W.J., *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress*, New Haven e London, 1989.

Un ulteriore importante competenza dell'intero Congresso consiste nella revisione costituzionale per la validità della quale è previsto (art. 5) un meccanismo complesso ed articolato che, semplificando, richiede il concorso di una maggioranza dei due terzi dei membri delle due camere federali e dei tre quarti degli stati membri⁽¹⁰¹⁾.

b) Il Presidente.

La costituzione (art. 2) attribuisce al Presidente⁽¹⁰²⁾ la titolarità

⁽¹⁰¹⁾ Per un esame approfondito del procedimento di revisione costituzionale cfr. OLIVETTI RASON N., *La dinamica costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova, 1984.

⁽¹⁰²⁾ Sul Presidente e il suo gabinetto, cfr.: HINSDALE M., *A History of the President's Cabinet*, Ann Arbor, 1911; CORWIN E.S., *The President: Office and Powers 1787-1957*, New York, 1957; KOENIG L.W., *The Chief Executive*, New York, 1968; FINER H., *The Presidency: Crisis and Regeneration*, Chicago, 1960; FENNO R.F., *The President's Cabinet*, Cambridge, 1959; D'ONOFRIO F., *La posizione dei ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti*, Napoli, 1966; CROBIN T.E. e SANFORD D.G. (a cura di), *The Presidential Advisory System*, New York, 1969; HOBBS E.H., *Behind the President: A Study of Executive Office Agencies*, Washington, 1954; HELLER F.H., *The Presidency: A Modern Perspective*, New York, 1960; HENRY L.L., *Presidential Transitions*, Washington, 1960; ROSSITER C., *The American Presidency*, New York, 1960; NEUSTADT R.E., *Presidential Power: The Politics of Leadership*, 3^a ed., New York, 1976; HARGIS D.E. e JOHNSTON L.D. (a cura di), *The President: Role and Power*, Chicago, 1965; KALLERBACH J., *The American Chief Executive: the Presidency and the Governorship*, New York, 1966; WARREN S. (a cura di), *The American President*, Englewood Cliffs, 1967; QUINN-JONES M., *American Presidents and the Presidency*, New York, 1968; HIRSCHFIELD R.S. (a cura di), *The Power of Presidency: Concepts and Controversy*, New York, 1968; WILDAVSKY A. (a cura di), *The Presidency*, Boston, 1969; VINYARD D., *The Presidency*, New York, 1971; BERGER P., *Executive Privilege*, Cambridge, 1974; CORWIN E.S. e KOENIG L.W., *The Presidency Today*, New York, 1956; SCHLESINGER A.M. Jr., *The Imperial Presidency*, Cambridge, 1973 (trad. it., *La Presidenza imperiale*, Milano, 1980); THOMAS N.C. e BAADH H., *The Institutionalized Presidency*, Dobbs Ferry, 1972; DUNN C.W. (a cura di), *The Future of the American Presidency*, Morristown, 1975; WAYNE S.J., *The Legislative Presidency*, New York, 1978; CROBIN T. E., *The State of the Presidency*, 2^a ed., Boston, 1980; MORGANSTON C.E., *The Appointing and Removal Power of the President of the United States*, Westport, 1976; BRESSETTE J.M. e TULLIS J. (a cura di), *The Presidency in the Constitutional Order*, Baton Rouge, 1981; NATHAN R.P., *The Administrative Presidency*, New York, 1983. Sul vice-presidente cfr.: WAUGH E.W., *Second Counsel: The Vice-Presidency*, Indianapolis, 1956; WILLIAMS I.G., *The American Vice-Presidency*, Indianapolis, 1956; WILLIAMS I.G., *The American Vice-Presidency*, Washington, 1954; IDEM, *The Rise of the Vice-Presidency*, Washington, 1956; HATCH L.C., *A History of the Vice-Presidency of the United States*, (1934), (a cura di SHOUF E.L.), Westport, 1970; LIGHT P.C., *Vice-Presidential Power: Advice and Influence*

del potere esecutivo, precisando inoltre che egli « avrà cura della piena osservanza delle leggi ». In particolare, non solo vengono a coincidere nella figura costituzionale in esame tanto il ruolo di capo dello stato quanto quello di capo dell'esecutivo⁽³⁰²⁾, ma anche deve essergli riconosciuta sul piano propriamente politico una posizione di marcata preminenza nella determinazione dell'indirizzo di governo in virtù del fatto di non essere scelto dal parlamento ma di ricevere una diretta investitura nazionale dal corpo elettorale.

Il Presidente ed il Vice-presidente, infatti, sono eletti⁽³⁰³⁾ per un mandato di quattro anni (originariamente non sottoposto ad alcun limite quanto alla possibilità di conferma, mentre attualmente, in seguito all'adozione del 22° emendamento costituzionale nel 1951, è stata stabilita l'ineleggibilità per più di due volte) attraverso una procedura che solo formalmente è a doppio grado: in ogni stato vengono eletti degli « elettori presidenziali » (tanti quanti sono i deputati e senatori di ogni stato) i quali successivamente, riuniti in un organo federale *ad hoc*, l'*Electoral College*, designano il Presidente e il Vice-presidente. Tuttavia, poiché i due grandi partiti (repubblicano e democratico)

in *the White House*, Baltimore, 1984. Sulla riorganizzazione dell'apparato esecutivo cfr. BRAUER C.M., *Presidential Transitions: Eisenhower through Reagan*, New York e London, 1986.

⁽³⁰²⁾ Sulla peculiarità del significato di tale duplice ruolo cfr. RESCIGNO G.U., *Art. 87, 1° c.*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1978, p. 149 ss.

⁽³⁰³⁾ Sulle elezioni presidenziali, cfr.: OGDEN D.M. e PETERSON A.L., *Electing the President*, S. FRANCISCO, 1968; POLSBY N. e WILDAVSKY A.B., *Presidential Elections: Strategies of American Electoral Politics*, New York, 1971; VILLARI S., *L'elezione del presidente nel sistema costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, 1961; VELLONE M., *Il collegio elettorale e gli stati nella elezione del presidente degli Stati Uniti, Prospettive di riforme, in Rassegna di diritto pubblico*, 1972, p. 82 ss.

Sulle elezioni presidenziali con particolare riferimento alle riforme introdotte per le elezioni primarie e alle proposte variamente effettuate, cfr.: RANNEY A., *Turnout and Representation in Presidential Primary Elections*, APSR, 1972, p. 21 ss.; IDEM, *Participation in American Presidential Nomination*, Washington, 1977; IDEM, *The Federalization of Presidential Primaries*, Washington, 1978; MAISEL L. e LIEBERMAN G.J., *The Impact of Electoral Rules on Primary Elections: the Democratic Presidential Primaries in 1976*, in MAISEL L. e COOPER J. (a cura di), *The Impact of Electoral Process*, Beverly Hills, 1977, p. 39 ss.; CRASAR J.W., *Presidential Selection, Theory and Development*, Princeton, 1979; DAVIS J.W., *Presidential Primaries, Road to the White House*, Westport, 1980; TORRATI R., *Il sistema istituzionale e la procedura di elezione del Presidente degli Stati Uniti*, in BOLLETTIERI BOSINELLI R.M. (a cura di), *U.S. Presidential Election 1984*, Bologna, 1986.

hanno già in precedenza individuato i propri candidati, attraverso apposite convenzioni nazionali, nel momento in cui gli elettori votano per gli elettori presidenziali sanno già che questi ultimi al momento della successiva votazione si limiteranno a scegliere i candidati proposti dai rispettivi partiti.

Come capo dell'esecutivo, il Presidente, dal quale dipende tutta l'amministrazione federale, si avvale di propri fiduciari, che non possono essere membri del Congresso né partecipare alle sue riunioni, e che vengono preposti, peraltro con l'approvazione del Senato (di norma concessa), ai singoli dicasteri amministrativi. La riunione periodica di questi collaboratori presidenziali - fra i quali assume un certo rilievo il Segretario di stato, posto al vertice del Dipartimento di stato e incaricato per le relazioni estere - avviene a livello di gabinetto; ma deve precisarsi che quest'ultimo non costituisce un organo formale dotato di una propria autonomia sul piano giuridico o soltanto politico, essendo la titolarità presidenziale della funzione esecutiva assolutamente esclusiva e personale, disponendo il Presidente anche della facoltà di revoca dall'incarico di tutti i suoi collaboratori. In particolare, il Presidente si avvale di un Ufficio esecutivo (*Executive Office of the President*), integrato da una serie variabile di organi consultivi permanenti, competenti per settore, fra i quali un rilievo speciale è stato acquisito dal Consiglio per la sicurezza nazionale.

Una attribuzione costituzionale molto importante è quella che concerne il comando supremo delle forze armate, del quale è esclusivo titolare il Presidente, che ne ha fatto un uso determinante anche ai fini di un'accentuazione delle sue prerogative di direzione della politica estera, nonostante la competenza formale di dichiarazione di guerra sia riconosciuta espressamente solo al Congresso⁽³⁰⁴⁾.

⁽³⁰⁴⁾ Sulla direzione presidenziale della politica estera e militare cfr.: NEGRI G., *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, 1964, p. 93 ss.; RADWAY L.I., *Foreign Policy and National Defence*, Glenview, 1969; TAYLOR REVELEY W., *Presidential War-Making: Constitutional Prerogative or Usurpation*, VILR, 55, 1969, p. 1251 ss.; MORGAN H.P., *Presidential War-Making*, BOLR, 50, 1970, p. 31 ss.; JOHNSON R.A., *The Administration of U.S. Foreign Policy*, Austin e London, 1971; HENKIN L., *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, 1972; BERGER R., *The Presidential Monopoly of Foreign Relations*, MILR, 4, 1972-73, p. 7 ss.; AA.VV., *Organizing the Government to Conduct Foreign Policy: the Constitutional Questions*, VILR, 61, 1975, p. 747 ss.; BEAUTE J., *Le problème de la limitation des compétences du Président des États*

Deve notarsi anche che la costituzione federale riconosce al Presidente uno strumento formale di condizionamento nei confronti del Congresso, attribuendogli un potere di veto sospensivo delle leggi approvate dal parlamento, il quale può superare l'opposizione presidenziale solo tramite un'ulteriore votazione ma a maggioranza dei due terzi⁽³⁰¹⁾.

c) La Corte suprema.

Le particolari esigenze di coordinamento e uniformità proprie della struttura federale dell'ordinamento statunitense hanno determinato la creazione di un potere giudiziario federale, articolato in organi giurisdizionali di prima e seconda istanza su tutto il territorio federale e unificato al vertice nella Corte suprema (art. 3), che funge anche da vertice del sistema delle corti degli stati membri per ciò che concerne le questioni di diritto federale che sorgono di fronte a giudici statali. Quest'ultima è formata da otto giudici ed un presidente (*Chief Justice*), tutti designati dal Presidente degli Stati Uniti, col gradimento del Senato, e nominati a vita per garantire in tal modo una loro indipendenza dal potere politico^(302a).

Unité en matière d'opérations militaires, RGDIP, 4, 1976, p. 1 ss.; HAMON F., *La loi du 7 novembre 1973 sur les pouvoirs de guerre du Président des États-Unis et du Congrès*, in *Mélanges G. Burdeau*, Paris, 1977, p. 539 ss.; FRANK T.M. e WEISSBAND E., *Foreign Policy by Congress*, New York-Oxford, 1979; REPOSO A., *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto costituzionale statunitense*, Padova, 1983; TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983.

⁽³⁰¹⁾ Sui rapporti Presidente-Congresso cfr.: HERRING P., *Presidential Leadership: the Political Relations of Congress and the Chief Executive*, New York, 1940; CHAMBERLAIN L.H., *The President, Congress and Legislation*, New York, 1946; NEUSTADT R.E., *Presidency and Legislation: the Growth of Central Clearance*, APSR, 1954, p. 641 ss.; HARRIS J.P., *Congressional Control of Administration*, Washington, 1964; POLSBY N., *Congress and the Presidency*, Englewood Cliffs, 1964; DE GRAZIA A. e SCHLESINGER A.M., *Congress and the Presidency: their Role in Modern Times*, Washington, 1967; FISHER L., *President and Congress: Power and Policy*, New York, 1972; BINKLEY W.E., *President and Congress*, New York, 1962; KOHNG L.W., *Congress and the President*, Glenview, 1965; TUNG A., *Le couple Président - Congrès dans la vie politique des États Unis d'Amérique*, in *Mélanges G. Burdeau*, cit. p. 561, ss.; FISHER L., *The Politics of Shared Power*, Washington, 1981; MISCUSINO M., *Le procedure del bilancio federale degli Stati Uniti*, Roma, 1981; KING A. (a cura di), *Both Ends of the Avenue, the Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s*, Washington, 1983; PYLE C.H. e PIOUS R.M., *The President, Congress and the Constitution, Power and Legitimacy in American Politics*, New York, 1984; AMYONIAU C.J., *The Executive Veto*, London, 1988.

^(302a) Sulla procedura di nomina dei giudici federali cfr. TREBE L.H., *God Save This*

La Corte suprema⁽³⁰³⁾, che funge da giurisdizione d'appello, sia in diritto che in fatto, nei confronti dei tribunali federali che le sono subordinati, ha una competenza esclusiva in diversi casi, fra i quali la risoluzione dei conflitti di competenza fra stati e fra questi e lo stato centrale.

La Corte suprema ha svolto, pur al di fuori di un'esplicita attribuzione di potere da parte costituzionale, e pertanto non senza perplessità soprattutto d'ordine politico, un'importante funzione di controllo di costituzionalità delle leggi, contribuendo in modo determinante - attraverso le proprie sentenze che secondo il principio dello *stare decisis* vincolano l'intero sistema giurisdizionale, nonché, per consuetudine, gli organi d'indirizzo - all'evoluzione dell'ordinamento, soprattutto nel senso di un costante adeguamento dell'originaria carta costituzionale alle esigenze variabili di una società soggetta a continue, rapide e profonde trasformazioni.

Honorable Court, New York, 1985; ABRAMSON H.J., *Justices and Presidents: A Political History of Appointments to the Supreme Court*, New York e Oxford, 1985; IDEM, *The Judicial Process*, New York e London, 1986; TONIATTI R., « Appointing Power » e indirizzo politico: le recenti nomine del Presidente Reagan alla Corte Suprema, QC, 1987, p. 187 ss.

⁽³⁰³⁾ Sulla Corte suprema cfr.: SCHWARTZ B., *The Supreme Court*, New York, 1957; SWISHER C.B., *The Supreme Court in Modern Role*, New York, 1958; HYNDMAN C.S., *The Supreme Court on Trial*, New York, 1963; SCHMERTZ G.A., *Constitutional Politics*, New York, 1960; VOLTERRA S., *L'indipendenza del giudice negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1970; IDEM, *Il modo di nomina dei giudici federali negli Stati Uniti in raffronto all'indipendenza della Corte*, GC, 1966, p. 321 ss.; CASPER J.D., *The Supreme Court and National Policy Making*, APSR, 1976, p. 50 ss.; BUCKEL A.M., *The Least Dangerous Branch*, Indianapolis, 1962; IDEM, *The Supreme Court and the Idea of Progress*, 2 ed., New Haven, 1978; MILLER A., *The Supreme Court: Myth and Reality*, Westport, 1978; ELY J.H., *Democracy and Distrust, a Theory of Judicial Review*, Cambridge, 1980; ABRAMSON H.J., *The Judicial Process*, 2 ed., New York, 1986; PERRY M.J., *The Constitution, the Courts, and Human Rights: an Inquiry into the Legitimacy of Constitutional Policymaking by the Judiciary*, New Haven, 1982; CHOPER J.H., *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*, Chicago e London, 1980; O'BRIEN D.M., *Storm Center: The Supreme Court in American Politics*, New York e London, 1986; COX A., *The Court and the Constitution*, Boston, 1987; SUGAN B.H., *The Supreme Court's Constitution: An Inquiry Into Judicial Review and Its Impact on Society*, New Brunswick e Oxford, 1987; REHNQUIST W.H., *The Supreme Court: How It Was, How It Is*, New York, 1987; WASSY S.L., *The Supreme Court in the Federal Judicial System*, Chicago, 1988; McDOWELL G.L., *Curbing the Courts: The Constitution and the Limits of Judicial Power*, Baton Rouge e London, 1988; FISHER L., *Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process*, Princeton, 1988; WELLINGTON H.H., *Interpreting the Constitution: The Supreme Court and the Process of Adjudication*, New Haven, 1990; TREBE L.H. and DORF M.C., *On Reading the Constitution*, Cambridge, 1991.

d) *I collegamenti fra esecutivo e legislativo.*

Anche se esecutivo e legislativo sono formalmente separati, i collegamenti fra i due « poteri », già previsti sul piano formale, si sono di fatto rivelati inevitabili e hanno messo in risalto in certi casi la debolezza del Presidente.

Il Presidente, oltre a quanto previsto espressamente dalla costituzione (direzione dell'esecutivo, titolarità delle competenze in materia di politica estera e della difesa, potere di messaggio al Congresso, inamovibilità da parte del Congresso non essendo configurabile un voto di sfiducia, potere di veto sospensivo delle leggi), ha in pratica sviluppato una propria iniziativa legislativa verso il Congresso, tramite l'elaborazione di proposte da parte della sua amministrazione che formalmente vengono presentate da membri del Congresso o inoltrate tramite raccomandazioni contenute nei suoi messaggi, tra cui quello annuale « sullo stato dell'Unione » è un vero e proprio programma legislativo. Inoltre, ha sviluppato l'istituto degli accordi esecutivi (*executive agreements*) con stati terzi, che nella sostanza sono veri trattati ma non necessitano dell'assenso del Senato. Ha aumentato i suoi poteri normativi previa delega parlamentare specialmente nel settore delle negoziazioni commerciali con l'estero. Ha stabilito contatti permanenti col parlamento, tramite i membri del gabinetto in seno alle commissioni del Congresso.

D'altra parte, la posizione del Presidente è a volte soltanto apparentemente di preminenza. Infatti: la complessità della macchina statale tende a riservare il potere decisionale sostanziale a molti degli organi di « consulenza » del Presidente che mantiene solo un potere formale; molti organismi pubblici (Commissioni amministrative con compiti altresì di natura normativa e giurisdizionale)⁽²⁰⁷⁾, pur essendo formati da membri di nomina presidenziale, godono di ampia autonomia e quando sono finanziati dal Congresso tendono a sentirsi dipendenti più da quest'ultimo che dal Presidente; sovente la proposta (*draft*) da sottoporre in via mediata al Congresso proviene direttamente dalle singole amministrazioni più che dalla presidenza; in seguito alla giuri-

sprudenza della Corte e a una legge del Congresso molte attribuzioni presidenziali vengono delegate ai singoli segretari (ministri) che le attuano attraverso propri regolamenti (*executive orders*)⁽²⁰⁸⁾.

Restano poi i poteri del Congresso, che secondo la costituzione e la sua pratica attuazione si risolvono in una limitazione dei poteri presidenziali: voto delle leggi di finanziamento della politica governativa che sostanzialmente comporta un controllo politico sull'esecutivo; interventi delle commissioni parlamentari che, attraverso udienze conoscitive (*hearings*) e la facoltà assistita da sanzioni penali di convocare funzionari dell'amministrazione, controllano in modo molto approfondito la politica federale⁽²⁰⁹⁾; facoltà di esercizio dell'*impeachment* nei confronti dei funzionari federali e dello stesso Presidente⁽²¹⁰⁾.

Da tutto quanto esposto discende chiaramente come, contro le apparenze e contro una radicata convinzione, il Presidente è lungi dall'essere un « monarca repubblicano », dividendo i poteri di indirizzo con il Congresso ed essendo limitato dalla stessa burocrazia governativa⁽²¹¹⁾.

e) *L'opposizione nel Congresso.*

Il Presidente incontra limiti anche a causa dell'opposizione in seno al Congresso, ma la funzione oppositoria presenta aspetti sostanzialmente diversi da quelli noti alle forme di governo parlamentare.

Negli Stati Uniti un'antitesi effettiva fra governo e opposizione ed una competizione fra i partiti si ha solo al di fuori del parlamento, soprattutto durante la campagna elettorale per le elezioni presidenziali. In tale limitato periodo di tempo il partito del presidente e il partito del presidente alternativo ingaggiano una serrata lotta elettorale, richiamando alla memoria in qualche modo la competizione tra primo ministro uscente e leader dell'opposizione britannica in occasione del loro appello all'elettorato⁽²¹²⁾. Si deve, tuttavia, precisare che anche in questa

(207) Cfr.: PATRONO M., *Sistema dei Regulatory Powers e Corte Suprema Federale*, Milano, 1974; IDEM, *L'attività normativa dell'esecutivo - pubblica amministrazione negli Stati Uniti*, DS, 1974, p. 19 ss.

(208) Cfr.: ELIA L., *Forma di governo e procedimento legislativo*, cit., passim; ZINOV C.J., *Il controllo dell'esecutivo da parte del Congresso*, BICP, I, 1967, p. 77 ss.

(209) Cfr.: CARLASSARE L., *Responsabilità penale dell'esecutivo e forme di governo. L'impeachment* negli Stati Uniti, RTDP, 1970, p. 442 ss.

(210) Cfr. in tal senso PATRONO M., *Monarchia repubblicana: una formula discutibile*, DS, 1975, p. 155 ss.

(211) Sulla distinzione fra partito del presidente e partito del candidato della opposizione, cfr.: MCGREGOR BURNS J., *Presidential Government. The Crucible of Leader-*

(206) Cfr.: TESAURO P., *Le Independent Regulatory Commissions*, Napoli, 1966.

circostanza i partiti non assumono una chiara posizione ideologica, né tantomeno si impegnano su una precisa piattaforma programmatica, a differenza di quanto avviene invece durante la fase elettorale in Inghilterra.

I partiti procedono infatti, almeno di regola, ad una serie di enunciazioni di carattere essenzialmente negativo o di critica del partito avversario e non già ad una chiara e positiva indicazione di un programma; per tale ragione, la determinazione della piattaforma non assume mai un carattere vincolante nei confronti degli organi di governo espressi dal partito di maggioranza. Una volta eletto il Presidente, in seno al Congresso non si forma una netta contrapposizione fra partito del Presidente ed opposizione, in quanto, a causa del sistema del rinnovo parziale della rappresentanza, il Presidente si può trovare di fatto privo dell'appoggio della maggioranza e deve quindi cercare adesione alla propria linea politica anche tra gli esponenti del partito che dovrebbe considerarsi di opposizione. Anzi, le difficoltà di assicurarsi un sostegno incondizionato del proprio partito hanno spinto molti presidenti a cercare l'aiuto del partito di opposizione in modo che il *bipartisan support* alla politica presidenziale finisce per caratterizzare sovente l'indirizzo della presidenza, mentre il *super-party-consensus* è stato di regola incoraggiato facendo ricorso alle esigenze di salute pubblica motivanti le decisioni presidenziali di politica della difesa e di politica estera. Tale circostanza appare facilmente comprensibile se si considera la sostanziale mancanza a livello federale di omogeneità ideologica e unità organizzativa esistente nell'ambito dei partiti, che si presentano come realtà veramente radicate solo all'interno di ciascuno stato membro. La diversa situazione economica e sociale dei singoli stati nonché la

vastità del territorio incidono in maniera rilevante sulla fisionomia dei due partiti oggi esistenti, rendendo difficili in ognuno di essi atteggiamenti stabili ed omogenei. È quindi improprio voler distinguere, in sede parlamentare, fra opposizione e maggioranza governativa, in quanto entrambe si fondono impercettibilmente in un sistema di coalizioni, di negoziazioni, di compromessi in cui non si può dire che un gruppo governa ed un altro si trova stabilmente all'opposizione. Tale distinzione appare, d'altronde, difficilmente utilizzabile soprattutto nei periodi in cui Presidenza, Senato e Camera dei rappresentanti siano controllati da un diverso partito.

In questo quadro la funzione oppositoria, e quindi quella di controllo sull'operato dell'esecutivo, è esercitata di volta in volta da singoli o da gruppi di esponenti parlamentari o addirittura da uno dei due rami del parlamento. Ciò tuttavia non si traduce in una azione di freno poco incisiva e scarsamente efficace, come la mancanza di una forza politica omogenea ed organizzata potrebbe far credere. Anzi, l'esistenza di un potere di investigazione affidato in via normale a tutti gli *Standing Committees*, ma reso più penetrante in relazione a specifiche materie attraverso la creazione di speciali *Investigating Committees*, permette a gruppi relativamente ridotti di parlamentari (cementati da interessi comuni di tipo personale, regionale, settoriale, ideologico, ecc.) di esercitare un controllo minuzioso sull'attività, specie amministrativa, dell'esecutivo⁽¹³³⁾. L'esistenza di un potere di controllo, paradossalmente più incisivo di quello esistente nei paesi a forma di governo parlamentare, trova la sua ragione d'essere nell'importanza del ruolo assunto dall'opinione pubblica che ha fatto sì che questa sia talora considerata come un quarto potere. A ciò si aggiunga la rilevanza del tutto particolare che il fenomeno dei gruppi di pressione assume nel sistema nord-americano. Tale fenomeno rappresenta il risultato più immediato di quella mobilità di organizzazione che caratterizza la società americana e si traduce in rilevanti condizionamenti sia nell'ambito della vita interna dei partiti sia nei confronti degli organi dello stato⁽¹³⁴⁾.

ship, New York, 1965, p. 171 ss. Va tuttavia notato che negli ultimi anni la posizione dei partiti americani si è ulteriormente indebolita mentre si sono rafforzate le posizioni dei singoli candidati al Congresso in virtù dei mezzi tecnici ed economici messi a loro disposizione e in particolare a causa del meccanismo di finanziamento delle campagne elettorali che va a beneficio dei candidati e non dei partiti (*Federal Election Act* del 1971, riformato nel 1974 e 1976). Cfr.: BURDHAM W.D., *American Politics in the 1970s: Beyond Party?*, in MAISEL L. e SACKS P.M. (a cura di), *The Future of Political Parties*, Beverly Hills-London, 1975, p. 238 ss.; RANNEY A., *The Political Parties: Reform and Decline*, in KING A. (a cura di), *The New American Political System*, Washington, 1978, p. 213 ss.; PASQUINO G.F., *Un caso di ingovernabilità: gli Stati Uniti d'America*, in *Il Mulino*, 266, 1979, p. 816; GOLDWIN R.A. (a cura di), *Political Parties in the Eighties*, 2 ed., Washington, 1981; A.A.VV., *La governabilità degli Stati Uniti*, Milano, 1983; TIERNEY R. (a cura di), *Gli Stati Uniti fra primato e incertezza*, Bologna, 1983; WATTEMBERG M.P., *The Decline of American Political Parties 1952-1980*, Cambridge, 1984. Sul fenomeno dei partiti minori e dei candidati indipendenti, cfr. ROSENSTONE S.J., BISH R.L., LAZARUS E.H., *Third Parties in America. Citizen Response to Major Party Failure*, Princeton, 1984. Va anche ricordato che negli Stati Uniti il ruolo dei due tradizionali partiti non è mai stato seriamente contestato da altri partiti e che, in particolare, non si è mai posto il problema della consistenza di partiti c.d. antisistema, che tuttavia sono stati oggetto di una normativa penale *ad hoc*. Cfr.: REPOSO A., *La disciplina dell'opposizione anticonstituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padova, 1977, p. 187 ss.

(133) Sull'incremento del ruolo del controllo svolto dal Congresso nei confronti della presidenza negli anni più recenti, cfr.: WATSON H.L., *Congress Steps Out: A New Look at Congressional Control of the Executive*, 1975, p. 982 ss.; LEES J., *Reorganization and Reform in Congress. Legislative Responses to Political and Social Change*, GO, 2, 1973, p. 195 ss.; ZEIDENSTEIN H.G., *The Reassertion of Congressional Power: New Curbs on the President*, PSQ, 3, 1978, p. 393 ss.; HAMILTON L.H. e VAN DUSEN M.H., *Making the Separation of Powers Work in Foreign Affairs*, 1978, I, p. 17 ss.; SCHNEIDER J., *Ideological Coalitions in Congress*, Westport, 1979; FISHER L., *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, Princeton, 1985.

(134) Sul fenomeno politico e sulla disciplina giuridica dei gruppi di pressione, lobbies e P.A.C. (*Political Action Committees*), cfr.: SCHATT SCHNEIDER E.E., *The Semi-Sovereign People*, New York, 1960; BERRI J.M., *Lobbying for the People*, Princeton, 1977; ORNSTEIN N.J., e ELDER S., *Interest Groups, Lobbyings and Policymaking*, Washington, 1978; SABATO L.J., *Pop Power: Inside the World of Political Action Committees*, New York, 1984; MALBIN M.J., *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington, 1978.

I rilievi che precedono permettono di comprendere meglio la finalità che la funzione di controllo del Congresso può perseguire. Occorre innanzitutto notare che, a causa della rigida separazione tra i poteri che caratterizza la forma di governo presidenziale, la funzione di controllo del Congresso sull'attività dell'esecutivo non può certo produrre quegli effetti che il concetto tradizionale di controllo presuppone nel regime parlamentare. Infatti, non esistendo una responsabilità politica da far valere non è possibile neanche applicare la sanzione consistente nella rimozione del governo che non goda più dell'appoggio di una maggioranza in seno al Congresso. L'esercizio dei poteri di controllo, non essendo finalizzato alla sostituzione del governo in carica, mira a condizionare la politica presidenziale e a provocare un atteggiamento più o meno ostile da parte dell'opinione pubblica nei confronti della politica governativa che si potrà successivamente tradurre in uno spostamento dell'elettorato in senso sfavorevole al partito del Presidente.

29. - LA FORMA DI GOVERNO FRANCESE.

La costituzione francese del 1958 disciplina una forma di governo che concilia gli istituti del governo parlamentare con un rafforzamento della posizione del presidente della repubblica (tradizionalmente definita forma di governo « semipresidenziale »); definizione in realtà non corretta a cui sembra preferibile quella di governo « a tendenza presidenziale ».⁽¹²³⁾

Per comprendere la ragione per cui si decise di indebolire la posizione del parlamento rafforzando ad un tempo quella del presidente della repubblica occorre ricordare lo stato di gravissima crisi in cui si era venuta a trovare la Francia durante la vigenza della costituzione del 1946 - che prevedeva una forma di governo parlamentare nel quadro di un pluripartitismo « estremo » - e in particolare in occasione della guerra algerina che portò al pronunciamento militare del maggio 1958 e all'appello al generale De Gaulle il 1° giugno seguente. Subito dopo, il 3 giugno, l'Assemblea nazionale conferì al generale i pieni poteri per sei mesi e quindi incaricò il governo di preparare un progetto di costituzione da sottoporre a referendum.

⁽¹²³⁾ Che la forma di governo originariamente prevista nel 1958, nonostante tutti i correttivi fosse fondamentalmente parlamentare, data la disciplina in costituzione della collaborazione parlamento-governo, è affermato, ad es., dal CHANTREBOUT B., *Droit constitutionnel*, cit., p. 490.

La costituzione, elaborata secondo un complesso iter⁽¹²⁴⁾, e infine approvata dal corpo elettorale anche dei territori della Unione francese, bilanciava istituti del governo parlamentare (responsabilità politica del governo e irresponsabilità del presidente) a soluzioni presidenzialiste (presidente non eletto dal parlamento, ministri non membri delle camere, ampi poteri presidenziali svincolati da controfirma). In seguito, con la riforma costituzionale connessa al referendum del 6 novembre 1962⁽¹²⁵⁾ vennero modificati gli articoli 6 e 7 della costituzione introducendosi la elezione popolare diretta del presidente della repubblica e dandosi quindi via libera ad una lettura presidenziale della costituzione. Il presidente, secondo la concezione gollista, era destinato ad essere l'unico organo competente a detenere e delegare l'autorità dello stato. L'Assemblea nazionale, anch'essa eletta dal popolo, si trovava in una posizione di svantaggio, in quanto frazionata in diversi gruppi politici e in quanto nel suo ambito esisteva una maggioranza presidenziale disposta a tollerare una interpretazione estensiva delle competenze presidenziali. Si consolidava dunque, anche se con qualche incertezza, una versione presidenziale della costituzione che si protrasse fino al 1981, anno in cui l'alternanza manifestatasi nel controllo della presidenza della repubblica faceva sorgere l'interrogativo circa il mantenimento o meno da parte di un presidente socialista della prassi instaurata dalla presidenza gollista. L'esperienza che ne è seguita ha confermato la tendenza presidenziale fino alle elezioni legislative del 1986, che hanno visto il formarsi di una maggioranza parlamentare collegata al Primo ministro e non più (anche) al Presidente, creandosi così un difficile equilibrio fra governo e capo dello stato.

⁽¹²⁴⁾ Sui lavori preparatori cfr.: WALDIE M., *Note pratique sur la publication des travaux préparatoires de la constitution*, RDPSP, 1960, p. 83 ss.; BERLIA G., *Les travaux préparatoires de la constitution*, ivi, 1967, p. 503 ss.; HAMON F., *Regards nouveaux sur les origines de la Vème République*, ivi, 1975, p. 415 ss.

⁽¹²⁵⁾ La riforma fu attuata non facendo ricorso all'art. 89 in tema di revisione (voto distinto e concorde delle due camere a maggioranza semplice, seguito da referendum popolare, a meno che il presidente non decida di sottoporre il progetto di revisione alle due camere riunite in Congresso che devono approvarlo a maggioranza dei tre quinti), bensì ricorrendo all'art. 11, che prevede la sottoposizione presidenziale a referendum di un progetto di legge « concernente l'organizzazione dei pubblici poteri ». Il generale De Gaulle preferì fare ricorso immediato all'elettorato violando la disposizione specifica in tema di revisione. Cfr.: BERLIA G., *Le problème de la constitutionnalité du referendum du 28 octobre 1962*, RDPSP, 1962, p. 936 ss.; BARTOLINI S., *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna, 1981.

a) Il Presidente della repubblica.

Secondo la costituzione del 1958 ⁽¹¹⁸⁾ il Presidente veniva eletto per sette anni da un collegio di ottantamila elettori (i parlamentari, i membri dei Consigli di dipartimento e delle Assemblies dei territori d'oltremare e i delegati dei Consigli municipali), ma l'emendamento del 1962 introdusse la « elezione popolare diretta » (a doppio turno con ballottaggio fra i due candidati maggiormente votati, ove nella prima votazione nessuno avesse ottenuto la maggioranza assoluta) (art. 6 e 7), svincolando la scelta da una qualsiasi investitura parlamentare ed accentuando l'indipendenza e la preminenza del potere presidenziale che diveniva espressione immediata della sovranità popolare. Il Presidente della repubblica secondo l'art. 5 è l'arbitro destinato a salvaguardare il regolare funzionamento dei poteri pubblici, ma una simile qualificazione non esprime che in modo approssimativo la rilevanza del potere che veniva a concentrarsi nel capo dello stato.

I suoi poteri (art. 8 e ss.) sono molto estesi, soprattutto tenuto conto dell'esclusione dell'obbligo della controfirma ministeriale esplicitamente previsto dalla costituzione (art. 19) per l'esercizio di quelli che chiaramente implicano non solo un ruolo arbitrale bensì la titolarità di una funzione d'indirizzo politico: così il Presidente nomina il Primo ministro e accetta le dimissioni del Governo presentategli da quest'ultimo, indica il referendum su taluni progetti di legge, può sciogliere l'Assemblea nazionale dopo aver ascoltato il Primo ministro e i presidenti delle due camere, può inviare messaggi al parlamento (dei

quali viene data lettura in assemblea senza però poter dar luogo a dibattito), può deferire al Consiglio costituzionale (di cui nomina tre membri ed il presidente) l'esame preliminare della costituzionalità di progetti di legge e di impegni di natura internazionale. In casi di grave emergenza assume di sua iniziativa poteri eccezionali, concentrando in sé quelli degli altri organi costituzionali, ma senza poter sciogliere l'Assemblea nazionale (art. 16).

L'assenza della controfirma ministeriale comporta che il Presidente nell'esercizio dei poteri sopra indicati non è politicamente responsabile verso il parlamento, salvo configurare al riguardo una responsabilità politica nei confronti del corpo elettorale.

Fra gli altri poteri del Presidente, per i quali è invece prevista la controfirma ministeriale e quindi l'assunzione di responsabilità parlamentare da parte del governo, sono da ricordare la promulgazione delle leggi (di cui può richiedere il riesame parlamentare che non esige alcuna maggioranza qualificata) e la firma delle ordinanze e dei decreti deliberati in Consiglio dei ministri, la presidenza delle riunioni di quest'ultimo (nonché dei consigli e comitati superiori della difesa nazionale), la nomina alle più alte cariche dello stato, il comando delle forze armate. Quanto alla conduzione delle relazioni internazionali si è di fatto consolidata una nozione di potere riservato (*domaine réservé*) che contribuisce in ampia misura ad accentuare la preminenza presidenziale ⁽¹¹⁹⁾.

(118) Sulla forma di governo nella costituzione del 1958, cfr.: CHATELAIN J., *La nouvelle constitution et le régime politique de la France*, Paris, 1959; GOGUEL F., *Reflexions sur le régime présidentiel*, RFSP, 1962, p. 289 ss.; LAVAU G., *Reflexions sur le régime politique de la France*, RFSP, 1962, p. 813 ss.; VEDEL G., *Vers le régime présidentiel*, RFSP, 1964, p. 20 ss.; THAY H., *Le régime présidentiel en France*, Paris, 1967; GALBOTTI S., *La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V repubblica*, Milano, 1960; LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato, I, Il sistema francese*, 2ª ed., Milano, 1984; NEGRI G., *La Francia: una repubblica semipresidenziale*, in AA.VV., *Democrazia atlantica*, Roma, 1978, p. 81 ss.; LAVROFF D.G., *Le système politique français. La V République*, 2ª ed., Paris, 1979; LECLERCQ C., *Droit constitutionnel*, cit., p. 396 ss.; MAUS D. (a cura di), *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V République*, Paris, 1978; VOLPI M., *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979; BÉDARAY C.-ÉMERY C.-SEURIN J.L., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1983; TRICOT B. e HADAS-LEBIEZ R., *Les institutions politiques françaises*, Paris, 1985.

(119) Sul presidente della repubblica cfr.: BERLIA G., *Le président de la République dans la constitution de 1958*, RDPSP, 1959, p. 71 ss.; AVRIL P., *Un président pour quoi faire?*, Paris, 1962; IDEM, *Les modifications relatives à l'élection du Président de la République française*, RDPSP, 1975, p. 1263 ss.; DENQUIN J.M., *Reflexions sur la durée du mandat présidentiel*, RDPSP, 1975, p. 1359 ss.; BÉLANGER M., *Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat*, RDPSP, 1979, p. 1265 ss.; MASOT J., *La présidence de la République*, Paris, 1977. Sulle competenze presidenziali, cfr.: MAESTRI J.C., *Les messages présidentiels en France*, RDPSP, 1964, p. 392 ss.; BERLIA G., *L'application de l'article 16 de la constitution et les rapports entre le parlement et le gouvernement*, RDPSP, 1961, p. 1029 ss.; DI QUAL L., *Le pouvoir réglementaire du chef de l'état sous la Vème République*, *Annales de la Faculté de Droit de Lille*, 1965, p. 31 ss.; PRÉVOST J.F., *Le droit référendaire dans l'ordonnement juridique de la constitution de 1958*, RDPSP, 1977, p. 5 ss.; RIALS S., *La Présidence de la République*, Paris, 1981; DINDIAS M., *Le renforcement des pouvoirs du Chef de l'Etat dans la démocratie parlementaire*, Paris, 1982; PINELLI C., *Capo dello stato e governo nel sistema e nell'esperienza della V Repubblica*, DS, 1981, I, p. 31 ss.; AVRIL P., *La responsabilité du Chef de l'Etat sous la V République*, RDPSP, 1988, p. 77 ss.

b) *Il governo.*

Conformemente a quanto avviene nelle forme di governo parlamentare, il governo (art. 20 e ss.)⁽³²⁰⁾ determina e svolge la politica nazionale, dirige l'amministrazione civile e militare ed è responsabile verso l'Assemblea nazionale. Un ruolo di preminenza al suo interno spetta al Primo ministro che ha il compito di dirigere l'azione governativa (art. 21). D'altra parte, contrariamente a quanto è connaturale alla forma di governo parlamentare, la costituzione stabilisce la incompatibilità fra il ruolo di parlamentare e quello di membro del governo; il che, se favorisce la tecnicizzazione delle mansioni ministeriali, accentua però ulteriormente la separazione fra potere esecutivo e legislativo. Per quel che concerne i rapporti nell'ambito dell'esecutivo la preminenza del capo dello stato è inequivocabile: il Presidente sceglie il Primo ministro e quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni è limitato dall'obbligo di consultare il Presidente che realmente esplica la funzione di direzione ed impulso della vita politica.

Tuttavia, va precisato che in seguito alla divaricazione verificatasi fra Presidente e governo dopo le elezioni del 1986, in base ai cui risultati la maggioranza parlamentare non è più coincidente con l'area della maggioranza che aveva espresso il Presidente, si è manifestata la tendenza ad una valorizzazione delle rispettive competenze presidenziali e governative, con possibilità di conflitti in seno all'esecutivo.

c) *Il parlamento.*

Il parlamento è bicamerale (art. 24 e ss.)⁽³²¹⁾. L'Assemblea nazio-

⁽³²⁰⁾ Sul primo ministro e sul governo, cfr.: CLAISSE A., *Le premier ministre de la V^e République*, Paris, 1972; ANTONI P. e J.D., *Les ministres de la V^e République*, Paris, 1976; MASSOT J., *Le chef du gouvernement en France, La documentation française, Notes et études documentaires*, n. 4537-4538, 1979; LONG M., *Les services du Premier Ministre*, Paris, 1981; QUERMONNE J.L., *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, 1980; LAPONCE J.A., *The Government of the Fifth Republic. French Political Parties and the Constitution*, Westport, 1976.

⁽³²¹⁾ Sul parlamento cfr.: AVRIL P., *Il parlamento della V^e repubblica*, Milano, 1976; BLAMONT E., *Il parlamento nell' costituzione francese del 1958*, BICP, I, 1969, p. 83 ss.; GUCHARD AYOUS F., ROUSSEAU G., GRANGE J., *Études sur le Parlement de la V^e République*, Paris, 1965; BÉDIGARAY C. e EMERY C., *Le contrôle parlementaire*, RDPSP, 1973, p. 1633 ss.; DARET Y., *La présidence des assemblées parlementaires*, Paris, 1965; DEMICHEL A., *De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire*, RDPSP,

nale è eletta per cinque anni tramite collegi uninominali con sistema maggioritario a doppio turno. Il Senato rappresenta le unità territoriali, ed è eletto per nove anni, rinnovandosi per un terzo ogni tre anni, con un procedimento in due fasi, in collegi coincidenti con i dipartimenti, da un collegio elettorale formato dai deputati, dai membri dei Consigli di dipartimento e dai delegati dei Consigli comunali. Se rispetto alla costituzione del 1946 il Senato ritrova gran parte delle sue prerogative, occorre ricordare come Assemblea nazionale e Senato non si trovino su di uno stesso piano. In particolare, per quel che concerne il controllo politico del governo, una netta prevalenza è attribuita all'Assemblea nazionale (questione di fiducia e mozione di censura rientrano nella esclusiva competenza di quest'ultima), e egualmente avviene in caso di perdurante conflitto in tema di approvazione di un testo legislativo (quando il governo può chiedere una decisione definitiva all'Assemblea nazionale).

Il peso politico delle camere è comunque compreso dal ruolo predominante dell'esecutivo. Infatti la legislazione parlamentare viene limitata ai settori previsti in costituzione (art. 34), restando inteso che per le rimanenti ipotesi interviene il governo con propri regolamenti (art. 37). Tale restrizione è accentuata dal fatto che in alcuni casi il parlamento fissa con legge solo i principi fondamentali⁽³²²⁾.

1960, p. 616 ss.; ANCEL F., *Les incompatibilités parlementaires sous la V^e République*, Paris, 1975; LAVROFF D.G., *Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République*, RDPSP, 1971, p. 1429 ss.; WALINE J., *Les groupes parlementaires*, RDPSP, 1961, p. 813 ss.; MAILL H., *Les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale*, RDPSP, 1970, p. 1005 ss.

Sul Senato in particolare, cfr.: ROCHE J., *Le Sénat dans la constitution de 1958*, RDPSP, 1959, p. 1126 ss.; GEORGEL J., *Le Sénat dans l'adversité*, Paris, 1968; DELCAMP A., *Le rôle législatif du Sénat*, RDPSP, 1972, p. 1175 ss.; ROULEY G., *La place du Sénat dans les institutions de la V^e République*, Paris, 1965; MASTIAS J., *Le Sénat de la V^e République: réforme et renouveau*, Paris, 1980.

⁽³²²⁾ Sulla ridefinizione dei rapporti fra normazione parlamentare e governativa cfr.: WALINE M., *Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958*, RDPSP, 1960, p. 699 ss.; DE SOTO J., *La loi et le règlement dans la constitution du 4 octobre 1958*, RDPSP, 1959, p. 240 ss.; BRACHET B., *La délimitation des domaines respectifs de la loi et du règlement dans la constitution du 4 octobre 1958*, Paris, 1965; COTTERET J.M., *Le pouvoir législatif en France*, Paris, 1962; FAVOREU L., *La délégalisation des textes de forme législative par le Conseil Constitutionnel*, in *Mélanges Waline*, II, Paris, 1974, p. 429 ss.; PEZANT J.L., *Contribution à l'étude du pouvoir législatif dans la Constitution de 1958*, in *Mélanges G. Bardeau*, Paris, 1977, p. 455 ss.; MORANGE G., *La bifurcation des textes dans la constitution du 4 octobre 1958*, in *Recueil Dalloz-Sirey*,

La costituzione ha avuto anche un'incidenza non indifferente sull'autonomia parlamentare. I regolamenti interni sono preventivamente sottoposti al vaglio di costituzionalità del Consiglio costituzionale, le commissioni permanenti sono state ridotte al numero di sei e le loro prerogative sono state circoscritte, in quanto nell'esame dei testi di legge presentati dal governo possono limitarsi a proporre emendamenti all'assemblea senza poter inoltrare proposte sostitutive; la facoltà di proporre emendamenti che spetta ai singoli parlamentari è sottoposta a varie limitazioni, consentendosi al governo di chiedere un voto unico sul testo globale che lo stesso ha proposto, ottenendo di evitare il voto dell'emendamento (art. 40 e ss.)⁽³²³⁾.

d) I rapporti parlamento-governo.

Quanto al rapporto fiduciario parlamento-governo (art. 49), equivocamente la costituzione non prevede un necessario voto di fiducia iniziale, mentre stabilisce che il governo si dimetta ove colpito da mozione di censura proposta da almeno un decimo dei deputati e approvata a maggioranza assoluta dei membri della Assemblea. In realtà la « fiducia » presidenziale sostanzialmente assorbe la « fiducia » parlamentare: la scelta e la sorte del Primo ministro rientrano più nella discrezionalità del Presidente che non nella volontà assembleare che solo può ricorrere al macchinoso congegno della mozione di censura. Numerose altre disposizioni insistono sulla stabilità del governo e privilegiano le sue iniziative legislative (art. 48)⁽³²⁴⁾. La posizione del parlamento è anche limitata dalla facoltà riconosciuta al Presidente su

Chron. p. 21 ss.; IDEM, *Une catégorie juridique ambiguë: les principes généraux du droit*, RDPSP, 1977, p. 761 ss.; PIERRE M., *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958. Rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels*, Paris, 1981.

⁽³²³⁾ CERVATI A., *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi col « voto bloccato » nella V repubblica francese*, GC, 1969, p. 2711 ss.

⁽³²⁴⁾ Sui rapporti parlamento-governo, cfr.: VEDER G., *Les rapports entre l'exécutif et le législatif*, RFSP, 1958, p. 909 ss.; PARODI J.L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la V^e République*, Paris, 1972. Sulla stabilità governativa, cfr.: MATHIOT A., *La stabilité gouvernementale en France sous la V^e République*, in *Il Politico*, 1962, p. 313 ss.; AMSON D., *La démission des ministres sous la IV^e et la V^e République*, RDPSP, 1975, p. 1563 s.; PEGORARO L., *Il governo in parlamento. L'esperienza della V Repubblica francese*, Padova, 1983.

iniziativa governativa o su proposta congiunta delle camere di procedere a referendum sui progetti in tema di « organizzazione dei pubblici poteri » e su altre importanti materie (art. 11).

e) Il Consiglio costituzionale.

Oltre ad altri organi (Consiglio economico e sociale, Consiglio superiore della magistratura, Alta corte di giustizia) la costituzione ha previsto un Consiglio costituzionale (art. 56 e ss.), formato da nove membri - designati per un terzo, rispettivamente, dal Presidente della repubblica, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal Presidente del Senato - che restano in carica nove anni, integrati dagli ex presidenti della repubblica. Il Consiglio ha importanti attribuzioni di garanzia costituzionale: controllo sulle elezioni parlamentari e sullo svolgimento del referendum, parere preventivo sulla autoassunzione presidenziale dei poteri di eccezione ex art. 16, controllo di costituzionalità antecedente alla promulgazione o adozione delle leggi o dei regolamenti parlamentari⁽³²⁵⁾. In relazione alle leggi organiche e ai regolamenti parlamentari, il controllo del Consiglio non è facoltativo, ossia attivabile su iniziativa di uno dei soggetti competenti, bensì obbligatorio.

La composizione dell'organo, le modalità della sua attivazione e soprattutto il carattere esclusivamente preventivo del suo intervento sulle leggi parlamentari suggeriscono di inquadrare il Consiglio costitu-

⁽³²⁵⁾ Sul Consiglio costituzionale e sulle sue attribuzioni cfr.: DUPUIS G., GEORGEL J., MOREAU J., *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1970; FAVOREU L. e PHILIP L., *Le Conseil constitutionnel*, Paris, 1978; GOGUEL P., *Le Conseil constitutionnel*, RDPSP, 1979, p. 5 ss.; DE GRANDMAISON G. e BOULTE M.F., *Le contrôle des élections législatives par le Conseil constitutionnel*, *Recueil Dalloz-Sirey*, Chron. 1973, p. 53; LUCHAIRE F., *Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés du citoyen*, in *Mélanges Waline*, II, Paris, 1974, p. 570 ss.; IDEM, *Le Conseil Constitutionnel est-il une juridiction?*, RDPSP, 1979, p. 27 ss.; PHILIP L., *Les attributions et le rôle du Conseil Constitutionnel en matière d'élections et de référendum*, RDPSP, 1962, p. 46 ss.; IDEM, *Le port du contrôle exercé par le Conseil Constitutionnel*, RDPSP, 1974, p. 531 ss.; IDEM, *L'élargissement de la saisine du Conseil Constitutionnel*, AJDA, 1975, p. 15 ss.; NOCILLA D., *I recenti tentativi di revisione costituzionale in Francia e l'attribuzione alle minoranze del potere di adire il Conseil Constitutionnel*, GC, 1975, p. 3491; BALAT J.C., *La nature juridique du contrôle de constitutionnalité des lois dans le cadre de l'article 61 de la Constitution de 1958*, Paris, 1983; FAVOREU L., *L'influence de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur les différentes branches du droit*, in *Mélanges L. Hamon*, Paris, 1982, p. 235 ss.; FAVOREU L. e PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 3^e ed., Paris, 1984; POUILLAIN B., *La pratique française de la justice constitutionnelle*, Paris, 1990; ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, 1990.

zionale nel modello politico di controllo di costituzionalità. Del resto, la sua introduzione nella Costituzione del 1958 corrispondeva proprio all'intento di prevedere un ulteriore strumento di protezione della ripartizione della funzione legislativa primaria fra Parlamento e Governo. Tuttavia a partire da una importante decisione del 1971 (in tema di libertà di associazione), il Consiglio ha adottato un atteggiamento innovativo che lo ha portato a svolgere un ruolo significativo - che consente almeno sotto il profilo del funzionamento di assimilarlo a un organo di giustizia costituzionale di tipo accentrato - di protezione dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini: il Consiglio ha infatti avviato in quell'occasione la giurisprudenza del c.d. «blocco di costituzionalità», in virtù della quale controlla la legittimità delle leggi con ricorso ai parametri sostanziali offerti dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789) e dal Preambolo della Costituzione del 1946 (dove si fa fra l'altro menzione dei «principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica»), entrambi richiamati dal Preambolo della Costituzione del 1958⁽¹⁰⁴⁾.

A partire dall'anno 1982 il Consiglio costituzionale ha dovuto pronunciarsi su importantissime questioni concernenti l'assetto politico-istituzionale: oltre alle pronuncie relative alle grandi riforme sulle nazionalizzazioni e sulla decentralizzazione, si sono avute decisioni di notevole rilevanza soprattutto sulle leggi finanziarie (pronuncie del dicembre 1981 e del giugno e dicembre 1982).

L'accresciuto numero delle leggi sottoposte al controllo di costituzionalità e la sistematicità dell'intervento, unitamente ad una estensione della discrezionalità interpretativa, si è tradotto in un aumento del potere spettante al giudice costituzionale. Il controllo di costituzionalità delle leggi ordinarie, nonostante lo sviluppo subito dopo la legge costituzionale di riforma del 29 ottobre 1974, rimaneva negli anni passati l'eccezione, tendendo invece oggi a divenire sistematico: in materia finanziaria, ad esempio, al Consiglio costituzionale sono state sottoposte non solo le due leggi finanziarie del 1982 e del 1983, ma anche quasi tutte le leggi finanziarie di rettifica. Per quanto riguarda in particolare la possibilità riconosciuta dalla citata legge del 1974 a 60

⁽¹⁰⁴⁾ Sulla recente proposta di revisione costituzionale volta a introdurre anche un tipo di controllo successivo su ricorso incidentale (poi respinta) cfr. ZANON N., *L'eccezione d'inconstituzionalità in Francia: una riforma difficile*, Torino, 1990.

deputati o a 60 senatori di deferire le leggi al Consiglio costituzionale, si è constatato fino al 1981 un uso limitato di tale facoltà da parte della opposizione socialista, mentre, al contrario, tra il 1981 e il 1986 i parlamentari della coalizione centrista rimasta all'opposizione sino alle elezioni legislative del marzo 1986 hanno fatto più largo uso di tale impugnativa. L'utilizzazione estensiva del diritto riconosciuto ai parlamentari dall'art. 61 comma 2° della costituzione del 1958 ha portato il giudice costituzionale a modificare la giurisprudenza su numerosi punti per evitare il moltiplicarsi delle decisioni di non-conformità a costituzione.

f) L'attuazione della costituzione.

La costituzione del 1958, specialmente dopo la riforma del 1962 che prevedeva l'elezione popolare diretta del presidente, ha funzionato per alcuni anni in senso presidenziale, valorizzando al massimo la parte relativa al ruolo di indirizzo del Presidente della repubblica. In questo periodo (presidenze De Gaulle e Pompidou, 1958-1974) l'istituto della presidenza ha in pratica messo in ombra il parlamento, accentuandosi al massimo le competenze previste: ricorso ai poteri eccezionali, appello diretto al popolo tramite l'uso plebiscitario del referendum, preminenza del rapporto fiduciario primo ministro-presidente rispetto a quello primo ministro-assemblea, netta subordinazione del primo ministro al presidente⁽¹⁰⁵⁾.

La lettura presidenziale della costituzione è stata possibile non soltanto in virtù delle norme costituzionali attributive di competenza al Presidente ma anche a causa della circostanza per cui negli anni ricordati il Presidente in carica era anche leader della maggioranza nell'Assemblea nazionale e della coalizione di partiti compresa nella UDR. In tal modo si spiega la accentuata subordinazione al suo indirizzo e del governo e della maggioranza.

Dopo un lungo periodo di preminenza presidenziale, l'inizio della presidenza di Giscard d'Estaing sembrò comportare la rivalutazione della componente parla-

⁽¹⁰⁵⁾ Sulla evoluzione della forma di governo della V° repubblica, cfr.: GIGOUZ J., *Essai sur la pratique de la V° République*, Paris, 1968; DUVERGIER M., *Le istituzioni dopo De Gaulle*, *BICP*, 1, 1972, p. 125; GIOVANNACCOSI D., *Il presidente della repubblica e il governo nella prassi della V° repubblica francese*, *GC*, 1973, p. 2752 ss.; BOISSOU M., *La pratique référendaire en France*, *RIDC*, 2, 1976, p. 265 ss.; BACOT G., *De bipartitisme dans la constitution de la V° République*, *RDPSP*, 1978, p. 21 ss.; COTTA M., *Paris et Parlement sous la V° République*, in *Pouvoirs*, 4, 1978, p. 17 ss.; CHANTERBOUT B., *Droit constitutionnel*, cit., p. 491 ss.; FAVOREU L. (a cura di), *Nationalisations et constitution. Textes, documents et commentaires*, Paris, 1982; SUR S., *La vie politique en France sous la V° République*, 2° ed., Paris, 1982; GIOVANNELLI A., *Aspetti della V° Repubblica, da De Gaulle a Mitterand*, Milano, 1984.

mentare. La legge di revisione costituzionale del 29 ottobre 1974 riconobbe ai parlamentari il diritto di ricorrere al Consiglio costituzionale per far accertare l'incostituzionalità di una legge, offrendo così alla opposizione un rimedio d'appello contro il prevalere della maggioranza: fu modificato l'art. 61 della costituzione riconoscendo tale facoltà a sessanta deputati o a sessanta senatori. Un'intesa fra Presidente, Primo ministro e ufficio di presidenza della Assemblea nazionale introdusse, senza riforme del regolamento parlamentare, un'ora settimanale di interrogazioni con risposta orale, previo preavviso di una sola ora, da rivolgersi in presenza dell'intero gabinetto ministeriale. Opposizione e maggioranza si vedevano riconoscere lo stesso tempo. Contemporaneamente, venivano migliorati i mezzi ispettivi già previsti dal regolamento: il governo consentiva agli alti funzionari di deporre di fronte alle commissioni permanenti, venivano nominate alcune commissioni di inchiesta, veniva disposta una sollecita risposta alle interrogazioni scritte, veniva migliorato il lavoro legislativo⁽¹⁷⁾.

Una rivalutazione del parlamento discendeva, oltre che da una iniziale volontà del Presidente, dalla frattura cretasi nella maggioranza presidenziale in cui la componente gollista (UDR e quindi RPR) tentava di assumere un ruolo autonomo rispetto a quella giacquliana (repubblicani indipendenti e quindi UDF) (fino a sfociare nella crisi aperta dalle dimissioni del Primo ministro Chirac nel 1976), cui faceva riscontro un rafforzamento dei partiti della sinistra (PS e PCF). Quest'ultimo elemento, particolarmente evidente dopo le elezioni presidenziali del 1974 e quelle amministrative del 1976, rendeva palese la bipolarizzazione della vita politica francese fra il blocco dei due partiti di centro e quello dei due partiti di sinistra.

L'indebolimento della maggioranza presidenziale in parlamento portò ad un rafforzamento del ruolo del Primo ministro che poteva far meglio valere le potenzialità insite nel testo costituzionale (quanto ai rapporti parlamento-governo) e, ad un tempo, ad un ripensamento del ruolo del presidente della repubblica che nell'approssimarsi delle elezioni legislative del 1978, temendo di trovarsi con una maggioranza parlamentare non presidenziale, cominciò a fare appello alle norme costituzionali che prevedevano il suo ruolo di arbitro e garante, mirando a collocarsi *super partes*. Le elezioni del 1978 confermarono la maggioranza centrista e rafforzarono la presidenza della repubblica che tornava immediatamente alla interpretazione presidenziale della costituzione.

Nel maggio 1981 si verificò la storica *alternanza*: nel quadro della struttura gollista un esponente della sinistra venne eletto presidente e subito operò sulla linea tracciata in passato, preoccupandosi di ottenere una propria maggioranza in seno alla Assemblea nazionale tramite uno scioglimento anticipato. L'elettorato confermò nelle elezioni legislative del giugno la scelta delle presidenziali (e quindi non si verificò la temuta crisi istituzionale provocata dalla presenza in parlamento di una maggioranza antipresidenziale).

A partire dalla metà dell'anno 1982 e soprattutto nella primavera del 1983 la

(17) GHANTEROUT B., *Droit constitutionnel*, cit., p. 561 ss.

sinistra conobbe un momento di crisi di consenso, crisi confermata in seguito alle consultazioni elettorali del giugno 1984 (elezioni per il Parlamento europeo) e del marzo 1985 (elezioni amministrative). In questo contesto si arrivò alle elezioni del 16 marzo 1986 che hanno rivestito una eccezionale importanza per diversi motivi: per la prima volta nella sua storia la sinistra arrivava al termine normale della legislatura; per la prima volta nella storia della V^a Repubblica i deputati venivano eletti mediante un sistema elettorale proporzionale (voluto dal Presidente Mitterrand) e non con scrutinio uninominale maggioritario a due turni; sempre per la prima volta, le elezioni regionali tenutesi contemporaneamente alle legislative venivano svolte a suffragio universale e diretto; infine; per la prima volta nella storia della V^a Repubblica, la vittoria dei partiti di destra portava al governo un Primo ministro di uno schieramento politico in opposizione a quello del capo dello stato.

Le elezioni del 16 marzo 1986 aprivano la possibilità di una alternanza politica soltanto parziale, non potendo mettere fine al ciclo instauratosi nel 1981. Se infatti con queste consultazioni si è avuto il ritorno al governo della coalizione di centro-destra, e in particolare del *leader* di tale coalizione, Chirac, la figura del Presidente della repubblica non sembrava essere stata intaccata in modo sostanziale, nonostante il prodursi di un nuovo, potenziale terreno di scontro con il Primo ministro, con il quale veniva avviata una difficile « coabitazione » istituzionale: si trattava di una situazione post-elettorale complessa, che richiedeva un'attenta interpretazione in vista del successivo appuntamento elettorale previsto in occasione delle presidenziali del 1988. Si assisteva in realtà alla coesistenza di un presidente socialista e di un governo appartenente all'area del centrodestra, apparendo entrambe le parti pronte a valersi dei poteri e delle attribuzioni previste dalla costituzione: in particolare nei primi mesi immediatamente successivi all'instaurazione di questa coabitazione si è avuto un difficile compromesso che ha reso possibile una collaborazione fondata su una serie di reciproche necessarie concessioni fra i due centri di potere istituzionali. In proposito va tenuto presente che, alla luce del testo costituzionale, il Presidente della repubblica non è in grado di impedire al Primo ministro, che si appoggia sulla propria maggioranza parlamentare, di mettere in opera il suo programma; mentre, d'altra parte, il capo dello stato avrebbe la possibilità di esercitare il proprio ruolo di arbitro, bloccando l'intero sistema e rimettendosi al giudizio degli elettori. A titolo di esempio, è da rilevare che per fare approvare all'Assemblea Nazionale la nuova legge elettorale del maggio 1986, che ha riportato la Francia al sistema maggioritario, dopo la breve stagione del sistema proporzionale, il Primo ministro si è servito degli strumenti eccezionali offertigli dalla costituzione, facendo uso dell'articolo 49, comma 3°, che gli consente di far passare una legge senza voto, se non c'è mozione di censura, censura peraltro presentata dai socialisti, ma respinta nonostante l'appoggio - non richiesto - del *Front National* di estrema destra e del partito comunista.

La situazione di precario equilibrio istituzionale subiva una nuova svolta con le elezioni presidenziali dell'8 maggio 1988: la conferma alla guida della presidenza - tra l'altro, per la prima volta nella storia della V^a Repubblica - di François Mitterrand e la nomina del socialista Michel Rocard a Palazzo Matignon ponevano fine al biennio di

« coabitazione » che aveva contribuito, da un lato, al consolidarsi delle attribuzioni - prevalentemente sul piano legislativo - del parlamento e del ruolo arbitrale del Consiglio costituzionale e, dall'altro, a delineare, secondo criteri meno egemonici la figura del capo dello stato.

A seguito delle elezioni legislative del 5 e 12 giugno 1988 - indette dal Presidente Mitterrand immediatamente dopo la formazione del primo governo Rocard per tentare un riavvicinamento tra la maggioranza presidenziale e quella parlamentare - il Partito Socialista riportava alla Assemblée nazionale la maggioranza relativa dei voti ed il governo rassegnava le dimissioni.

Con il secondo governo Rocard (28.6.1988), sostanzialmente analogo al precedente, il sistema istituzionale sembrava essersi definitivamente allontanato dalla formula della coabitazione e dall'esperienza diarchica per riportarsi entro gli schemi del modello semipresidenziale (1074).

30. - LA FORMA DI GOVERNO TEDESCA.

La Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) del 1949 ha previsto uno stato federale a forma di governo parlamentare (1075). In precedenza, nel 1919 la Germania aveva scelto una costituzione in cui gli istituti del governo parlamentare si fondevano con quelli del governo presidenziale, costituzione eliminata con l'affermarsi dello stato nazionalsocialista tramite l'approvazione, formalmente costituzionale, della legge di

(1074) Sul fenomeno della « coabitazione », cfr. CIRIELLO P., *Primi bilanci della « coabitazione » in Francia*, *DS*, 2, 1989, p. 347 ss.; IASELLI R., *La « coabitazione » in Francia e le sue conseguenze politico-istituzionali (1986-1988)*, *QC*, 1, 1990, p. 175 ss.

(1075) Sulle istituzioni previste dalla legge fondamentale tedesca cfr.: SCHRAMM T., *Staatsrecht*, 3 voll.; Köln, 1972, e 2° ed. del 1° vol., 1977; STEIN E., *Lehrbuch des Staatsrechts*, 6° ed., Tübingen, 1978; HESSE K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 12° ed., Karlsruhe, 1980; MAJONE T., *Deutsches Staatsrecht*, 22° ed., München, 1978; ELLWEIN T., *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 4° ed., Opladen, 1977; IDEM, *Beiträge zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, in MÜCK J. (a cura di), *Verfassungsrecht*, Opladen, 1975, p. 287 ss.; DOHRING K., *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2° ed., Frankfurt a.M., 1980; STERN K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, 2° ed., e II, München, 1984-1980; FORSTHOFF E., *La repubblica federale tedesca come stato di diritto e stato sociale*, *RTDP*, 1956, p. 547 ss.; LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato*, 4, *Il sistema tedesco*, 3° ed., Milano, 1986; MORTAYI C., *Le forme di governo*, cit., p. 275 ss.; BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione*, cit., p. 318 ss.; LAUMIERE P. e DEMICHELI A., *Les régimes parlementaires*, cit., p. 429 ss.; FROMONT M., *L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949*, in *Mélanges G. Bureau*, Paris, 1977, p. 661 ss.; IDEM, *RFA: les modifications apportées à la loi fondamentale depuis 1949*, in *Pouvoirs*, 7, 1978, p. 131 ss.; GRAWERT P., *Motimenti strutturali del federalismo nella RFT*, *DS*, 1978, p. 7

conferimento dei pieni poteri a Hitler del 23 marzo 1933 (1076); nell'ultimo dopoguerra la divisione in due parti vedeva l'istituzione all'est della Repubblica democratica tedesca, a regime socialista, e all'ovest della Repubblica federale.

La legge fondamentale riconosce largo spazio agli stati membri (*Länder*) come risulterà da un esame della forma di governo. In particolare, la costituzione precisa quali sono i settori affidati alla competenza legislativa esclusiva dello stato federale e quali a quella concorrente fra stato federale e *Länder*, restando i poteri residui di competenza dei *Länder*. Quanto alle competenze amministrative, queste spettano allo stato federale nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva, mentre per gli altri casi l'attuazione delle leggi federali spetta ai *Länder*. Le competenze giurisdizionali spettano quasi esclusivamente allo stato federale.

La legge fondamentale è stata più volte revisionata. Particolarmente importanti le modifiche introdotte con la legge 19 marzo 1956 in tema di forze armate (1077), e quelle introdotte con la Legge 24 giugno 1968 in tema di stato di

ss.; BENDA E., MAIHOFER W., VOGEL H.J., *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin-New York, 1983; BECKER F., *Grundzüge des öffentlichen Rechts*, 2° ed., München, 1983; ARNDT H.W., e RUDOLF W., *Öffentliches Recht. Grundriss für das Studium des Rechts und Wirtschaftswissenschaften*, München, 1983; ARNIM (VON) H.H., *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1984; KARPEN (a cura di), *The Constitution of the Federal Republic of Germany. Essays on the Basic Rights and Principles of the Basic Law with a translation of the Basic Law*, Baden-Baden, 1988; ISENBERG P.-KIRCHOF P., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I, Berlin, 1987.

In particolare sulla forma di governo parlamentare cfr.: MEYER H., *Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes*, *VVDStRL*, 33, 1975, p. 69 ss.; OPPERMAN T.L., cit., p. 7 ss.; RÖHRING H.H., voce *Parlamentarisches Regierungssystem*, in RÖHRING H.H. e SONTHEIMER K., *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, 1970, p. 347 ss.; SCHUMER U., *Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik*, *DStV*, 1974, p. 433 ss.; RAUSCH H., *Bundestag und Bundesregierung. Eine Institutionenkunde*, München, 1976; MÜLLER F., *Rechtsstaatliche Form Demokratische Politik. Beiträge zum öffentlichen Recht, Methodik, Rechts- und Staatstheorie*, Berlin, 1977; GREWE-LEYMARIE C., *Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, 1981; WYDOKEL D., *Das Publicum. Grundlagen und Entwicklung des öffentlichen Rechts und der deutschen Staatsrechtslehre*, Berlin, 1984.

(1076) SCHNEIDER H., *Das Ermächtigungsgesetz vom 24 März 1933*, in JASPER G. (a cura di), *Von Weimar zu Hitler: 1920-1933*, Köln, 1968, p. 405 ss.

(1077) Cfr.: BUSCH E., *Die Stellung des Bundesministers für Verteidigung nach Verhängung des Verteidigungsfalles*, *JZ*, 1961, p. 439 ss.; LOOSCH G., *Die Bundeswehrreform*

difesa (cap. X a) ⁽¹²¹⁾, che hanno rafforzato la posizione dell'esecutivo e hanno previsto possibili limitazioni alle competenze dei *Länder* e ai diritti fondamentali dei cittadini.

Venendo ad esaminare gli organi previsti dalla costituzione e le loro relazioni, si nota che anche la attuale forma di governo tedesca comporta una *netta prevalenza del governo* nel quadro del c.d. parlamentarismo maggioritario.

a) Il Presidente federale.

L'esecutivo vede la presenza di un Presidente federale, capo dello stato (art. 54 segg.), distinto dal governo (art. 62 segg.). Il presidente (*Bundespräsident*) ⁽¹²²⁾, eletto per cinque anni da apposita Assemblea federale formata dai membri del *Bundestag* e da altrettanti delegati dei *Länder*, è titolare di importanti competenze di intervento: nomina, senza controfirma, del cancelliere; scioglimento del *Bundestag*; proclamazione dello stato di emergenza legislativa; promulgazione delle leggi. Egli è sottoponibile a giudizio per violazione della costituzione e delle leggi di fronte al Tribunale costituzionale federale quando messo in stato di accusa da una delle camere.

b) Il Cancelliere.

Il cancelliere federale (*Bundeskanzler*) ⁽¹²³⁾, nominato dal presiden-

zung und der Fall des äusseren Notstandes (Verteidigungsfall), *DöV*, 1963, p. 252 ss.; SCHÜLE A., *Oberbefehl, Personalauswahl, Staatsnotstand*, *JZ*, 1955, p. 465 ss.

⁽¹²¹⁾ Cfr.: LEHGE C.O., *Notstandverfassung des Grundgesetzes, Kommentar*, Frankfurt, 1971; MAUNZ TH., *Deutsches Staatsrecht*, cit., p. 207 ss.; HESSE K., *Grundzüge*, cit., p. 284 ss.; STERN E., *Lehrbuch*, cit., p. 78 ss.; STERN K., *Das Staatsrecht*, II, cit., p. 1322 ss.; SCHMÖDER M., *Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates*, *AöR*, 1978, p. 121 ss.

⁽¹²²⁾ Sul presidente federale: LEISNER W., *Le président de la République de Bonn*, *RDSP*, 1958, p. 1033 ss.; WINKLER H.J., *Der Bundespräsident*, Opladen, 1967; GLEIM F., *Staatsoberhaupt und Regierungschef*, *ZfP*, 1959, p. 293 ss.; KUTSCH J., *Die Stellung des Bundespräsidenten nach Grundgesetz und Staatspraxis*, *NJW*, 1960, p. 1325 ss.; PERNTHALER P., *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*, *VVDStRL*, 25, 1967, p. 95 ss.; SPANNER H., *Zur Stellung des Staatsoberhauptes in Deutschland und Österreich seit 1918*, *DöV*, 1966, p. 619 ss.; MAURER H., *Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?*, *DöV*, 1966, p. 665 ss.; REIN H., *Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Regierung*, *JZ*, 1969, p. 573 ss.; LINK W., *Zur Lehre von der «neutralen Gewalt» des Staatsoberhauptes*, in *Acta Politica und Zeitgeschichte*, 1971, p. 3 ss.

⁽¹²³⁾ Sul cancelliere federale e sul governo: AMPHOUX J., *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, Paris, 1962; MÜNCH F.,

te sulla base della elezione del *Bundestag*, ha una netta prevalenza rispetto ai ministri e stabilisce l'indirizzo politico governativo (art. 65). Può essere rimosso, teoricamente, quando il *Bundestag*, votandogli la sfiducia, sia in grado di eleggere contemporaneamente a maggioranza assoluta un nuovo cancelliere (c.d. voto di sfiducia *costruttivo*, art. 67) ⁽¹²⁴⁾. Quando sia il cancelliere a chiedere la fiducia e il *Bundestag* la rifiuti, egli può anche chiedere al presidente la dichiarazione dello « stato di emergenza legislativa » che gli consentirebbe di operare per un semestre anche con la sola collaborazione della camera alta federale (*Bundesrat*) (art. 81).

Regime del voto di sfiducia « costruttivo », possibilità del ricorso allo « stato di emergenza legislativo », uniti agli espedienti della legislazione elettorale (clausola di sbarramento del 5%) indicano l'importanza attribuita dalla costituzione alla stabilità e autonomia del governo ⁽¹²⁵⁾.

c) Il parlamento.

Il parlamento è bicamerale ⁽¹²⁶⁾. Il Consiglio federale (*Bundesrat*) è

Die Bundesregierung, Frankfurt a.M., 1955; BÖCKING-ORDE E.W., *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1964; ELLWEIN T., *Regierung und Verwaltung*, I, Stuttgart, 1970; HEDDES W., *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, Tübingen, 1964; MAYNTZ R. e SCHLAPPE F. (a cura di), *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München, 1973; STAMMEN T. (a cura di), *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt, 1969; SCHMID R., *Aspetti attuali del governo nella RFT, RTDP*, 1980, p. 385 ss.; DANWITZ T. (VON), *Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers. Zur Kontrolllichte verordnungsgeberischer Entscheidungen*, Berlin, 1989.

⁽¹²⁴⁾ MÜLLER M., *Das konstruktive Misstrauensvotum*, *ZParl*, 1972, p. 275 ss.; DOMES J., *Regierungskrisen in Bund und Ländern seit 1949 und die Funktion des konstruktiven Misstrauensvotums*, in *Festschrift D. Störmer*, München, 1977, p. 53 ss.; BEKKE A.M., *Das konstruktive Misstrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes*, *ZParl*, 1977, p. 77 ss.

⁽¹²⁵⁾ QUANTO ALLA STABILITÀ DEI GOVERNI SI CONSIDERI CHE IN PIÙ DI TRENT'ANNI SI SONO aperte quattro crisi di governo per dimissioni spontanee (1962-1963-1966-1974) e che una sola volta (aprile 1972) è stato tentato senza successo il procedimento della sfiducia costruttiva da parte della CDU, passata alla opposizione. Sulla particolare stabilità del governo; cfr.: RIZZA G., *La cancelleria nel sistema di governo della Repubblica federale tedesca*, in SPAGNA MUSSO E. (a cura di), *L'organizzazione dell'esecutivo negli stati di democrazia parlamentare*, Milano, 1981.

⁽¹²⁶⁾ Sul parlamento e in particolare sul *Bundestag*, cfr.: LOEWENBERG G., *Parliament in the German Political System*, New York, 1966; RASCHKE J., *Der Bundestag im*

la camera degli stati (*Länder*) (art. 50 segg.). Ad essa partecipano delegati dei governi in numero rapportato alla popolazione per un totale di quarantacinque membri. La Camera federale (*Bundestag*) è eletta per quattro anni da tutti i cittadini, per metà utilizzando collegi uninominali con sistema maggioritario, a un solo turno, per l'altra metà col sistema proporzionale in collegi plurinominali a voti di lista (art. 38 e segg.).

La posizione del *Bundestag* è preferenziale. È soltanto nei confronti di tale camera che vige il rapporto fiduciario col cancelliere. Inoltre, tranne che per alcune materie di prevalente interesse dei *Länder*, in cui le due camere sono in posizione paritaria, il *Bundesrat* non può rifiutarsi, in pratica, di approvare i progetti passati al *Bundestag*. Ove lo facesse, esercitando un veto sospensivo, il *Bundestag*, con una seconda votazione a maggioranza qualificata, potrebbe comunque approvare definitivamente il testo contestato.

La costituzione si è preoccupata di stabilire rapporti di coordinamento fra le due camere utilizzando apposite commissioni. Ai sensi dell'art. 77, 2° comma è istituita una commissione di conciliazione, formata da membri delle due assemblee, col compito di esaminare i progetti di legge controversi e di sottoporre proprie proposte alle

parlamentarischen Regierungssystem, Berlin, 1968; TROSSMAN H., *Parlamentrecht und Praxis des deutschen Bundestages*, Bonn, 1967; HERETH M., *Die Reform des deutschen Bundestages*, Opladen, 1971; THAYSEN U., *Parlamentreform in Theorie und Praxis*, Opladen, 1972; IORIO, *Il parlamento tedesco è garante di stabilità per il regime democratico?*, in *PARLAMENTO EUROPEO, L'integrazione europea e il futuro dei parlamenti*, cit., p. 53 ss.; SHARFFER F., *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, 3° ed., Opladen, 1977; RAUSCH H., *Bundestag*, cit., *passim*; HAUNESCHILD W.D., *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Berlin, 1968; TROSSMAN H., *Der Bundestag: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit*, JfR, 1979, p. 3 ss.; KESLER L., *Der Deutsche Bundestag*, JfR, 1977, p. 39 ss.; PRITZ G., *Teilung von Bundesgesetzten. Die rechtliche Zulässigkeit der Aufspaltung von Gesetzesentwürfen des Bundes in zustimmungsbedürftige und zustimmungsfreie Teile*, Berlin, 1982; SCHAUB S., *Der verfassungsgestaltende Gesetzgeber 1949-1980. Parlament und Verfassung im Spiegel der Anträge, Beratungen und Gesetzesbeschlüsse zur Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1984; HERMES R., *Der Bereich des Parlamentarismus*, Berlin, 1989.

Sul *Bundesrat* in particolare, cfr.: LAUFER H., *Der Bundesrat. Untersuchungen über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme*, Hamburg, 1972; ZILLER G., *Der Bundesrat*, Düsseldorf, 1973; SCHOLL U., *Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung. Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz*, Berlin, 1982; HIGER M., *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat. Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung*, Berlin, 1990.

camere. Ai sensi dell'art. 53 a, durante una eventuale vigenza dello stato di difesa, nel presupposto di un difficoltoso funzionamento delle due assemblee i loro poteri potrebbero venire assegnati a particolari condizioni ad una commissione comune, formata per due terzi da membri del *Bundestag* e per un terzo da membri del *Bundesrat*.

d) Il Tribunale costituzionale.

Il Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*)⁽¹²⁷⁾, è formato da sedici giudici eletti per metà dal *Bundesrat* e per metà dal *Bundestag* (art. 93 e segg.). Esso ha una posizione di estrema importanza, comprensibile dalla elencazione delle sue competenze: soluzione dei conflitti fra stato e *Länder*; soluzione dei conflitti fra poteri dello stato; sindacato sulla costituzionalità dei partiti e pronuncia di scioglimento; dichiarazione di decadenza dei diritti costituzionali per i cittadini che ne abbiano abusato contro la costituzione⁽¹²⁸⁾;

(127) Sul Tribunale costituzionale federale cfr.: LASSALLE C., *Les limites du contrôle de constitutionnalité des lois en Allemagne occidentale*, RDPSP, 1953, p. 106 ss.; LEISNER W., *La conception de la politique selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande*, RDPP, 1961, p. 734 ss.; RITTERSPACH T., *L'organizzazione e i compiti della Corte federale della Germania occidentale*, RTDPC, 1958, p. 257 ss.; ORTINO S., *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano, 1966; STEINWEDER U., «Spezifisches Verfassungsrecht» und «einfaches Recht», Baden-Baden, 1976; ERSCHEIN H.U., *Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit*, II, München, 1979; POHLE A.P., *Die Verfassungsurteilserklärung von Gesetzen*, Frankfurt a.M.-Bern, 1979; LAMPRECHT R. e MALANOWSKI W., *Richter machen Politik. Aufstieg und Anspruch des Bundesverfassungsgerichts*, Frankfurt a.M., 1979; HASE F. e LAGERS K.H., *Verfassungsgerichtsbarkeit und politisches System. Studien zum Rechtsstaatsproblem in Deutschland*, Frankfurt-New York, 1980; HÄBERLE P., *Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Politik und Rechtswissenschaft*, Königstein/T., 1980; MAJER D., *Verfassungsgerichtsbarkeit und Bund-Länder Konflikte. Ein Beitrag zu den Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform zur Erweiterung der Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin, 1981; KIMME J., *Das Repräsentativsystem unter besonderer Beachtung der historischen Entwicklung der Repräsentation und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin, 1989; CHRYSSOCHOPOUS K., *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. Zur Methode der Verfassungsinterpretation bei der Normenkontrolle*, Berlin, 1988.

(128) Particolarmente rigida è la normativa costituzionale contro i partiti anticostituzionali (art. 21, 2° c.) e contro gli abusi individuali dei diritti da parte di quei cittadini che si pongono contro la costituzione (art. 18). Sul primo punto cfr.: LEISNER G., *Bundesverfassungsgericht und Parteienfreiheit*, PVS, 1961, p. 174 ss.; HENKE W., *Verteidigung der Demokratie durch Parteiverbot oder Parteiquarantäne*, JZ, 1973, p. 293 ss.; BULLA E., *Die Lehre von der streitbaren Demokratie*, AöR, 1973, p. 340 ss.; MAURER H., *Das Verbot politischer Parteien*, AöR, 1971, p. 203 ss.; WIESE W. e KIEHL M.,

giudizio sui ricorsi individuali a tutela dei diritti fondamentali, ammessi quindi in via di azione oltre che su rinvio del giudice, con riguardo non solo alle leggi ma anche ad atti del governo e della giurisdizione; controllo di costituzionalità sulle leggi federali e su quelle dei *Länder*; giudizio di ultima istanza in materia di verifica delle elezioni; giudizio del Presidente della Repubblica se messo in stato di accusa.

Il Tribunale costituzionale federale è affiancato, a livello di singolo *Land*, dal Tribunale costituzionale del *Land* (*Landesverfassungsgericht*), cui può essere affidata la decisione sui conflitti costituzionali all'interno di un *Land*. Solo il *Land* dello Schleswig-Holstein si è servito della facoltà di affidare direttamente al Tribunale costituzionale federale la decisione suddetta; gli altri *Länder* hanno istituito dei tribunali costituzionali propri.

c) Il pluripartitismo temperato e il ruolo della opposizione.

L'ordinamento tedesco è caratterizzato da un multipartitismo, c.d. temperato, che consente un operare bipolare del sistema politico⁽¹⁷⁷⁾. Similmente a quanto

Verfassungswidrigkeit und Verfassungsfreundlichkeit von Parteien und Vereinen, ZRP, 1976, p. 54 ss.; ZIMMERMANN N., *Rechtsstaatsprinzip und Parteigerichtbarkeit*, Frankfurt a.M., 1979.

Sul secondo punto cfr.: HARTMANN D.D., *Verwirkung von Grundrechten*, AöR, 1970, p. 567 ss.; RUFF H.H., *Bemerkungen zur Verwirkung von Grundrechten* (Art. 18, G.G.), in *Festschrift G. Küchenhoff*, 2, 1972, p. 653 ss.; LÖBBLE-WOLFF G., *Die Grundrechte als Eingriffsbewehrrechte. Struktur und Reichweite der Eingriffsdogmatik im Bereich staatlicher Leistungen*, Baden-Baden, 1988. Grande risonanza ebbe la dichiarazione adottata nel 1972 dai primi ministri dei *Länder* ai sensi dell'art. 35 della Legge federale sull'impiego pubblico del 1971, con cui si impartivano direttive alle amministrazioni contro l'assunzione e la permanenza nella amministrazione di persone ostili alla costituzione (c.d. *Berufsverbot*). Tale dichiarazione venne riformulata, in modo meno rigido e tale da restringere la discrezionalità delle amministrazioni, nel 1979. Sul punto cfr.: NATOLI U., *Il c.d. Berufsverbot e i diritti fondamentali nella Repubblica federale tedesca*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1976, I, p. 3 ss.; DE SANCTIS RUCCIARDONE A., *Il controllo delle idee politiche nella Repubblica federale tedesca*, in *Giurisprudenza italiana*, 1976, IV, p. 246 ss.

⁽¹⁷⁷⁾ Sui partiti e sul sistema elettorale cfr.: KAAK H., *Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik*, 2° ed., Bonn, 1964; HENKE W., *Das Recht der politischen Parteien*, Göttingen, 2° ed., 1972; BERGSTRÄSSER L., *Geschichte der politischen Parteien in Deutschland*, 11° ed., München-Wien, 1965; SEIFERT K.H., *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1975; PEISER G., *L'institutionnalisation des partis politiques dans la RFA*, RDPSP, 1959, p. 639 ss.; ORTINO S., *Riforme elettorali in Germania*, Firenze, 1970; FRIEDENHAIN E., *Status e finanziamento dei partiti tedeschi*, SPCC, 2, 1968, p. 85 ss.; TRAUTMANN H., *Innerpartei-*

avviene in altri ordinamenti a governo parlamentare, la Legge fondamentale non contiene un riconoscimento formale del ruolo della opposizione. Al contrario, essa ricalca lo schema tradizionale, proprio dello stato liberale caratterizzato dal principio di separazione, che vede una struttura dualistica fondata sulla contrapposizione organizzativa e funzionale fra parlamento, unitariamente considerato, e governo.

Un interessante esempio di introduzione formale dell'istituto dell'opposizione parlamentare era però noto all'esperienza costituzionale tedesca prima ancora della adozione della Legge fondamentale. La costituzione del Baden del 22 maggio 1947 affermava che anche i partiti che si pongono in opposizione al governo del *Land* devono sentirsi corresponsabili dell'assetto della vita politica e della guida dello stato (art. 120, 1). Inoltre: «Ove (i partiti) si trovino in opposizione al governo, incombe loro seguire e all'occorrenza sottoporre a critica l'operato del governo e dei partiti che vi prendono parte. La loro critica deve essere obiettiva, stimolante e costruttiva. Essi devono trovarsi pronti ad assumere, se del caso, la corresponsabilità del governo» (art. 102, 3).

Più recentemente l'opposizione ha avuto formale riconoscimento nella costituzione della città di Amburgo, in seguito ad una legge di riforma del 1971. L'art. 23 prevede oggi che «L'opposizione è parte essenziale della democrazia parlamentare» e, tra l'altro, costituisce l'alternativa politica alla maggioranza di governo.

Se la Legge fondamentale non contiene alcuna disposizione che disciplini il ruolo della opposizione⁽¹⁷⁸⁾, esistono però norme costituzionali che indirettamente la garantiscono. Si ritiene, in primo luogo, che una serie di garanzie di effettività della opposizione derivino da alcune scelte di fondo della costituzione in seguito all'accettazione del principio democratico, del governo parlamentare e della caratterizzazione pluripartitica dell'ordinamento dello stato. Un'ulteriore serie di garanzie indirette è quella derivante dalla specifica tutela costituzionale delle minoranze politiche. È noto infatti che la Legge fondamentale pone tutti i partiti su un piede di parità al fine di conquistare la fiducia dell'elettorato. Tale situazione è stata confermata dal Tribunale costituzionale e riconosciuta dalla legge federale sui partiti del 24 luglio 1967 (art. 5, 1):

In modo più specifico, ma sempre in via indiretta, vanno considerate garanzie per l'opposizione le norme della Legge fondamentale e del regolamento interno del *Bundestag* che si riferiscono alla previsione degli strumenti di control-

che Demokratie im Parteienstaat, Berlin, 1975; LEIBBRUCH G., *Parteienwettbewerb im Bundestag*, Stuttgart, 1976; HEIN W., *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Grundzüge-Struktur-Begrenzungen*, Berlin, 1983.

⁽¹⁷⁸⁾ Sul ruolo della opposizione nella costituzione tedesca cfr.: GEHRIG N., *op. cit. passim*; SCHNEIDER H.P., *Die parlamentarische Opposition*, *cit. passim*; HERETH M., *Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, München-Wien, 1969; FRIEDRICH M., *Opposition im Deutschen Bundestag: Phasen oppositionellen Verhaltens 1949-1972*, ZParl, 1973, p. 392 ss.; KALTEFLITER W., *Oppositionsstrategie im parlamentarischen System*, in *Ans Politik und Zeitgeschichte*, 31, 1973, p. 3 ss.; WELLEN J., *Politische Parteien, Fraktionen und Abgeordnete im Verfassungsprozess. Ungeklärte Rechtswege*, ZParl, 1973, p. 525 ss.

lo politico parlamentare sull'operato dell'esecutivo federale. È diffusa l'opinione che tali norme solo formalmente forniscono strumenti di controllo al parlamento e ai parlamentari, genericamente intesi, e che in realtà apprestano mezzi di garanzia per la funzione critica delle minoranze di opposizione. Ciò vale per la discussione dei bilanci, per l'attività delle commissioni parlamentari, per la proposizione di interrogazioni. Un rilievo particolare assume la norma contenuta nell'art. 44, 1 della Legge fondamentale che prevede che una commissione parlamentare di inchiesta può essere istituita in seguito a proposta di un quarto dei membri del *Bundestag*, mentre, similmente, l'art. 45 a, che attribuisce alla commissione permanente per la difesa i poteri di una commissione inquirente, prevede che un'inchiesta possa essere promossa su proposta di un quarto dei componenti la commissione.

Fino a questo momento si è fatto riferimento a garanzie prevalentemente indirette della opposizione, ma deve ricordarsi che la c.d. piccola riforma parlamentare del 18 giugno 1969 ha introdotto una modifica di grande rilievo quanto al riconoscimento della funzione oppositoria. Infatti, i regolamenti parlamentari, ispirandosi alla tradizionale contrapposizione fra governo e parlamento, unitariamente inteso, prevedevano che, dopo l'esposizione fatta da un membro del governo, fosse l'esponente del più numeroso partito rappresentato in parlamento ad avere la parola. In tal modo, ignorando il dato inoppugnabile della omogeneità politica fra governo e maggioranza, il partito di governo prendeva la parola per due volte consecutive. L'articolo 33, 1 del regolamento riformato del *Bundestag* ha invece previsto che dopo l'intervento di un membro o di un rappresentante del governo federale deve essere sentita una opinione dissenziale. E l'*Oppositionsführer* che oggi replica immediatamente al cancelliere in quanto massimo esponente della maggioranza.

f) L'alternanza fra due raggruppamenti di partiti.

Anche in Germania, accanto al dualismo formale, derivato dalla tradizione del parlamentarismo classico, basantesi sul parlamento unitariamente inteso e sul governo, si è affermato un dualismo di fatto espresso dalla maggioranza parlamentare unitamente al governo e dalla minoranza di opposizione. Può, a questo punto, esaminarsi se nell'ordinamento tedesco esistano i presupposti per l'affermarsi di una organizzazione dell'opposizione secondo il sistema del gabinetto ombra, di tipo inglese. In effetti, se è vero che la costituzione federale ammette il pluripartitismo, esistono fattori che hanno operato a favore di una progressiva riduzione del numero dei partiti e che hanno favorito un operare bipolare del sistema. Non soltanto il sistema proporzionale è stato temperato dalla clausola che impedisce la rappresentanza nel *Bundestag* di partiti che non raggiungono il 5% dei suffragi, con una evidente conseguente eliminazione dei partiti che hanno seguito limitato, ma, soprattutto, il divieto dei partiti considerati antisistema rende fra loro sostanzialmente omogenei sul piano delle ideologie e dei programmi politici i partiti ammessi. Lo stesso legislatore costituzionale ha provveduto a preconstituire uno strumento *ad hoc* al fine di operare una concentrazione. Il voto di sfiducia costruttivo, di cui all'art. 67 della Legge fondamentale, tende indubbiamente

mente alla stabilità dell'esecutivo, ma ad un tempo provoca una esigenza di organizzazione compatta dell'opposizione al fine di porsi come compagine idonea alla sostituzione del governo.

Da quanto accennato non discende tuttavia che la tendenza alla concentrazione si risolve in una tendenza al bipartitismo⁽¹⁴⁾. Infatti, nonostante che la dottrina costituzionalista abbia sovente preteso di riscontrare una evoluzione del regime a governo parlamentare dal modello pluripartitico a quello bipartitico, fino ad oggi l'unica affermazione che può accogliersi è che il regime è caratterizzato da un sistema a due gruppi di partiti. Tale concetto sta ad indicare come il sistema dei partiti tedeschi nel suo funzionamento nel campo dei controlli politici esperiti dall'opposizione sia più vicino al sistema bipartitico che a quello pluripartitico. E, in realtà, il governo gode di una indiscussa stabilità - sia esso formato da un solo partito o da una coalizione - mentre l'opposizione si comporta responsabilmente in attesa di trasformarsi in partito di governo. Inoltre, sono le elezioni politiche generali che possono provocare una rotazione di governo, data la pratica difficoltà di rendere operativa la norma sul voto di sfiducia costruttivo.

Di fronte al partito cristiano-democratico (CDU) e alla sua filiazione bavarese (CSU), restati al potere dal 1949 al 1969 - con l'appoggio del partito liberale (FDP), tranne che per il periodo 1957-1961 in cui ebbero la maggioranza assoluta al *Bundestag* - sta il partito socialdemocratico (SPD), che è diventato partito di governo a partire dal 1969 dopo una precaria Grande coalizione insieme alla CDU-CSU, alleato anch'esso col FDP. La posizione del terzo partito è dunque caratteristica del sistema tedesco in cui il piccolo partito liberale si è rivelato coalizzabile a seconda delle esigenze con entrambi i due maggiori partiti. Pertanto, in base a questa esperienza, quando si ha una rotazione di governo non si ha una necessaria rotazione completa dei ruoli di partito di governo e di partito di opposizione, potendo il terzo partito restare nella posizione in cui già si trovava. Pur con queste importanti differenze - ed eccezioni fatte per i periodi, considerati anomali, in cui il ruolo della opposizione è reso praticamente inoperante in seguito alla costituzione di una coalizione fra i due grandi partiti - può riconoscersi che il sistema dei due gruppi di partiti consente di individuare una situazione di aspettativa di alternanza della minoranza di opposizione alla maggioranza di governo. E in effetti, le campagne elettorali del 1969, 1972, 1976 e 1980 si sono sempre rivelate come competizione fra i due più importanti partiti aventi per oggetto la conquista dell'apparato di governo, e, similmente a quanto notato nell'esperienza inglese, si sono impennate sulle figure dei *leaders* di partito più che su radicali differenziazioni programmatiche. Il *leader* del partito di maggioranza si presenta all'elettorato come cancelliere federale mentre quello del più importante partito di opposizione appare come aspirante alla funzione di cancelliere.

Il successo di una nuova organizzazione dell'opposizione secondo il sistema

(14) Cfr.: ESCHENBURG T., *Das Zweiparteiensystem in der deutschen Politik*, in *Festschrift F. Hartung*, Berlin, 1958, p. 411 ss.; GIBAZO N., *op. cit.*, pp. 79 ss., 191 ss.

del gabinetto ombra è strettamente condizionato dallo sviluppo futuro dell'intero ordinamento politico-costituzionale della repubblica federale. Non si deve infatti trascurare di ricordare che l'esperienza costituzionale tedesca dei rapporti maggioranza governativa-opposizione oscilla fra due tendenze antagoniste. L'una è rappresentata dalla utilizzazione del principio di rotazione periodica della maggioranza, resa agevole dalla sostanziale omogeneità politica dei partiti e dalla irrilevanza delle forze politiche anticostituzionali. L'altra è rappresentata dal ricorso a forme di coalizione fra gli stessi partiti che praticamente eliminano il ruolo classico della opposizione, anch'essa conseguenza della progressiva eliminazione di radicali divergenze ideologiche e programmatiche fra i partiti costituzionali. In entrambi i casi, nonostante le apparenti diversità, è stata individuata una crisi della funzione di opposizione. Infatti, se è vero che nella seconda ipotesi citata il c.d. terzo partito è ridotto al ruolo di opposizione formale e sostanzialmente impotente, nella prima ipotesi l'eccesso di omogeneità fra i partiti (di governo e di futuro governo) porta ad un annullamento di alternative programmatiche, facendo permanere soltanto alternative personali di metodo e di procedura.

Da quando, dopo il periodo della grande coalizione fra CDU/CSU e SPD (1966-1969) sembra essersi consolidata la tendenza all'alternanza, l'assunzione da parte della CDU del ruolo di opposizione dopo un ventennio di attività governativa diede origine a iniziative che ricordavano il modello del gabinetto ombra. Innanzitutto, a livello del direttivo del partito, la consapevolezza di aver perso la disponibilità della amministrazione centrale dello stato federale spinse ad operare la riorganizzazione in modo da poter costituire un *Regierungssprecher* della opposizione. Inoltre, si affermò la tendenza a formare un direttivo collegiale della opposizione, superando la fase della decisione monocratica che aveva caratterizzato l'esperienza precedente, e il gruppo parlamentare assunse un ruolo di indirizzo in contrasto con la posizione ausiliaria che lo aveva caratterizzato nei periodi precedenti. Un suo gruppo ristretto formato dai più eminenti esponenti politici della CDU/CSU divenne il centro di determinazione delle più importanti decisioni e nuove norme furono introdotte dal *leader* per assicurare una più efficace disciplina dei membri del gruppo.

Chi si è interessato alla riorganizzazione del partito in opposizione secondo lo schema britannico ha notato quindi che, pur non esistendo un gabinetto ombra, l'approssimarsi delle elezioni politiche avrebbe dovuto consigliare di individuare oltre al candidato alla posizione di cancelliere anche il suo gabinetto, facendo presente che avrebbero dovuto essere assegnati ad alcuni parlamentari specifici settori di competenza e che i singoli responsabili avrebbero dovuto essere automaticamente inseriti nel governo federale ove le elezioni avessero avuto esito favorevole per il partito. In realtà, quella che poteva sembrare una semplice ipotesi di sviluppo istituzionale trovò qualche conferma non appena il partito di opposizione fu in grado di imporre all'attenzione dell'elettorato una proposta di indirizzo che andasse oltre a schemi ormai convenzionali di semplice contrapposizione nel quadro delle tattiche parlamentari. L'occasione fu offerta dalla avversione di parte dell'opinione pubblica alla c.d. *Ostpolitik* sostenuta dal cancelliere federale. Su questo presupposto l'opposizione elaborò una propria linea politica in netto contrasto con l'indirizzo governativo, superando la ormai

tradizionale omogeneità fra governo e opposizione sui grandi temi della politica estera.

La maggiore competitività della opposizione, che manteneva la maggioranza nel *Bundesrat*⁽¹⁴²⁾, unita al già ricordato carattere bipolare del sistema politico-costituzionale rendeva plausibile l'aspettativa di una effettiva non lontana rotazione della maggioranza e giustificava la costituzione di una compagine di personalità eminenti della opposizione, guidate dall'*Oppositionsführer*, che avrebbe dovuto costituire il nucleo del futuro governo federale. In effetti, di un gabinetto ombra della opposizione CDU/CSU si è parlato sia in occasione delle elezioni politiche del 1972 che di quelle del 1976 e del 1980⁽¹⁴³⁾.

Nell'autunno 1982 si ebbe una rilevante crisi politico-costituzionale⁽¹⁴⁴⁾ che vide, dapprima, il venir meno della maggioranza al *Bundesrat* per la coalizione socialdemocratica e liberale a causa dell'uscita dalla coalizione stessa di quest'ultimo partito e, in seguito, il sorgere di acute divergenze relative alla procedura da adottare per gestire la crisi dal punto di vista costituzionale.

Il fatto che il corpo elettorale non fosse stato direttamente consultato relativamente a questo cambiamento politico e un certo calo dei liberali in alcune elezioni di *Land* indussero il nuovo cancelliere Kohl a chiedere la fiducia del *Bundesrat* ai sensi dell'art. 68 della Legge fondamentale ed a farla negare dalla stessa propria nuova maggioranza, appena sorta, per giungere allo scioglimento anticipato decretato dal presidente von Weizsäcker dopo le tre settimane di tempo prescritte dalla Legge fondamentale. I socialdemocratici, tramite il loro presidente Brandt, rilevarono la non conformità a costituzione della soluzione adottata dai democristiani, avendo luogo l'applicazione dell'art. 68 in un caso che vedeva il governo godere di una maggioranza assoluta al *Bundesrat*: su questa base fu interposto ricorso al Tribunale costituzionale federale contro il decreto di scioglimento del *Bundesrat* e contro quello che indicava le nuove elezioni, ai sensi

⁽¹⁴²⁾ Sul ruolo svolto dalla opposizione cristiano-democratica nel *Bundesrat* e sulla evoluzione dei poteri della Camera alta nel controllare l'indirizzo governativo, cfr.: LAUFER H., *Der Bundesrat als Instrument der Opposition*, ZParl, I, 1978; LEHMGRUBER G., *Party and Federation in Germany: A Developmental Dilemma*, GO, 1978, p. 158 ss.

⁽¹⁴³⁾ Sul ruolo assunto dalla opposizione cristiano-democratica dopo la fine della grande coalizione nel 1969, cfr., ad es.: KALTFLÜTER W., *Zwischen Konsens und Krise. Eine Analyse der Bundestagswahl 1972*, in *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, I, 1973, p. 29 ss.; LITKE, *Vorspiel zum Wechsel. Eine Analyse der Bundestagswahl 1976*, *ivi*, 1977, p. 61 ss., anche per riferimenti alle iniziative dirette a costituire un gabinetto ombra (p. 73 ss.). Sono stati tuttavia messi in risalto alcuni elementi che sarebbero di ostacolo allo svilupparsi della opposizione sul modello inglese, tra cui *appart* importante la divisione fra CDU e CSU, guidate da due distinti *leaders*, e la tendenza a dare un peso a volte equivalente al *leader* del gruppo parlamentare e a quello del partito. Cfr. in tal senso: BURETT T., *Germany 1948-1978: Evolution of the Bonn Republic*, PA, 1978-1979, pp. 185-187.

⁽¹⁴⁴⁾ Sulla crisi dell'autunno 1982 e sullo scioglimento anticipato del *Bundesrat*, cfr., in particolare, ORTINO S., *Diritto costituzionale. Storia, ordinamenti, teoria*, Firenze, 1985, p. 177 ss.

degli artt. 63 ss. della legge 12 marzo 1951, istitutiva del Tribunale costituzionale federale. Tutto ciò ha portato alla sentenza del 16 febbraio 1983 che ha riconosciuto la conformità a costituzione dell'applicazione data all'art. 68 GG.

Le elezioni svoltesi il 6 marzo 1983 legittimarono infine anche formalmente il nuovo governo, assicurando alla coalizione liberaldemocristiana una nuova maggioranza di 278 seggi contro i 193 dei socialdemocratici e i 27 dei verdi, che divennero il quarto partito del *Bundestag*.

Infine, la coalizione suddetta diede prova di una certa solidità anche in occasione delle elezioni svoltesi nel 1987 il cui risultato - un calo di quattro punti in percentuale del binomio dei partiti democristiani - non è stato in grado di incidere in senso negativo sul sistema delle alleanze di governo e di conseguenza sulla stabilità dell'intero assetto costituzionale.

Il panorama politico ed istituzionale è stato in seguito dominato (luglio 1990), dalla prospettiva della riunificazione dei due stati tedeschi, divenuta realizzabile in seguito al crollo del muro di Berlino (9 novembre 1989) ed alla caduta del regime precedentemente vigente nella Repubblica democratica tedesca. Le prime elezioni libere svoltesi in questo Paese (6 maggio 1990) hanno registrato una netta affermazione dei partiti democristiani (CDU e DSU), un inatteso insuccesso del partito socialdemocratico (SPD) ed un modesto risultato del partito socialista (PDS), erede del vecchio partito comunista (SED).

La tendenziale convergenza delle maggioranze e degli schieramenti ad est e ad ovest e, in generale, il clima di distensione che venne a caratterizzare i rapporti internazionali nel loro complesso hanno quindi conferito un impulso decisivo al processo di riunificazione che si è concretato, in una prima tappa di fondamentale importanza, nell'unione economica, monetaria e sociale fra i due Paesi, in vigore dal 1° luglio 1990.

L'aspetto giuridicamente più problematico riguardava il procedimento costituzionale da seguire al fine di realizzare la riunificazione: l'alternativa si poneva infatti fra la procedura prevista dall'art. 146 della Legge Fondamentale (formazione di una nuova costituzione di un nuovo stato tedesco strutturato su basi unitarie) e la procedura contemplata dall'art. 23, che consentiva al contrario la permanenza in vigore della Legge Fondamentale con una contestuale estensione della validità della medesima ai *Länder* della Repubblica democratica tedesca (Sassonia, Sassonia-Anhalt, Turingia, Brandeburgo, Meclemburgo), oggetto di ricostituzione ad opera del parlamento della RDT (*Volkshammer*) (luglio 1990) in seguito alla riforma della precedente struttura di decentramento amministrativo. La seconda delle procedure indicate era destinata a prevalere e l'intero processo di riunificazione subiva una forte accelerazione, quanto ai tempi e modi, anche grazie all'impulso conferito in tal senso dal Cancelliere Kohl, leader della coalizione liberal-democratica, che registrava un netto successo in seguito alle prime elezioni tedesche, svoltesi il 2 dicembre 1990. Le fasi successive alla avvenuta riunificazione risultavano caratterizzate, sotto il profilo giuridico-costituzionale, dall'avvio del processo costituente nei *Länder* di nuova formazione, che dovevano dotarsi di proprie costituzioni secondo il modello offerto dalla Legge Fondamentale (art. 28) e, sotto il profilo politico-economico, dalla difficile e complessa opera di rifondazione dell'assetto strutturale nel settore orientale del territorio tedesco.

31. - LA FORMA DI GOVERNO ITALIANA.

La forma di governo che emerge dalla costituzione italiana del 1948 viene inclusa fra quelle di tipo « parlamentare razionalizzato », in quanto il processo decisionale politico, non solo risulta inequivocabilmente imperniato sulla relazione di fiducia che lega il governo alle camere (art. 94) (parlamentarismo monistico maggioritario) ⁽¹⁴³⁾, ma è anche bilanciato da consistenti attribuzioni riconosciute ad altri organi costituzionali. Il costituente, infatti, ha voluto stabilizzare il sistema politico mediante il pluralismo degli organi costituzionali ⁽¹⁴⁴⁾ al fine di garantirne effettivamente la democraticità, in aperto contrasto con il precedente regime. Perciò, accanto agli organi titolari della funzione di indirizzo politico (parlamento e governo) sono stati posti, con l'intento di assicurare la corretta applicazione della costituzione, organi dotati di rilevanti poteri sia di freno che di stimolo (Presidente della repubblica e Corte costituzionale) ⁽¹⁴⁵⁾. Inoltre, è stato dato rilievo costituzionale ad un organo (il Consiglio superiore della magistratura) tendente a garantire l'autonomia dell'ordine giudiziario, nonché ad un organo (il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) destinato a creare un collegamento tra gli interessi socio-economici e le istituzioni di governo. Particolare importanza è stata, poi, riconosciuta sia all'autonomia delle formazioni sociali e politiche, sia a quella degli enti territoriali - in particolare delle regioni che, soprattutto attraverso l'esercizio della potestà legislativa, possono svolgere un autonomo indirizzo politico ⁽¹⁴⁶⁾ in posizione dialettica con quello prevalente statale -, sia agli istituti di democrazia diretta. Si può, quindi, concordare con quegli autori che hanno creduto di cogliere l'elemento qualificante della forma di governo prevista dalla costituzione nella presenza di un sistema

⁽¹⁴³⁾ In proposito si veda soprattutto MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 130.

⁽¹⁴⁴⁾ Tra coloro che definiscono la forma di governo come « parlamentare a tendenza equilibrata » cf.: BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, p. 212; SPAGNA MUSSO E., *Diritto costituzionale*, cit., p. 181.

⁽¹⁴⁵⁾ In riferimento a tali organi parte della dottrina ha ritenuto di individuare una vera e propria funzione di indirizzo costituzionale contrapposta a quella di maggioranza di cui è titolare il accordo maggioranza parlamentare-governo (v. BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, 5ª ed., Padova, 1987, p. 269).

⁽¹⁴⁶⁾ Sull'autonomia dell'indirizzo politico regionale: SPAGNA MUSSO E., *Corso di diritto regionale*, Padova, 1983, p. 56 ss.

Infine in alcuni ordinamenti viene prevista l'istituzione di un giudice d'eccezione che può essere formato da tecnici o da politici. Esempio del primo caso è offerto dalla costituzione greca del 1975, che prevede l'istituzione di una Corte speciale formata da magistrati sorteggiati in sede parlamentare, davanti alla quale vengono giudicati ministri e Presidente della repubblica posti in accusa dalla Camera dei deputati (art. 86 e 49). Esempio del secondo caso è offerto dalla costituzione francese del 1958, che istituiva una Alta Corte di giustizia formata da membri delle due camere (art. 67) davanti alla quale vengono giudicati il Presidente della repubblica e i ministri posti in stato di accusa dalle due assemblee (art. 68).

Va in conclusione notato che l'affidamento del giudizio sui membri dell'esecutivo al parlamento stesso o a giudici costituzionali su accusa parlamentare, appare una tendenza ormai in via di superamento nel panorama degli attuali ordinamenti costituzionali, che, dopo l'affermarsi della responsabilità politica dell'esecutivo, preferiscono affidare al giudice ordinario i giudizi penali sui titolari di funzioni costituzionali.

B) - Il potere esecutivo.

15. - L'ORGANIZZAZIONE DELL'ESECUTIVO.

Le forme degli organi tradizionalmente inquadrati nel « potere esecutivo » comprendono modelli incentrati su un organo (monismo) e modelli incentrati su due organi (dualismo). A loro volta questi due modelli consentono alcune differenziazioni a seconda che gli organi siano formati su base unipersonale (monocratica) e/o pluripersonale (collegiale) ⁽¹⁰⁸⁾.

In Italia la costituzione (art. 96 e art. 90, 2° c.) prevedeva la messa in stato d'accusa dei membri del governo e del presidente della repubblica ad opera del parlamento in seduta comune. In tal caso si procedeva a seguito della attività istruttoria di una apposita commissione e quindi il giudizio si svolgeva ad opera della Corte costituzionale a composizione integrata.

La legge costituzionale 11 gennaio 1989, n. 1, ha modificato l'art. 96 e ha disposto che mentre il precedente sistema viene sostanzialmente mantenuto per il procedimento penale nei confronti del capo dello stato, per i membri del governo il parlamento si limita ad autorizzare il procedimento che poi è svolto di fronte alla giurisdizione ordinaria.

Cfr.: DI RAIMO G., *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, GC, 1989, p. 594 ss.; D'ANDREA A., *Della commissione parlamentare per i giudizi d'accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, GC, 1990, p. 151 ss.; CAROLA A., *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, RTDP, 1990, p. 40 ss.

⁽¹⁰⁸⁾ Sul « potere esecutivo » esiste un'ampia letteratura relativa sia alla organizzazione che alle funzioni e quasi sempre in connessione agli altri « poteri » dello stato e

Questi schemi organizzativi sono riscontrabili nei testi costituzionali, come risulterà nella esposizione che segue. Tuttavia occorre premettere che da una analisi della realtà politico-costituzionale di alcuni ordinamenti parte della dottrina fa discendere come conclusione che l'alternativa fra modello collegiale e modello monocratico nella organizzazione dell'esecutivo tenderebbe oggi ad essere risolta a favore del modello monocratico. Ovviamente tale considerazione si riferisce alla osservazione degli ordinamenti ricompresi nelle forme di stato che esaminiamo, in quanto è noto che il modello monocratico tende a prevalere nettamente negli ordinamenti autocratici. Secondo l'orientamento ricordato, le esigenze di politica internazionale ed interna richiederebbero la concentrazione delle funzioni di governo in una sola persona, mentre lo sviluppo dei grandi partiti di massa tenderebbe a fare individuare nel leader del partito maggioritario il leader nazionale che deve presiedere con una posizione di netta preferenza costituzionale l'organo di governo. Le consultazioni elettorali popolari privilegerebbero il ruolo del leader di partito, immagine e punto di riferimento indispensabile per la scelta degli elettori, che quindi tramite il voto favorevole verrebbe legittimato a governare acquistando una posizione centrale nel quadro degli organi costituzionali. In pratica in molti ordinamenti, indipendentemente dal numero degli organi (uno o due) che formano l'esecutivo, finirebbe per individuarsi una persona, titolare di un organo monocratico, che si potrebbe considerare alla stregua di un « monarca elettivo ». In tal modo risulterebbe anche evidente

specialmente al legislativo. Per dedicati ai profili organizzativi si trovano in: BARTHÉLEMY J., *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, 1906; GIRAUD E., *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938; GAUDERAT P.M., *Le pouvoir exécutif dans les Pays occidentaux*, Paris, 1966; CAPTYANT R., *L'évolution du pouvoir exécutif et la question du chef d'État*, in *Encyclopédie française*, X, L'État, Paris, 1964, p. 132 ss.; MATHIOT A., *Institutions politiques comparées: le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Occident*, Paris, 1968; FRIEDRICH C.J., *Governo costituzionale*, cit., p. 507 ss.; FINER H., *The Theory and Practice of Modern Government*, 2° ed., New York, 1954, p. 575 ss.; BOWEN R.R. e FRIEDRICH C.J., *Studies in Federalism*, Boston-Toronto, 1954, (trad. it. *Studi sul federalismo*, Milano, 1959, p. 73 ss.); DORSEY J.T., *Political Executives*, in DRACINICH A.N. e WAHLKE J.C. (a cura di), *Government and Politics: An Introduction to Political Science*, New York, 1966; McFARLAND A.S., *Power and Leadership in Pluralist Systems*, Stanford, 1969; KING A., *Executives*, in GREENSTEIN F.I. e POLANSKY N.W. (a cura di), *Handbook of Political Science*, V, Reading, 1975, p. 173 ss.; ROSE R. e SULEIMAN E.N. (a cura di), *Presidents and Prime Ministers*, Washington, 1980; BONANNI M. (a cura di), *Governo, Ministri, Presidente. Tre esecutivi europei*, Milano, 1978.

che ove le costituzioni prevedessero un esecutivo dualista (capo dello stato e governo), in realtà soltanto uno di questi due organi finirebbe per avere una rilevanza preminente nel sistema costituzionale realmente operante⁽¹⁰⁹⁾.

Questa interpretazione della realtà costituzionale di alcuni ordinamenti sembra tuttavia cogliere soltanto parzialmente nel segno, in quanto, se è indubitabile la tendenza alla concentrazione a favore di un organo monarchico, è anche vero che dove esiste anche un organo collegiale non è esatto giungere alla conclusione della sua irrilevanza

(109) Questa valutazione della realtà degli ordinamenti contemporanei nella forma di stato di derivazione liberale non è una novità. Cfr., ad es.: FRIEDRICH C.J., *Governo*, cit., p. 521 ss.; NUGAI G., *Il leader del partito anglosassone. Osservazioni sulle tendenze monarchiche nei sistemi britannico e statunitense*, (1958), ristampa, Milano, 1974; DE VERGOTTINI G., *Indirizzo*, cit., p. 287 ss. In particolare ricordiamo che essa è stata sviluppata nella nota dottrina formulata dal DUNCKER M., *La monarchie républicaine*, Paris, 1974, secondo cui negli ordinamenti a democrazia capitalista « matura » si verifica un generalizzato accentramento della direzione politica in un organo monarchico elettivo controllato dal corpo elettorale, vero « monarchia repubblicana ». Su tale tesi cfr. perquisivamente le riflessioni critiche di PATRONO M., « *Monarchie républicaine* », una formula discutibile, *DS*, 1975, p. 155 ss.

È agevole constatare che la tendenza alla concentrazione delle funzioni di indirizzo, a favore di un organo monarchico si verifica nell'ordinamento a governo presidenziale nordamericano (cfr.: BROWN J., *Presidential Government: The Crucible of Leadership*, Boston, 1965), negli ordinamenti a preminenza presidenziale, quali quelli ibero-americani che si ritenga possano ricomprendersi in questa forma di stato (ad es., in quello messicano, su cui cfr.: CARPISO J., *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., México, 1979, pp. 76 ss., 83 ss.; IDEM, *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, *REP*, 3, 1978, p. 24 ss.), in quelli a tendenza presidenziale quale quello francese (cfr., ad es.: LAVROFF D.G., *Estabilidad y cambios en la V República*, *REP*, 1980, p. 66 ss.; CHANTEROUT B., *Droit constitutionnel*, cit., p. 510 ss.), e infine negli ordinamenti del parlamentarismo maggioritario (come ad es., in Gran Bretagna, su cui cfr.: CROSSMAN R.H.S., *Introduzione a BAKER W., The English Constitution*, London, 1963, p. 48 ss.; MACKINTOSH J.P., *The British Cabinet*, 3ª ed., London, 1977, p. 428 ss.; in Canada durante i primi tre governi presieduti da P.E. Trudeau (1968-72, 1972-74, 1974-79) che hanno fatto parlare di una « presidenzializzazione » della forma di governo, su cui cfr.: HOCKIN A. (a cura di), *Aperçus de Power: The Prime Minister and Political Leadership in Canada*, Toronto, 1977; MATHEWSON W.A., *The Prime Minister and the Cabinet*, Toronto, 1976, p. 164 ss.; PUNNETT R.M., *The Prime Minister in Canadian Government and Politics*, Toronto, 1977, p. 79 ss.; nella Repubblica federale tedesca, dove è stato sovente messo in risalto il principio della preminenza del Cancelliere, su cui cfr.: MAYNTZ R., *Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or «Kanzlerdemokratie»?* in ROSE R. e SULEIMAN E.N. (a cura di), *President*, cit., p. 139 ss.). Non si riscontra invece in quegli ordinamenti a governo parlamentare in cui dalle consultazioni elettorali non esca una maggioranza di governo e in cui quindi spetta ai partiti e ai gruppi parlamentari procedere alla individuazione del titolare dell'organo di governo tramite designazione al capo dello stato.

costituzionale e, inoltre, non è esatto prospettare il superamento⁽¹¹⁰⁾. Tale conclusione è valida anche per l'ordinamento della Quinta repubblica francese, dalla cui analisi hanno preso le mosse le discutibili opinioni che insistono sulla concentrazione in un unico organo monarchico delle competenze di indirizzo⁽¹¹¹⁾.

Occorre riflettere sul fatto che la prevalenza netta dell'esecutivo monarchico nel senso indicato dalla dottrina ricordata si ha nel caso degli U.S.A., in cui ai sensi della costituzione l'esecutivo presidenziale è anche formalmente monarchico e monista, non avendo il gabinetto rilevanza costituzionale. Nel caso delle forme di governo dette parlamentari, in cui si riveli abituale la tendenza a far discendere la nomina del presidente del collegio dei ministri dalle consultazioni elettorali (governi monopartitici maggioritari e, a volte, coalizioni maggioritarie), è certo che il presidente del collegio dei ministri assume un ruolo costituzionale preponderante (ad es. Gran Bretagna e paesi anglosassoni, Repubblica federale tedesca) ma non è affatto vero che scompare il dualismo fra governo e capo dello stato (quest'ultimo mantenendo competenze a volte molto importanti), né che il collegio dei ministri perda il proprio ruolo a vantaggio del suo presidente, risultando sempre esempi in cui la collegialità ha un peso determinante (permanendo quindi il principio di collegialità accanto a quello monarchico). Egualmente, dualismo di organi e presenza di principio monarchico e collegiale si incontrano negli ordinamenti a tendenza presidenziale (Francia, Finlandia, Portogallo).

(110) Per una analisi del significato odierno della tradizionale contrapposizione tra principio collegiale e principio monarchico, tenendo conto delle attuali esigenze delle società contemporanee, cfr.: ROSE R., *Government against Sag-government. An European Perspective on Washington*, in ROSE R. e SULEIMAN E.N. (a cura di), *President*, cit., p. 284 ss., dove viene svolta una comparazione fra l'esecutivo monarchico statunitense e quello collegiale, considerando modulo uniforme di tutti gli ordinamenti democratici europei, mettendo in risalto gli aspetti positivi di quest'ultimo. Sul permanere della rilevanza della collegialità nell'ordinamento inglese, nonostante l'affermarsi della preponderanza del Primo ministro, cfr.: LA PERGOLA A., *Gran Bretagna: il sistema del Premier*, in AA.VV., *Democrazia atlantica*, Roma, 1978, p. 19, e inoltre già: CHESTER D.N., *Who Governs Britain?*, PA, 1962, p. 319 ss.; JONES G.W., *The Prime Minister's Power*, PA, 1965, p. 167 ss.; BROWN A.H., *Prime Ministerial Power*, I e II, *PL*, 1968, pp. 28 ss. e 96 ss.; GORDON WALKER P., *The Cabinet*, London, 1972, p. 101-107; ROSE R., *British Government: The Job at the Top*, in ROSE R. e SULEIMAN E.N. (a cura di), *President*, cit., p. 22 ss. Similmente, sul permanere della collegialità nell'ordinamento tedesco, nonostante il ruolo centrale del Cancelliere, cfr.: MAYNTZ R., *Executive Leadership*, cit., p. 153 ss.; STRICH K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, 2ª ed., München, 1984, p. 1011 ss. e II, 1980, p. 276 ss.; ELLEWEIN T., *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 4ª ed., Opladen, 1977, pp. 295-327; SCHÖUR R., *Aspetti attuali del governo nella Repubblica federale tedesca*, RTDP, 1980, p. 389 ss.

(111) Sul permanere di un bicifalmo dell'esecutivo (presidente-governo) nonostante l'espandersi dei poteri presidenziali, cfr.: LAVROFF D.G., *Le système politique français. La V^e République*, 2ª ed., Paris, 1979, p. 436 ss.

16. - L'ESECUTIVO MONISTA.

L'esecutivo monista è *monocratico* nella costituzione degli Stati Uniti (art. 1, sez. 1) in cui è formato dal solo presidente. Il gabinetto presidenziale è un organo collegiale, presieduto dal Presidente degli Stati Uniti, ma senza un'autonoma rilevanza costituzionale, in quanto le funzioni di governo sono considerate dalla costituzione soltanto presidenziali⁽¹¹²⁾.

Situazione sotto alcuni profili simile dal punto di vista meramente organizzativo si ha in quelle costituzioni ibero-americane che possono ritenersi inserite nella forma di stato di derivazione liberale. Queste costituzioni hanno tenuto presente diversi modelli, tra cui quello della costituzione degli U.S.A. quanto alla posizione del presidente, ma anche quelli di ordinamenti a governo parlamentare quanto a forme di collegamento fra i ministri, fiduciari del presidente, e il parlamento.

L'esecutivo è incentrato sul presidente da cui dipendono i ministri nominati e revocati a sua discrezione. È di regola assente la figura del presidente del collegio ministeriale, distinta da quella del capo dello stato: è lo stesso presidente della repubblica come negli U.S.A., a presiedere le riunioni del governo. La peculiarità offerta dai temperamenti parlamentaristici, per cui i ministri hanno rapporti con il parlamento, non è tale da pregiudicare il ruolo centrale del presidente e da portare a considerare lo sviluppo di un organo a sé stante, facente parte del potere esecutivo ma distinto dal presidente⁽¹¹³⁾.

(112) Sul carattere ausiliario delle competenze dei componenti del gabinetto presidenziale rispetto a quelle del Presidente, unico organo costituzionale, cfr.: FRIEDRICH C.J., *Governo costituzionale*, cit., p. 541 ss.; D'ONOFRIO F., *La posizione dei ministri nel sistema di governo degli Stati Uniti*, Napoli, 1966, passim; NIGRIS G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America. Le istituzioni costituzionali*, Pisa, 1969, p. 137 ss.; CROMINY T.E. e SANFORD D.G. (a cura di), *The Presidential Advisory System*, New York, 1969. Sulla rilevanza della posizione costituzionale del Presidente, cfr. fra gli altri NEUSTADT R.F., *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York, 1960, e inoltre la bibliografia citata nel par. 30.

(113) Va ricordata l'analisi degli ordinamenti ibero-americani svolta da CONIAC G., *Pour une théorie du présidentialisme. Quelques réflexions sur les présidentialismes latino-américains*, in *Mélanges G. Burdeau*, Paris, 1977, p. 115 ss. Premesso che è indispensabile operare una differenziazione fra l'operare delle varie costituzioni ibero-americane, l'autore qualifica gli ordinamenti che tendono a mantenere o introdurre gli istituti democratici come ordinamenti a «presidentialismo parlamentare» (p. 132): tutte le volte che le costituzioni prevedono forme di collegamento fra ministri e parlamento ciò sta a significare che pur senza intaccare le posizioni di indiscussa preminenza del

La linea di tendenza di questi ordinamenti è quella di riconoscere il principio della separazione dei poteri, ma ad un tempo di garantire una sostanziale preminenza del presidente, che concentra in sé tutte le attribuzioni dell'esecutivo. Quando a questa concentrazione si accompagna una negazione dei principi propri della forma di stato liberale, e in particolare si negano i diritti fondamentali dei cittadini e la funzione di opposizione politica, riteniamo che si esuli dalla forma di stato di derivazione liberale per ricadere in una delle manifestazioni dello stato autocratico (cfr. Parte V). Nell'ipotesi in cui ciò non avvenga, e quindi la concentrazione a favore del presidente operi nell'ambito dell'esecutivo, riconoscendosi un ruolo effettivo agli altri organi costituzionali e alle autonomie, pur se con le dovute cautele si può operare un avvicinamento alle forme di governo dello stato di derivazione liberale. Occorre quindi tener presente che in genere negli ordinamenti ibero-americani è frequente riscontrare il susseguirsi di fasi in cui la stessa costituzione può essere applicata in modo che si avvicina al modello democratico-liberale o in modo autocratico, derogandosi in tal caso le parti che consentono il funzionamento del parlamento e della opposizione e la tutela delle garanzie individuali e collettive (cioè, beninteso, prescindendo dalle ipotesi in cui vengono introdotte costituzioni che negano i principi tipici della forma di stato di derivazione liberale). In realtà, solo un'analisi spaziale e temporale dettagliata potrebbe mettere in risalto la complessità e varietà delle esperienze costituzionali ibero-americane che vengono spesso ricomprese sotto etichette definitorie approssimative e generalizzanti⁽¹¹⁴⁾. Esempio di ordinamento inserito fra quelli democra-

presidente si cerca di limitarne l'uso personalistico e autocratico del potere. La posizione forte del presidente escluderebbe anche lo svilupparsi di una figura analoga a quella del primo ministro. L'esecutivo quindi rimane monista.

Sulla difficile demarcazione fra governo presidenziale e parlamentare negli ordinamenti in parola, v. anche CONIAC G., voce *Régime présidentiel*, in DEJAMÉL O. e MÉNY Y., *Dictionnaire Constitutionnel*, Paris, 1992, pp. 897-898, e sulla individuazione della repubblica presidenziale in due distinti modelli caratterizzati l'uno dalla assenza di responsabilità del capo dello stato verso l'Assemblea (USA) e l'altro da tale responsabilità, IDEM, voce *Présidentialisme*, cit., pp. 819-820.

Per una sintesi delle formule organizzative del presidenzialismo ibero-americano, cfr.: GARCÉS ESPINOSA H., *El predominio del poder ejecutivo en América latina*, in AA.VV., *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977, p. 9 ss., dove si mette in evidenza il carattere eccezionale dei tentativi diretti ad introdurre forme di governo parlamentare o soluzioni ispirate a tale forma di governo (p. 15 ss.). Sulle diverse soluzioni adottate nelle costituzioni per organizzare l'esecutivo presidenziale e sul ruolo dei ministri, a volte previsto nelle stesse costituzioni, cfr.: QUINTERO C., *El predominio del poder ejecutivo en la América latina*, cit., p. 391 ss. e, in particolare, p. 396 ss.

(114) Cfr.: GARCÉS SUAREZ W., *El poder ejecutivo en América latina: su capacidad operativa bajo regimenes presidencialistas de gobierno*, REP, 29, 1982, p. 109 ss.

Per un esame delle attuali soluzioni costituzionali del presidenzialismo ibero-americano e per una esemplificazione degli ordinamenti in cui si riscontrano elementi democratici, cfr.: VALENCIA CARMONA S., *El poder ejecutivo latinoamericano*, México, 1979, p. 77 ss. Con specifico riferimento all'ordinamento messicano, cfr. CARPISO J., *Notas*, cit., p. 19 ss., ora in *Estudios constitucionales*, cit., p. 327 ss.; IDEM, *La reforma política*

tico-liberali era offerto dal Cile fino al mutamento della forma di stato nel 1973. Nonostante le modifiche in senso parlamentare operate nel 1891 e superate dalla costituzione del 1925, è stato notato che a partire dalla costituzione del 1833 e, fino alla costituzione del 1970, eliminata nel 1973, il Cile ebbe un regime costituzionale sostanzialmente omogeneo nel suo sviluppo: « uno stato unitario, su base democratica, con separazione ed equilibrio dei poteri e sottoposto a una forma di governo presidenziale »⁽¹⁷⁾. La fase autoritaria iniziata nel 1973, e sottolineata dai risultati del plebiscito del 4.1.1978 e da quello del 11.9.1980 (approvazione della costituzione) subiva un arresto col plebiscito del 5.10.1988 (mancata conferma del presidente Pinochet) e si avviava a conclusione col referendum sulle modifiche costituzionali del 31.7.1989 (abolizione del divieto dei partiti marxisti, reintroduzione della piena tutela dei diritti dell'uomo, ridimensionamento del ruolo politico dei militari, riduzione da otto a quattro anni del mandato presidenziale) e con la elezione il 14.12.1989 del nuovo presidente della repubblica (che assumeva i poteri il 10.3.1990). Similmente veniva considerata ricorrente nell'ambito dell'esperienza democratico-liberale la pratica costituzionale dell'Uruguay fino all'intervento militare del 1973 che pose fine, di fatto, alla costituzione del 1966⁽¹⁸⁾, e dopo la parentesi conclusasi col ripristino della costituzione e le elezioni politiche del 1984 è da ritenersi perfezionato il ritorno nell'ambito degli ordinamenti democratici di ispirazione liberale. Non dissimili conclusioni valgono per l'esperienza dell'Argentina che ha attraversato alme tre fasi costituzionali e in cui nel 1983 è stata ripristinata la costituzione e si sono tenute libere elezioni. Altri esempi di ordinamenti che vengono attualmente riportati nel quadro delle costituzioni degli stati di derivazione liberale sono offerti dal Venezuela⁽¹⁹⁾ e dal Messico⁽²⁰⁾.

messicana de 1977, in CARPISO J., *ibid.*, p. 343 ss. Per una distinzione delle diverse soluzioni possibili a seconda del prevalere di indizi democratici o autoritari, cfr. NOGUEIRA ALCALA H., *I regimi presidenziali dell'America latina*, QC, 1988, p. 491 ss.

⁽¹⁷⁾ Cfr.: TAPIA VALADÉS J., *Democracia versus racionalización política (el caso chileno)*, in AA.VV., *Evolución de la organización político-constitucional en América latina (1930-1975)*, II, México, 1979, p. 180 ss.

⁽¹⁸⁾ Cfr.: GROS ESPIELL H., *Evolución de la organización político-constitucional en América latina, 1950-1975: Uruguay*, in AA.VV., *Evolución*, II, *ibid.*, p. 291 ss.

⁽¹⁹⁾ Sul Venezuela dopo la adozione della costituzione del 1961, cfr.: LA ROCHE J.H., *Veinticinco años de evolución en la organización política y constitucional de Venezuela*, in AA.VV., *Evolución*, II, *ibid.*, pp. 248 ss., 258 ss.; BREWER CARLIS A.R., *Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, 1982.

⁽²⁰⁾ Sul Messico, cfr.: MARQUET GUERRERO P., *La estructura constitucional del Estado Mexicano*, México, 1975, p. 96 ss. Dopo la precedente riforma, del 1965, che aveva introdotto un correttivo al sistema maggioritario — che attribuiva un ruolo privilegiato al partito presidenziale — mediante il riconoscimento di « deputati di partito » a quei partiti minoritari che avessero ottenuto almeno il 2,50% dei suffragi nella circoscrizione elettorale, fino a un massimo di venti deputati, con la riforma costituzionale del 1977 venne modificato l'art. 41 della costituzione del 1917, costituzionalizzandosi i partiti e riconoscendosi forme di finanziamento pubblico, e vennero modificati gli artt. 51-54, prevedendosi che la Camera dei deputati è eletta quanto a trecento membri in

L'esecutivo monista è collegiale nella costituzione svizzera del 1874 (art. 95) che prevede l'affidamento delle funzioni di governo ad un collegio di sette membri, il Consiglio federale comunemente definito direttorio, affidandosi a turno per la durata di un anno ad uno dei consiglieri le funzioni di presidente della Confederazione (art. 98, 1° comma)⁽²¹⁾. Similmente, natura collegiale aveva il Consiglio nazionale di governo previsto dalla costituzione dell'Uruguay del 1952 (art. 149), anch'esso con presidenza rotativa annuale⁽²²⁾.

Negli ordinamenti in cui è previsto un solo organo (a parte la struttura monarchica o collegiale) questi, ovviamente, viene a concentrare in sé la totalità delle competenze che le costituzioni riconoscono al c.d. potere esecutivo. Variabili sono i criteri scelti per la individuazione dei titolari dell'organo: pur essendo generalizzato il procedimento elettivo, questo può presupporre la competenza del corpo elettorale (ad es., Stati Uniti) oppure del parlamento (ad es. Svizzera).

collegi uninominali col sistema maggioritario e quanto a cento membri in collegi plurinominali a scrutinio di lista e col sistema proporzionale, abbassandosi la soglia di ammissibilità all'1,50% del suffragio. Cfr.: CARPISO J., *La reforma política mexicana de 1977*, in *Anuario jurídico*, VI, 1979, p. 39 ss., *cit.* in *Estudios constitucionales*, México, 1980, p. 360 ss.; PATIÑO CAMARENA J., *Análisis de la reforma política*, México, 1980; VALADÉS D., *El poder legislativo mexicano*, REP, 4, 1978, p. 40 ss.

⁽²¹⁾ Sull'esecutivo collegiale svizzero cfr.: FAVRE A., *Droit constitutionnel suisse*, 2° ed., Fribourg, 1970, p. 203 ss.; GRIZEL A., *Droit administratif suisse*, Neuchâtel, 1970, p. 109 ss.; ALBERT J.F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, II, Neuchâtel, 1967, p. 527 ss.; GUREL V., *La constitution fédérale suisse* (1947), *cit.* in *Scritti svizzeri*, I, Milano, 1976, pp. 364 ss., 379 ss.

⁽²²⁾ Il ricorso a soluzioni collegiali era familiare alle prime esperienze costituzionali dei paesi iberoamericani subito dopo l'indipendenza. In particolare tale formula era stata scelta nella costituzione venezuelana del 1811 e in quella messicana del 1814. Cfr.: VALENCIA CARMONA S., *op. cit.*, pp. 36-38. L'esempio dell'esecutivo collegiale dell'Uruguay, vigente fino alla riforma costituzionale entrata in vigore nel 1967, è interessante in quanto in quel periodo l'ordinamento di quel paese era considerato fra i pochi operanti secondo principi prossimi a quelli condivisi dalle c.d. democrazie occidentali. Cfr.: su tale soluzione costituzionale: OLLEDO C., *Uruguay. La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1951: El ejecutivo colegiado*, REP, 1952, p. 139 ss.; VALENCIA CARMONA S., *op. cit.*, pp. 87-89; GROS ESPIELL H., *Evolución*, *ibid.*, p. 291 ss. e, in particolare, p. 298 ss.

17. - L'ESECUTIVO DUALISTA. IL CAPO DELLO STATO.

L'esecutivo dualista comporta lo sdoppiamento fra due organi, uno monocratico (capo dello stato, monarchico o repubblicano) e uno collegiale (governo, variamente definito secondo la terminologia costituzionale dei diversi ordinamenti) ⁽¹²¹⁾. L'esecutivo dualista è connotato alle forme di governo tradizionalmente definite « parlamentari » in cui la parte essenziale delle attribuzioni di indirizzo è affidata al raccordo parlamento-governo in connessione al vincolo fiduciario, mantenendo il capo dello stato funzioni di equilibrio e garanzia. L'esecutivo dualista esiste tuttavia anche in quegli ordinamenti in cui il capo dello stato si vede riconoscere attribuzioni di indirizzo di governo (ordinamenti a tendenza presidenziale).

L'organo capo dello stato ⁽¹²²⁾ impersonifica l'unità e la continuità

⁽¹²¹⁾ Sulle origini del dualismo in seno all'esecutivo nell'evoluzione della monarchia costituzionale, cfr.: BURDEAU G., *Traité de Science politique*, VI, 2^a ed., Paris, 1971, p. 427 ss.

⁽¹²²⁾ Va rilevato che non in tutti gli ordinamenti dualisti esiste un organo formalmente qualificato come « capo dello stato », pur essendo considerato tale. Ad esempio, in Francia il prevalere del principio di sovranità nazionale, affermatosi in contrapposizione alla sovranità regia nel periodo rivoluzionario, non ha consentito di qualificare il presidente della repubblica come capo dello stato repubblicano, mentre negli U.S.A. « a causa dell'originaria esigenza di rispettare le vecchie prerogative degli stati membri, la costituzione pone l'accento sulla qualifica di capo del potere esecutivo. In proposito, cfr.: RESCIGNO G.U., *Art. 87, I-VII comma*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della costituzione, il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1978, p. 149 ss.

Va ricordato che nella pratica costituzionale della V^a repubblica è invalso l'uso della qualificazione del presidente come « capo dello stato » in connessione all'incremento del potere politico del presidente e della maggior rappresentatività del medesimo dopo la introduzione della sua elezione a suffragio universale diretto (cfr.: LAVROFF D.G., *Le système politique*, cit., pp. 329-330).

Sul capo dello stato cfr. tra l'altro: DE FRANCESCO G.M., *La posizione giuridica del capo dello stato nelle vecchie e nelle nuove costituzioni*, in *Studi Canonici*, I, Padova, 1933, p. 329 ss.; SALEMI G., *Il capo dello stato nelle costituzioni delle repubbliche del dopoguerra*, Palermo, 1935; BINCAMETTI DI RUFFIA P., voce *Capo dello stato*, NDI, II, Torino, 1958, p. 931 ss.; ESPOSITO C., voce *Capo dello stato*, EdD, VI, Milano, 1960, passim; KIMMICH O., *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*, VVDStRL, n. 25, 1967, p. 2 ss.; PÉRISSIAUX P., *ibid.*, p. 95 ss.; LOEWENTHEIN K., *Etude de droit comparé sur la présidence de la république à l'exclusion de celle des Etats Unis*, RDPSP, 1949, p. 300 ss.; KALTFLIEHER W., *Die Funktion des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln-Opladen, 1970; BURDEAU G., *Traité de science politique*, IX, 2^a ed., Paris, 1976, p. 224 ss.; NICHOLAS B., *Le chef d'état dans le régime*

dell'apparato statale, e quindi anche della stessa comunità che lo esprime, ed è considerato ad un tempo garante di tale unità e continuità ⁽¹²³⁾. Al capo dello stato vengono riconosciute dalle diverse costituzioni svariate competenze, non ultime quelle, spesso implicite, dirette ad assicurare comunque la salvaguardia delle ricordate unità e continuità (e quindi anche i poteri *extra juris ordinem*, non previsti in costituzione ma fondati sulla necessità) ⁽¹²⁴⁾.

Da quanto si è accennato risulta evidente che tendenzialmente il fulcro delle competenze di governo, nel rispetto degli orientamenti del corpo elettorale e delle camere rappresentative, spetta oggi a un organo collegiale che viene propriamente definito « governo ».

La giustificazione del ruolo del capo dello stato sta nella rappresentanza della unità statale e le sue specifiche funzioni vengono riportate alla « garanzia della costituzione », mentre spesso si preferisce definire il capo dello stato come « potere neutro ». In realtà, pur essendoci una larga convergenza sulla funzione di garanzia del capo dello stato, variano sensibilmente le valutazioni circa i poteri in concreto da riconoscersi per l'esercizio della garanzia: questi possono andare da un semplice prestigio formale al riconoscimento di un ruolo particolarmente incisivo tramite l'attribuzione di competenze di intervento attivo che presentino tutte le caratteristiche della decisione politica. Ovviamente, a parte le svariate ipotesi dottrinali, per qualificare in modo appropriato il ruolo del capo dello stato occorre verificare caso per caso la normativa dei diversi ordinamenti; in effetti, dovunque esso è visto come

parlementaires contemporains, in AA.VV., *Parlement et gouvernement. Le partage du pouvoir. Actes du colloque de Florence, 10 et 11 octobre 1977*, Bruxelles, 1980.

Sul capo dello stato in Italia, tra l'ampia bibliografia che indica l'aumentare dell'interesse per il ruolo costituzionale del presidente, cfr.: PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, EdD, XXXV, Milano, 1985, p. 165 ss. Inoltre: CIULLI E., *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, QC, 1985, p. 29 ss.; SILVESTRY G., *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità garanzia al governo delle crisi*, *ibid.*, p. 47 ss.; AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno - Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984, Milano, 1985; DE VERGOTTINI G., *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, QC, 1984, p. 493 ss.; D'ONAZIO G., *Presidenza Perini (1978-1985): neutralità o diarchia? Contributo ad una analisi giuridico-costituzionale*, Rimini, 1985; LARRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica*, Padova, 1986.

⁽¹²³⁾ RESCIGNO G.U., *op. cit.*, p. 143 ss.

⁽¹²⁴⁾ Cfr.: ESPOSITO C., voce *Capo dello stato*, cit., p. 237 ss., fra i sostenitori della configurazione del capo di stato parlamentare come reggente dello stato nelle situazioni di crisi del sistema.

organo di collegamento ed equilibrio fra gli organi dotati di indirizzo politico ma variano le sue reali attribuzioni.

Il concetto di *neutralità* spesso richiamato sta ad indicare l'intenzione dei costituenti, o l'affermarsi di un indirizzo applicativo della costituzione, che esclude il capo dello stato dalla area dell'attività politica, oggi prevalentemente svolta dai partiti anche tramite gli organi costituzionali.

La neutralità può essere valutata come obbligo di *astensione* dal processo formativo della volontà statale e dalla determinazione dell'indirizzo politico (ruolo decorativo e formale del capo dello stato), oppure come esercizio di una *tutela della costituzionalità* che si manifesti tramite il vaglio della legalità sostanziale e del rispetto delle regole procedurali poste per lo svolgimento dell'attività degli organi costituzionali, anche se tale tutela non potrebbe sostanziarsi in decisioni vincolanti, bensì soltanto in consigli, ammonimenti ed eventualmente veti sospensivi.

La neutralità può anche essere corredata di un suo proprio profilo decisionale, che consenta un ruolo attivo. Ciò avviene: quando si consideri il capo dello stato come *rappresentante* dello stato, in contrapposizione alle forze sociali e in particolare ai partiti fra loro in competizione, al fine di evitarne la disgregazione qualora la conflittualità metta in pericolo la continuità delle istituzioni; quando il capo dello stato venga considerato una specie *d'istanza paragiurisdizionale* che risolva le contese politiche tramite modalità tecnico-legali, operandosi una sospensione dell'attività politica; quando il capo dello stato sia considerato come *moderatore* fra le forze politiche presenti nell'ordinamento, in modo da comporre i conflitti e consentire il rispetto del patto costituzionale che sta alla base dell'ordinamento; quando il capo dello stato venga individuato come l'organo che è abilitato ad intervenire nei periodi di crisi, in carenza del normale funzionamento degli organi costituzionali d'indirizzo per consentire la sopravvivenza della costituzione⁽¹²²⁾.

(122) Sul ruolo del capo dello stato con particolare riferimento alla sua neutralità politica e alla funzione di garanzia occorre prendere le mosse dalla concezione di CONSTANT B., *Principi di politica* (1815), trad. it., Roma, 1980 e da quella di SCHMIDT C., *Il trattato della costituzione* (1931), trad. it., Roma, 1981, e *La dittatura* (1921), trad. it., Bari, 1975.

a) La nomina e la durata delle funzioni.

I titolari dell'organo vengono nominati per successione ereditaria nelle monarchie europee⁽¹²³⁾, per nomina regia previo parere sostanzialmente vincolante del primo ministro dello stato interessato nel caso dei governatori generali nei tre stati del *Commonwealth* di cui il re

Per una analisi delle varie opinioni sulla neutralità, cfr.: BALDASSARRE A., *Il capo dello stato*, in ARATO G. e BARRERA A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 3^a ed., 1991, pp. 466-467. Sulla prevalenza del ruolo garantista del capo dello stato in Italia e per una puntuale analisi critica delle diverse opinioni dottrinali, cfr. GALBOTTI S., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantista o struttura governante?*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un Convegno - Messina-Taormina 25, 26, 27 ottobre 1984, Milano, 1985, p. 17 ss.

(123) Il numero delle monarchie è ancora sensibile nello stato di derivazione liberale. La forma di governo è quella definita parlamentare (Gran Bretagna, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Danimarca, Svezia, Norvegia, Spagna, Giappone). Sulle monarchie parlamentari e sul ruolo del capo dello stato cfr.: LOEWENSTEIN K., *Die Monarchie im modernen Staat*, Frankfurt, 1952 (su cui BISCARETTI DI RUFFIA P., in *Il Politico*, 1954, p. 437 ss.); BISCARETTI DI RUFFIA P., voce *Monarchia (dalla costituzione delle monarchie moderne ad oggi)*, NDI, X, Torino, 1964, pp. 850-852; FUSLER M.R., *Les monarchies parlementaires*, Paris, 1960; LACHAUME J.E., *Le rôle du chef d'état dans les monarchies parlementaires d'aujourd'hui*, *Politique*, 1968, n. 87 ss.; LALONDE P. e DEMICHEL A., *Les régimes parlementaires européens*, 2^e ed., Paris, 1978, p. 99 ss.

Sulla monarchia inglese cfr. in particolare: KEITH A.B., *The Privileges and Rights of the Crown*, London, 1936; PETER G., *The Modern British Monarchy*, London, 1961; HERRIS Y., *La monarchie britannique au XX siècle*, Paris, 1961; MARSHALL G. e MOODIE G.C., *Some Problems of the Constitution*, London, 1968, p. 41 ss.; MURRAY-BROWN J. (a cura di), *The Monarchy and its Future*, London, 1969; PUNDITT R.M., *British Government*, cit., p. 233 ss.; MACKINTOSH J.P., *The British Cabinet*, cit., p. 417.

Sulla profonda modifica del ruolo dell'istituzione monarchica in Svezia con la nuova costituzione del 1975 che ha tolto al suo titolare qualsiasi partecipazione alla funzione d'indirizzo (perdita del potere di sanzione delle leggi, di designazione del primo ministro, di presidenza del consiglio ministeriale, di comando delle forze armate), cfr. LUCIFREDI P.G., *La posizione costituzionale del sovrano svedese*, in *Nuovo Atlante costituzionale*, Milano, 1986, p. 204 ss.

Sull'ulteriore riduzione dei poteri dell'istituzione monarchica in Olanda, in seguito alla riforma costituzionale del 1983, cfr. BARELLAT D., *Remarques sur la nouvelle constitution néerlandaise*, RDPSP, 1983, pp. 1175 ss., 1179 ss.

Sulla monarchia nella costituzione spagnola del 1978, cfr.: COLOMER VIADEL A., *El origen de la monarquía parlamentaria en España y el anteproyecto constitucional*, REP, 3, 1978, p. 101 ss.; GARCIA HERRERA M.A., *Monarchías y constitución*, in DE VERGOTTINI G. (a cura di), *Una costituzione democratica per la Spagna*, Milano, 1978, p. 45 ss.; SÁNCHEZ AGUIA I., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, p. 185 ss.; BAY CENDÓN A., *La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978*, in RAMÍREZ M., (a cura di) *Estudios sobre la constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, p. 191 ss.

d'Inghilterra è nominalmente sovrano (Australia, Canada, Nuova Zelanda) ⁽¹¹⁷⁾ e in seguito a procedimento elettivo negli ordinamenti repubblicani.

La competenza ad eleggere il presidente spetta ad un collegio parlamentare in alcuni ordinamenti: in Israele spetta alla *Knesset* (camera unica) (Legge fondamentale sul Presidente di stato del 1964, art. 3); in Italia alle due camere riunite con la presenza dei delegati regionali (art. 83 cost.); nella Francia della IV repubblica (art. 29 cost.) al Congresso formato dai due rami del parlamento di allora; nella repubblica federale tedesca alla *Assemblea federale* (art. 54 Legge fondamentale) formata dai membri del *Bundestag* e da un numero equivalente di membri eletti dalle assemblee dei *Länder*. In altri ordinamenti il presidente è eletto a suffragio universale diretto (Islanda, Irlanda, Austria, Francia dal 1962, Portogallo). In Finlandia, in seguito alla revisione costituzionale del 23 aprile 1986 è stato modificato il precedente sistema di elezione indiretta tramite l'elezione popolare dei « grandi elettori » formanti il collegio elettorale del presidente. Di conseguenza l'articolo 23 della costituzione del 1919, nel nuovo testo, prevede la elezione diretta del presidente e dei grandi elettori; ove un candidato presidenziale non ottenga la maggioranza dei voti popolari, spetterà ai grandi elettori procedere alla elezione.

⁽¹¹⁷⁾ Il governatore generale è incaricato di esercitare le funzioni di capo di stato secondo la complessa situazione giuridica prevista nel regime costituzionale della *Commonwealth* (su cui cfr.: JENNINGS I., *The British Commonwealth of Nations*, 7 ed., London, 1956; TRAVIS G., voce *Commonwealth*, EdD, VII, Milano, 1960, p. 973 ss.; MOORE G.C., *The Crown and the Commonwealth*, PA, 1957-1958, p. 180 ss.). Per convenzione la competenza di nomina è esercitata dal gabinetto inglese previa consultazione del primo ministro del governo dello stato interessato. La consultazione comporta pareri vincolanti per il governo inglese (anche se esistono casi fino agli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale in cui il governo inglese ha imposto propri candidati). Sempre in via di convenzione si è affermata la regola per cui le persone scelte non sono inglesi ma della nazionalità del paese presso cui eserciteranno le funzioni di governatore (anche questo principio ha subito deroghe fino agli anni successivi al secondo conflitto). In pratica, nei tre ordinamenti in esame si verificano ipotesi in cui il capo dello stato viene sostanzialmente designato in modo vincolante dal governo in carica. Cfr.: COLLIARD J.C., *Les régimes*, cit., pp. 28-30.

Per quanto riguarda specificamente il modo con cui in via consuetudinaria si è data applicazione agli articoli 30 e 31 del *British North America Act* del 1867, cfr.: MATHEWSON W.A., *The Prime Minister and the Cabinet*, Toronto, 1976, p. 8 ss.; CAMPBELL C., *Political Leadership in Canada: Pierre Elliott Trudeau and the Ottawa Model*, in ROSE R., e SUREMAN E.N., *Presidents and Prime Ministers*, cit., p. 54 ss.

I procedimenti elettivi e le maggioranze richieste variano da ordinamento a ordinamento e sono connessi alla rappresentatività che si vuole riconoscere al presidente. È pacifico che dal convegno elettivo prescelto scaturiscono profonde ripercussioni sulla forma di governo ⁽¹¹⁸⁾. Nelle elezioni ad opera della assemblea parlamentare vengono richieste maggioranze qualificate o la maggioranza assoluta nei primi scrutini e maggioranza relativa in quelli successivi (cost. italiana, art. 83; Legge fondamentale tedesca, art. 54, 6; Legge fondamentale israeliana sul Presidente di stato del 1964, art. 8). Il mancato raggiungimento di una maggioranza qualificata al terzo scrutinio porta allo scioglimento dell'assemblea, a nuove elezioni parlamentari e al ripetersi delle votazioni presidenziali, secondo la costituzione greca del 1975 (art. 32). Quanto alle ipotesi in cui è prevista la elezione diretta, in Islanda è sufficiente la maggioranza relativa; in Irlanda è prevista la maggioranza assoluta al primo turno e quindi quella relativa, ma nella pratica costituzionale non è necessario procedere al secondo turno. In Austria (cost., art. 60), Francia (cost., art. 7), Portogallo (cost., art. 129) è previsto un procedimento a due turni, nel primo essendo richiesta la maggioranza assoluta, nel secondo, cui partecipano i due candidati presidenziali maggiormente votati, quella relativa. In Finlandia in seno al collegio dei grandi elettori il procedimento può essere a tre turni: nei primi due è richiesta la maggioranza assoluta, mentre nel terzo, cui partecipano i due candidati più votati, si richiede la maggioranza relativa (cost., art. 23).

La durata delle funzioni è vitalizia nelle monarchie, limitata nel tempo nelle repubbliche parlamentari dove il mandato presidenziale al fine di assicurare la continuità dello stato è sempre più lungo di quello parlamentare (in genere da cinque a sette anni) ⁽¹¹⁹⁾. Pure limitata è la durata del mandato dei governatori generali nei paesi del *Commonwealth* (cinque anni).

Particolarmente importante negli ordinamenti in cui la funzione non è vitalizia è il problema della conferma del presidente uscente o di una possibilità di successiva rielezione. In Germania, Austria, Israele, Portogallo, Grecia, il presidente è immediatamente rieleggibile una sola volta. La possibilità di rielezione, anche non consecutiva, è prevista in Irlanda ⁽¹²⁰⁾. Nessuna limitazione è invece contenuta nelle costituzioni francese, italiana, finlandese, islandese.

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. in proposito, MOULIN R., *Election présidentielle et classification des régimes*, in *Poissier*, 14, 1980, p. 29 ss.

⁽¹¹⁹⁾ Fa eccezione l'Islanda in cui il mandato parlamentare e quello presidenziale sono fissati nel quadriennio.

⁽¹²⁰⁾ Nel caso in cui non esistano pluralità di candidature o non esistano candidature concorrenti rispetto a quella del Presidente uscente non si fa luogo a votazione popolare.

b) *Le competenze.*

Le singole competenze spettanti ai capi di stato assumono una posizione recessiva rispetto a quelle progressivamente assunte dal governo. Di regola gli atti del capo dello stato sono controfirmati dal governo, dotato del potere sostanziale di decisione, che se ne assume la responsabilità verso le camere. Esistono tuttavia competenze che investono nel modo più ampio la funzione di governo in quegli ordinamenti che si possono qualificare a tendenza presidenziale (definiti anche come semipresidenziali)⁽¹²⁰⁾; vanno ricordate in particolare le competenze di cui agli articoli 11, 12, 16 e 19 della costituzione francese del 1958; per alcune di queste, molto importanti, non viene richiesta controfirma ministeriale⁽¹²¹⁾. Va pure ricordato quanto disposto dalla costituzione finlandese del 1919, in cui pur essendo previsto l'obbligo costituzionale di controfirma ministeriale dei decreti presidenziali si precisa che il ministro è tenuto alla controfirma, salvo l'ipotesi di illegittimità dell'atto (artt. 34 e 35)⁽¹²²⁾, e quanto disposto dalla costituzione portoghese del 1976 (artt. 136, 137, 138), che tra l'altro ha fissato il principio per cui la controfirma ministeriale è prevista soltanto per le ipotesi numerate dall'art. 143, come modificato dalla legge di revisione 1/82, restando quindi come regola l'autonoma decisione presidenziale⁽¹²³⁾.

essendo sufficiente l'accordo dei partiti maggiori (art. 12 Cost. del 1957). Nella pratica si è formata una convenzione per cui la mancanza di candidati all'opposizione conduce a una conferma senza elezione popolare del presidente uscente (cfr. RUSSANO R., *Il Presidente della Repubblica d'Irlanda, Nomos*, 1991, 2, pp. 47-48).

⁽¹²⁰⁾ Secondo la terminologia di DUVENGER M., *Le monarchie républicaines*, cit.; IDEM, *La V^e République et le régime présidentiel*, Paris, 1961 (trad. it., Milano, 1962); IDEM, *La tecnodemocrazia*, in *Comunità*, n. 167, 1972, p. 56 ss.; IDEM, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 1980, 2, p. 165 ss.

⁽¹²¹⁾ Sulla controfirma e sugli atti non soggetti a controfirma, cfr.: LAVROFF D.G., *Le système*, cit., p. 403 ss.

⁽¹²²⁾ KANTARI P., *Le Chef d'état dans les institutions finlandaises*, RDPSP, 1967 pp. 862-863; cfr. anche: LUCIFRETTI P.G., *Il Presidente della Repubblica in Finlandia*, *Il Politico*, 1982, p. 183 ss.; ARTER D., *Government in Finland: A Semi-presidential System?* FA, 1985, p. 472 ss.

⁽¹²³⁾ Sulla preminenza del ruolo presidenziale, cfr.: DE VERGOTTINI G., *Le origini*, cit., pp. 236-238; MIRANDA J., *A Constituição de 1976*, cit., p. 420 ss.; IDEM, *Actos e funções do presidente da República*, in *Estudos sobre a constituição*, I, Lisboa, 1977, p. 261 ss.; REBELO DE SOUSA M., *Curso constitucional*, I, *Introdução à teoria da constituição*, Braga, 1979, p. 345 ss.; SANTANA LÓPEZ P. e DURÃO BARROSO J., *Sistema de*

Sensibilmente ampio era l'ambito delle competenze sottratte alla controfirma ministeriale dalla costituzione greca del 1975 (art. 35.2)⁽¹²⁴⁾ prima della revisione operata con legge del 6 marzo 1986.

c) *La responsabilità.*

Connesso all'ambito delle competenze spettanti al capo dello stato è quello della sua *responsabilità politica*. Il principio della irresponsabilità politica, abitualmente ricordato con riferimento alla posizione del capo dello stato, non va inteso in senso generale e indiscriminato ma riferito alle ipotesi in cui la competenza sia sostanzialmente governativa: dove i ministri controfirmanti sono anche decidenti non possono non rispondere verso il parlamento mentre il capo dello stato è considerato politicamente non responsabile. Diversamente, per le attività che sono manifestazione di competenze proprie del capo dello stato vale il principio della responsabilità politica « diffusa » del medesimo⁽¹²⁵⁾ e della eventuale responsabilità penale dove il suo comportamento configuri violazione di norme poste a tutela dei supremi interessi interni ed internazionali dello stato⁽¹²⁶⁾.

La prima forma di responsabilità comporta come possibile sanzione la critica ai comportamenti tenuti dal capo dello stato in una sede non prefissata, da parte di soggetti e con procedimenti non predeterminati a tal fine. La seconda è connessa alle predefinizioni di procedimenti regolati in costituzione che vedono la pronuncia parlamentare per la messa in stato di accusa, sempre a maggioranza qualificata e su iniziativa parlamentare o di altri organi, e quindi il giudizio ad opera di un

governo e sistema partitico. Amadeo, 1980, p. 25 ss.; LUCIFRETTI P.G., *Il Presidente della Repubblica in Portogallo*, *Il Politico*, 1983, p. 677 ss.

⁽¹²⁴⁾ Cfr.: NOLIS P., *La vigente costituzione ellenica*, ADCSL, 1980, p. 148; LUCIFRETTI P.G., *Il nuovo sistema costituzionale ellenico*, in *Nuovo Atlante costituzionale*, Milano, 1986, p. 278. Cfr. inoltre: PANTILIS A.M., *Les grands problèmes de la nouvelle constitution éllénique*, Paris, 1979; ANCIORA F., *La costituzione della Repubblica greca*, Note introduttive, BICP, 1982, 2, p. 3 ss.

⁽¹²⁵⁾ Sul concetto di responsabilità diffusa, cfr.: RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967, pp. 113 ss. e 206 ss.; IDEM, *Commento art. 87*, cit., p. 186 ss.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. cenno in ESPOSITO C., voce *Capo dello stato*, cit., p. 242. Sulle normative vigenti cfr.: i testi in CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE (a cura del) *Le norme sul procedimento d'accusa parlamentare in Italia, Belgio, Francia, Germania occidentale, Lussemburgo, Olanda, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America*, BICP, Supplemento n. 5, 1967.

organo parlamentare, di una corte, del popolo. Gli schemi previsti in proposito possono riportarsi a diversi modelli.

Vi sono esempi in cui il parlamento mantiene una posizione nettamente preferenziale sia nella fase dell'accusa che in quella del giudizio. Secondo la costituzione francese del 1958 le due camere mettono in stato di accusa il Presidente votando una identica deliberazione e il giudizio spetta all'Alta corte (art. 68, 1° comma) che è composta da membri eletivi nominati pariteticamente dalle due camere (art. 67). In passato le leggi costituzionali del 1875, base della Terza repubblica, avevano previsto la competenza della Camera dei deputati per la messa in stato di accusa e quella del Senato sedente quale Alta corte di giustizia per il giudizio: situazione analoga a quella prevista dalla costituzione presidenziale degli U.S.A. che affida le competenze ricordate rispettivamente alla Camera dei rappresentanti e al Senato (costituzione del 1787, art. 1, sez. 2 e 3). Secondo la Legge fondamentale israeliana sul Presidente dello stato del 16 giugno 1964, almeno venti membri della Knesset possono presentare un'accusa contro il Presidente approvata da una commissione parlamentare a maggioranza dei tre quarti. L'assemblea esonerà il Presidente dal suo incarico con votazione che raccolga la maggioranza dei tre quarti dei suoi componenti (art. 20).

Vi sono numerosi esempi in cui la competenza a giudicare è affidata a giudici ordinari o a giudici speciali sulla base della accusa parlamentare. In Finlandia una commissione dell'assemblea delibera di mettere sotto accusa il Presidente e spetta alla suprema magistratura ordinaria (Corte suprema) pronunciarsi (costituzione del 1919, art. 47, 2 c.). In Portogallo, l'Assemblea della Repubblica delibera sulla accusa e la suprema magistratura ordinaria (Tribunale supremo di giustizia) si pronuncia in merito (costituzione del 1976, art. 133). In altri ordinamenti la competenza a decidere spetta alla corte costituzionale. Nella Repubblica federale tedesca entrambe le camere, disgiuntamente, esercitano l'accusa nei confronti del Presidente federale e il giudizio è affidato al Tribunale costituzionale federale (Legge fondamentale del 1949, art. 61). In Austria le due camere riunite in Assemblea federale esercitano l'accusa e il giudizio spetta al Tribunale costituzionale (costituzione del 1920, art. 60, 6). In Italia il parlamento in seduta comune esercita l'accusa e la Corte costituzionale giudica con la presenza aggiuntiva di giudici aggregati sorteggiati in un elenco formato dal parlamento (costituzione del 1948, artt. 90, 134, 135 u.c.).

Infine può anche prevedersi che il parlamento proceda all'accusa e spetti al corpo elettorale pronunciarsi sulla sanzione che consiste nella possibilità di revoca del capo dello stato (costituzione islandese, del 1944, art. 11; costituzione austriaca del 1920, art. 60,6).

18. - SEGUE. IL GOVERNO; IL SUO PRESIDENTE E I MINISTRI.

L'organo governo è a composizione collegiale e ad un tempo viene qualificato come organo complesso (organo di organi) in quanto anche

singoli componenti del collegio possono essere considerati a loro volta organi costituzionali: da una osservazione delle diverse esperienze risultano quali organi costituzionali il presidente del collegio, variamente definito (primo ministro, presidente del governo, presidente del consiglio, cancelliere) e di regola i diversi componenti (ministri), come pure collegi ristretti di ministri (consigli, comitati).

Il governo, sviluppatosi dalla riunione di ministri fiduciari del monarca già nella fase della monarchia costituzionale, ha assunto una importanza determinante quale titolare della funzione di indirizzo politico con l'affermarsi della forma di governo parlamentare e con la tendenziale emarginazione del capo dello stato dalla politica attiva. Tuttavia, nonostante la consolidata presenza di collegi di ministri-consiglieri fiduciari dei monarchi nella esperienza storica costituzionale europea, l'affermarsi del governo come organo costituzionale passa attraverso la preventiva affermazione del ruolo costituzionale del presidente del collegio soprattutto quanto ai rapporti col parlamento⁽¹¹⁶⁾.

a) Il presidente del collegio ministeriale.

Il presidente dell'organo di governo è considerato organo centrale del collegio, in quanto dotato di competenze di decisione politica e di indirizzo e coordinamento dei ministri⁽¹¹⁷⁾. Tale posizione può qualificarsi come una sicura preminenza politica negli ordinamenti a parlamentarismo maggioritario, in cui il leader politico che vince le elezioni viene nominato capo del governo, nonché nell'ordinamento a tendenza presidenziale francese in cui il primo ministro è stato scelto finora dal presidente per guidare una solida maggioranza. Negli ordinamenti in

⁽¹¹⁶⁾ Cfr.: COLLARD J.C., *op. cit.*, pp. 44-46.

⁽¹¹⁷⁾ Sull'affermarsi della figura costituzionale del presidente del collegio dei ministri, cfr.: ZELENSKIS C., *Naissance et evolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire*, Paris, 1976. Sul presidente del consiglio e sulla organizzazione da lui dipendente, oltre alla bibliografia altrove citata, cfr.: VIVIANI M.P., *La presidenza del consiglio dei ministri in alcuni stati dell'Europa occidentale e in Italia*, Milano, 1970.

Sulla tendenziale preminenza del presidente del collegio nelle forme di governo parlamentare contemporanee, cfr.: SPAGNA MUSCO E., *Tendenze costituzionali contemporanee nella organizzazione del governo dello stato di democrazia parlamentare*, in AA.VV., *Costituzione e struttura del governo negli stati di democrazia parlamentare*, Padova, 1982, p. 376 ss.

cui prevalgono governi di coalizione, non direttamente precostituiti in seguito alle consultazioni elettorali ma scaturiti da accordi fra i gruppi parlamentari ratificati dal capo dello stato, la funzione del presidente tende a ridursi a quella di coordinamento-mediazione fra le diverse componenti della maggioranza.

Tutti gli ordinamenti assegnano una posizione di preminenza giuridica al presidente del collegio⁽¹¹⁸⁾, ma soltanto quelli in cui il presidente diviene tale in quanto risulti leader di un partito che ha ottenuto la maggioranza dei consensi o, comunque, dei seggi, acquista anche una preminenza politica che gli permette di utilizzare al massimo le competenze costituzionali di indirizzo. Ciò premesso, si può comprendere la ambiguità della formula secondo cui il presidente dei ministri riuniti in collegio sia un « *primus inter pares* », formula escogitata per conciliare il ruolo costituzionale dei singoli ministri, giuridicamente fra loro paritari, e quello del loro presidente che giuridicamente, pur potendo detenere un portafoglio ministeriale, è in primo luogo organo di indirizzo e coordinamento. La formula è stata ormai decisamente respinta in Gran Bretagna, in quanto palesemente inconsistente, data la netta supremazia del Primo ministro inglese⁽¹¹⁹⁾.

Nella legge fondamentale tedesca del 1949, l'art. 65 assegna una posizione di netta preminenza giuridica al Cancelliere, affermando un'autonomia dei ministri ma solo nel quadro delle direttive del primo⁽¹²⁰⁾; particolarmente significativa è la circostanza per cui il rappor-

(118) Cfr. BURDEAU G., *Traité*, IX, cit., p. 189 ss.

(119) Cfr. LASKI H.J., *Parliamentary Government in England. A Commentary*, 7^a stampa, London, 1963, p. 229; JENNINGS I., *Cabinet Government*, London, 1959, p. 183 ss.; DAALDER H., *Cabinet Reform in Britain, 1914-1963*, Stanford, 1963, p. 247 ss.; MACKINTOSH J.P., *The British Cabinet*, 3^a ed., London, 1977, p. 428 ss.; BERKELEY H., *The Power of the Prime Minister*, London, 1968, pp. 23 ss., 44 ss.; BENEY F.W.G., *The Elected Monarch: the Development of the Power of the Prime Minister*, London, 1965; PUNNETT R.M., *British Government and Politics*, 3^a ed., London, 1977, p. 200 ss.

(120) Sulla preminenza del Cancelliere cfr.: HEIDENHEIMER A., *Der starke Regierungschef und das Parteiensystem: Der «Kanzler-Effekt» in der Bundesrepublik*, PVS, 1960-61, p. 255 ss.; HENNIG W., *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, Tübingen, 1964; JUCKER U., *Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers*, Tübingen, 1965; ELLWEIN T., *Das Regierungssystem*, cit., p. 310 ss.; STERN K., *Das Staatsrecht*, II, cit., p. 277 ss.; REZZA G., *La cancelleria nel sistema di governo della Repubblica federale tedesca*, in *Seggi di diritto pubblico*, Bari, 1982, p. 75 ss.; KLEIN E., *Zuständigkeiten und Rolle der*

to fiduciario si instaura, secondo la costituzione, fra *Bundestag* e Cancelliere (cfr. artt. 63, 67 e 68), mentre i ministri sono nominati dal Presidente federale su proposta del Cancelliere e sono legati a quest'ultimo da un rapporto fiduciario. Pure significativo è il ruolo del Primo ministro nella costituzione svedese del 1975, nei cui confronti opera la fiducia del *Riksdag* (Capo VI, artt. 2, 3, 4)⁽¹²¹⁾, mentre è noto il proposito dei costituenti spagnoli del 1978 di ispirarsi al modello tedesco nel delineare un Presidente del governo dotato di un ruolo preminente in seno al collegio ministeriale, prevedendosi anche in tal caso che il rapporto fiduciario intercorre fra *Cortes* e Presidente (art. 99 cost.)⁽¹²²⁾.

È anche evidente la preminenza del primo ministro nell'ordinamento a tendenza presidenziale. Secondo la costituzione francese del 1958, l'art. 21 attribuisce una competenza di direzione del governo al Primo ministro, che è considerato giuridicamente sovraordinato ai ministri⁽¹²³⁾.

Similmente la costituzione portoghese del 1976 sembrava assicurare un ruolo preferenziale al Primo ministro, essendo previsto che i ministri oltre che ad essere nominati su sua proposta, erano responsabi-

Bundesregierung, in BERNHARDY R. e BEYERLIN U., (a cura di), *Deutsche Landesreferate zum öffentlichen Recht und Völkerrecht - XI Internationaler Kongress für Rechtsvergleichung*, Göttingen 1982, Heidelberg, 1982, p. 55 ss.

(121) Cfr.: BUCHONDIERE E., *L'organizzazione del governo nella costituzione e nella esperienza costituzionale svedese*, in SPAGNA MUSSO E., (a cura di) *Costituzione e struttura del governo*, cit., p. 541 ss.

(122) Cfr.: SANDULLI N., *Il governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive*, in SPAGNA MUSSO E., *Costituzione e struttura del governo*, cit., p. 459 ss.

(123) Cfr.: LAVROFF D.J., *Le système*, cit., p. 385 ss.; CHANTEROUT B., *Deux constitutions*, cit., p. 46 ss. Va tuttavia notato che il ruolo del Primo ministro è stato sistematicamente compreso dall'espandersi del ruolo di governo del Presidente della repubblica, che usa la facoltà di cui all'art. 9 della costituzione che gli consente di presiedere il consiglio dei ministri e la ricorso nella prassi alla formazione di comitati di ministri e alti funzionari da lui presieduti. Cfr.: CHANTEROUT B., *op. cit.*, pp. 495 ss., 530 ss., 555 ss. Per un ravvicinamento della posizione del Primo ministro francese a quella propria del presidente di collegi ministeriali negli ordinamenti a parlamentarismo maggioritario, cfr.: KING A., *Executives*, cit., p. 236, che rileva l'appoggio maggioritario ottenuto in parlamento nella pratica della Quinta repubblica. Cfr.: anche WILLIAMS P.M., *Parliament under the Fifth French Republic: Patterns of Executive Domination*, in LOEWENBERG G., (a cura di), *Modern Parliaments: Change or Decline?* Chicago, 1971.

Sulla prossimità sostanziale della forma di governo c.d. semipresidenziale rispetto a quella parlamentare maggioritaria, cfr.: in generale, DOVERGER M., *La tripartidemozia*, cit., p. 56 ss.

li verso lo stesso (art. 194, 2) ⁽¹⁴⁴⁾. Tale situazione è stata confermata dalla legge 1/82 e dalla legge 1/89 di revisione della costituzione.

Sensibilmente diversa è la situazione che si verifica negli ordinamenti in cui la formazione del governo non scaturisce con chiarezza dai risultati elettorali e in cui quindi la maggioranza viene formata ricorrendo ad accordi di coalizione: in tali ordinamenti la preminenza del presidente rischia di rimanere soltanto affermata in sede costituzionale, incontrando serie difficoltà a divenire operativa nella pratica politica. Si può fare riferimento all'ordinamento italiano, in cui, nonostante il rilievo che da parte della dottrina si è voluto attribuire al principio collegiale, è indubbio che la costituzione assegna (art. 95) importanti competenze di indirizzo e coordinamento al Presidente del consiglio, competenze che tuttavia vengono utilizzate in modo insoddisfacente a causa del ruolo di fatto assunto dai partiti componenti le coalizioni e dalle stesse correnti di partito ⁽¹⁴⁵⁾. Similmente il ruolo di preminenza

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr.: SPAGNA MUSSO E., *Conclusioni*, in SPAGNA MUSSO E., *Costituzione e struttura del governo*, cit., p. 382.

⁽¹⁴⁵⁾ Per una puntuale valutazione delle competenze costituzionali che escluderebbero una posizione marginale del Presidente del consiglio, cfr.: PALADIN L., voce *Governo italiano*, EdD, XIX, Milano, 1970, p. 698 ss.; REZZA G., *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 1970, p. 118 ss.; SPAGNA MUSSO E., in AA.VV., *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, Padova, 1979, p. 471 ss. Sulla posizione del Presidente del consiglio nella vigente costituzione italiana, cfr., inoltre: PREDIERI A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951; PRETI L., *Il Governo nella costituzione italiana*, Milano, 1954; COOMO G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957; CUCCOLO F., *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959; RUGGERI A., *Il Consiglio dei Ministri nella costituzione italiana*, Milano, 1981; PIZZUZZELLA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986; BONANNI M., *Il governo nel sistema politico italiano (1948-1982)*, in *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, I, 1983, p. 3 ss.

La legge 23.8.1988, n. 400 ha operato una chiarificazione del ruolo del Presidente del Consiglio valorizzando le competenze e razionalizzando il suo ruolo direttivo. In tale senso si vedano, soprattutto, LABRIOLA S., *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri*, Rimini, 1989, passim; PREDIERI A., voce *Presidente del consiglio dei ministri*, EG, XXIV, Roma, 1991, p. 6 ss. Tuttavia, la natura di legge ordinaria attuativa dell'art. 95 della Costituzione non ha consentito di superare le contraddizioni ricordate fra affermazioni del principio monocratico e del principio collegiale. Cfr. CARLO P., *La legge sulla Presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo, in La legge di riforma della Presidenza del consiglio dei ministri*, FI, 1989, V, p. 312 ss.; MERLINI S., *Il governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO-A. BARBERA, 3^a ed., Bologna, 1991, p. 453 ss.

giuridica del presidente non può essere utilizzato, prevalendo quello del collegio ministeriale, in altri ordinamenti caratterizzati da gabinetti di coalizione, quali Israele ⁽¹⁴⁶⁾, il Belgio ⁽¹⁴⁷⁾, e l'Olanda ⁽¹⁴⁸⁾.

b) I ministri

I ministri fanno parte del collegio, in quanto titolari di una ripartizione della amministrazione statale al cui vertice sono collocati ⁽¹⁴⁹⁾. A questa regola vengono apportate alcune deroghe, in quanto il presidente del collegio può trattenere per sé la direzione di uno o più settori (portafogli) ⁽¹⁵⁰⁾ e in quanto pur in assenza di una ripartizione amministrativa da assegnare possono inserirsi nel collegio ministri « senza portafogli »: a) cui sono assegnate funzioni politiche e amministrative particolari o b) al solo esclusivo fine di dare una presenza equilibrata nel collegio ai partiti nei governi di coalizione o alle correnti o tendenze di partito anche nei governi monocolori ⁽¹⁵¹⁾.

⁽¹⁴⁶⁾ TONIATTI R., *L'organizzazione dell'esecutivo in Israele*, in SPAGNA MUSSO E., *Costituzione e struttura del governo*, cit., pp. 237 ss., 272.

⁽¹⁴⁷⁾ STADERINI F., *Strutture di governo e strutture amministrative generali in Belgio*, in SPAGNA MUSSO E., *Costituzione e struttura del governo*, cit., p. 29 ss.

⁽¹⁴⁸⁾ GRECO N., *Costituzione e struttura di governo nei Paesi Bassi*, in SPAGNA MUSSO E., *Costituzione e struttura del governo*, cit., p. 288 ss.

⁽¹⁴⁹⁾ Sui modelli organizzativi dello stato contemporaneo e in particolare sulla organizzazione per ministri in Italia cfr.: GUARINO G., *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica (1968)*, ora in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970, p. 8 ss.; ARENA G., in GUARINO G. (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, 1978, p. 317 ss.; RAIMONDI S., *La questione amministrativa nell'Italia repubblicana (La riforma della pubblica amministrazione: progetti, realizzazioni, prospettive)*, Palermo, 1979, in particolare p. 37 ss., con riferimento al riordinamento dei ministri nell'esperienza italiana.

⁽¹⁵⁰⁾ In tal caso le funzioni vengono esercitate « ad interim » dal presidente del collegio. Cfr.: CIARRO G.F., voce *Ministro*, EdD, XXVI, Milano, 1976, p. 524. In certi ordinamenti è prevista la possibilità ad assegnare ad interim portafogli significativi al presidente del collegio. Così si è rilevato (COLLIARD J.C., *Les régimes*, cit., p. 174-175) che in Israele il primo ministro assume quasi sempre il portafoglio della Difesa.

⁽¹⁵¹⁾ Sul significato dei ministri senza portafoglio, cfr.: GUELI V., *Costituzionalità dei ministri vice-presidenti e « senza portafoglio »*, in *Diritto costituzionale propositivo e critico*, Roma, 1950, p. 239 ss.; CUCCOLO F., *Il governo*, cit., p. 199 ss.; CIARRO G.F., voce *Ministro*, cit., p. 524 ss.; CARLISSARE L., voce *Ministri (diritto costituzionale)*, EdD, XXVI, Milano, 1976, p. 487 ss.; ROMANELLI GRIMALDI C., *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1984.

A volte una interpretazione restrittiva della nozione di portafoglio ministeriale può portare ad una falsa valutazione del concetto di ministro « senza » portafoglio. È il caso

Vengono inoltre inseriti nella struttura del collegio *vice-presidenti* del collegio, con o senza portafoglio. Nei governi di coalizione l'introduzione del vice-presidente risponde all'esigenza di riconoscere uno *status* differenziato al secondo partito della coalizione, qualora sia formata da due partiti, o al più importante partito minoritario, qualora sia formata da più partiti. Nei governi formati da un solo partito il vice-presidente è l'esponente di un gruppo minoritario cui s'intende così riconoscere uno *status* significativo o è l'esponente del partito governativo presumibilmente candidato dal partito di maggioranza a future responsabilità di presidente⁽¹²²⁾. Funzione analoga a quella indicata hanno i « ministri di stato » introdotti nella prassi costituzionale della Quinta repubblica francese⁽¹²³⁾.

Le ripartizioni amministrative vengono diversamente denominate (ministero, dicastero, dipartimento). Di regola la ripartizione ha competenza per gli affari che riguardano un settore o più settori omogenei. A volte la competenza è stabilita per un'area territoriale (ad esempio, in Italia il ministero per le terre liberate istituito con D.R. 13 gennaio 1919, n. 41 dopo il primo conflitto mondiale e il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di cui alla legge 26 giugno 1965, n. 717; i vari ministeri per le colonie noti alla esperienza di diversi stati europei).

L'era dei ministri è considerata iniziata con la legge francese del 27 aprile 1791, che mise ordine nella amministrazione reale istituendo ministeri competenti per settore. Tale impostazione ha avuto un'influenza determinante specialmente

del ministro italiano per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che pur non essendo preposto ad un ministero, controlla una struttura burocratica di diversa configurazione giuridica. Cfr.: CALANDRA P., *Portafogli ministeriali, ministri senza portafoglio ed incarichi speciali ai ministri*, RDP, 1976, p. 488 ss.; CARLONARI L., voce *Ministeri*, cit., pp. 487-488.

(122) Sulla complessa figura e sulle diverse funzioni che assume nei vari ordinamenti, a seconda che si tratti di governi monocolori maggioritari o di governi di coalizione, cfr. i dati forniti da COLLARD J.C., op. cit., pp. 175-176. È interessante notare come in genere il vice-presidente non venga istituito quale organo vicario del presidente ma, essenzialmente, quale soluzione organizzativa che attribuisca uno status di rilievo a un partito o a una tendenza o corrente di partito.

(123) Introdotti anche per riconoscere uno status di rilievo agli esponenti dei partiti presenti nelle coalizioni governative. Cfr.: COLLARD J.C., op. cit., p. 177-178. Nella pratica della IV Repubblica i ministri di stato erano abitualmente esponenti di partiti minori della coalizione ed esempi in tal senso esistono anche nella pratica della V Repubblica. In quest'ultima tuttavia i ministri di stato vengono nominati per affidare a personalità politiche di rilievo compiti di supervisione e coordinamento di altri ministri o, più semplicemente, per offrire una posizione politica di rilievo a personalità influenti, quali ex primi ministri, cfr.: LAVROFF D.G., *Le système*, cit., pp. 371-372.

negli ordinamenti costituzionali europei. Una scelta importante è quella relativa al carattere rigido o flessibile della struttura di governo⁽¹²⁴⁾.

Secondo una impostazione che deriva dalla tradizione costituzionale francese (peraltro adottata in modo contraddittorio nella stessa Francia che attualmente non la segue) il numero e le attribuzioni dei ministri sono fissati con legge parlamentare (per cui il presidente del collegio non può mutarne il numero e le attribuzioni). Tale è la regola prevista dalla costituzione italiana (art. 95 u.c.). Secondo un'altra impostazione, invece, è possibile con atto governativo - collegato storicamente all'antica prerogativa regia di organizzazione della macchina statale - modificare la struttura del collegio attribuendo incarichi setoriali variabili col variare delle esigenze contingenti della politica e della amministrazione. Tale è il regime previsto in Gran Bretagna e negli ordinamenti influenzati dalla costituzione inglese⁽¹²⁵⁾.

Nei testi costituzionali si trova la disciplina del governo, del suo presidente e dei ministri, ma più raramente quella di figure organizzative differenziate quali i vice presidenti del consiglio, i ministri senza portafogli, i sottosegretari.

La esplicita previsione costituzionale di un vice-presidente è rara. La costituzione portoghese del 1976 (art. 186, 2) afferma che « il governo può comprendere uno o più vice-primi ministri » e stabilisce che un vice-primario sostituisca il primo ministro in caso di sua assenza o impedimento (art. 188, 1). La istituzione di vice-presidenti, ma senza indicazione esplicita di eventuali funzioni vicarie, è prevista dalla costituzione spagnola del 1978 (art. 98, 1). La legge fondamentale israeliana sul governo del 1968 prevede all'art. 5 c, che oltre ai ministri con responsabilità di un ministero possono essere istituiti ministri senza portafoglio. Particolarmente chiara è la definizione dei sottosegretari contenuta nella costituzione belga (art. 91 bis, aggiunto dalla Legge 24 dicembre 1970): « ... sono membri del governo. Non fanno parte del Consiglio dei ministri. Sono aggregati a un ministro ». La costituzione portoghese del 1976 (art. 186, 1) prevede che « Il governo è costituito dal Primo ministro, dai ministri, dai Segretari e Sottosegretari di Stato ». Tuttavia solo il Primo ministro, eventuali vice-primi ministri e i ministri fanno parte del Consiglio dei ministri (art. 187, 1), mentre « Segretari e Sottosegretari di Stato possono essere convocati alle riunioni del Consiglio dei Ministri » (art. 187, 3).

(124) GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, p. 147 ss.

(125) Sul più recente adattamento operati dai diversi primi ministri nella struttura del governo, cfr.: STACEY F., *British Government 1966-1975. Years of Reform*, London, 1975, p. 82 ss.). Simile è la situazione in Germania vigente la Legge fondamentale (su cui cfr.: BÖCKENFÖRDE E.W., *Die Organisationsgesetz im Bereich der Regierung*, Berlin, 1964, p. 78 ss.; MAUNE T., *Deutsches Staatsrecht*, 22^a ed., München, 1978, p. 391 ss.; STERN K., *Das Staatsrecht*, II, cit., p. 284 ss.). Si noti tuttavia che alcuni ministri sono previsti già a livello di normativa costituzionale e che quindi in tali ipotesi esiste un limite alla scelta del Cancelliere (cfr.: STERN K., op. cit., II, p. 288).

c) *La graduazione dei ministri.*

I ministri possono venire *graduati* a seconda delle competenze costituzionali loro riconosciute. Infatti, a parte il tendenziale riconoscimento di una competenza direzionale in un settore amministrativo, può essere loro attribuita o meno quella di far parte dell'organo governativo di indirizzo presieduto dal presidente.

In primo luogo, la tendenza più diffusa è quella di distinguere fra i componenti del collegio governativo in senso proprio e altri soggetti considerati *coadiutori* dei componenti del collegio nei rapporti con il parlamento e l'amministrazione, nettamente esclusi dalla partecipazione alla determinazione dell'indirizzo governativo. Questi ultimi, variamente denominati (sottosegretari, segretari di stato, segretari parlamentari) vengono considerati come facenti parte della struttura di governo in senso lato, ma non dell'organo governo in quanto organo costituzionale (134).

In secondo luogo, va notato che in alcuni ordinamenti si manifesta la tendenza alla distinzione dei ministri in due livelli, formandosi un *collegio ristretto* che finisce per essere considerato il vero centro di decisione politica (Gran Bretagna e Australia) rispetto al *collegio allargato* che comprende gli altri ministri con incarichi di settore (distinzione fra ministri con e senza rango di gabinetto e distinzione fra gabinetto ministeriale e governo) (135). Anche se non formalizzata, la tendenza

(134) In Italia sono qualificati « sottosegretari di stato » e affiancano il Presidente del consiglio e i ministri. Sulle loro funzioni e sulla loro posizione costituzionale, cfr.: CUCCOLO F., voce *Sottosegretari di Stato*, NDI, XVII, Torino, 1970, p. 1014 ss. In Francia sono qualificati « segretari di stato » e di regola sia nella IV che nella V Repubblica dipendevano dal presidente del collegio governativo. Esistono però segretari collegati a singoli ministri, come pure segretari « autonomi » incaricati di dirigere dipartimenti amministrativi, e quindi non subordinati a un ministro; i segretari sono comunque sempre estranei all'organo di indirizzo. Cfr.: LAVROFF D.G., *Le système*, cit., pp. 373-376; GROSHEU J.C., *Les secrétaires d'état*, RDPSP, 1955, p. 357 ss.; AMSON D., *Le secrétaires d'état sous la V^e république*, RDPSP, 1972, p. 661 ss. Nella Repubblica federale tedesca i « segretari di stato parlamentari » sono stati introdotti da una Legge del 6 aprile 1967, quali ausiliari dei ministri. Cfr.: LAUBER H., *Der parlamentarische Staatssekretär. Eine Studie über ein neues Amt in der Bundesregierung*, München, 1969; STERN K., *Das Staatsrecht*, II, cit., p. 289.

(135) Sulle diverse categorie di ministri e in particolare sulla importanza della distinzione fra ministri facenti parte e non facenti parte del Cabinet, cfr.: MORISON H., *Government and Parliament: A Survey from the Inside*, 3^a ed., ristampa, London, 1967, p. 72 ss.; CHASSOT M., *Le système politique britannique*, Paris, 1976, p. 190; PENNETT R.M., *British Government*, cit., p. 186 ss.; GORDON WALKER P., *The Cabinet*, cit., p. 39

a creare collegi ristretti si rileva in altri ordinamenti (ad esempio in Belgio e in Francia) (136), mentre altrove, pur non formandosi un collegio, ad alcuni ministri sono riconosciute competenze privilegiate rispetto a quelle della generalità dei membri dell'organo collegiale. Nella Repubblica federale tedesca ai ministri delle finanze, della giustizia e degli interni, il regolamento sul funzionamento del governo dell' 11 maggio 1951 (art. 26) riconosce il diritto ad opporsi alle decisioni collegiali, superabile con nuove delibere adottate a maggioranza e col voto favorevole del Cancelliere (137).

In terzo luogo, si nota a volte una ulteriore restrizione del collegio in quanto a) al posto del collegio destinato a determinare insieme al presidente l'indirizzo si forma un *collegio temporaneo nelle situazioni di emergenza*, su basi personali assai ristrette, come nel caso di gabinetti di guerra (138), o b) in seno al collegio, in situazione di *normalità*, si viene ad enucleare un numero ristretto di ministri che, in genere, in via di mero fatto, vengono abitualmente ad esercitare quelle che sarebbero le competenze del gabinetto.

Tali soluzioni organizzative, definite *inner Cabinets*, sono state più volte sperimentate in Gran Bretagna con la giustificazione di assicurare un miglior coordinamento dell'attività dei ministri in quanto il Primo ministro affidava a « superministri » compiti di coordinamento e supervisione dell'attività degli altri ministri (139).

si.; MacKINTOSH J.P., *The British Cabinet*, cit., p. 459 ss.; ROSE R., *Ministers and Ministries. A functional analysis*, Oxford, 1987.

Per certi comparativi sulla tendenza ad enucleare gruppi ristretti di ministri dotati di attribuzioni di indirizzo all'interno del collegio governativo, cfr.: DE VERGOTTEN G., *Riforma della struttura del governo e introduzione del gabinetto ristretto*, SPCC, 1982, 58, pp. 36-38.

(136) Cfr.: i dati forniti da COLLARD J.C., *Les régimes*, cit., pp. 180-181.

(137) Cfr.: SCHMID R., *Aspetti attuali*, cit., p. 393.

(138) Il caso più noto è quello dei *War Cabinets* costituiti in Gran Bretagna durante i due conflitti mondiali. In tale ipotesi veniva a sospendersi la costituzione sostituendo un organo temporaneo all'organo che abitualmente esercitava le competenze di governo sotto la direzione del Primo ministro. Cfr.: FRIEDRICH C.J., *Governo*, cit., p. 526; MacKINTOSH J.P., *The British Cabinet*, cit., pp. 371 ss. e 490 ss.; CARTER B.E., *The Office of Prime Minister*, London, 1955, p. 312 ss.; GORDON WALKER P., *The Cabinet*, cit., p. 40.

(139) Sugli *inner Cabinets* quali soluzioni di fatto, cfr.: GORDON WALKER P., *The Cabinet*, cit., pp. 44-45. Sugli esempi storici di *inner Cabinet*, cfr. inoltre: MacKINTOSH J.P., *The British Cabinet*, cit., pp. 166 ss. e 475 ss.; DAALDER H., *Cabinet Reform*, cit. pp. 60, 114, 250, 285, 299, 314; HEADMAN D.J., *The Prime Minister and the Cabinet*, PA, 1982, p. 483 ss.; PENNETT R.M., *British Government*, cit., p. 195 ss.

In Italia, l'art. 6 della legge 23.8.1988, n. 400, ha recepito l'istituzione del Consiglio di gabinetto originariamente prevista con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 1983. Il Consiglio di gabinetto, è formato dal Presidente del Consiglio e da un numero limitato di ministri, con l'attribuzione di assistere il Presidente del Consiglio nello svolgimento dell'attività politica e restando impregiudicato il ruolo costituzionale del collegio governativo ⁽¹⁴²⁾.

Infine è dovunque evidente la tendenza alla costituzione di collegi di ministri cui vengono assegnate specifiche funzioni con la giustificazione di ottenere un coordinamento fra settori di intervento fra loro connessi: *consigli e comitati* ⁽¹⁴³⁾, a volte presieduti dallo stesso presidente del collegio governativo, vengono ad essere riconosciuti titolari di un indirizzo politico *secondario* ⁽¹⁴⁴⁾ rispetto a quello dell'organo di governo alle cui direttive sono subordinati.

⁽¹⁴²⁾ Sul Consiglio di gabinetto introdotto in Italia con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 1983, cfr.: CAPOTOSTI P.A., *Consiglio di Gabinetto e governo di coalizione*, QC, 1983, p. 384 ss.; PIRRUZZELLA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, 1986, p. 259 ss.; LARRICIA S., *Presidente della Repubblica. Struttura del governo, Consiglio di gabinetto*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno (Messina-Taormina, 25, 26, e 27 ottobre 1984), Milano, 1985, p. 387 ss.

⁽¹⁴³⁾ Sul comitati di ministri nell'ordinamento italiano, cfr.: TERVIS G., *I comitati interministeriali*, in *Scritti Ordine*, II, Padova, 1953, p. 219 ss.; IDEM, voce *Comitato Interministeriale*, NDI, III, Torino, 1959, p. 595 ss.; BACHILETT V., *L'attività di coordinamento nella amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957; IDEM, voce *Comitati interministeriali*, EdD, VII, Milano, 1960, p. 763 ss.; CODICOLA P., *Il governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, p. 241 ss.; QUADRIS G., *I Comitati di ministri*, Milano, 1965; IDEM, *Gabinetto economico (CIPE) e determinazione dell'indirizzo politico economico*, RDP, 1968, p. 705 ss.; RIZZI G., op. cit., p. 198 ss.; GRIELLO P., *Ordinamento di governo e comitati interministeriali*, Napoli, 1981.

Con riferimento all'ordinamento inglese cfr.: KEITH A.B., *The British Cabinet System*, 2^a ed., London, 1952, p. 110 ss.; BERTRAND A., *Les techniques du travail gouvernemental*, Bruxelles, 1954, p. 21 ss.; CARTER B.E., op. cit., pp. 229 ss., 341 ss.; JOHNSON F.A., *Defense by Committee: the British Committee of Imperial Defense 1853-1959*, London, 1960; QUINCY D.N. e WILLSON F.M.G., *The Organization of British Central Government, 1914-1964*, 2^a ed., London, 1968, pp. 382 ss.; SEYMOUR-UZZ C., *The «Disintegration» of Cabinet and the Neglected Question of Cabinet Reform*, PA, 1971, p. 196 ss.; GORDON WALKER P., *The Cabinet*, cit., p. 45 ss.; MACKINTOSH J.P., *The British Cabinet*, cit., p. 279 ss., 521 ss.; PUGHETT R.M., op. cit., p. 208 ss.

Con riferimento all'ordinamento tedesco, cfr.: STERN K., *Der Staatsrecht*, II, cit., pp. 288-289. Con riferimento all'ordinamento olandese, cfr.: GRECO N., *Profillo costituzionali e modelli organizzativi dell'esecutivo nei Paesi Bassi*, Pisa, 1976, pp. 58 ss., 106 ss.

⁽¹⁴⁴⁾ Va tuttavia notato che secondo una parte della dottrina i comitati di ministri finiscono per divenire titolari di un indirizzo primario nei settori affidati alla loro competenza. Cfr.: QUADRIS G., *I comitati*, cit., pp. 2 ss., 131 ss., 309 ss.

19. - SEQUE. LA SCELTA DEI TITOLARI DELL'ORGANO DI GOVERNO.

Le costituzioni disciplinano i procedimenti di formazione del governo con norme che sono largamente integrate da consuetudini e convenzioni, specialmente per quanto concerne i presupposti che condizionano la individuazione del presidente del collegio e dei singoli componenti.

a) La competenza di nomina del presidente del collegio.

La competenza a nominare il governo è variamente disciplinata, prevedendosi *formalmente* ⁽¹⁴⁵⁾ l'intervento del capo dello stato e del parlamento. Di regola la nomina del capo dello stato riguarda in primo luogo il presidente del collegio e quindi, su designazione di quest'ultimo, i ministri. L'intervento parlamentare, ove previsto, può comportare un voto di investitura del solo presidente o dell'intero collegio.

In alcune costituzioni la competenza è esclusivamente riservata al capo dello stato (Gran Bretagna e ordinamenti ad essa ispirati, stati scandinavi, Olanda, Lussemburgo, Austria, Francia secondo la costituzione del 1958, Portogallo) che procede alla nomina senza la susseguente necessità di un voto parlamentare ⁽¹⁴⁶⁾. In altre, capo dello stato

⁽¹⁴⁵⁾ È necessario rilevare come in questa materia la discrepanza fra previsioni formali e pratica costituzionale è sovente sensibile. Oltre a quanto indicato nel testo, cfr.: BURDEAU G., *Traité de science politique*, IX, 2^a ed., Paris, 1976, p. 377 ss. e in particolare p. 380 per esplicite considerazioni circa la prevalenza della pratica.

⁽¹⁴⁶⁾ In due costituzioni a tendenza presidenziale esistono tuttavia norme che consentono un eventuale intervento del parlamento in aggiunta a quello presidenziale.

Secondo la costituzione francese del 1958, non è necessario un voto di investitura fiduciaria iniziale, anche se fino alla modifica costituzionale che aveva introdotto l'elezione popolare diretta del Presidente della repubblica nella pratica il voto di investitura veniva talvolta richiesto. Dal 1966, l'interpretazione dell'art. 49, 1 è stata nel senso di considerare facoltativo il voto di investitura (cfr.: LECLERCO C., *Droit constitutionnel*, cit., p. 635 ss.; LAVROFF D.G., *Le système*, cit., pp. 591-592).

Secondo la costituzione portoghese del 1976 (art. 195) il governo nominato dal Presidente non deve avere una fiducia preventiva. È richiesto però che il programma governativo sia sottoposto al vaglio dell'assemblea e che non sia rigettato a maggioranza assoluta. In altre parole, la formula costituzionale consente che il governo abbia una fiducia implicita ove non venga proposta la approvazione di una mozione negativa. Cfr.: DE VERGOTTINI G., *Le origini*, cit., p. 236; MIRANDA J., *A constituição*, cit., pp. 421-422; IDEM, *O programa do governo*, in AA.VV., *Estados*, I, cit., p. 301 ss.; REBELO DE SOUSA M., *Direito constitucional*, cit., p. 350 ss.; CANOTILHO G. e MOREIRA U., *Constituição de*

e parlamento sono associati: il primo procede alla nomina del governo, previa consultazioni, e quindi è richiesto il voto parlamentare di fiducia (Belgio, Italia, Repubblica federale tedesca, Israele, Grecia, Spagna) (142). In altre ancora il ruolo del parlamento è più accentuato, in quanto spetta a tale organo designare in modo vincolante il presidente dell'organo di governo al capo dello stato (costituzione irlandese del 1937, art. 13 (143); costituzione giapponese del 1946, artt. 6 e 67; Legge fondamentale israeliana sul governo del 1968, art. 9, per la sola ipotesi in cui in una fase precedente il presidente dello stato non sia riuscito a individuare un candidato che sia in grado di ottenere la fiducia della *Knesset*) o addirittura procedere alla nomina senza intervento del capo dello stato (voto della camera su proposta del presidente dell'assemblea, secondo l'art. 2 del capitolo VI, della costituzione svedese del 1975) (144).

Alle disposizioni formali occorre tuttavia aggiungere quasi sempre le norme sviluppatesi su base *consuetudinaria e convenzionale* che spesso mutano profondamente il quadro delle competenze. Di massima può notarsi che: 1) il capo dello stato mantiene un ruolo effettivo nella scelta del governo quando è eletto su base popolare diretta (Francia e Portogallo) o indiretta (Finlandia) mentre 2) quando è eletto dal parlamento le sue competenze sono recessive e ausiliarie rispetto a quelle parlamentari, in quanto le sue consultazioni servono per agevolare la successiva ratifica parlamentare che conferma la nomina; 3) il capo di stato monarchico ha da tempo perso una reale competenza di nomina, come formalmente prevista dalle costituzioni, essendosi introdotte consuetudini che vincolano il capo dello stato al responso elettorale o all'orientamento della maggioranza parlamentare; infine 4) il sistema

Repubblica Portoghese Anotada, Coimbra, 1978, p. 371 ss.; SANCANA LÓPEZ P. e DURÃO BARRIDO J., *Sistema de governo*, cit., p. 37 ss.

(142) Secondo la Legge fondamentale tedesca del 1949, art. 63, soltanto il Cancelliere deve avere la fiducia del *Bundestag*. Similmente, secondo la costituzione spagnola del 1978, art. 99, soltanto il Presidente del governo deve avere la fiducia del Congresso dei deputati. Cfr.: in proposito e per indicazioni comparatistiche, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ J.C., *El nombramiento del Presidente del Gobierno en la constitución española de 1978*, RPC, 1980, 2, p. 193 ss.

(143) Cfr. O'CONNOR B., *The Government and Politics of Ireland*, Stanford-London, 1970, p. 167.

(144) Cfr.: PENNOVOCCHIO LA BASSI A., *Il governo in Svezia. Formazione del governo. Rapporti fra governo e parlamento. Funzioni governative*, DS, 1979, p. 863 ss.

dei partiti e la legislazione elettorale esercitano una determinante influenza sulle competenze formali del capo dello stato e (a volte) del parlamento (145).

Infatti, quando dalle elezioni esca una maggioranza a favore di un partito o di una coalizione di partiti (146), il rispettivo *leader* deve essere nominato presidente dell'organo collegiale di governo, per cui l'uso delle competenze previste in costituzione a favore del capo dello stato, e eventualmente del parlamento, ha il valore di una ratifica dell'orientamento del corpo elettorale (147). Pertanto, di regola, in Gran Bretagna e negli ordinamenti a questa ispirati (Nuova Zelanda, Canada, Australia), in Austria, nella Repubblica federale tedesca, in seguito alle elezioni il capo dello stato è tenuto a nominare, (con diverse procedure e forme) il *leader* maggioritario. L'intervento parlamentare previsto nella stessa Repubblica federale tedesca (in tal caso in seguito alla designazione del capo dello stato), in Giappone e in Svezia, nonostante le diversità formali, ha di regola una funzione di ratifica della scelta popolare.

Ove invece dalle elezioni non esca una maggioranza preconstituita, questa deve essere formata in seguito a negoziazioni fra i partiti politici e fra i gruppi parlamentari e in tal caso le competenze di nomina del capo dello stato tendono ad essere utilizzate al fine di individuare tramite le consultazioni (costituzione francese del 1946, art. 45; Legge fondamentale israeliana sul governo del 1968, artt. 6 e 8; costituzione

(145) Sull'influenza operata dal sistema dei partiti sull'ambito della discrezionalità di scelta del capo dello stato v. FANALINI comparata di SANDRILE N., *Il Capo dello Stato e le crisi di governo*, I, Napoli, 1981, pp. 9-32.

(146) Menzies è evidente la situazione che si produce nel caso in cui un partito abbia la maggioranza dei seggi (governo maggioritario), o si trovi in una situazione prossima alla maggioranza che non ne pregiudichi la funzionalità (governo quasi maggioritario), in tal caso venendo individuato il presidente del collegio in seguito ai risultati elettorali, più complessa è la situazione in caso di governi di coalizione maggioritari, essendo rari i casi in cui due partiti si presentano all'elettorato con un impegno preventivo a governare insieme. Ciò avviene di regola quando la legislazione elettorale si basa sul principio maggioritario e non esistono soltanto due maggiori partiti, entrambi tendenzialmente insufficienti, ma almeno uno di questi ritenga di doversi appoggiare a un partito minore. Gli esempi si hanno nella Quinta repubblica francese, in Australia, in Germania. Cfr.: COLLARD J.C., op. cit., pp. 103-104.

(147) Sulla natura meramente formale della nomina spettante al titolare della corona inglese e sulla sostanziale natura di ratifica delle scelte del partito e dell'elettorato, cfr., ad es.: GORDON WALKER P., *The Cabinet*, cit., pp. 81-83.

spagnola del 1978, art. 99, 1; consuetudine affermatasi nel funzionamento della forma di governo italiana, belga e olandese⁽¹⁷³⁾) una maggioranza parlamentare nel cui ambito formare un governo, sia esso composto da tutti i gruppi della coalizione o soltanto da uno o da alcuni, limitandosi a prestare il necessario appoggio parlamentare « esterno » al governo. L'intervento parlamentare in sede di voto di investitura opera quindi come ratifica della fondatezza della scelta del capo dello stato, in quanto, oltre a comportare la giuridica possibilità di esercizio delle piene competenze costituzionali del governo — fino ad allora limitate dalla attesa della fiducia — comporta una conferma della esistenza di una maggioranza parlamentare.

Mentre di regola il procedimento di formazione del governo non è formalizzato in costituzione, in qualche caso il testo costituzionale può rivelarsi particolarmente preciso sul punto, prevedendo minuziosamente oltre che il ruolo del capo dello stato quello dei partiti e dei gruppi parlamentari, come nel caso della costituzione greca del 1975.

L'insoddisfacenti rendimento dell'art. 37 della costituzione in occasione della soluzione di alcune crisi di governo ha portato ad una riforma di tale disposizione, che, dopo la Legge di revisione del 6 marzo 1986, prevede un articolato procedimento, analiticamente disciplinato. Secondo la costituzione il Presidente della repubblica deve nominare Primo ministro il leader del partito di maggioranza assoluta; se non si verifica tale circostanza, viene affidato un mandato esplorativo al leader del partito di maggioranza relativa, e quindi al leader del secondo e poi del terzo partito per consistenza parlamentare; in caso di insuccesso il Presidente consulta i leaders di tutti i partiti al fine di formare un governo in grado di ottenere la fiducia parlamentare; fallita anche tale ipotesi, il Presidente tenta di formare un governo di tutti i partiti presenti in parlamento al solo fine di sciogliere la camera indicando nuove elezioni; se anche la formazione di un governo presidenziale elettorale si rivela impossibile, il Presidente affida l'incarico di formare un governo in vista di nuove elezioni al Presidente della Corte di cassazione o al Presidente del Consiglio di stato o al Presidente della Corte dei

(173) Sul ricorso alle consultazioni e sulle consuetudini costituzionali relative alla individuazione di « informatori » del capo dello stato, cfr.: BEYNE K., VON, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München, 1973, p. 535 ss. Con specifico riferimento alla pratica costituzionale olandese degli « informatori », cfr.: KOCHMAN J. e VAN J., *Il parlamento in un sistema in movimento: Paesi Bassi*, in *PARLAMENTO EUROPEO, L'integrazione europea e il futuro dei parlamenti in Europa*, Lussemburgo, 1975, p. 144 ss.; GRICO N., *Profili costituzionali*, cit., p. 31 ss.; BREGIAT D., *Remarques*, cit., p. 1193 ss. Sul conferimento del c.d. « mandato esplorativo » nella pratica italiana, cfr., ad es.: REZZA G., op. cit., p. 18 ss.; ROMANO A.A., *La formazione del governo*, Padova, 1977, p. 139 ss.

conti. Tutti gli incarichi esplorativi affidati dal Presidente in vista della soluzione della crisi di governo non durano più di tre giorni⁽¹⁷⁴⁾.

b) I presupposti per la nomina a presidente del collegio.

Dopo quanto premesso occorre aggiungere alcune considerazioni con specifico riferimento alla scelta dei vari componenti dell'organo collegiale. Per quanto riguarda specificamente la scelta del presidente del collegio è opportuno ricordare: 1) che questi è nella grande maggioranza dei casi il leader del partito maggioritario o del partito più importante della coalizione maggioritaria e 2) che lo stesso può essere scelto come leader o da un organo del partito o dal gruppo parlamentare⁽¹⁷⁵⁾.

Negli ordinamenti anglosassoni la posizione di leader è connessa alla guida della maggioranza parlamentare, avendo rilievo del tutto marginale le cariche direttive nel partito al di fuori del parlamento. Negli ordinamenti scandinavi il leader nazionale del partito lo è anche del gruppo parlamentare. Negli ordinamenti dell'Europa continentale la situazione è variata e complessa, potendo riconoscersi diverse figure di leader nel partito (segretari e presidenti) e nel gruppo parlamentare (capigruppo) cui vanno aggiunti i leaders di importanti correnti e tendenze.

Negli ordinamenti in cui il leader politico è guida indiscussa del partito in parlamento, quando il partito risulta maggioritario il leader diviene presidente del collegio governativo⁽¹⁷⁶⁾. Sensibilmente diversa è la situazione che si produce nelle ipotesi in cui non esiste un partito o una coalizione maggioritaria: in tal caso la guida del governo è

(174) Cfr. PERIPANEI ROTOLO V., *L'evoluzione della forma di governo in Grecia (1975-1986)*, Padova, 1989, p. 11 ss.; PENSOVICCIO LI BASSI A., *Gli organi di governo nelle costituzioni europee degli anni 1975-1978*, Torino, 1988, p. 43 ss.

(175) Cfr.: COLLARD J.C., *La désignation du premier ministre en régime parlementaire*, in *Mélanges G. Burdeau*, Paris, 1977, p. 87 ss.

(176) Questa situazione è di gran lunga la più diffusa negli ordinamenti in cui il governo esce dalle consultazioni elettorali e non da quelle fra i gruppi parlamentari dopo le elezioni. Per un'ampia documentazione statistica, cfr.: COLLARD J.C., *Les régimes*, cit., p. 144 ss. Si deve ricordare che due sono le più significative ipotesi che si verificano: a) quando si forma il governo c'è già un leader di partito; in tal caso verrà nominato presidente del collegio; b) il governo era già formato (e quindi già esisteva un leader di partito ad un tempo presidente del collegio) ma per dimissioni o altra causa occorre sostituirne la guida; in tal caso la elezione in seno al partito del nuovo leader comporta ad un tempo la individuazione del nuovo presidente del collegio.

affidata a esponenti politici non necessariamente *leader* di partito⁽¹⁷⁴⁾.

Da quanto si è appena affermato emerge che in alcuni ordinamenti la scelta del presidente del collegio dei ministri ad opera del corpo elettorale (variamente ratificata tramite le procedure formali di nomina da parte del capo dello stato e del parlamento) è strettamente condizionata da una designazione sostanzialmente vincolante operata dal partito nel selezionare il proprio *leader*: il corpo elettorale accetta o rifiuta i candidati alla guida del governo scelti dal partito. Ove sia necessario procedere alla sostituzione della guida del governo durante la legislatura, il ruolo del partito è ancora più significativo in quanto la persona scelta verrà nominata presidente del collegio ministeriale senza vaglio elettorale (ma solo con ratifica formale degli organi costituzionalmente competenti). In base a quanto accennato si afferma a volte che nella realtà costituzionale degli ordinamenti a parlamentarismo maggioritario è il partito che in prima istanza concorre a nominare il presidente del collegio⁽¹⁷⁵⁾. Esistono comunque alcune differenze quanto alla titolarità della competenza a nominare il *leader* di partito e quindi a designare al corpo elettorale e agli altri organi costituzionali il presidente del collegio⁽¹⁷⁶⁾, in quanto la competenza può spettare a un organo assembleare (congresso, convenzione) del partito nazionale (Svezia, Danimarca, Norvegia, Canada), a un suo organo ristretto (nel caso del partito conservatore inglese fino al 1965)⁽¹⁷⁷⁾, oppure al gruppo parlamentare (secondo una tradizione radicata in Gran Bretagna e nella

(174) Cfr.: COLLARD J.C., *Les régimes*, cit., p. 148 ss.

(175) Con riferimento alla pratica costituzionale inglese, cfr. le chiare considerazioni del LA PERGOLA A., *Gran Bretagna: il sistema del Premier*, cit., specialmente p. 26 ss., dove si mette in risalto come l'investitura popolare tramite le elezioni generali è in realtà preceduta dalla designazione di partito che finisce per essere una investitura che condiziona sia l'elezione che la corona nei loro successivi interventi.

(176) Cfr. in proposito l'analisi delle varie ipotesi fatte dal COLLARD J.C., *La désignation*, cit., pp. 90-102. ROSE R., *Government against Sub-governments*, cit., pp. 314-317, individua un metodo comune nella selezione del *leader* di partito che sarà anche presidente del collegio ministeriale: il rifiuto di elezioni primarie e il ricorso ad organi di partito. La posizione preferenziale del partito consente di differenziare la selezione dei *leaders* nei sistemi a governo parlamentare da quella usata negli Stati Uniti.

(177) Sulle procedure adottate nel partito conservatore inglese, che nel 1965 passò dalla competenza di un numero ristretto di notabili a quella del gruppo parlamentare, cfr.: LOEWENTRIN K., *L'investiture du premier ministre en Angleterre*, RDPSP, 1966, p. 1063 ss.; MATHIOT A., *La désignation du leader du parti conservateur en Grande Bretagne*, in *Études J.J. Chevallier*, Paris, 1977, p. 185 ss.; DE VERGOTTINI G., *L'organizzazione della opposizione in Gran Bretagna. In margine alla nomina del nuovo leader del partito conservatore*, SPPC, 26, 1977, p. 47 ss.

maggior parte degli ordinamenti di derivazione anglosassone; Nuova Zelanda, Australia, Irlanda; tale sistema è stato utilizzato nella Repubblica federale tedesca dalla CDU-CSU).

c) *La competenza di nomina e di revoca dei membri del collegio.*

Per quanto riguarda la scelta dei membri del collegio diversi dal presidente le costituzioni stabiliscono alcune norme ampiamente integrate da regole *consuetudinarie e convenzionali*. La competenza della nomina spetta al capo dello stato su designazione del presidente del collegio (Legge fondamentale tedesca del 1949, art. 64; costituzione italiana del 1948, art. 92; costituzione portoghese del 1976, art. 190, 2; costituzione spagnola del 1978, art. 100).

Tale competenza di designazione di regola svuota la competenza del capo dello stato che ormai per consuetudine si ritiene vincolato dalle proposte del presidente del collegio. Negli ordinamenti a tendenza presidenziale il capo dello stato mantiene invece una sostanziale competenza di nomina dei ministri non ritenendosi vincolato la proposta del primo ministro (costituzione francese del 1958, art. 8, 2° comma)⁽¹⁷⁸⁾. A volte la competenza è anche formalmente riconosciuta come propria del solo presidente del collegio (costituzione giapponese del 1946, art. 68; costituzione svedese del 1975, art. 1, 2 del cap. VI), oppure viene considerata tale in via consuetudinaria come avviene in Gran Bretagna⁽¹⁷⁹⁾.

Simmetrica alla competenza di nomina è la competenza di revoca dei ministri (cost. Belgio, art. 63; Legge fondamentale tedesca, art. 64, 1; cost. Svezia, art. 1, 2° c. e art. 6; cost. Spagna, art. 100; cost. Portogallo, art. 194, n. 2; cost. Francia, art. 8, 2° c.).

d) *I presupposti per la nomina a membri del collegio.*

Una serie di norme *costituzionali formali, consuetudinarie e convenzionali* limita l'ambito di scelta del presidente del collegio stabilendo i requisiti personali dei candidati e prevedendo la competenza di organi di partito.

(178) Per un commento all'art. 8 e alla sua strozzatura, cfr.: AVELL P., in LEONARDI F. e COMAC G., *La constitution de la république française. Analyse et commentaires*, Paris, 1979, p. 220 ss.

(179) Cfr.: ARNÒ SEBASTIANI F., *La prerogative reale della nomina del Primo ministro nella costituzione inglese*, SPPC, 24-25, 1974, p. 65 ss.

1) Nella maggioranza degli ordinamenti si privilegia l'esigenza di collaborazione fra esecutivo e legislativo e i ministri devono di regola essere *membri del parlamento*, non potendo altrimenti essere nominati, fatta salva a volte la concessione ai non parlamentari di un termine per essere eletti in una elezione suppletiva, pena la decadenza dall'ufficio di ministro (come avviene in Gran Bretagna e in Australia). La coincidenza fra incarico ministeriale e mandato parlamentare è consuetudine costituzionale strettamente rispettata in Gran Bretagna ed è prevista da disposizioni formali in alcune costituzioni (costituzione irlandese del 1937, art. 28, 7; costituzione giapponese del 1946, art. 68, che prevede che la maggioranza dei ministri deve essere scelta fra i membri del parlamento; legge fondamentale sulla *Knesset* del 1958, art. 23, che equipara il membro del governo che non è membro del parlamento ai membri del parlamento, eccezion fatta per il voto, e Legge fondamentale sul governo del 1968, art. 5, b, che prevede che il Primo ministro deve essere membro della *Knesset*, nello stato di Israele; costituzione spagnola del 1978, art. 98, 3, che prevede la compatibilità fra funzioni di governo e funzioni parlamentari). In numerose altre costituzioni, quale quella italiana, non esistono disposizioni formali ma si è affermata in via consuetudinaria l'esigenza di nominare i ministri fra i parlamentari, salve limitate eccezioni in cui vengono scelti dei non parlamentari. Negli ordinamenti bicamerali si prevede anche che una certa quota di ministri deve essere scelta nella camera alta. Ciò è previsto formalmente in Gran Bretagna (il *Ministers of the Crown Act* del 1937 stabiliva che almeno quattro membri del governo dovevano essere scelti fra i *Lords*) ma in genere è regolato da norme consuetudinarie e convenzionali.

2) In alcuni ordinamenti, al contrario, si prevede la *incompatibilità* fra mandato parlamentare e incarico di governo (costituzione francese del 1958, art. 23; costituzione svedese del 1975, art. 9 del cap. IV; costituzione olandese del 1814, revisionata nel 1963, artt. 103-106 e nuovamente revisionata nel 1983, art. 57), prevedendosi un meccanismo di sostituzione del parlamentare che esercita funzioni di governo (142).

(142) Sulla incompatibilità nella costituzione olandese, cfr.: KOOMAN J. e VIS J., *op. cit.*, p. 144; GREGO N., *Profili*, cit., p. 38; BAZILLAT D., *Remarques*, cit., p. 1183 ss. Sulla incompatibilità in quella francese cfr.: CHANTREBOUT B., *Droit constitutionnel*, cit., p. 674 ss., anche per le diverse proposte di modifica alla vigente disciplina.

3) Diversa dall'ipotesi in cui il parlamentare nominato ministro debba abbandonare il seggio è quella in cui venga nominato ministro un soggetto privo di mandato parlamentare. Esperti e « tecnici » vengono inseriti nei governi in genere in modeste proporzioni rispetto ai membri parlamentari. Tuttavia esistono esempi in cui interi gabinetti ministeriali vengono formati da tecnici come nel caso della Finlandia (143).

4) In alcuni ordinamenti devono essere mantenuti particolari *equilibri fra comunità etniche, linguistiche, religiose* per cui i ministri devono essere scelti in modo tale da appartenere alle diverse componenti comunitarie. In Canada, pur applicandosi i principi tipici del governo parlamentare inglese (provenienza dei ministri dal partito maggioritario e necessità di appartenenza al parlamento), il gabinetto è tradizionalmente considerato anche come sede di rappresentanza degli interessi presenti nelle varie aree geografiche dello stato federale. Norme consuetudinarie stabiliscono che ogni provincia debba essere presente nel gabinetto, che le province maggiori abbiano un maggior numero di ministri, che si tenga conto della rappresentanza del gruppo linguistico francese, che si tenga conto dell'equilibrio fra cattolici e protestanti (144). La costituzione belga (art. 86 bis, introdotto dalla legge di riforma del 24 dicembre 1970) stabilisce che « Eccettuato eventualmente il Primo ministro, il Consiglio dei ministri conta, in egual numero, ministri di espressione francese e ministri di espressione olandese » (145). Indipendentemente dalla presenza di norme scritte o consue-

(143) Gabinetti ministeriali formati da personale esterno al parlamento si trovano in Svezia dopo la prima guerra mondiale e soprattutto numerosi in Finlandia anche dopo il secondo conflitto mondiale. Nell'ordinamento finlandese i gabinetti extraparlamentari sono considerati espressione del ruolo costituzionale attivo del presidente della repubblica. Sui gabinetti di tecnici, cfr. i dati offerti da COLLARD J.C., *Les régimes*, cit., pp. 112 ss., 194 ss.

(144) Cfr., per più dettagliate informazioni: BOWIE R.R. e FREDERICH C.J., *Stati nel federalismo*, cit., pp. 104-105; WHEARE K.C., *Federal Government*, 4^a ed., London-New York-Toronto, 1967, p. 225. Per dotazioni scettiche sull'effettività della rappresentanza degli interessi locali nel gabinetto, cfr., tuttavia: SOLOZDRAL ECHIVARRIA J.J., *Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas*, REP, 10, 1979, p. 100.

(145) Sulla parità fra gruppi linguistici quanto a numero dei ministri secondo l'art. 86 bis, cfr.: WIGNY P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, 1972, p. 92 ss.; IDEM, *Cours de droit constitutionnel*, Bruxelles, 1973, p. 264 ss.; DE SYBILLE P., *La*

tudinaria è diffusa la tendenza a rispettare i rapporti fra cattolici e protestanti nella formazione dei governi tedeschi e a dare una presenza alle diverse componenti regionali in quella dei governi italiani.

5) I ministri devono essere scelti nell'ambito del gruppo parlamentare maggioritario o fra i gruppi parlamentari della maggioranza di coalizione. In tal ultimo caso valgono diverse regole convenzionali che prevedono ⁽¹⁴⁴⁾: il principio di *proporzionalità* fra numero dei ministri assegnati ai gruppi e consistenza numerica dei parlamentari dei gruppi; il principio della *eguale rappresentanza* dei membri della coalizione indipendentemente dalla consistenza numerica dei membri; il principio della *souvraineté del partito maggioritario* in seno alla coalizione. Regole complesse, inoltre, sono fatte valere sia nei governi formati da un solo partito sia in quelli formati da più partiti, per dare rappresentanza alle correnti o alle semplici tendenze di partito.

6) A volte le regole sono state formalizzate. I gruppi parlamentari dei partiti laburisti australiano e neozelandese hanno disposizioni regolamentari (rispettivamente dal 1908 e dal 1940) che affidano ad una procedura elettiva del gruppo (*caucus*) la individuazione dei membri del governo e l'assegnazione di relativi incarichi ministeriali. Le nomine elettive avvengono su proposta formale del Primo ministro in Nuova Zelanda e su designazione informale in Australia ⁽¹⁴⁵⁾.

Gli accordi stipulati tramite i « patti di coalizione » durante la grande coalizione austriaca (1949-1965) si basavano sulla scelta di un principio rigidamente proporzionale nella assegnazione dei ministri ai membri dei due partiti di governo, sulla precisa individuazione dei settori spettanti ai due partiti, sulla competenza esclusiva degli organi di partito nell'individuare i titolari dei portafogli ministeriali e nel

revision de la constitution belge, 1968-1971, Namur-Bruxelles, p. 195 ss.; SENELLE R., *La constitution belge commentée*, Bruxelles, 1974, p. 315 ss.

⁽¹⁴⁴⁾ Si riprende la classificazione di ipotesi effettuate da COLLARD J.C., *Les régimes*, cit., p. 165 ss.

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. ENCEL S., *The Political Elite in Australia*, PS, 1961, 9, p. 16 ss.; IDEM, *Cabinet Government in Australia*, Melbourne, 1962; CRISP L.F., *The Australian Federal Labour Party 1901-1951*, London, 1955; IDEM, *Australian National Government*, London, 1965, p. 184 ss.

disporre l'eventuale sostituzione ⁽¹⁴⁶⁾. Analoghe modalità venivano predisposte dai patti di coalizione in Germania e in particolare durante la Grande coalizione (1966-1969) ⁽¹⁴⁷⁾.

SEZIONE III

I COLLEGAMENTI FRA ORGANI

20. - LA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI FRA LEGISLATIVO ED ESECUTIVO.

Dopo avere premesso l'esame degli aspetti organizzativi dei c.d. potere legislativo ed esecutivo occorre fare riferimento al modo in cui vengono attribuite e svolte le diverse funzioni. Come sarà agevole rilevare, le scelte operate dalle costituzioni tendono da un lato a individuare competenze proprie degli organi dell'esecutivo e del legislativo, dall'altro a consentire forme di collegamento nell'esercizio delle medesime competenze. E ciò anche in quelle forme organizzative che tradizionalmente vengono definite a rigida separazione ⁽¹⁴⁸⁾.

In modo molto schematico e approssimativo può rilevarsi che gli organi del potere esecutivo sono titolari della funzione di indirizzo

⁽¹⁴⁶⁾ Sul limiti inseriti dai patti di coalizione durante la grande coalizione austriaca (1949-1966) cfr.: NASSMACHEN K.H., *Das Österreichische Regierungssystem. Große Koalition oder alternierende Regierung?*, Köln-Opladen, 1968; PFEIFER H., *Österreich Parteien und Parlament seit 1945*, JbR, 1962, p. 453 ss.; KAUFER G.E., *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, VVDStRL, 1953, p. 93 ss.; GEBLICH P., *Parlamentarische Kontrolle*, cit., pp. 166, 181 ss., 299 ss.; RUDOLPH W., *Entscheidungsstruktur, Koalitionsstruktur. Zur Realverfassung Österreichs unter der Großen Koalition*, PVS, 1971, p. 87 ss.

⁽¹⁴⁷⁾ Sulle limitazioni gravanti sul Cancelliere in sede di formazione del governo in seguito agli accordi di coalizione, cfr.: STEGER H., *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungsystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des deutschen Bundestages*, Berlin, 1973, p. 250 ss.; SCHEUER R., *Aspetti*, cit., p. 395 ss.

⁽¹⁴⁸⁾ Ci si riferisce in particolare alla forma di governo prevista dalla costituzione degli U.S.A. in cui, contrariamente a un diffuso luogo comune, esiste una competenza del Congresso e del Presidente nell'esercizio di numerose importanti competenze. Cfr.: CHANTREBOUT B., *Droit constitutionnel*, cit., pp. 118 ss.

sconfitta hegeliana, di un nuovo «stato etico» in cui le istituzioni e le loro leggi fossero puntelli e strumenti di rivendicazione egualitaria e di definitiva *pax christiana*. Si consumava così, secondo una propria linearità interna, l'emarginazione dell'eredità sturziana e degasperiana e la transizione dal vecchio mito della «nazione cattolica» al nuovo mito, tecnologicamente più aggiornato e socialmente più sensibile, dello «stato cristiano».

Storia contemporanea, dicembre 1994

L'Urss, il Pci e l'Italia: 1944-1948

di Elena Aga-Rossi e Victor Zaslavsky

3.5
92

Questo saggio intende analizzare i caratteri fondamentali e gli obiettivi della politica estera staliniana verso l'Italia e il ruolo del partito comunista italiano nella evoluzione dei rapporti italo-sovietici tra il 1944 e il 1948, negli anni cruciali per l'emergere del mondo bipolare. Esso si fonda prevalentemente sugli studi che gli storici russi hanno pubblicato nell'ultimo periodo o che sono in via di pubblicazione, e sulla documentazione archivistica russa, in primo luogo degli archivi del ministero degli Esteri russo. Tali fonti, utilizzate per la prima volta, permettono di integrare e a volte di modificare il quadro presentato dalla storiografia italiana sulle relazioni italo-sovietiche, fondato finora soltanto su fonti italiane, e sui rapporti tra il Pci e l'Unione Sovietica - su cui la documentazione finora resa disponibile dal Pci aveva lasciato una vistosa lacuna¹.

Il saggio è tratto dalla relazione presentata al convegno internazionale su «L'Unione Sovietica e la guerra fredda», organizzato dalla Fondazione Feltrinelli e tenutosi a Corvara il 23-24 settembre 1994. Gli autori ringraziano la Fondazione per l'autorizzazione a pubblicare il loro contributo prima della stampa degli Atti.

¹ Ci riferiamo in particolare all'archivio del ministero degli Esteri russo, (Arkhiv Vneshnej Politiki Rossijskoj Federacii, d'ora in poi citato come Avpr), e al Centro russo di conservazione e studio dei documenti di storia contemporanea (Rossijskij Istoričeskij Muzej) e l'archivio del Presidente della Federazione Russa (d'ora in poi citato come Armi). Per una descrizione di questi archivi si veda J.G. Herdberg, *Soviet Archives: The Opening Door*, in «Bulletin», Spring 1992, Cold War International History Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.

Lo studio più completo e aggiornato sui rapporti italo-sovietici è quello di R. Morozzo della Rocca, *La politica estera italiana e l'Unione Sovietica*, Roma, 1985; si veda anche S. Sechi, *Tra neutralismo ed equidistanza: la politica estera italiana verso l'Urss, 1944-1948*, in «Storia Contemporanea», agosto 1987, pp. 665-712. Non esiste ancora uno studio scientifico complessivo sui rapporti tra il Pci e l'Urss, ma soltanto alcuni saggi, come quello di S. Pons, *L'Unione Sovietica nella politica estera di Togliatti (1944-1948)*, in «Studi Storici», aprile-settembre 1992, pp. 435-456. Nel corso dell'articolo faremo riferimento ad altri contributi su problemi specifici.

L'approccio teorico dell'articolo si basa sulle seguenti premesse di carattere generale.

1) La politica staliniana verso un dato paese non può essere analizzata senza tener presente l'obiettivo strategico globale dello stalinismo che era l'estensione più ampia possibile del sistema socialista in generale e del territorio sovietico in particolare. Come risulta dalle parole dello stesso Molotov, «ho sempre ritenuto che il mio compito, come ministro degli esteri, consistesse nell'ampliare il più possibile i confini della nostra Patria. E si può affermare che Stalin ed io abbiamo svolto bene il nostro compito»¹.

2) La filosofia della storia e la visione dello sviluppo della situazione internazionale di Stalin erano fondate sulla convinzione dell'inevitabilità del conflitto finale tra l'Unione Sovietica e i paesi capitalisti. Anche se per l'immediato dopoguerra egli intendeva puntare su un lungo periodo di pace fondato sulla collaborazione con le potenze occidentali, Stalin prevedeva l'emergere di un mondo bipolare, diviso tra il campo socialista e quello capitalista in lotta continua tra di loro².

3) Nel periodo in esame vi fu una forte dipendenza dei partiti comunisti europei nei confronti della Unione Sovietica. Infatti la dissoluzione del Comintern, come è ormai ben documentato³, fu una iniziativa puramente formale, che non modificò in nessun modo il ruolo di indiscussa leadership del partito comunista sovietico; anzi ai rapporti multilaterali tra i partiti comunisti si sostituirono in quel periodo rapporti diretti, bilaterali e quindi spesso più vincolanti, tra i singoli partiti comunisti e il Pcus.

Queste premesse sono ancora oggetto di controversia. Sono note le differenze sostanziali tra gli storici sia nella valutazione del livello di dipendenza dei partiti comunisti europei dall'Urss, — anche se l'apertura degli archivi sovietici ha portato modifiche sostanziali nella storiografia recente⁴ — sia in quella degli obiettivi politici sovietici per il dopoguerra. Anche se la polemica tra gli storici ortodossi, revisionisti e postrevisionisti si è placata negli ultimi anni, continua la divisione tra coloro che interpretano la poli-

tica staliniana come essenzialmente difensiva e coloro che invece la considerano offensiva ed espansionista.

In realtà il quadro si presenta molto complesso: i piani sovietici per l'assetto postbellico furono sempre più definiti ed elaborati di quelli dei leader occidentali. Già nella seconda metà del 1943 presso il ministero degli Esteri sovietico furono organizzate la Commissione per i trattati di pace e per i piani per il dopoguerra e la Commissione sui problemi delle riparazioni, chiamate rispettivamente, dai loro presidenti, la «Commissione di Litvinov» e la «Commissione di Maisky». L'analisi dell'operato di queste commissioni permette di ricostruire l'evoluzione della concezione sovietica sull'assetto mondiale postbellico. L'obiettivo finale era l'estensione del modello sovietico al resto dell'Europa, ma questo era un obiettivo a lungo termine. Secondo uno dei documenti più chiari e analitici sui principali obiettivi sovietici per il periodo del dopoguerra — un memorandum di Maisky a Molotov dell'11 gennaio 1944 — era necessario «assicurare un lungo periodo di sicurezza e di pace per l'Unione Sovietica, almeno in Europa e in Asia»⁵. Questo periodo sarebbe servito all'Unione Sovietica per «diventare così potente da non avere paura di nessuna aggressione sia in Europa che in Asia» e perché «l'Europa, almeno quella continentale, potesse diventare socialista». Secondo Maisky, il primo obiettivo poteva essere raggiunto in 10 anni, mentre per il secondo sarebbero stati necessari 30 o addirittura 50 anni.

La forma, i metodi e i tempi della realizzazione dei piani sovietici erano dettati sia dalla generale situazione internazionale del momento, sia dalla situazione particolare dei vari paesi europei. A proposito di quest'ultima, i fattori determinanti includevano la presenza o meno dell'esercito sovietico sul territorio, la presenza o l'assenza delle truppe degli alleati occidentali e l'esistenza o meno di un forte partito comunista.

Prendendo a prestito una distinzione fatta dallo storico russo Vladimir Volkov⁶, si può sostenere che nel periodo finale della se-

¹ Si veda Maisky a Molotov, 11 gennaio 1944, *Avizy*, I, 86, op. 6, d. 145, pag. 14, pp. 7-8. Citato in A. Filin, *I problemi dell'assetto postbellico nelle concezioni della politica estera sovietica durante la seconda guerra mondiale*, relazione presentata al IX colloquio internazionale, organizzato dalla Fondazione Feltrinelli, Cortona 23-24 settembre 1994, da cui sono tratte anche le citazioni del paragrafo successivo. Sulla diversità tra i sovietici e gli alleati occidentali nell'elaborazione dei piani per il dopoguerra si veda anche Elena Aga-Bonini, *Alle origini del mondo bipolare: la politica di Roosevelt verso l'Europa 1941-1943*, in «Storia contemporanea», aprile 1994.

² V. Volkov, *Insolubile contraddizione i soluzione problemi Yugo-Yastachnoj Evropy e poslednyj god vojny, 1944-1945 g.* (La leadership sovietica e alcuni problemi dell'Europa sud-orientale nell'ultimo anno di guerra, 1944-1945), relazione presentata alla «Conferenza

³ Felix Chuev, *Sto zombi bezhl i Molotovym* (Centocinquanta conversazioni con Molotov), Mosca, 1991, p. 14.

⁴ R.C. Tucker, *Stalin in Power. The Revolution from Above*, New York, 1990, pp. 46-47.

⁵ Si veda Grant Adlibekov, *Konferencii i predstavleniya Evropy (Il Comintern e l'Europa post-bellica)*, Mosca, 1994, pp. 6-21.

⁶ Cfr. per la Francia il libro di Philippe Batain, *Les Lendemains qui deussent, Le parti communiste français à la libération*, Paris, 1993.

conda guerra mondiale la *leadership* staliniana aveva grosso modo elaborato un «programma-minimo» e un «programma-massimo» per l'Europa del dopoguerra. Il programma-minimo consisteva nell'ulteriore rafforzamento dei partiti comunisti che dovevano compiere la sovietizzazione di quei paesi dell'Europa Orientale nei quali erano stanziati le truppe sovietiche. Già nel gennaio 1940 Stalin in un colloquio con Dimitrov e con Molotov aveva detto: «La rivoluzione mondiale come un atto unico non ha senso. Essa scoppia in tempi diversi nei diversi paesi. Le azioni dell'Armata rossa sono anche esse un momento della rivoluzione mondiale». Il programma-minimo era in sostanza la realizzazione della vecchia idea di Stalin sulla rivoluzione socialista nei paesi confinanti con l'URSS.

Il programma-massimo consisteva nella conquista del potere attraverso libere elezioni del blocco di sinistra in cui il partito comunista avrebbe giocato un ruolo dominante. Suo obiettivo era quello di porre le basi strutturali per una graduale trasformazione in regimi di «democrazia popolare» di quei paesi europei, quali la Francia e l'Italia, che non erano entrati nella sfera d'influenza sovietica e non avevano sul loro territorio truppe sovietiche, ma che disponevano di forti partiti comunisti all'interno della compagine governativa.

Il programma massimo ostacolava però l'attuazione del programma minimo, che l'Unione Sovietica, uscita indebolita dalla guerra, poteva portare a termine con successo soltanto mantenendo l'alleanza con le potenze occidentali e facendo valere il principio della divisione delle sfere d'influenza, su cui si teneva il precario equilibrio di questa alleanza.

La politica dell'Unione Sovietica, in una prima fase, che va dal 1943 - con la prima elaborazione del concetto di sfere d'influenza a Teheran, poi perfezionata a Mosca nell'ottobre del '44 - fino al 1947, con l'avvio del piano Marshall e la nascita del Cominform, segue quindi il principio delle sfere d'influenza, per cui l'Italia e la Francia erano assegnate alla sfera d'influenza occidentale. Di conseguenza l'URSS assunse un atteggiamento di totale disimpegno negli affari italiani (dopo la parentesi costituita dal riconoscimento del governo Badoglio, su cui torneremo) per potere avere mano libera negli affari interni dei paesi della propria sfera, Bul-

internazionale sulla instaurazione dei regimi comunisti in Europa orientale, 1945-1950», tenuti a Mosca nel marzo 1991, di prossima pubblicazione.

* F. Firsov, *Arkhiv Komsomol'skogo i zamborova politika SSSR v 1939-1941 gg.* (Gli archivi del Cominform e la politica estera sovietica negli anni 1939-1941), in «Novaja i novejshaja istorija», 6, 1992, p. 22.

garia, Romania e Ungheria, e bloccare ogni interferenza occidentale, servendosi del «precedente italiano». La linea d'azione adottata dai sovietici era apparsa chiara ad un attento osservatore come il rappresentante italiano a Mosca, l'ambasciatore Pietro Quaroni, che nel settembre del 1944 telegrafava a Roma:

I russi intendono agire nella loro sfera d'influenza da Finlandia a Jugoslavia interamente come aggrada loro e non sono disposti a tollerare l'influenza Londra Washington: non vogliono quindi intervenire negli affari interni italiani adesso per non creare precedenti in favore anglo-americani in vista di un più lontano avvenire. Russi vedono di buon occhio che anglo-americani, tendendosi invisibili in Italia in Francia e dovunque si trovino in occupazione sotto varie forme, lavorino a creare per il futuro ambiente favorevole politica sovietica*.

In questo periodo l'Italia ha un peso marginale nella politica estera sovietica, e anzi viene usata dall'Unione Sovietica come una «pedina» o una «moneta di scambio» per usare espressioni dello stesso Quaroni, per raggiungere i propri obiettivi nei paesi dell'Europa orientale e nei Balcani, dalla questione dei confini con la Jugoslavia al riconoscimento di governi «amici» in Romania e Bulgaria, fino al duro negoziato per il trattato di pace. L'analisi della politica estera staliniana verso l'Italia, quindi, non può essere vista distaccata dalla situazione internazionale e allo stesso tempo può essere meglio chiarita attraverso uno studio comparato della politica estera sovietica verso i paesi dell'Europa orientale e soprattutto verso la Francia, la nazione con un quadro politico più simile a quello italiano. Uno studio del genere ovviamente non può essere nemmeno iniziato in questo articolo, ma è importante almeno notare che analogie e differenze tra i due paesi erano attentamente analizzate già allora dai dirigenti sovietici, in un clima di diffusa fiducia verso una crescente estensione dell'influenza delle sinistre a seguito dei successi dell'Armata rossa, comune del resto a tutta

* Alcuni studiosi hanno sostenuto che la l'esclusione dell'Urss dalla Commissione di Controllo istituita dai governi anglo-americani a determinare o a giustificare l'esclusione anglo-americana dall'amministrazione dei paesi dell'Europa orientale (si veda in particolare il primo accento in W. McNell, *America, Britain and Russia. Their Cooperation and Conflict*, New York, 1953) p. 310, il quale però aveva poi aggiunto che «nessun altro accordo, comunque, si adattava alla reale distribuzione della potenza militare e della responsabilità», tale tesi è stata ripresa da B. Ancillotto, *Le precedenti italiani et les origines de la guerre froide*, Bruxelles, 1984; G. Warner, *L'Italia e le potenze alleate dal 1943 al 1949, in Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Bari, 1974. Questa interpretazione del precedente italiano non tiene conto della regola fondamentale enunciata da Stalin a Ginevra, del diritto della potenza che occupa un territorio di imporre il proprio sistema socio-politico.

* Telegramma n. 49, Mosca, 9 settembre 1944, Archivio Ministero Affari Esteri, d'ora in poi MAE, ambasciata di Russia, 1861-1950, b. 299 (1944-45). Si veda anche Morooszo della Rocca, pp. 42 st.

Europa¹¹. Francia e Italia erano diverse però su un aspetto considerato fondamentale da Stalin: l'Italia, a differenza della Francia, aveva truppe anglo-americane sul proprio territorio, che sarebbero probabilmente intervenute, a parere dei sovietici, in caso di un successo delle sinistre. Tra i due paesi, la Francia meritava quindi maggiori attenzioni e offriva più possibilità dell'Italia. Tutto il vertice del movimento comunista internazionale, da Stalin e Dimitrov a Togliatti e Thorez, condivideva la stessa concezione dello sviluppo dell'Europa postbellica, che era stata probabilmente oggetto di studio a Mosca negli anni della guerra: il programma del Pci ne rappresentava soltanto una variante. Si può chiaramente vedere l'idea di un passaggio graduale verso il socialismo nelle nuove condizioni del dopoguerra nelle istruzioni che Dimitrov dette ai dirigenti del partito comunista cecoslovacco a Mosca nel dicembre 1944:

Non mettere nell'agenda il problema della sovietizzazione della Cecoslovacchia. Non dobbiamo indovinare oggi quando arriverà il momento di metterlo sul tavolo. Non è così facile come molti pensano. I cechi e gli slovacchi debbono di propria iniziativa metterci sulla strada verso il potere sovietico. Noi dobbiamo portare il popolo al socialismo e al potere sovietico, sistematicamente preparandolo politicamente e ideologicamente. Questi compagni in Slovacchia che si affrettano ad introdurre il potere sovietico debbono essere frenati. Come ha giustamente detto Stalin: si deve procedere passo per passo e prima di fare un passo nuovo si devono consolidare le posizioni conquistate¹².

I documenti ora accessibili negli archivi russi e degli altri paesi dell'Europa Orientale dimostrano che la collaborazione tra il PCUS e i partiti comunisti europei era molto più stretta di quanto si po-

¹¹ I diplomatici sovietici fin dall'inizio sottolineavano differenze e analogie nella situazione interna e nelle prospettive di sviluppo tra la Francia e l'Italia. Si veda, per esempio, Koussiev a Molotov, lettera politica del 2.11.1945 - *Avvisi*, I, 498, op. 27, d. 12, pp. 159, pp. 99-102. Si noti anche il particolare interesse dimostrato da Togliatti alla partecipazione dei partiti comunisti nei governi dell'Europa Orientale e della Finlandia nel suo colloquio con l'ambasciatore sovietico. La risposta di Koussiev alle richieste di informazioni di Togliatti fa che anche se «la partecipazione diretta non era grande» comunque «la loro influenza sulle masse era enorme». Colloquio Togliatti-Koussiev del 8.2.1945 - *Avvisi*, I, 498, op. 26, d. 8, pp. 152, p. 18.

¹² *Shest' dokumentov k dejstvom KPC v letn 1935-1945* (Raccolta di documenti sull'attività del PC cecoslovacco negli anni 1935-1945), vol. 4, Praga, 1965, pp. 17-18, citato in V. Maršala, *Korrekturnyj političeskij strategičeskij plan Kompartija i KPC v gody vojny mirovoj vojny* (Il collegamento tra la strategia politica del PCUS, del Comintern e del PC cecoslovacco negli anni della seconda guerra mondiale), pp. 30-31. Si tratta di una relazione presentata alla «Conferenza internazionale sulla instaurazione dei regimi comunisti in Europa orientale, 1945-1950», tenutasi a Mosca nel marzo 1950.

In questo periodo, d'altronde, il Cremlino si muoveva con grande cautela persino nei confronti di un paese già occupato dall'Armata Rossa quale la Romania. Cfr. L. Seta, *The Great Powers and Romania 1944-1946*, Boulder-New York, 1992, pp. 73-81.

tesse documentare fusora¹³. I leaders dei partiti comunisti consultavano la leadership sovietica su tutti gli importanti problemi politici e tattici e ricevevano, di solito attraverso le ambasciate, istruzioni per agire e aiuti finanziari. Il collegamento tra il partito sovietico e i partiti comunisti europei fu rafforzato anche dal fatto che questi ultimi erano diretti per lo più da persone passate attraverso la «scuola del Comintern»: essi continuarono a mantenere stretti rapporti con il comitato centrale del PCUS e nel 1947 portarono i loro partiti dentro il Cominform, una nuova incarnazione del Comintern. Come ha giustamente concluso la storica russa V. Maršala, in quel periodo

«I dirigenti dei partiti comunisti, nell'elaborare i programmi di sviluppo per i loro paesi, definiti come vie «nazionali», «specifiche» o «particolaris verso il socialismo, ponevano l'accento appunto su vie, metodi, forme, ma non sull'obiettivo finale - il socialismo - visto sempre secondo il modello sovietico, l'unico e pienamente ideale, e soltanto in qualche modo modificato, secondo le particolari condizioni locali»¹⁴.

Se ci poniamo dal punto di vista dell'Italia e cerchiamo di individuare i caratteri della politica estera italiana verso l'Unione Sovietica, dobbiamo partire dalla premessa che in quegli anni era difficile elaborare una politica estera italiana coerente, sia per la situazione internazionale dell'Italia, che per la divisione all'interno della sua classe politica. Lo stato di paese sconfitto e soggetto ad una amministrazione militare di occupazione, privato della propria indipendenza da dure condizioni d'armistizio, permetteva all'Italia pochissimi spazi di manovra. Nel periodo 1944-47, fino cioè alla firma del trattato di pace, il governo italiano non aveva il diritto di far valere le proprie posizioni e non aveva nemmeno precise informazioni sul dibattito in corso tra le grandi potenze sul suo futuro. Perfino dopo la firma del trattato di pace l'Italia non venne considerata un interlocutore con gli stessi diritti dalle altre potenze, come dimostra l'andamento del dibattito sull'amministrazione delle ex-colonie o sulla questione di Trieste e la loro conclusione. Il governo italiano poteva contare su una certa disponibilità degli

¹³ L. Glibinsky, *Problems of East European International Political Structuring in the Period of the Formation of the Soviet Bloc in the 1940's*, relazione presentata alla conferenza del «Cold War International History Project» su «Nuova documentazione sulla storia della guerra fredda», Mosca, gennaio 1993; M. Nafinsky, *Stal' i plan Maršala. Po istoričeskiju arhivu Prezidenta RF O'Unione Sovietica e il Piano Marshall*. Materiali dell'Archivio della Federazione Russa, in «Novaja i novoljubija istorija», 2, 1993; M. Nafinsky e N. Lebedev, *Komintern i strategičeskij mirovoj vojny. 1935-1941* (Il Comintern e la seconda guerra mondiale, in corso di pubblicazione).

¹⁴ V. Maršala, op. cit., pp. 36-37.

Stati Uniti, che, però, non attribuivano molta importanza alle questioni territoriali, e d'altra parte erano evidenti le intenzioni punitive da parte inglese, francese e sovietica. Limitandoci ai rapporti italo-sovietici, studi recenti sulla diplomazia italiana hanno messo in evidenza il tentativo perseguito dall'Italia di migliorare il proprio status di nemico sconfitto rivolgendosi all'Urss, che per prima aveva riconosciuto il governo Badoglio, nell'illusione di un migliore trattamento da parte sovietica rispetto a quello offerto dai governi anglo-americani, e comunque di mantenere il nostro paese in una posizione di equidistanza tra le due superpotenze, attraverso continue e pressanti avances nei confronti della leadership staliniana, tentativi che si atenuarono di fronte alla totale chiusura sovietica. Basta vedere le corrispondenze di Quaroni da Mosca e i diari di Brosio, i due ambasciatori che si succedettero a Mosca, per capire quanto a lungo la diplomazia italiana si illuse di poter stabilire un rapporto con l'Unione Sovietica che controbilanciasse almeno in parte l'influenza americana in Italia¹⁷.

Ancora poco esplorata è la questione del dibattito all'interno del governo italiano, dove alle forze politiche sostenitrici del sistema liberal-democratico, basato sull'economia di mercato, si contrapponevano quelle che propugnavano una economia statalizzata a pianificazione centrale. Il loro scontro all'interno del paese non permetteva la elaborazione di una politica nazionale coerente verso l'Unione Sovietica, ma soltanto singole iniziative per risolvere problemi contingenti.

La caratteristica cruciale dei rapporti italo-sovietici nel periodo in questione è che essi si sviluppavano su due piani: il primo era quello dei rapporti diplomatici ufficiali tra i due governi; il secondo era quello dei rapporti tra il partito-stato sovietico e il partito comunista italiano. Tra questi due livelli dei rapporti italo-sovietici vi era sempre una complessa dialettica di sovrapposizione e interdipendenza, contrasto e reciproco condizionamento, che si rifletteva sia nella situazione italiana interna che nelle relazioni tra l'Ita-

¹⁷ Si veda il volume collettaneo *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1943-1950)*, a cura di E. Di Nolfo, R. Bianco, B. Vignati, Milano, 1988, e in particolare i saggi di Di Nolfo, Vignati, Arcidiacono e De Leonardi. Sul riconoscimento del governo Badoglio vi è una estensiva letteratura, a partire dagli studi di M. Toscano; ma si veda in particolare G. Petracchi, *Le relazioni tra l'Unione Sovietica e il regno del Sud: una riconsiderazione della politica sovietica in Italia, 1943-1944*, in *1944, Salerno capitale. Istituzioni e società*, Napoli, 1986, pp. 91 ss. Nella pubblicistica comunista si prevale l'immagine di un paese totalmente orientato verso l'Occidente, quando non si ripete la posizione del Pci secondo cui il governo italiano aveva totalmente ignorato l'Unione Sovietica, facendo fin dall'inizio una scelta filo-americana, che fu invece dettata dalle circostanze, dopo ripetuti tentativi di mantenere l'Italia in una posizione di neutralità.

lia e l'Unione Sovietica. La storiografia dei rapporti italo-sovietici ha potuto finora fornire alcuni studi approfonditi sul piano dei rapporti al livello governativo, mentre il piano dei rapporti intrapartitici tra il Pcus e il Pci, che nel periodo in questione ebbe spesso una grande influenza sullo sviluppo dei rapporti tra i due paesi, è stato del tutto trascurato, se non ignorato. L'apertura degli archivi sovietici permette oggi di cominciare a esplorare questo secondo piano nascosto dei rapporti tra l'Unione Sovietica e alcune forze politiche italiane per presentare un quadro molto più complesso non solo dei rapporti italo-sovietici, ma anche dei prodromi della guerra fredda in Italia nel periodo 1944-48¹⁸.

Questo saggio intende analizzare da una parte i piani sovietici per l'Italia del dopoguerra e il ruolo del Pci nella realizzazione di questi piani, dall'altra, la posizione del Pci all'interno del quadro politico italiano e la sua influenza sulla politica italiana di quegli anni. Punto di osservazione privilegiato per questo studio sono i regolari rapporti tra la leadership staliniana e i dirigenti del partito comunista italiano e la documentazione interna sovietica riguardante i rapporti tra l'Unione Sovietica e l'Italia nel periodo in esame, che si trovano negli archivi russi. In particolare, una fonte di straordinario interesse è costituita dai verbali delle centinaia di incontri tra l'ambasciatore Kostylev e altri funzionari dell'ambasciata sovietica a Roma con i dirigenti del partito comunista italiano, oltre che con esponenti del mondo politico ed economico italiano. La corrispondenza tra l'ambasciata sovietica a Roma e il ministero degli Esteri sovietico è fondamentale per chiarire fino a che punto la politica dei dirigenti del Pci influenzasse la politica italiana e quale ruolo esercitasse il Pci nella politica sovietica verso l'Italia.

In particolare abbiamo individuato due problemi cruciali nel rapporto italo-sovietico negli anni 1944-48, che possono meglio di ogni altro far luce sulla linea del Pci e sulla politica staliniana verso l'Italia. Il primo è la questione dei confini con la Jugoslavia e in particolare il problema di Trieste, su cui vi era un netto contrasto tra le posizioni e gli obiettivi della maggioranza del governo italiano e quelli dei dirigenti del Pci. Il secondo è il problema della ripresa dei rapporti economici e commerciali tra l'Italia e l'Unione Sovietica, su cui esisteva un sostanziale accordo tra tutte le forze politiche italiane.

¹⁸ Si veda l'ipotesi di ricerca a suo tempo suggerita da Charles Maier sull'esigenza di indagare l'interrelazione tra le grandi potenze e gli effetti della guerra fredda in Europa, nell'introduzione a *The Origins of the Cold War and Contemporary Europe*, New York, 1978.

L'Unione Sovietica e il partito comunista italiano nel periodo 1944-1948

Uno studio approfondito dei rapporti tra il partito stato sovietico e il partito comunista italiano rimane ancora una sfida aperta per gli storici, perché la politicizzazione e la strumentalizzazione di questo problema durante la guerra fredda o meglio fino a quando è durato il mondo bipolare, hanno ostacolato ogni analisi obiettiva e imparziale. In mancanza di fonti documentarie primarie, la storia è stata scritta prevalentemente sulla base delle dichiarazioni politiche ufficiali. Soltanto in questi ultimi anni, con il crollo dell'impero sovietico, lo scioglimento del Pcus e la trasformazione del Pci i maggiori ostacoli per una ricerca storica scientifica sono stati rimossi, almeno in via di principio. Anche se gli archivi del Pci rimangono sostanzialmente chiusi per quanto riguarda i rapporti con l'Urss, gli archivi sovietici stanno contribuendo in modo sostanziale a riempire lacune e spazi vuoti su questo tema cruciale.

Il Pci ha cercato fin dall'inizio, nella ricostruzione della sua storia, di avvalorare il mito di una sua autonomia politica rispetto all'Urss, il mito di un partito nuovo, rifondato da Togliatti al suo ritorno in Italia e la storiografia di sinistra ha in parte seguito questa interpretazione. Base fondante di questo mito è la cosiddetta svolta di Salerno, che sarebbe stata decisa autonomamente da Togliatti. Fu lo stesso Togliatti ad accreditare questa versione, sostenendo di essere partito da Mosca a metà febbraio, e di non aver saputo quindi nulla al momento della sua partenza della decisione dell'Unione Sovietica di riconoscere il governo Badoglio¹⁷. In realtà Togliatti partì certamente da Mosca dopo il 4 marzo, perché nella notte tra il 3 e il 4 ebbe un colloquio con Stalin.

Stalin infatti volle chiarire personalmente le linee direttive che il Pci e il Pcus avrebbero dovuto seguire nella fase delicata della riorganizzazione dei loro partiti e nei confronti delle altre forze politiche, in due colloqui svoltisi alla vigilia del ritorno dei due leaders comunisti, Togliatti e Thorez, nei rispettivi paesi: il contenuto del colloquio con Togliatti, d'importanza fondamentale per capire i piani di Stalin per l'Europa, è riferito nel «Diario» dell'ex capo del Comintern Georgij Dimitroff¹⁸. Le istruzioni erano molto simili, an-

¹⁷ La testimonianza di Togliatti è riportata da Paolo Spriano nella sua *Storia del partito comunista italiano, V. La resistenza. Togliatti e il partito nuovo*, Torino, 1975, p. 281, e non è mai stata messa in discussione.

¹⁸ Il «Diario» di Dimitroff è una fonte straordinaria ricca di informazioni, ora in

che se adattate alla particolare situazione contingente nei due paesi, e tenevano conto del fatto che i due partiti partivano da una posizione di debolezza, in paesi appartenenti alla sfera d'influenza occidentale, e dovevano ampliarne il più possibile la propria base di consenso, con una politica di unità nazionale e di blocchi delle sinistre.

Il colloquio di Stalin con Togliatti ebbe come punto centrale proprio il problema dell'atteggiamento nei confronti della monarchia, e chiarisce in modo definitivo che la «svolta di Salerno» fu decisa a Mosca. Stalin infatti raccomandò a Togliatti di mettere da parte lo slogan dell'immediata abdicazione del re, se quest'ultimo voleva combattere contro i tedeschi, e di puntare invece ad entrare nel governo di Badoglio. Stalin osservò che per i marxisti non la forma, bensì il contenuto ha sempre avuto il ruolo determinante. Egli consigliò a Togliatti di non far capire che la linea dell'unità nazionale era stata suggerita dall'Unione Sovietica, ma di limitarsi a riferire che l'Urss non era contraria.

La posizione di Stalin non divergeva dalla linea assunta fin dall'inizio nei confronti del governo Badoglio: la leadership sovietica non aveva sollevato obiezioni o critiche all'appoggio dato dagli anglo-americani a Badoglio, limitandosi soltanto a chiedere, nella dichiarazione fatta approvare alla conferenza dei ministri degli esteri a Mosca dell'ottobre 1943, l'inclusione nel governo delle altre forze politiche. Ora Stalin approfittava dello stallo creato in Italia dalla opposizione delle forze antifasciste, prendendo una duplice iniziativa: direttamente con il riconoscimento sovietico del governo Badoglio, annunciato il 14 marzo, e, indirettamente, a livello dell'azione del Pci, con la «svolta di Salerno», che si concluse con la partecipazione dei partiti antifascisti al governo di Badoglio.

Per gli osservatori contemporanei non vi era dubbio che i due episodi fossero strettamente collegati. In un memorandum preparato dalla sezione politica della Commissione di Controllo alleata dopo la formazione del governo con la partecipazione dei partiti

costo di pubblicazione negli Stati Uniti. La veridicità del racconto di Dimitroff è confermata dal verbale dell'incontro Stalin-Thorez del 19 novembre 1944, che si trova nel Fondo di Stalin, conservato nell'archivio del Presidente della Federazione Russa, ancora non consultabile. Il contenuto, però è stato riferito nella relazione cit. di Vladimir Volkov. Si veda anche K. Scitovsky, *Primo spavichbenno predstavitelnyj o kominternovskij kontseptivnogo revoliucionij i o dilijate Stalin i Komintern* (Contro la presentazione semplicistica della concezione comunista della rivoluzione mondiale e del controllo staliniano del Comintern), in *Komintern: 1919, studij, uvek* (Comintern: esperienza, tradizioni e lezioni), Mosca, 1989.

antifascisti si affermava che gli avvenimenti avevano evidenziato due elementi con estrema chiarezza: «la capacità del partito comunista di avere un'influenza determinante nell'Italia occupata dagli alleati e il ruolo dell'Unione Sovietica nel determinare la politica del partito»¹⁹. La storiografia comunista ha invece cercato di accreditare un ruolo autonomo di Togliatti nella elaborazione della «svolta di Salerno», così come nella creazione di un «partito nuovo», nazionale. Il ritrovamento negli archivi russi di tre lettere di Togliatti a Dimitrov del luglio e ottobre 1943, pubblicate da Giuseppe Vacca, e la pubblicazione da parte dello storico Giorgio Agosti di un memorandum del 1 marzo 1944, in cui la pregiudiziale antimonarchica di una prima stesura veniva corretta a mano e si consigliava l'accettazione della monarchia, hanno ravvivato il dibattito. In realtà non c'è molto di nuovo nelle lettere di Togliatti, che esprimono la stessa posizione assunta dal leader comunista nelle conversazioni alla radio di Mosca di quel periodo, o in un articolo alla Pravda del 12 novembre, in cui Togliatti auspicava l'unità nazionale e non parlava del problema della monarchia. Invece questi documenti sono stati interpretati come una conferma che la «svolta di Salerno» ebbe il primo impulso da un'analisi della situazione e da una elaborazione politica risalenti autonomamente a Togliatti²⁰. Questa conclusione affrettata è ora smentita dal contenuto del colloquio tra Stalin e Togliatti del 4 marzo, che ci offre il tassello mancante per la ricostruzione dell'intera vicenda. Si può a questo punto, sulla scorta anche delle affermazioni degli storici russi che hanno avuto la possibilità di consultare i rilevanti documenti archivistici russi²¹, avanzare la spiegazione che fu proprio Stalin a cambiare la posizione antimonarchica di Togliatti - testimoniata dal testo originale del memorandum del 1 marzo - e a suggerire l'idea di una vasta coalizione e di un ampio accordo tra le forze politiche che assicurasse al Pci la preminenza e la centralità nel quadro politico italiano. Il divario tra la posizione a favore della partecipazione ad un governo Badoglio assunta da Togliatti nel luglio-novembre 1943 e la posizione decisamente antimonarchica e antibadogliana mantenuta nel memorandum pre-

paratorio all'incontro con Stalin si spiegano facilmente inserendo questi documenti nel contesto storico in cui vennero scritti. Subito dopo la caduta del fascismo la posizione non solo del Pci ma anche degli altri partiti del fronte antifascista era ancora di disponibilità nei confronti di Badoglio; soltanto con l'ordine del giorno del 16 ottobre 1943 il Cln assunse una posizione di netta intransigenza nei confronti della monarchia. Si può ipotizzare che Togliatti si adegasse a questo orientamento assunto dal Pci e dagli altri partiti antifascisti in Italia e cercò di ottenere l'approvazione di Stalin, per non rischiare di rompere l'unità del fronte antifascista. Il governo sovietico fin dall'inizio-assunse verso il governo Badoglio una posizione secondo gli interessi sovietici come li intendeva Stalin, ma in netto contrasto con l'orientamento antimonarchico assunto dal Pci.

Qualunque fosse la posizione personale di Togliatti, si deve sottolineare il risultato. L'iniziativa di Stalin-Togliatti non soltanto aumentò enormemente il prestigio dell'Urss, già alto per i successi dell'Armata rossa, ma anche l'influenza comunista in Italia, e permise al Pci di diventare un partito di governo, posizione che il partito avrebbe mantenuto fino alla crisi del 1947.

Il problema comunque non riguardava soltanto l'Italia e per una sua comprensione deve essere studiato in modo comparato, tenendo conto della politica sovietica e dei piani di Stalin e di Molotov per il dopoguerra in generale e per i singoli paesi in particolare. Come ha scritto Sergio Bertelli:

che non vi siano, in una simile «svolta» né un'autonoma elaborazione politica né le premesse di quella originalità italiana di cui tanto si vantò l'agiografia comunista, è provato dal fatto che, sincronicamente, queste posizioni si ripresentano in Ungheria, in Romania, in Polonia, in Francia: paesi tutti nei quali i comunisti cercarono l'alleanza coi gruppi moderati e persino con le destre, per delle coalizioni nazionali, capaci di convogliare tutte le energie dei rispettivi paesi in direzione della guerra²².

Una conferma viene dalla stretta analogia delle raccomandazioni fatte da Stalin a Togliatti con quelle che poi vennero rivolte a Thorez alcuni mesi dopo. Già subito dopo il colloquio tra Stalin e Togliatti, Dimitrov scrisse una direttiva per il Pcr, fondata sull'indicazione di agire come forza trainante nazionale, concentrandosi nella lotta di liberazione francese, senza rimanere coinvolto in pro-

¹⁹ Memorandum della Sezione Politica della Acc sulla situazione politica italiana in data 16 aprile 1944, in carte dell'Acc, Bc 333, 1009/101/400, già citato in E. Agnelli, *La politica degli Stati Uniti verso il governo di Badoglio, in 1944, Salerno capitale. Istruzioni e società*, Napoli, 1986, p. 60.

²⁰ G. Vacca, *Togliatti sconosciuto*, Roma, 1994, p. 70. Il memorandum del 1 marzo 1944 è stato pubblicato in *l'Unità*, 28 ottobre 1991.

²¹ Cfr. in particolare l'intervista a M. Novitskiij in *l'Unità*, 23 settembre 1994.

²² Sergio Bertelli, *Compagno Erosi, in La segreteria di Togliatti. Memorie di Nina Bocca*, Firenze, 1993, p. 174.

blemi secondari. Il Pcf non doveva essere troppo zelante nel difendere l'Urss, ma sostenere l'alleanza con l'Unione Sovietica come il fondamento della politica estera francese. La costruzione del socialismo in Francia era l'obiettivo finale di questa politica del Pcf, mentre - sottolineava Dimitrov - il problema del socialismo per gli Stati Uniti non era attuale né allora né nel secondo dopoguerra¹⁷.

I problemi del Pcf furono discussi da Stalin in un lungo colloquio con Maurice Thorez in novembre, alla vigilia della sua partenza per la Francia. Il sorprendente parallelismo con le raccomandazioni rivolte al Pci ci obbliga a soffermarci su questo episodio più a lungo, perché esso chiarisce la politica di Stalin sia verso i forti partiti comunisti nell'Europa Occidentale che verso i rispettivi paesi. Thorez indicò a Stalin che

il problema principale era come superare l'attuale periodo difficile quando i comunisti francesi non erano i padroni della Francia, ma avevano lì degli amici e dei nemici. Come fare per poter raccogliere le loro forze senza permettere alla reazione di raccogliere le sue¹⁸.

Stalin fu molto esplicito nelle sue raccomandazioni. In sostanza, suggerì che il compito principale del Pcf era la creazione di un blocco di sinistra, trovando tutti gli alleati che poteva, in primo luogo i socialisti e i radicali, e rafforzando i legami con i sindacati, con i contadini, con i giovani. Stalin sottolineò che il permanere delle truppe armate della resistenza indeboliva la posizione del Pcf, che non poteva spiegare la conservazione di un esercito parallelo in Francia con un governo ormai riconosciuto dagli alleati e con un esercito regolare. Raccomandò così di nascondere le armi e di trasformare le bande armate di resistenza in una organizzazione politica. Durante l'incontro Stalin discusse la piattaforma del nuovo blocco politico e propose di chiamarlo «il fronte della rinascita» oppure, per non ricordare alla borghesia «il fronte popolare», «il movimento per la Francia forte e per il rafforzamento della democrazia». Ammonì Thorez che proponeva solo l'idea, lasciando la sua realizzazione concreta ai comunisti francesi.

Come sappiamo, il corso politico dei partiti comunisti italiani e francese negli anni dell'immediato dopoguerra, seguì grosso modo le tracce delineate da Stalin ancora nel 1944.

¹⁷ G. Dimitrov, *Diario*, 4 e 5 marzo 1944, citato in V. Volkov, *op. cit.*, pp. 14-15; E. Scirlusa, *op. cit.*, p. 63.

¹⁸ Per questa e le seguenti citazioni si veda V. Volkov, *op. cit.*, pp. 16-17.

Sull'esperienza comunista di questi anni, e sul progetto condiviso da Stalin e da Togliatti di far crescere gradualmente il consenso al partito nel paese fino ad una vittoria elettorale per costruire il socialismo in Italia secondo il modello sovietico, disponiamo ora dell'enorme documentazione conservata negli archivi russi. Questa documentazione interna ci dà la possibilità di capire e valutare sia le aspettative sovietiche riguardanti la politica del Pci e il suo ruolo in Italia, che misurare il grado di appoggio che la *leadership* sovietica forniva al Pci¹⁹. Essa ci offre una linea di lettura diversa da quella finora nota degli obiettivi del Pci, delle priorità del partito, della sua concezione dei rapporti con le altre forze politiche, sia alleate come il Partito socialista, che antagoniste, come la Dc. Negli incontri che si svolgevano con frequenza quasi giornaliera tra l'ambasciatore Kostylev e gli altri diplomatici sovietici con i dirigenti del Pci come Togliatti, Reale, Di Vittorio, Scoccimarro, Giuliano Pajetta, Longo, i fratelli Secchia e altri, l'azione del Pci nei governi di unità nazionale viene vista alla luce degli obiettivi del partito e dell'aderenza totale della *leadership* del Pci agli interessi dell'Unione Sovietica; in questi colloqui al nemico interno, la Dc, si affianca il nemico esterno, il capitalismo anglo-americano.

Il programma di azione del Pci che Stalin e Togliatti avevano concordato prima della partenza di Togliatti per l'Italia aveva come obiettivo finale la conquista comunista del potere utilizzando metodi pacifici, parlamentari. Esso in pratica doveva essere realizzato attraverso una triplice politica: costruire un blocco di sinistra guidato dal Pci; evitare le azioni di massa premature, cioè l'insurrezione popolare o la guerra civile che avrebbero potuto aumentare la tensione tra l'Urss e gli alleati occidentali e impedire ai sovietici di guadagnare il tempo necessario per la stabilizzazione dell'Europa orientale; proporre un programma di riforme radicali dell'economia italiana che avrebbe avuto l'appoggio di vasti strati della popolazione e vincere le elezioni sulla base dell'adesione popolare a questo programma.

La particolarità del caso italiano stava nella presenza dei comunisti nel governo di coalizione, una situazione quasi unica nella

¹⁹ È necessario a questo punto una valutazione del grado di attendibilità di questo tipo di fonte. Dal punto di vista della veridicità della fonte, si può affermare che l'ambasciatore tramandava a Mosca fedelmente e in maniera molto dettagliata tutto quello che gli veniva riferito, senza esprimere le proprie opinioni personali, a meno che non gli fossero richieste. Si può pensare che non sempre i dirigenti comunisti dicessero quello che pensavano, e potessero manomettere a volte quelle informazioni che ritenevano potessero metterli nella migliore luce a Mosca.

storia del movimento comunista internazionale. In uno dei primi colloqui tra l'ambasciatore Kostylev e Togliatti, quest'ultimo disse che «il Pci lavora in condizioni estremamente complesse, in cui è molto difficile riconciliare la partecipazione nel governo e la guida dell'opposizione». Togliatti aggiungeva di non esser certo che la linea politica fosse quella giusta e chiedeva suggerimenti da Mosca²⁶. I sovietici consigliavano la creazione di un blocco di sinistra più ampio possibile. I documenti archivistici dimostrano quale attenzione dessero i dirigenti del Pci e quelli sovietici alla creazione e al mantenimento in vita del fronte democratico-popolare. Questa politica di non alienare nessun alleato potenziale aveva il suo maggiore sostenitore in Togliatti. Al centro dei colloqui con Kostylev vi era quasi sempre il problema dei rapporti del Pci con gli altri partiti di sinistra, possibili e potenziali alleati, in particolare i rapporti con i socialisti. Per Togliatti fu una lotta continua contro quei membri del partito che premevano per la fusione del Pci con il Psi²⁷. L'argomentazione di Togliatti contro la fusione era basata su un calcolo politico e propagandistico. Innanzitutto, l'ala destra del partito socialista era contraria e la fusione avrebbe portato alla scissione del partito socialista; inoltre, la fusione non era una soluzione opportuna anche perché nel futuro avrebbe indebolito l'influenza della sinistra sul governo, in quanto gli interessi della classe operaia sarebbero stati protetti solo da un partito; infine, nelle future elezioni il partito unico avrebbe raccolto meno voti mentre il Pci e il partito socialista, separatamente, avrebbero raccolto voti sia a sinistra che a destra²⁸. Con questa argomentazione il Pci si opponeva non solo alla fusione ma anche al passaggio di singoli socialisti al partito comunista, «per non privare - nelle parole di Togliatti - il partito socialista dei suoi elementi più progressisti e per non avere contro di sé il Psi orientato verso destra»²⁹. Kostylev meticolosamente trasmetteva a Mosca il contenuto di tutte le sue conversazioni con Togliatti sul problema della fusione con il Psi, ricevendo la piena approvazione dei dirigenti del Cremlino. Questa linea di Togliatti di mantenere artifi-

ciamente l'esistenza separata dei due partiti più tardi sarebbe degenerata nella politica delle «doppie tessere»³⁰.

Nell'ultimo periodo di guerra e nell'immediato dopoguerra le grandi potenze condividevano l'interesse di raggiungere la stabilizzazione dell'Europa occidentale, anche se le ragioni e la stessa definizione della stabilizzazione erano diverse. Come abbiamo già visto, per la leadership staliniana la stabilizzazione della Francia e dell'Italia significava in primo luogo guadagnare tempo e assicurare la non-interferenza degli alleati occidentali in Europa Orientale. In secondo luogo, la stabilizzazione politica sembrava garantire le condizioni favorevoli per l'entrata dei comunisti al governo, per il graduale rafforzamento del blocco della sinistra e il passaggio pacifico al socialismo in un futuro non precisato. Inoltre, Stalin, dopo aver concordato con Togliatti questo corso d'azione, poteva raggiungere una divisione dell'Europa in sfere d'influenza un po' più vantaggiosa e creare l'impressione di un'intesa con le potenze occidentali. Nel corso dei colloqui che ebbero luogo nei primi anni del dopoguerra, quando Stalin, Molotov, Zhdanov e Vyshinskij, sia singolarmente che insieme, incontrarono i leaders dei paesi dell'Europa orientale e i capi dei partiti comunisti occidentali, i dirigenti sovietici esortarono immancabilmente alla cautela e alla necessità di acquisire vantaggi strategici quanto più possibile numerosi, senza esporsi, per il momento, al rischio di un confronto aperto con gli Stati Uniti e i loro alleati. In questo senso, il rafforzamento del Pci doveva svolgersi nelle condizioni di un'evoluzione pacifica. Il partito aveva il compito di disciplinare specialmente i membri del partito e, attraverso loro, tutti i membri del blocco della sinistra per non uscire dalla legalità, per non far scoppiare la insurrezione armata in un momento inopportuno per l'Unione Sovietica.

Le speranze della leadership staliniana sull'influenza modera-

²⁶ Colloquio del 3.11.1944 - *Avvisi*, I, 098, op. 26, d. 8, pag. 152, pp. 6-7.

²⁷ Si veda il colloquio Kostylev-Scozzimmo del 25.10.1943, in cui Scozzimmo, ministro di Finanze, affermava che la linea destra il Psi favorevole alla fusione con il Pci doveva essere pienamente appoggiata. *Avvisi*, I, 098, op. 26, d. 10, pag. 152, p. 89.

²⁸ Colloquio Kostylev-Togliatti del 25.7.1945. - *Avvisi*, I, 098, op. 29, d. 9, pag. 152, pp. 169-170.

²⁹ Colloquio Kostylev-Togliatti del 24.1.1946. - *Avvisi*, I, 098, op. 29, d. 8, pag. 164, p. 170.

³⁰ Dopo il XXVI congresso del Pci Kostylev così riferiva a Mosca su un suo colloquio con Agostino Novella: «Novella mi ha informato in maniera confidenziale che il Pci non accetta i nuovi membri provenienti dal Psi, al contrario, alla vigilia del XXVI congresso del Pci per assicurare la maggioranza dei voti per Nenni, il Pci doveva "lacrare" nel Psi migliaia di comunisti o semplicemente comprare la quantità necessaria di seggi socialiste e introdurre i loro nomi tra quelli votati a favore della piattaforma di Nenni. Molti comunisti sono diventati ministri e dirigenti locali del partito socialista. Dobbiamo avere ed ogni costo una direzione del partito socialista stabile e vicina alla nostra posizione, perché il problema degli alleati della classe operaia italiana rimane la condizione fondamentale del successo della nostra lotta. Un alto funzionario del ministero degli Esteri sovietico sottolineò questa ultima frase presumibilmente come un'importante situazione pratica della posizione sovietica sviluppata dalla leadership staliniana. Colloquio Kostylev-A. Novella del 7.6.1949 - *Avvisi*, I, 098, op. 32, d. 10, pag. 193, p. 170.

trice del Pci sulla popolazione italiana e sulla prevenzione delle azioni popolari spontanee da parte del Pci non erano mal poste. La situazione in Italia dopo il crollo del regime fascista era quella della vigilia di una rivoluzione e di una guerra civile. L'impressione degli osservatori sovietici d'allora era che il paese andasse «inevitabilmente verso una profonda rivoluzione sociale» come si esprimeva il diplomatico sovietico Ivan Bogomolov, dopo una visita in Italia¹³. Così, in una delle prime «lettere politiche», periodiche relazioni sulla situazione politica italiana che l'ambasciata inviava a Mosca, a sua volta Kostylev affermava che il popolo italiano

è pronto a coraggiosamente azioni rivoluzionarie. Soltanto l'influenza moderatrice della sua avanguardia, il Pci, che ha dei dirigenti con grande esperienza e gode una enorme e sempre crescente autorità tra le masse sia in città che nella campagna, può frenare questo slancio delle masse verso una insurrezione prematura¹⁴.

In questa situazione turbolenta e esplosiva, Togliatti condusse il Pci per la strada del compromesso, della pacificazione dei rapporti interni, della ricerca dell'acquisizione graduale del vantaggio elettorale. Il merito personale di Togliatti nel prevenire lo scoppio di una vera guerra civile in Italia non deve essere sottovalutato. Il Pci guidato da Togliatti seppe molto abilmente realizzare la raccomandazione di trasformare le formazioni comuniste della resistenza in una organizzazione politica e di nascondere le armi. Non fu un compito facile, come testimoniano le preoccupazioni espresse da Togliatti, Longo e da altri dirigenti comunisti sulle difficoltà che il partito aveva con il movimento partigiano, sulle sue degenerazioni del movimento nelle condizioni dell'Italia del dopoguerra e sulle violenze e violazioni dei diritti civili che commettevano alcuni dei capi storici del movimento partigiano e che provocarono al partito una notevole perdita dell'appoggio popolare nelle elezioni¹⁵.

Questa linea politica trovò il pieno appoggio dell'Urss fino al radicale cambiamento della situazione internazionale nel 1947. Nella primavera e nell'estate del 1947 l'annuncio della Dottrina Truman e del piano Marshall furono controbalanciati da parte so-

vietica con l'elaborazione della tesi sull'emergere di due «campi» opposti e l'organizzazione di un nuovo organismo, il Cominform, per unificare e controllare il movimento comunista internazionale. Il Pci reagì con un certo ritardo a questo sviluppo. Nel suo rapporto sulla situazione internazionale, Zhdanov rimproverò la *leadership* del Pci e del Pcf per l'eccessivo parlamentarismo, l'inadeguata reazione alla prepotenza americana e l'inabilità ad opporsi all'estromissione dai governi, ma particolarmente per le loro dichiarazioni di «indipendenza da Mosca» mentre avrebbero dovuto «proclamare a piena voce il loro appoggio alla politica pacifica e democratica di Mosca»¹⁶.

Un tema ricorrente dei colloqui tra i diplomatici sovietici e i dirigenti del Pci era il programma e la politica economica del Partito. Il programma economico del Pci non può essere giudicato sulla base delle singole proposte, che spesso erano alquanto generiche e prive di indicazioni riguardanti la loro attuazione. Alcune di queste proposte, prese separatamente, potevano essere, in varia misura, utili allo sviluppo dell'economia italiana. Ma il tenore generale del programma era assolutamente chiaro: esso era diretto ad un forte potenziamento dello stato centrale e della sua funzione pianificatrice; al rafforzamento del controllo statale sui prezzi e sui risparmi; al controllo sulla produzione esercitato dai Consigli di gestione delle fabbriche; alla nazionalizzazione di certi settori industriali e delle imprese monopolistiche; alla politica fiscale «per colpire le classi abbienti»¹⁷ fino alle misure per limitare i profitti e ridurre gli investimenti, come la sopratassa sulla compravendita di azioni, le limitazioni sui dividendi e vane imposte straordinarie sul capitale. Era un programma economico di carattere redistributivo e palesemente anticapitalista. Come scriveva Kostylev in una lettera politica a Molotov, indicando gli indirizzi della politica economica del Pci, anche se «l'obiettivo del Pci non è la trasformazione socialista dell'economia italiana», il suo programma è «un vero programma del movimento rivoluzionario-democratico italiano» grazie a cui il Pci «si trova all'avanguardia di quel movimento rivoluzionario-democratico»¹⁸.

¹³ Bogomolov a Vyshinsky del 11.3.1944 - *Avvisi*, I, 098, op. 27, d. 11, pag. 139, p. 2.

¹⁴ Kostylev a Molotov, del 15.10.1944 - *Avvisi*, I, 098, op. 27, d. 12, pag. 139, p. 6.

¹⁵ Secondo Kostylev, «Togliatti ha detto che era preoccupato dell'allarmante fenomeno della degenerazione del movimento partigiano al Nord. Alcuni gruppi partigiani consistevano a essere coinvolti nel banditismo, nelle espropriazioni e nelle violenze contro i cittadini». (Colloquio Kostylev-Togliatti del 26.08.1945 - *Avvisi*, I, 098, op. 26, d. 10, pag. 152, p. 20; si veda anche colloquio Kostylev-Longo del 26.3.1946 - *Avvisi*, I, 098, op. 29, d. 9, pag. 164, p. 183).

¹⁶ Cit. in L. Ghislanzoni, *Kol' sovetsk' Cominform. Po svoim arkhivnym materialam*, (Come è nato il Cominform. Nuovi materiali archiviati), in «Novaja i novostizha istorija», 4, 1993, pp. 146-147.

¹⁷ Così il ministro delle Finanze Scoccimarro discusse con Kostylev i vantaggi delle sue proposte principali come la riforma monetaria e l'imposta patrimoniale indicata, prima di tutto, le possibilità di individuare i ricchi, di trovare i capitali nascosti e di confiscare quasi totalmente i grandi capitali. (Kostylev-Scoccimarro, del 23.10.1945 - *Avvisi*, I, 098, op. 26, d. 10, pag. 152, pp. 85-86).

¹⁸ Kostylev a Molotov, 7.12.1946 - *Avvisi*, I, 06, op. 9, d. 810, pag. 54, pp. 14-15.

Il carattere anticapitalista, antimercato e redistributivo del nuovo corso economico del Pci, spesso sottolineato dai dirigenti comunisti nei colloqui con i sovietici, aveva una sua giustificazione sia ideologica che pragmatica. Diverse personalità del partito raccomandavano e giustificavano l'intervento diretto dello stato, non soltanto per affrontare l'emergenza, ma come un fondamentale principio socialista confermato dalla esperienza sovietica. La maggioranza dei comunisti era assolutamente e sinceramente convinta che la strategia economica sovietica fosse vincente e l'imperialismo americano fosse il nemico numero uno. Dal punto di vista d'oggi si nota una certa comicità nel modo in cui il segretario della Cgil, Di Vittorio riferiva all'ambasciatore Kostylev il suo incontro con uno dei dirigenti dei sindacati americani, Sidney Hillman, tra l'altro il più acceso fautore negli Stati Uniti della collaborazione tra sindacati americani e quelli sovietici. A Hillman che gli chiedeva come i sindacati americani avrebbero potuto aiutare l'Italia, Di Vittorio propose due cose: promuovere il ritiro delle truppe angloamericane e impedire la penetrazione del capitale americano in Italia. Hillman sbalordito rispose che anche il suo sindacato aveva intenzione di investire in Italia³⁷. Erano due visioni del mondo opposte: per il sindacalista americano gli investimenti stranieri erano una fonte per la crescita dell'occupazione e per il benessere economico del paese; per il comunista Di Vittorio il capitale americano rappresentava il male assoluto. Più tardi Di Vittorio con grande energia e zelo avrebbe guidato la Cgil, nella lotta contro il piano Marshall come uno degli obiettivi principali del movimento sindacale³⁸.

L'aspetto pragmatico del programma stava nel fatto che, indicando la redistribuzione interna come la fonte principale degli investimenti necessari per la ricostruzione dell'economia italiana, i comunisti speravano anche di assicurarsi un vantaggio elettorale. I diplomatici sovietici ripetutamente interrogavano i dirigenti comunisti sulle fonti di finanziamento del programma di risanamento dell'economia italiana proposto dal Pci o dalla Cgil. Per tutto il periodo in esame, dal colloquio con Scoccimarro nel 1945 a quello con il deputato ed economista Antonio Pescenti nel 1950, la ri-

³⁷ Colloquio Kostylev-Di Vittorio del 28.11.1945 - *Avver*, I, 098, op. 26, d. 10, pag. 152, pp. 137-138. Di Vittorio si incontrò con l'ambasciatore sovietico dell'arrendevolezza e dell'ingenuità politica dei sindacati americani. Sull'azione di Hillman si veda F. Romero, *Gli Stati Uniti e il sindacalismo europeo, 1944-1957*, Roma, 1989, pp. 107 ss.

³⁸ Si veda, per esempio, il colloquio Martynov-Di Vittorio del 20.11.1948 - *Avver*, I, 098, op. 31, d. 9, pag. 179, pp. 73-77.

sposta era la stessa: «colpire le classi agiate», «prendere i soldi dalle classi agiate utilizzando apposite tasse»³⁹.

La logica di questa posizione fu molte volte espressa dai dirigenti del Pci nei loro colloqui con i sovietici, trovando il pieno appoggio di quest'ultimi. Il programma si ispirava all'esperienza storica sovietica con le nazionalizzazioni della proprietà privata dei mezzi di produzione. Se l'Italia doveva contare sulle proprie forze e sulle proprie risorse per arrivare alla ricostruzione economica, il Pci doveva presentare un programma sostanzialmente redistributivo che mobilizzasse le risorse interne delle classi agiate, attirando la maggioranza dei votanti con la promessa della giustizia distributiva. Una politica del genere sarebbe stata, nelle parole di uno storico d'oggi, «sostenuta da tutti coloro che intendono redistribuire i pesi della stabilizzazione in maniera non sfavorevole ai lavoratori dipendenti»⁴⁰. Vincere le elezioni voleva dire assumere il controllo sullo stato, che simultaneamente stava evolvendo verso un ruolo centrale nel processo economico e produttivo.

L'aspetto redistributivo fu invece quello più problematico del programma economico del Pci. Come confermava anche l'esperienza sovietica, le misure redistributive non erano necessariamente sostenute dalla classe operaia e dai contadini⁴¹. Molti italiani temevano che i gruppi colpiti, in realtà, non sarebbero stati soltanto i ceti alti, che costituivano comunque una piccolissima percentuale della società, ma anche le classi medie. La stessa definizione di classi agiate da parte dei politici comunisti poteva avere un'estensione molto elastica e divenire quindi arbitraria. L'aspetto che destava maggiori perplessità, infine, era la premessa che si potesse realizzare nell'Italia del dopoguerra una politica di stabilizzazione e di ripresa economica fondata sulle risorse interne. Il punto forte del programma di De Gasperi, che trovava concordi vasti strati della popolazione, era proprio che l'Italia senza gli aiuti economici e grandi prestiti dall'estero non avrebbe potuto uscire dalla crisi.

Un importante compito storiografico rimane quello di chiarire se i dirigenti del Pci veramente credevano nella possibilità per

³⁹ Si veda, per esempio, colloquio Kostylev-Scoccimarro del 25.10.1945 - *Avver*, I, 098, op. 26, d. 10, pag. 152, pp. 83-86; colloquio Timofeev-Pescenti del 3.01.1950 - *Avver*, I, 098, op. 33, d. 14, pag. 201, pp. 14-16.

⁴⁰ G. Vacca, *Togliatti comunista*, cit., p. 91.

⁴¹ La tesi di un amplissimo sostegno ai bolscevichi fu uno dei miti più persistenti della propaganda sovietica che la storiografia ha cominciato a demolire solo di recente. Si veda Vladimir Shovin, *Behind the Front Lines of the Civil War: Political Parties and Social Movements in Russia, 1918-1922*, Princeton, 1994.

l'Italia di superare la crisi con metodi autarchici e respingendo la logica dei blocchi dell'emergente mondo bipolare. Questo problema ancora provoca un acceso dibattito tra gli storici¹². Quando gli storici continuano a prendere per oro colato le dichiarazioni pubbliche dei politici si mettono in un vicolo cieco. Cercare di dimostrare che le speranze di Togliatti fossero infondate e che gli obiettivi della politica economica apertamente proclamati, fossero errati e irraggiungibili, significherebbe fare una grossolana ingiustizia ai dirigenti del Pci e in primo luogo a Togliatti, attribuendogli una incredibile *maiusité* e un analfabetismo economico e politico.

Non è nostro compito rispondere alla domanda se i dirigenti del Pci negli anni 1945-1947 fossero veramente convinti della possibilità per l'Italia di mantenere una posizione internazionale «equidistante» e procedere sulla strada della ripresa economica con scelte autonome di sviluppo. Ci sembra chiaro, invece, che il tentativo di scrivere una storia dell'immediato dopoguerra, basandosi soltanto su dichiarazioni politiche ufficiali e sulla propaganda dei suoi protagonisti, non è molto produttiva. Le numerose dichiarazioni pubbliche dei dirigenti del Pci, e in primo luogo di Togliatti, sul non voler accettare la logica dei blocchi e sulla ricerca dell'autonomia nazionale nel quadro della politica economica e internazionale erano controbilanciate non soltanto da altrettante numerose proclamazioni, in discorsi privati e confidenziali con diplomatici e dirigenti sovietici, di lealtà all'Unione Sovietica ma soprattutto da una mancanza di indipendenza nei confronti dei consigli e delle direttive politiche provenienti dalla *leadership* sovietica.

La *leadership* staliniana non aveva mai cambiato la sua posizione di principio sull'inevitabilità dello scontro finale con il mondo capitalista, indipendentemente dalla durata della collaborazione con le potenze occidentali nel dopoguerra. È caratteristico che il tono del linguaggio dei documenti interni degli anni 1943-44 durante l'alleanza con i paesi occidentali, i giudizi sull'imperialismo americano e sul progressivo indebolimento del mondo capitalista

¹² Si veda G. Vacca, *Togliatti sconosciuto*, cit., cap. 5; Charles Maier, *Consentory on Giuseppe Vacca's «The Communist Party Policy of National Unity, 1945-1949», in The Formation of the Italian Republic*, a cura di P. Coppa, M. Reppetto-Alaini, New York, 1993, p. 173. Secondo l'opinione di Giuseppe Vacca il vero senso del programma del Pci, espresso nel discorso di Togliatti alla Costituente del 20 giugno 1946, era il progetto di organizzare la collaborazione economica, industriale e commerciale con tutti i paesi dell'Europa e del mondo in modo tale che ci potessimo sviluppare la nostra economia a seconda di quelle che sono le necessità fondamentali di sviluppo della nostra vita e forza nazionale e il proposito «di non volere, né favorire in nessun modo la divisione dell'Europa in due blocchi», in G. Vacca, *Togliatti sconosciuto*, cit., p. 104.

non erano né più e né meno virulenti di quelli del periodo degli scontri più acuti della Guerra Fredda. Ma la tattica per raggiungere l'obiettivo finale, secondo la *leadership* sovietica e i dirigenti del partito comunista italiano, doveva essere cambiata. Come è stato giustamente notato, in quel periodo

le parole «sovietizzazione», «bolscevizzazione», «rivoluzione socialista» furono escluse non soltanto dal vocabolario ufficiale della stampa e dei leaders sovietici, ma anche da quei discorsi e dichiarazioni dei funzionari sovietici di secondo rango, non destinati alla pubblicazione¹³.

La maggioranza dei dirigenti del Pci condivideva questa impostazione. Non era politicamente opportuno dichiararlo apertamente, ma tutto il tenore del programma economico del Pci si ispirava al modello sovietico. L'avvicinamento a questo modello doveva essere graduale per non spaventare né la popolazione dei paesi europei né l'amministrazione americana e procedere attraverso una serie di riforme che avrebbero assicurato un forte appoggio da parte della maggioranza della popolazione e avrebbero portato alla vittoria elettorale. Non vuol dire che i dirigenti del Pci erano ipocriti nella loro adesione al modello sovietico. Dire che il programma del Pci si ispirava nelle linee generali al modello sovietico non significa dare un giudizio di valore con il senno in poi, sapendo come è finito l'esperimento sovietico. Nel periodo dell'immediato dopoguerra questo sistema, che in un decennio trasformò la Russia semicontadina in una grande potenza in grado di distruggere l'enorme macchina di guerra tedesca, poteva essere un modello da ammirare e da imitare a livello internazionale.

Il successo elettorale avrebbe ricompensato il Pci di tutti gli sforzi per raggiungere la posizione-guida delle forze nazionali. Le elezioni dell'aprile 1948 dovevano essere il culmine di questa politica di puntare sull'alleanza con i socialisti e su un programma economico redistributivo. Le speranze di vincere le elezioni erano molto alte. I dirigenti del Pci nei colloqui con Kostylev e con gli altri rappresentanti sovietici non nascondevano il loro ottimismo. Fin dal gennaio 1948 Giuliano Pajetta disse al diplomatico sovietico che «se le elezioni si svolgeranno in aprile in piena legalità porteranno la vittoria alle forze democratiche»¹⁴. Negli ultimi due

¹³ Marina, op. cit., p. 20.

¹⁴ Colloquio G. Boghensky-G. Pajetta del 28.1.1948 - *Avanti!*, 1.098, ep. 31, d. 9, pag. 179, p. 86.

mesi prima delle elezioni altri dirigenti comunisti tenevano informati i loro interlocutori sovietici delle buone prospettive per il fronte democratico-popolare che doveva ottenere non meno del 45-48% dei voti⁶⁴. A sua volta nel marzo 1948, Kostylev informò Molotov che «la vittoria del fronte democratico-popolare è possibile»⁶⁵. Kostylev riferì anche a Mosca che Togliatti avrebbe detto agli amici che se la sinistra avesse preso il 40% dei voti sarebbe stato un successo, se il 45% la vittoria e se il 50% un trionfo. A Mosca questa parte del documento fu sottolineata come di regola facevano nel ministero degli Esteri con le informazioni più importanti prima di passarle a Vyshinsky e Molotov⁶⁶. Matteo Secchia, presentato nel diario dell'ambasciatore sovietico come funzionario della Direzione del Pci e segretario personale di Togliatti, alla vigilia delle elezioni disse a Kostylev che il fronte con ogni probabilità avrebbe ottenuto 48% dei voti per la Camera e 52% per il Senato⁶⁷. E lo stesso Togliatti si aspettava un aumento dei voti per la sinistra rispetto alle elezioni del 1946 e ancora il 19 aprile, il giorno dopo le elezioni ma prima che i risultati fossero conosciuti, discuteva con Kostylev la sua candidatura a presidente del Consiglio dei Ministri. Secondo Kostylev, Togliatti disse:

Se il fronte democratico popolare e i suoi alleati riceveranno più del 51% dei voti per la camera, sorgerà il problema della candidatura del fronte per il presidente del Consiglio. Le masse insisteranno su Togliatti. Ma se lo accetterà, si verificherà un forte sabotaggio e la resa di tutto l'apparato statale, della borghesia e del ceto industriale. Gli anglosamericani appoggeranno questo sabotaggio. Ma se presidente diventerà Nitti le masse non saranno soddisfatte. Inoltre Nitti è una figura dal punto di vista politico estremamente inaffidabile⁶⁸.

Non si comprende la mancanza di realismo dei dirigenti comunisti. Come vedremo più avanti, essi erano d'altra parte consapevoli delle conseguenze sull'opinione pubblica italiana della disparità tra gli aiuti americani che si erano intensificati a ridosso

⁶⁴ Si veda incontri di Bogdanov-Paolo Robotti del 31.3.1948 - *Avver*, I, 098, ep. 31, d. 10, pag. 179, p. 48; Martynov-Felice Platone del 31.3.1948 - *Avver*, I, 098, ep. 31, d. 10, pag. 179, pp. 43-45; Martynov-Di Vittorio del 2.4.1948 - *Avver*, I, 098, ep. 31, d. 10, pag. 179, pp. 37-38.

⁶⁵ Kostylev a Molotov, Lettera politica del 1.03.1948 - *Avver*, I, 098, ep. 31, d. 17, pag. 180, p. 31.

⁶⁶ Colloquio Kostylev-Secchia del 1.4.1948 - *Avver*, I, 098, ep. 31, d. 15, pag. 179, pp. 4-5.

⁶⁷ Colloquio Kostylev-M. Secchia del 14.4.1948 - *Avver*, I, 098, ep. 31, d. 15, pag. 179, pp. 10-13.

⁶⁸ Colloquio Kostylev-Togliatti del 19.4.1948 - *Avver*, I, 098, ep. 31, d. 15, pag. 179, p. 33.

delle elezioni, e la totale assenza di aiuti, in particolare di forniture di materie prime da parte sovietica.

L'unica cosa che il Pci poté ottenere dall'Unione Sovietica fu l'istituzionalizzazione degli aiuti finanziari al Pci. Uno studio approfondito del problema richiede l'accesso a fonti finora chiuse, quali, per esempio, gli annuali rendiconti finanziari dell'ambasciata sovietica, i documenti della rappresentanza commerciale sovietica a Roma e del Ministero del commercio estero in generale. La documentazione a nostra disposizione non è sufficiente per presentare un resoconto quantitativo dei finanziamenti sovietici al Pci nel periodo in esame, ma ci dà alcune indicazioni che possono servire a porre le basi di una, se pur parziale, ricostruzione. Negli anni precedenti i dirigenti del Pci si erano a volte lamentati con i diplomatici sovietici che la situazione finanziaria del Pci «era molto difficile, specialmente nei confronti con la Dc che riceve grandi somme di denaro dal Vaticano e dagli alleati»⁶⁹. Gli aiuti sovietici prima del 1948 potevano essere anche notevoli ma generalmente sembravano dati per scopi specifici e forniti con metodi poco ortodossi⁷⁰. Si può documentare l'introduzione della pratica dei finanziamenti regolari al Pci proprio a partire dal 1948. In un colloquio con Kostylev del marzo 1948, Matteo Secchia propose di collegare i finanziamenti del Pci agli imminenti accordi commerciali italo-sovietici e di utilizzare «un certo numero di imprenditori e commercianti fidati, che avrebbero trasmesso il ricavato delle loro attività nella cassa del partito... per migliorare la situazione finanziaria del Pci»⁷¹. Secondo Kostylev:

⁶⁹ Si veda, per esempio, colloquio Kostylev-D'Onofrio del 28.12.1946 - *Avver*, I, 06, ep. 9, d. 810, pag. 54, p. 144.

⁷⁰ Si può citare, per esempio, una curiosa lettera di S. Mikhailov, un alto funzionario del ministero degli Esteri a Vyshinsky, che lo informava del carico di due tonnellate e mezzo di pelli di pecora «all'indirizzo dell'ambasciata sovietica in Italia, (per non chiedere il permesso e non pagare la tassa per l'importazione degli oggetti di lusso, che in seguito sarebbe passato alla rappresentanza commerciale o venduto da esso senza essere registrato. Mikhailov, ricordando che questo era il terzo carico di genere, raccomandando di porre fine a queste operazioni commerciali, perché prima o poi esse avrebbero portato a conseguenze per noi indesiderabili (una campagna anticomunista nella stampa di destra e così via)» (Mikhailov a Vyshinsky, il 19.5.1947 - *Avver*, I, 098, ep. 30, d. 29, pag. 172.) Il suggerimento fu apprezzato da Vyshinsky e Molotov e quest'ultimo proibì la pratica del contrabbando di pelli. Che i soldi delle vendite delle pelli andassero al Pci si può dedurre dalle note di Zhdanov durante un colloquio avuto con Pietro Secchia a Mosca nel dicembre 1947. Secchia domandò urgenti aiuti per pagare la carta per la stampa del partito e anche per i pagamenti ai giornali dell'area indipendente e democratica per controbilanciare le attività dei democristiani che stavano comprando tutti i giornali. Secchia chiese un pagamento in contanti 1600 mila dollari oppure 350 milioni lire) o in merci. «L'utilizzazione del pollaio è perillusa», rispose Zhdanov, ovviamente riferendosi all'ordine di Molotov. (Browder, I, 77, ep. 1, d. 93, pp. 85-86).

⁷¹ Secondo il resoconto dell'ambasciatore, Secchia disse, «anche se ci sono degli sbil

Secchia alludeva all'opportunità che una parte dei contratti della nostra rappresentanza commerciale in Italia fosse conclusa con le imprese e gli imprenditori che aiutavano il Pci o lavoravano nel suo interesse. Io risposi che per questo sarebbe stato necessario avere presso il Pci persone che avevano competenza e conoscenza dei rapporti commerciali italo-sovietici e di cui i dirigenti si fidavano⁵⁵.

Un meccanismo del genere creato appositamente per i finanziamenti al Pci venne avviato con l'inizio di rapporti commerciali regolari italo-sovietici. Apparentemente ebbe un successo immediato perché già verso la metà del 1949 il bilancio del partito, grazie alle attività nel settore esportazioni-importazioni, era solidamente positivo, mentre ancora un anno prima era in rosso⁵⁶.

Comunque continuarono anche negli anni successivi richieste occasionali da parte dei dirigenti del Pci di soldi per i pagamenti ai giornali che non appartenevano alla stampa del partito⁵⁷. Al 1948 risale non solo l'introduzione della pratica regolare di finanziamenti al partito, ma anche di retribuzioni indirette ai suoi dirigenti e attivisti che sarebbe rimasta una caratteristica specifica dei rapporti tra il Pci e il Pcus per i decenni seguenti⁵⁸.

Il partito comunista attribuì un'importanza cruciale al successo elettorale nelle elezioni politiche dell'aprile 1948. Come disse apertamente Paolo Robotti: «Dobbiamo vincere queste elezioni perché la vittoria darà al fronte e al partito comunista la possibilità di passare legalmente ad una tattica molto più risoluta, come è stato in Cecoslovacchia»⁵⁹. In tutto il paese le elezioni assunsero il

impenditori comunisti, cui preferivano venire ogni tanto mandati contributi nella cassa del partito. Trovandosi fuori del governo il partito comunista ha delle difficoltà a far quadrare il bilancio, perché è venuta meno la possibilità di affidare commissioni. Inoltre, nel passato alcuni ministri comunisti, per esempio, Secchiostro, non si erano mai messi disponibili a iniziative che migliorassero la situazione finanziaria del partito». (Colloquio Kostylev-M. Secchia del 6.03.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 14, pag. 179, pp. 170-171).

⁵⁵ Colloquio Kostylev-M. Secchia del 6.3.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 14, pag. 179, p. 171.

⁵⁶ Colloquio Boghosovskij-M. Secchia del 23.5.1949 - Avvisi, I, 09, op. 32, d. 7, pag. 193, p. 33.

⁵⁷ Colloquio S. Mikhajlov-F. Pinone del 2.2.1950 - Avvisi, I, 098, op. 33, d. 14, pag. 201, p. 41.

⁵⁸ Così nel colloquio con un segretario dell'ambasciata sovietica a Roma Giuliano Pajetta chiese all'ambasciatore se era fosse la possibilità di mandare di tanto in tanto un certo numero di dirigenti del Pci per le vacanze nei posti di villeggiatura in Ussr, come è la pratica corrente per i dirigenti degli altri partiti comunisti stranieri. (Colloquio Boghosovskij-G. Pajetta del 30.6.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 11, pag. 179, p. 120). Vybinycky dopo aver ricevuto il resoconto del colloquio, sottolineò questa richiesta e ordinò al Dipartimento generale del Cc di prendere le misure necessarie. Da quel momento ogni anno molti dirigenti e attivisti del Pci passarono le vacanze nelle residenze di villeggiatura del Comitato centrale del Pcus in Colono, Curiano e in altre regioni dell'Ussr.

⁵⁹ Colloquio Boghosovskij-Paolo Robotti del 31.3.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 10, pag. 179, p. 48.

105
 significato di una scelta di campo dell'Italia nell'assetto mondiale. I risultati delle elezioni furono un colpo tremendo per i dirigenti del Pci. La reazione iniziale fu di incredulità. «I risultati delle elezioni in molti posti sono così favorevoli alla Dc che sono semplicemente inverosimili. Stiamo cercando le spiegazioni e le troveremo», disse Robotti, che comunque individuava già il fallimento del fronte e del Pci nel «diffondere la verità sull'Unione Sovietica ... sulla sua ricchezza e potenza, sulla vita e lavoro libero del suo popolo» e «il pessimo lavoro dei socialisti che volevano soltanto sfruttare il lavoro del Pci»⁶⁰. L'analisi di Togliatti delle cause dell'insuccesso non era più profonda. Come disse a Kostylev, «c'erano truffe e altre falsificazioni elettorali su larga scala. Si può supporre che la Dc abbia rubato per se non di meno di mezzo milione dei voti»⁶¹.

La documentazione a nostra disposizione dimostra che né i dirigenti del Pci né i diplomatici e i dirigenti sovietici nei loro colloqui ebbero mai il coraggio di analizzare le vere cause della sconfitta elettorale. Le discussioni al massimo toccavano il problema della ripresa del Pci «in maniera rapida e organizzata da una certa confusione provocata dai risultati delle elezioni. Il fatto particolarmente importante è che la ripresa da questa confusione procede molto più rapidamente che dopo le elezioni del giugno 1946»⁶². Nessuna discussione aperta e onesta delle cause delle sconfitte politiche e nessuna critica dei propri superiori da parte dei subordinati era ammessa dalla cultura politica staliniana. L'intolleranza di Stalin verso le critiche e la diffusa paura tra i dirigenti dei partiti comunisti di essere accusati di varie deviazioni e tradimenti per aver criticato la leadership sovietica impedirono ogni analisi oggettiva della politica sovietica verso l'Italia e della responsabilità dei leaders del Pci per averla seguita acriticamente.

La discussione della posizione sovietica sulla questione di Trieste e sulle relazioni commerciali con l'Italia ci aiuterà nelle pagine seguenti a chiarire alcune importanti ragioni della sconfitta elettorale della sinistra nel 1948 e, più in generale, a comprendere l'atteggiamento sovietico verso l'Italia in quel periodo.

⁶⁰ Colloquio Boghosovskij-Robotti del 24.4.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 10, pag. 179, p. 43.

⁶¹ Colloquio Kostylev-Togliatti del 26.4.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 15, pag. 179, pp. 48-49. Kostylev, per discolorarsi delle informazioni ufficiosamente apprese che s'ipotizzava erano che la Dc abbia rubato tra uno e mezzo e due milioni dei voti. Ibidem.

⁶² Colloquio Kostylev-Togliatti del 26.4.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 15, pag. 179, pp. 47-48; colloquio Kostylev-Matteo Secchia del 4.3.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 15, pag. 179, pp. 20-22.

Il problema di Trieste

Il problema di Trieste è stato uno dei lasciti più spinosi della seconda guerra mondiale su cui nell'immediato dopoguerra si scontrarono le grandi potenze. Trieste così diventò l'epicentro di un triplice conflitto: la presenza alleata a difesa dell'«ultima barriera» politica e psicologica del campo occidentale⁴¹ si contrapponeva ai tentativi dei sovietici di estendere la sua sfera di influenza; le pretese territoriali jugoslave, appoggiate dall'Unione Sovietica, si fronteggiavano con una ferma posizione di governo di De Gasperi teso a difendere ad oltranza l'italianità di Trieste; infine, a livello della politica interna italiana, lo scontro all'interno dello stesso governo tra i comunisti e le altre forze politiche.

La *leadership* staliniana considerava la Jugoslavia di Tito il più forte di suoi alleati. In un telegramma a Tito del 15 aprile 1944 Stalin e Molotov dichiaravano di considerare la Jugoslavia «il nostro principale baluardo nell'Europa orientale meridionale»⁴². Era naturale, quindi, che il governo sovietico appoggiasse tutte le rivendicazioni jugoslave verso l'Italia. All'inizio di gennaio del 1945 l'ambasciatore Kostylev inviò a Mosca una «lettera politica» in cui indicava in vari punti le linee della politica sovietica verso l'Italia e tra l'altro suggeriva, «quando gli jugoslavi chiederanno il trasferimento dei territori dell'Istria, Gorizia, Zara e delle isole adiacenti noi dobbiamo appoggiare le richieste jugoslave»⁴³. Naturalmente questa posizione doveva tenere conto dell'atteggiamento che sulla questione avrebbero assunto le potenze occidentali, ma fin dall'inizio vi era da parte sovietica un certo ottimismo: l'atteggiamento di disponibilità nei confronti delle richieste jugoslave dimostrato soprattutto dai diplomatici inglesi tra il 1944 e i primi mesi del 1945 e i contrasti tra i governi inglese e americano sul futuro della regione avevano probabilmente spinto i sovietici a credere che gli alleati occidentali non avrebbero posto eccessive resistenze alle pressioni jugoslave⁴⁴.

L'appoggio incondizionato alle richieste territoriali jugoslave

⁴¹ Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1956. Politica internazionale e contesto locale*, Milano, 1987, p. 169.

⁴² *Avver*, I, 36, ep. 1, d. 1369, p. 129. Ringraziamo il dott. L. Gilibovsky per aver concesso con noi questo e altri documenti sulle relazioni jugoslavo-sovietiche.

⁴³ Kostylev a Molotov, lettera politica del 6.1.1945 - *Avver*, I, 098, ep. 26, d. 2, pag. 151, p. 31.

⁴⁴ Sul contrasto tra i due governi sulla questione di Trieste nei mesi precedenti al crollo tedesco si veda E. Aga-Rossi-B.F. Senik, *La sua tedesca in Italia*, Milano, 1979, pp. 216 ss.

da parte sovietica non lasciò all'inizio alcuno spazio di manovra al PCI, che dovette accettare la linea sovietica, anche a costo di gravi lacerazioni interne. Il partito infatti si trovò nella difficile condizione di dover dimostrare ai sovietici la propria determinazione a porre gli interessi di classe sopra a quelli nazionali, ma così facendo, compromise l'immagine del «partito nuovo» come partito nazionale costruito da Togliatti. Il governo di De Gasperi fin dall'inizio, pur accettando varie rivendicazioni territoriali, fu fermo nel sostenere l'italianità di Trieste come obiettivo prioritario della politica estera italiana. Il compito del PCI di «sconciare la partecipazione al governo e la guida dell'opposizione» diventava particolarmente pesante nel caso di Trieste, su cui si delineava la possibilità di uno scontro aperto all'interno del governo italiano.

La posizione del PCI su Trieste ebbe una evoluzione, sulla base dell'andamento delle trattative tra le grandi potenze, ma sempre in funzione della politica sovietica del momento. In un primo periodo, a partire dall'autunno del 1944, quando sembrava imminente una ritirata tedesca dal territorio jugoslavo, il piano di Tito di porre gli alleati occidentali di fronte al fatto compiuto della occupazione dell'intera regione, fu accettato dalla dirigenza del PCI. In questi mesi Togliatti, nei frequenti e lunghi colloqui con l'ambasciatore Kostylev, tendeva a rassicurare i sovietici sulla propria posizione con affermazioni di questo genere: «è molto noto che i confini attuali d'Italia sono imperialisti. Il governo non vuole capire che nell'ultima guerra l'Italia era l'aggressore rispetto alla Jugoslavia e che questa ha il pieno diritto di contare sulla totale soddisfazione delle sue rivendicazioni territoriali»⁴⁵. Come è noto questa posizione ebbe dirette conseguenze anche sulla condotta della guerra partigiana, non soltanto con il passaggio delle formazioni gariboldine del Friuli alle dipendenze del IX Corpus jugoslavo, ma anche con precise direttive di favorire l'occupazione di tutta la regione giuliana da parte dei partigiani di Tito. Come appare dalla lettera di Togliatti a Vincenzo Bianco del 19.10.44, in cui il leader comunista scriveva:

in tutti i modi dobbiamo favorire l'occupazione della regione giuliana da parte delle truppe del maresciallo Tito. Questo significa che in questa regione non vi sarà né una occupazione inglese, né una restaurazione della amministrazione reazionaria italiana, cioè si creerà una situazione profondamente diversa da quella che esiste nella parte libera dell'Italia... questa direttiva vale anche e soprattutto per la città di Trieste. Noi non possiamo ora impegnare una discussione sul

⁴⁵ Colloquio Kostylev-Togliatti del 19.2.1945 - *Avver*, I, 098, ep. 26, d. 3, pag. 152, p. 64.

modo come sarà risolto domani il problema di questa città, perché questa discussione può oggi soltanto servire a creare discordia tra il popolo italiano e i popoli slavi — una linea diversa si risolverebbe in un appello alla occupazione di Trieste da parte delle truppe inglesi — i compagni, i buoni democratici e tu per primo dovete capire che l'interesse supremo oggi è quello della lotta contro il fascismo e per la democrazia⁶⁴.

Gli jugoslavi considerarono queste direttive di Togliatti come una accettazione aperta e definitiva della annessione di tutta la regione allo stato jugoslavo, e non tennero conto della richiesta trasmessa da Togliatti attraverso Kardelj, di «condurre una tale politica nazionale, che soddisfi gli italiani»⁶⁵. In particolare la dirigenza del Pci al nord chiedeva agli jugoslavi — fermi restando gli obiettivi finali comuni — cioè il riconoscimento che Trieste apparteneva alla Jugoslavia — di puntare per il momento ad una occupazione della Venezia Giulia, evitando però aperte dichiarazioni sulla annessione della regione, in modo da lasciare ai comunisti italiani la possibilità di sostenere che la decisione finale sarebbe spettata alla popolazione alla fine della guerra. Il rifiuto jugoslavo di arrivare ad una formula di compromesso tattico, per impedire una rottura all'interno del CLNAI e l'isolamento del Pci rispetto alle altre forze partigiane, i soprusi e le uccisioni sia di membri delle altre formazioni («epurazioni degli elementi imperialisti e antidemocratici») che della popolazione italiana, provocarono una situazione di continua tensione nei rapporti sia tra i comunisti sloveni e italiani, che all'interno del Pci e nel CLNAI, su cui la storiografia non ha fatto ancora piena chiarezza.

Togliatti e gli altri dirigenti comunisti ripetutamente sottolineavano nelle loro conversazioni con l'ambasciatore sovietico che il problema di Trieste creava gravi difficoltà ai dirigenti del partito, i quali non riuscivano ad imporre alla base la linea adottata. Come Ruggiero Grieco disse a Kostylev,

sul problema di Trieste il Pci è isolato nel paese e addirittura dentro il partito siamo stati costretti, di tanto in tanto, a imporre una disciplina rigida, perché non

⁶⁴ Il testo della lettera, indirizzata a Vittorio, pseudonimo di Vincenzo Bianco, si trova in Arc, corrispondenza Elena-Milano, ed è stata pubblicata integralmente da P. Spriano, op. cit., pp. 437-438.

⁶⁵ Cf. P. Pallante, *La politica dei comunisti italiani dopo la svolta jugoslava*, in «Storia Contemporanea», dicembre 1957, p. 1498. Il saggio, pur ricostruendo alcuni aspetti della cosiddetta «crisi jugoslava» e dell'affare «alliance» (Vincenzo Bianco era stato inviato dal Pci presso gli sloveni e poi sconfitto, per ragioni non totalmente chiarite, per mancanza di documentazione non riesce a spiegare il ruolo di Togliatti nella vicenda. Su questo si veda anche il volume di R. Gualdrice *Togliatti e la politica estera italiana. Dalla resistenza al trattato di pace, la prossima pubblicazione presso gli Editori Riuniti*.

tutti i membri del partito capivano l'esigenza di classe e non soltanto nazionale del problema di Trieste ed erano pienamente d'accordo con la linea del partito⁶⁶.

Nonostante questa grave situazione i dirigenti del Pci per il momento non cercarono di sollecitare Mosca ad intervenire a convivere gli jugoslavi ad assumere una posizione più accomodante.

Il 1 maggio le truppe di Tito entrarono a Trieste, cercando di porre gli alleati occidentali — le cui forze entrarono in città il giorno dopo — di fronte ad una occupazione di fatto della città e alla instaurazione di una amministrazione jugoslava. I dirigenti del Pci si domandarono quale sarebbe stata la posizione di Mosca. Il vicesegretario degli esteri comunista Eugenio Reale immediatamente si recò da Kostylev per chiedergli, «in nome e su richiesta di Togliatti», di fargli sapere al più presto possibile se fosse vero che Stalin aveva confermato al maresciallo Tito che Trieste sarebbe andata alla Jugoslavia. «Da questo — disse Reale — dipenderà la linea politica del Pci sul problema di Trieste»⁶⁷. Non abbiamo la risposta di Mosca perché i telegrammi cifrati da Mosca all'ambasciatore a Roma non sono ancora accessibili, ma non è difficile dedurre il contenuto perché Togliatti nel colloquio con Kostylev del 31.5.45 lo informò di aver avuto un contatto con Tito e ripeté «l'idea, già espressa una volta, che Trieste come porto italiano sarebbe diventato una città morta perché non era collegata con i centri vitali del paese, ma avrebbe prosperato, invece, servendo le esigenze della Jugoslavia e degli altri paesi del bacino del Danubio»⁶⁸.

Anche l'intimazione da parte dei governi occidentali a Tito di ritirarsi da Trieste e l'instaurazione di un governo militare angloamericano non scossero la fiducia sovietica di arrivare alla fine alla soluzione del problema di Trieste desiderata da Belgrado e Mosca e di vincere le mosse finali della partita a scacchi ingaggiata con l'Occidente. Nonostante il nulla di fatto con cui si concluse la conferenza di Potsdam per quanto riguardava i tentativi di stabilire un *modus vivendi* delle due nazionalità sotto l'amministrazione alleata, la leadership sovietica continuò a dimostrarsi convinta che nelle trattative sulla questione Venezia-Giulia si potessero avere

⁶⁶ Colloquio Kostylev-R. Grieco del 21.5.1945 — Avver, I, 098, op. 26, d. 8, pag. 152, p. 374.

⁶⁷ Colloquio Kostylev-E. Reale del 4.5.1945 — Avver, I, 098, op. 26, d. 8, pag. 152, pp. 375-382.

⁶⁸ Colloquio Kostylev-Togliatti del 31.5.1945 — Avver, I, 098, op. 26, d. 8, pag. 152, p. 403.

buone chances di assegnare Trieste alla Jugoslavia, puntando sul contrasto tra gli inglesi e gli americani e sulla mancanza di determinazione degli alleati occidentali²¹. Di conseguenza non cambiò neppure la posizione dei comunisti italiani. Celeste Negarville, divenuto vice-ministro degli Esteri in sostituzione di Eugenio Reale, nominato ambasciatore in Polonia, ribadì all'ambasciatore sovietico, nell'agosto del 1945, che la direzione del Pci riteneva inaccettabili «le pretese italiane su Trieste». Secondo Negarville, «Togliatti era molto preoccupato della probabile posizione nazionalista e imperialista» da parte della futura delegazione italiana alla conferenza di pace, «pensando che in quel caso avrebbe potuto esplodere una nuova crisi di governo, perché i comunisti non avrebbero tollerato un comportamento del genere della delegazione»²². Questa dichiarazione di Negarville all'ambasciatore sovietico poteva avere un semplice significato retorico per sottolineare sia l'adesione del Pci al corso sovietico che le difficoltà che essa comportava.

D'altra parte, l'impopolarità della posizione del Pci nel paese e lo stallo a livello delle trattative tra le grandi potenze spinsero Togliatti nei mesi successivi a cercare qualche compromesso accettabile per l'Unione Sovietica che risolvesse il conflitto di interessi tra lo stato nazionale italiano e il campo socialista, in modo tale da non perdere l'appoggio popolare. Più volte il leader comunista aveva proposto un accordo diretto italo-jugoslavo sia ai sovietici che a De Gasperi, trovando da entrambe le parti una accoglienza negativa. È molto caratteristico, per esempio, il colloquio tra Togliatti e Kostylev del 24.5.46, in cui Togliatti chiese «se fosse possibile, tenendo conto dell'estrema difficoltà del problema, trovare una soluzione di compromesso sulla base della autonomia di Trieste sotto la «comune tutela» dell'Italia e della Jugoslavia»²³. La posizione sovietica sul problema di Trieste era ri-

²¹ Subito dopo il ritorno a Mosca dalla conferenza di Potsdam (5.8.1945) Molotov e Vyshinsky ebbero un colloquio con l'ambasciatore jugoslavo V. Popovic, che riferì a Tito: «Molotov e Vyshinsky sono dell'opinione che gli inglesi e gli americani utilizzeranno l'Italia e appoggeranno le sue richieste territoriali a nostro danno. Ma nello stesso tempo sostengono che da come si potrà iniziare durante la conferenza gli anglosassoni stessi non sono sicuri che ci riusciranno». (Cito in L. Gibilsky, *Dvuzhnyy jugoslavskiy put' v Moskvu ob otrenskikh rukovodstvakh SSSR i Italii na konferentsii i potzdamskoy i potzdamskoy konferentsii 1945* [L'informazione dell'ambasciatore jugoslavo a Mosca nelle valutazioni da parte della leadership sovietica della conferenza di Potsdam e della situazione in Europa Orientale, agosto-novembre 1945], in «Sovetskoye slovo», 6, 1993, p. 5).

²² Colloquio Kostylev-C. Negarville del 19.8.1945 - Avvr, I, 098, op. 26, d. 9, pag. 152, pp. 193-196.

²³ Colloquio Kostylev-Togliatti del 24.5.1946 - Avvr, I, 098, op. 29, d. 10, pag. 165, p. 97. Togliatti citò l'esempio storico di Andora.

masta a quel punto sostanzialmente immutata, come dimostra la risposta di Kostylev: «Ho replicato che gli jugoslavi sono fermi sull'annessione di Trieste, perché, essendo jugoslavo tutto l'Inghilterra, lasciare Trieste all'Italia significherebbe separare la testa dal corpo»²⁴. Infine, durante la conferenza di Parigi il 19-giugno '46, Eugenio Reale, membro della delegazione italiana, incontrò Molotov per trasmettergli, per incarico di Togliatti, la richiesta di «un atteggiamento a noi più favorevole sulla questione di Trieste». Molotov rispose suggerendo ai compagni italiani di «non dare eccessiva importanza alla questione di Trieste e a concentrare la loro attenzione e l'attenzione di tutto il popolo italiano sulla questione dell'indipendenza nazionale»²⁵. È forse superfluo notare che l'espressione «indipendenza nazionale» significava autonomia dai governi occidentali.

In quegli stessi giorni, Molotov, alla conferenza dei ministri degli Esteri, cercò di suggerire sul problema di Trieste una serie di «proposte dilatorie»²⁶, che furono nettamente respinte dai rappresentanti degli altri governi, e a quel punto si arrivò alla decisione di stabilire il Territorio libero di Trieste. Soltanto allora l'idea di Togliatti di tentare una via alternativa attraverso un accordo personale con Tito fu finalmente presa in considerazione dai sovietici, come un ultimo tentativo per evitare una soluzione che avrebbe lasciato le forze anglo-americane per un tempo indefinito a Trieste. In un colloquio del settembre 1946, il leader comunista riuscì a convincere Kostylev che un suo eventuale successo nel raggiungere un accordo con Tito «avrebbe significato il crollo totale di tutta la politica estera di De Gasperi, perché erano i comunisti e Togliatti personalmente che avevano sempre sostenuto il ravvicinamento tra l'Italia e la Jugoslavia e la necessità di arrivare ad un accordo tra i due paesi»²⁷.

La storia dell'incontro Tito-Togliatti a Belgrado all'inizio del novembre 1946 è ben nota nelle linee generali; finora però non si conoscevano i documenti originali, che gettano luce sull'organizza-

²⁴ Ibidem.

²⁵ Arc. Carlo Togliatti, carte della scrivania, E. Reale, lettera a Togliatti su incontro con Molotov, 19.6.94.

²⁶ Valdevi, cit., p. 147.

²⁷ Colloquio Kostylev-Togliatti del 12.9.1946 - Avvr, I, 098, op. 29, d. 12, pag. 165, p. 24. Anche la delegazione italiana a Parigi aveva tentato di aprire un dialogo diretto con gli jugoslavi, evidenziando un contrasto al suo interno tra Reale, favorevole a portare avanti il colloquio, e Bonomi e Tarchiani che invece, di fronte all'insistenza jugoslava, ritennero inutile insistere.

zione e sull'andamento delle trattative Tito-Togliatti e le loro rispettive posizioni. L'importanza dei nuovi documenti archivistici, ora accessibili, sta nel fatto che questi contribuiscono a chiarire sia la politica estera staliniana verso l'Italia in generale e verso il Pci in particolare, sia soprattutto la strategia del Pci nei suoi tentativi di rovesciare la posizione di isolamento e di indebolire la posizione della Dc, presentandosi davanti all'opinione pubblica italiana come l'unica forza in grado di difendere gli interessi nazionali sull'arena internazionale.

Dopo gli incoraggianti incontri tra Reale e Kardelj a Parigi, che confermavano l'apertura jugoslava a nuove proposte per uscire dall'impasse di Trieste, Togliatti chiese la mediazione sovietica per organizzare un incontro diretto con Tito. Come risultato il 20 ottobre l'ambasciatore sovietico in Jugoslavia, Anatolj Lavrentiev, passò a Tito la lettera di Togliatti che conteneva la proposta di un incontro «dei due politici, in quanto dirigenti del movimento comunista dei due paesi, per risolvere in modo diretto e definitivo, attraverso un accordo tra i due governi, i problemi in discussione tra i due popoli»²⁸. Togliatti sottolineava i vantaggi di una tale iniziativa con queste parole:

Smascherare davanti ai popoli e alla opinione pubblica internazionale gli imperialisti angloamericani, dimostrando che loro non sono interessati a difendere i diritti nazionali degli italiani, ma soltanto a seminare disaccordo tra i due popoli e a fare di Trieste una base per le loro imprese imperialiste; dare la possibilità ai comunisti italiani di isolare nel loro paese i nazionalisti e gli agenti anglo-americani, proponendo una ragionevole soluzione dei problemi in discussione con la Jugoslavia, sulla base di una politica di pace e di cooperazione tra i due popoli²⁹.

Tito rispose immediatamente in modo positivo all'ambasciatore Lavrentiev, ma dichiarò che, pur essendo interessato ad espellere gli angloamericani da Trieste, non poteva però accettare di lasciarla per sempre all'Italia. L'idea di Tito era di mettere Trieste sotto un'amministrazione comune italo-jugoslava, anche se all'Italia sarebbe stato concesso il ruolo primario³⁰. Dopo cinque giorni, in un incontro successivo con Lavrentiev, Tito ribadì che era pronto a ricevere Togliatti il 2 novembre a Belgrado, ma che la sua proposta di concedere definitivamente Trieste all'Italia era inaccettabile³¹.

²⁸ Togliatti a Tito, Archiv Josipa Beosa Tito Km 1 - 2/42, Belgrado. La lettera, scritta in russo, è stata trovata da L. Gibianky.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Colloquio Lavrentiev-Tito del 20.10.1946 - *Avvenire*, f. 0844, op. 50, p. 106.

³¹ *Ibidem*, p. 113.

109

Durante le trattative del 2-6 novembre 1946 Togliatti riuscì a spingere Tito ad accettare l'italianità di Trieste, ma al prezzo di dover promettere lo scambio di Trieste contro Gorizia, già assegnata all'Italia durante la conferenza di Parigi, e l'impegno a concedere a Trieste uno status autonomo. Non essendo disponibili i verbali delle varie sedute, non si può affermare con piena certezza che tipo di argomentazione da parte di Togliatti convinse Tito a cambiare la sua posizione intransigente o se ci fosse stato un intervento da parte sovietica³². Si può essere certi, però, che l'obiettivo comune dei sovietici, degli jugoslavi e dei comunisti italiani era quello di ottenere il ritiro delle truppe angloamericane, e che, pur prevedendo che la proposta sarebbe stata respinta, potevano puntare sul fatto che gli alleati occidentali sarebbero stati comunque messi in difficoltà da tale iniziativa.

Togliatti apparentemente considerò l'accordo con Tito come molto favorevole al Pci e all'Italia e come un suo successo personale. Appena tornato, prima di informare il governo sui risultati delle trattative, si rivolse alla popolazione, concedendo un'intervista all'Unità, in cui in toni trionfalistici proclamava che Tito era d'accordo sul ritorno di Trieste all'Italia. Kostylev, in una successiva lettera politica a Molotov, chiamò il viaggio di Togliatti a Belgrado «una sorpresa estremamente sgradevole e un forte colpo politico per la destra italiana» e affermò che il risultato principale dell'incontro era stata «la piena riabilitazione del Pci, accusato di tradimento degli interessi nazionali da parte dei reazionari»³³. In realtà, i risultati dell'incontro Tito-Togliatti per il Pci furono meno brillanti di quelli descritti da Kostylev. Probabilmente per Togliatti stesso il cambiamento della posizione del Pci da quella a favore del passaggio di Trieste alla Jugoslavia a quella dello scambio di Trieste per Gorizia sembrava così radicale che egli sottovalutò la reazione della maggioranza degli italiani alla proposta. Nenni comprese molto meglio i termini del problema, scrivendo nel suo diario: «A dire il vero Tito rinuncia a ciò che non ha e ci chiede ciò che abbiamo»³⁴. Apparentemente Togliatti fu sorpreso dalla reazione della stampa italiana che, nelle sue parole, «presenta Gorizia come una sacra città italiana, una specie di Mecca del-

³² È caratteristico che già nel giugno 1946 Molotov aveva proposto la cessione di Trieste in cambio di una imprecisata cessione dei confini settentrionali dell'Italia a favore della Jugoslavia. Vidoss, p. 147.

³³ Kostylev a Molotov del 7.12.1946 - *Avvenire*, f. 06, op. 9, d. 810, pag. 54, p. 1.

³⁴ *Franco Nenni, Tempo di guerra fredda. Diari 1943-1956*, Milano, 1981, p. 296.

l'Italia⁵⁵ e si dichiarò molto irritato del comunicato governativo, in cui «non c'era una parola di ringraziamento a Tito per la magnanimità dimostrata nella restituzione dei prigionieri di guerra italiani, ma che prendeva una posizione totalmente sbagliata sul problema dei confini italo-jugoslavi⁵⁶. Inoltre, si era aperto un primo serio scontro tra Togliatti e il partito socialista, il quale rifiutò categoricamente l'idea di uno scambio tra Trieste e Gorizia⁵⁷. Togliatti fu particolarmente infuriato dalla decisione di Nenni di tener informato il dipartimento di Stato americano sull'andamento delle trattative italo-jugoslave, decisione che, secondo Togliatti, «ostacola lo sviluppo dei rapporti nella direzione necessaria per l'Italia e mette in pericolo le trattative⁵⁸».

I risultati di questa iniziativa di Togliatti furono contraddittori. Togliatti cercò di cogliere l'occasione creata dallo stallo nelle trattative delle grandi potenze sul problema triestino. Fu probabilmente uno dei rarissimi casi in cui il leader del Pci prese l'iniziativa in politica estera, pur se con l'autorizzazione del governo sovietico. Da parte di Togliatti fu non solo un'azione difensiva per proteggere il partito dalle accuse di rappresentare gli interessi di forze esterne, ma anche un'azione offensiva, intesa a indebolire il governo di De Gasperi agli occhi dell'opinione pubblica e a presentare il proprio partito come una forza indipendente e pragmatica, capace di raggiungere risultati concreti. Il Pci tentò di rovesciare la situazione di isolamento in cui si era messo, appoggiando le richieste territoriali jugoslave e seguendo la linea sovietica su Trieste. Dopo che Togliatti aveva ottenuto, almeno in via di principio, il riconoscimento dell'italianità di Trieste da parte di Tito, il Pci poteva ricominciare a parlare degli interessi nazionali. Ma nello stesso tempo Togliatti cancellò una buona parte del successo propagandistico, accettando di cedere alla Jugoslavia Gorizia, già riconosciuta come parte integrale dell'Italia. La Dc e De Gasperi personalmente seppero utilizzare in pieno la reazione negativa de-

⁵⁵ Colloquio Togliatti-Kozlov del 8.11.1946 - *Avanti!*, l. 06, op. 9, d. 811, pag. 34, p. 20.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ È indicativo che il giorno dopo il ritorno di Togliatti in Italia il rappresentante jugoslavo Smoljaka si precipitò da Kozlov, dicendogli che doveva «immediatamente incontrare Togliatti perché era ovvio che Togliatti doveva esercitare una forte pressione su Nenni il quale ha preso una posizione incerta sulle trattative italo-jugoslave». (Colloquio Kozlov-Smoljaka, del 7.11.1946 - *Avanti!*, l. 06, op. 9, d. 811, pag. 34, pp. 17-19.)

⁵⁸ Si veda, colloquio Kozlov-Togliatti del 30.11.1946 - *Avanti!*, l. 098, op. 30, d. 11, pag. 170, p. 95. Togliatti disse a Kozlov che non poteva ogni ministro che venne fatto una cosa del genere sarebbe stato processato per tradimento della patria e tutto il governo avrebbe dovuto dimettersi.

gli italiani in generale e dei socialisti in particolare per rafforzare la propria immagine di difensori dell'integrità territoriale italiana. Due mesi dopo la stampa italiana contrapponeva il successo della visita di De Gasperi a Washington al «clamore senza conseguenze generato dall'incontro Tito-Togliatti a Belgrado⁵⁹».

In conclusione, il problema di Trieste nel periodo in esame dimostra che i contrasti all'interno del governo italiano erano così profondi da quasi paralizzare ogni tentativo di condurre una politica estera coerente: per le diverse forze politiche Trieste diventò la cartina di tornasole per manifestare la volontà di difendere gli interessi nazionali. Nell'incontro con Tito Togliatti non raggiunse tale scopo non tanto per la sua insensibilità ai sentimenti nazionali, una caratteristica comune a tutti i dirigenti del Comintern, ma soprattutto per la rigidità della politica estera staliniana e per le spinte egemoniche dei dirigenti jugoslavi. Nel caso di Trieste il governo sovietico si trovò di fronte alla scelta di rafforzare il campo socialista, appoggiando le pretese territoriali della Jugoslavia, in quel momento una parte integrale della sfera sovietica, oppure di rafforzare la posizione del Pci nel contesto italiano. La priorità venne data al tentativo di estendere il controllo del campo socialista ad un territorio più vasto possibile. Di fronte all'opposizione anglo-americana al trasferimento di Trieste alla Jugoslavia, il governo sovietico cercò di sfruttare il problema di Trieste in altro modo. Utilizzando il punto d'incontro tra gli jugoslavi e i comunisti italiani, il loro obiettivo comune di sbarazzarsi della presenza di truppe degli alleati occidentali nella zona di confine italo-jugoslavo, il governo sovietico permise l'iniziativa di Togliatti per rafforzare l'unità del movimento comunista internazionale e dirigerlo contro il campo occidentale.

L'analisi della politica sovietica nel caso di Trieste permette di trarre la conclusione che la presenza di un forte partito comunista in Italia non spinse Stalin ad ammorbidire il suo atteggiamento duro e spesso punitivo verso l'Italia. L'esame dei rapporti economici tra l'Italia e l'Unione Sovietica negli anni 1945-48 conferma e rafforza questa conclusione.

⁵⁹ Questo atteggiamento della stampa fu sottolineato dai esponenti sovietici Kozlov e poi Marjnov nelle loro rispettive lettere politiche a Molotov del 8.2.1947 e del 7.3.1947 - *Avanti!*, l. 06, op. 9, d. 822, pag. 34, pp. 1-46 e 28-43.

Il problema dei rapporti commerciali fra l'Italia e l'Urss

Il riconoscimento del governo Badoglio era stato visto dai dirigenti italiani come l'inizio di un rapporto privilegiato tra l'Italia e l'Unione Sovietica, per il quale la partecipazione dei comunisti al governo sarebbe stata di aiuto. Ci si aspettava che il Pci avrebbe svolto un'opera di «addolcimento» nei confronti dei sovietici, prima per un miglioramento delle condizioni armistiziali e poi per l'elaborazione del trattato di pace³⁰. Soltanto gradualmente ci si dovette rendere conto di quanto questa speranza fosse infondata. Uno dei problemi più importanti su cui il governo italiano si impegnò in una frustrante trattativa durata anni, fu il tentativo di riprendere gli scambi commerciali con l'Urss per arrivare alla conclusione di un accordo economico³¹.

Per l'Italia la questione era molto importante perché si trattava di ristabilire relazioni economiche già intense durante il regime fascista sia con l'Unione Sovietica, sia con l'area dei Balcani e dell'Europa orientale. L'Italia aveva urgente necessità di materie prime, e poteva rifornire in cambio prodotti finiti e manodopera. Altrettanto evidenti erano i vantaggi politici di un'apertura dell'economia italiana ad est. In un momento in cui l'Italia era totalmente dipendente, non soltanto per una ripresa economica, ma anche per la propria sopravvivenza, dagli aiuti provenienti dalla Gran Bretagna e soprattutto dagli Stati Uniti, l'instaurazione di rapporti commerciali con la Russia, le avrebbe permesso una maggiore autonomia nei confronti dei governi occidentali e una politica estera di equidistanza tra le grandi potenze³². Praticamente tutte le forze politiche e economiche italiane erano concordi nel riconoscere la ne-

cessità di avere buoni rapporti economici con l'Urss. I rappresentanti del mondo industriale, gli uomini politici non comunisti sottolineavano sia l'aspetto economico che quello politico: essi vedevano la complementarità nell'economia dei due paesi e la possibilità di un profitto reciproco. Così già nell'agosto 1945, il primo ministro Parri propose di far costruire all'industria italiana navi e vari macchinari per l'Urss in cambio di materie prime³³; nell'ottobre 1945 il ministro per la Ricostruzione economica, Meuccio Ruini esprimeva all'ambasciatore Kostylev l'interesse italiano a concludere un trattato di commercio italo-sovietico, dicendo che per l'Unione Sovietica, l'Italia «potrebbe essere fin da ora il sarto che lavora della stoffa del cliente»³⁴. Secondo Ruini il commercio con l'Urss sarebbe stato «un importante contrappeso alla penetrazione del capitale anglo-americano che tiene nelle sue mani tutto il commercio estero italiano»³⁵. Quasi con le stesse parole, Valletta ripeté che gli ordini sovietici avrebbero controbilanciato la subordinazione della FIAT agli interessi anglo-americani³⁶. Parallelamente a Mosca gli ambasciatori italiani, Quaroni prima e poi Brosio, cercavano nei loro incontri con i dirigenti sovietici di comprendere la posizione dell'Urss sul problema dei rapporti commerciali, sottolineando inoltre che la parte italiana era pronta a ricevere ogni tipo di materie prime sovietiche in cambio di prodotti dell'industria italiana³⁷.

I rappresentanti del Pci e del Psup, a loro volta, indicavano i vantaggi che la classe operaia italiana poteva trarre in termini di occupazione e di una forte crescita della simpatia verso l'Urss, nel

³⁰ Colloquio Kostylev-Parri del 20.8.1945 - *Avver*, I, 098, op. 31, d. 41, pag. 183, p. 12.

³¹ Colloquio Kostylev-M. Ruini del 19.10.1945 - *Avver*, I, 098, op. 26, d. 9, pag. 152, p. 244.

³² *Ibidem*, p. 245.

³³ Colloquio Kostylev-Valletta del 13.11.1945 - *Avver*, I, 06, op. 9, d. 811, pag. 54, pp. 30-36.

³⁴ Si vedano i resoconti degli incontri tra Deleanov e Quaroni del 15.1.46 e del 15.1.46 - *Avver*, I, 098, op. 30, d. 29, pag. 172, pp. 55-56, 61-63; tra Molotov e Quaroni 12.47 - *Avver*, I, 098, op. 31, d. 41, pag. 183, p. 18. I diplomatici italiani erano meno convinti di quanto, per dimostrare i vantaggi politici per l'Urss, cercavano di insistere il linguaggio sovietico. È caratteristico il resoconto del vice-ministro Yakov Malik del suo incontro con Manlio Brosio del 3.6.47. (*Avver*, I, 098, op. 30, d. 4, pag. 120, pp. 49-53). Dopo aver riferito la dichiarazione di Brosio che l'Italia avrebbe potuto trovarsi in condizioni di appoggio e di una totale dipendenza dagli USA, se la Russia continuava a tenere sul problema degli accordi commerciali, mentre l'America era pronta a dare aiuti all'Italia, Malik scriveva: «Al mio commento che dalla conversazione con l'ambasciatore si può trarre la conclusione che gli aiuti economici americani sono necessariamente accompagnati dal soppiantamento di chi li riceve, Brosio ha risposto che aveva preso questa idea dalla stampa sovietica e che aveva alzato questa linea nella conversazione perché la condivevo» (op. cit., pp. 54-55). Una versione del tutto diversa del colloquio viene fornita da Brosio nei suoi diari (M. Brosio, *Diario di Mosca, 1947-1951*, Bologna, 1986, pp. 67-70).

³⁵ Si veda ad esempio la richiesta di Badoglio a Togliatti di premere su Rogovin per un miglioramento della situazione italiana, in una lettera del 7 maggio 1944 (ARC, carte della scrivania, governo, 0449). Il termine «addolcimento» è stato usato da Di Nello per descrivere la politica del governo italiano nei confronti dell'Urss in quegli anni (E. Di Nello, *Problemi della politica estera italiana: 1943-1950*, in «Storia e Politica», I, 1973, pp. 293-300).

³⁶ Su questo tema si veda R. Morozzo della Rocca, *Le relazioni economiche italo-sovietiche nel dopoguerra (1943-1948)*, in *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra*, a cura di A. Varoli, Milano, 1993, pp. 271-291.

³⁷ L'ansiosa preoccupazione del governo italiano nei primi anni del dopoguerra per ottenere sufficienti rifornimenti americani e combatterli per le necessità primarie della popolazione e l'entità degli aiuti americani per far fronte a questa costante situazione di emergenza, sono testimoniate - come ha notato Morozzo della Rocca - nei verbali delle riunioni del Consiglio dei ministri del periodo (1943-1947) cfr. Morozzo della Rocca, *La politica estera italiana*, cit., pp. 190 e ss. Sulla disastrosa situazione economica italiana in quel periodo si veda E. Agnassi, *Il rapporto Strossmeyer. Documenti sull'economia italiana e sulla direzione della politica americana in Italia nel 1943-1944*, Roma, 1979.

caso dell'apertura dei rapporti commerciali italo-sovietici⁹⁸. Nel corso degli anni venne ripetutamente sottolineato il significato politico delle forniture delle materie prime e in particolare del grano sovietico per il rafforzamento elettorale della sinistra italiana⁹⁹.

I diplomatici sovietici, responsabili per i rapporti con l'Italia erano in sostanza della stessa opinione. All'inizio del 1945 l'ambasciatore Kostylev in una delle prime «lettere politiche», elencava in 17 punti le sue proposte sulla politica sovietica verso l'Italia e a proposito delle questioni commerciali scriveva:

Gli americani cercheranno di assumere il controllo sul commercio estero italiano e attraverso di esso su tutta l'economia della debole Italia. Non dobbiamo permetterglielo. La strada è quella di aprire al più presto la nostra rappresentanza commerciale e cominciare a studiare il mercato italiano. Anche se noi per un certo periodo avremo un commercio per lo più limitato a film, libri (traduzione, stampa e vendita di opere dei nostri autori) e altre merci del genere, questo già sarà un indubbio successo¹⁰⁰.

L'autore del già menzionato resoconto sui tentativi italiani di stabilire un accordo commerciale arrivava alla seguente conclusione:

Mi sembra che i rapporti economici tra Italia e Urss, anche con uno scarso volume di scambi, servirebbero per rafforzare le simpatie verso l'Urss nelle masse dei lavoratori e addirittura in alcuni circoli imprenditoriali italiani e funzionerebbero da contrappeso rispetto alla totale subordinazione dell'economia italiana al capitale inglese e specialmente quello americano, molto attivo in Italia¹⁰¹.

Un altro aspetto importante veniva continuamente ricordato dai diplomatici sovietici: la possibilità di collegare la ripresa dei rapporti commerciali alla questione delle riparazioni che l'Italia,

⁹⁸ Colloquio Kostylev-Negarville: Kostylev-Soccorso del 11.2.1946 - Avver, I, 098, ep. 31, d. 41, pag. 183, p. 16; Kostylev-Rossi del 28.6.1945 - Avver, I, 098, ep. 26, d. 9, pag. 132, pp. 85-88.

⁹⁹ Già il vice-ministro degli esteri comunista Rossi aveva detto a Kostylev che l'arrivo anche di una sola nave con il carbone sovietico avrebbe avuto un grande significato politico (op. cit., p. 86). Secondo il ministro degli Esteri socialista Nenni, «i rifornimenti sovietici avrebbero avuto un enorme ruolo politico per il rafforzamento della democrazia italiana e dei rapporti italo-sovietici» (Colloquio Kostylev-Nenni del 16.11.1946 - Avver, I, 06, ep. 9, d. 811, pag. 34, pp. 34-35). Con parole simili, Giuliano Fajeta in un colloquio con un diplomatico sovietico del 28.1.48 lo informava che «se il grano sovietico continuasse a arrivare in Italia nella primavera del 1948, queste forniture avrebbero un'enorme importanza per i risultati delle elezioni a favore della sinistra» (Colloquio Bogomirsky-G. Fajeta del 28.1.1948 - Avver, I, 098, ep. 31, d. 9, pag. 179, p. 86).

¹⁰⁰ Kostylev a Molotov del 6.1.1945 - Avver, I, 098, ep. 26, d. 2, pag. 151, p. 30.

¹⁰¹ S. Michailov-Vyshinsky del 19.3.1947 - Avver, I, 098, ep. 30, d. 29, pag. 172, p. 73.

secondo il trattato di pace allora in discussione, doveva all'Urss. Queste sollecitazioni si moltiplicarono a mano a mano che si avvicinava la firma del trattato di pace. Anche dopo questo atto la situazione non cambiò: nella lettera politica del 7 marzo 1947, il primo segretario dell'ambasciata a Roma, Ivan Martynov scrisse a Molotov:

più presto saremo in grado di concludere un trattato commerciale, più facilmente saranno eseguite le riparazioni. Se inizieremo i rapporti commerciali, daremo alle forze democratiche italiane i necessari argomenti aggiuntivi per la lotta contro la politica antiovietica della borghesia italiana¹⁰².

La reazione della leadership staliniana alle proposte del governo italiano, alle sollecitazioni della sinistra italiana e dei propri diplomatici continuò ad essere la stessa: non reagire. Quando nel maggio 1947 un alto funzionario del ministero degli Esteri sovietico preparò per il vice-ministro Vyshinsky un riassunto sulla questione, il documento incominciava così: «Il sondaggio italiano per stabilire in una forma o nell'altra rapporti commerciali ha una sua storia». Seguiva un lungo elenco di proposte, iniziative, incontri con politici, comunisti e non, industriali e diplomatici italiani, che avevano cercato, in diversi momenti, di avviare scambi commerciali e di stabilire un accordo tra i due paesi. Il documento chiariava la posizione sovietica in una frase: «Finora il ministero del Commercio estero non ha dato alcuna risposta»¹⁰³.

Come scrisse il capo del primo Dipartimento europeo al vice-ministro degli Esteri Dekanozov, nei colloqui con gli italiani l'ambasciatore Kostylev «non aveva mai dato una risposta che in qualche misura potesse creare l'impressione che l'Urss era pronta a entrare in scambi commerciali»¹⁰⁴. Solo dopo la firma del trattato di pace nel febbraio 1947, la tattica sovietica di evitare qualsiasi risposta cominciò a cambiare con l'obiettivo di ottenere al più presto possibile le riparazioni, preferibilmente dalla produzione corrente dell'economia italiana. L'estromissione della sinistra dal governo di De Gasperi fornì finalmente ai sovietici l'argomento politico per giustificare il rifiuto di instaurare rapporti commerciali. In quel momento all'interno del Ministero del Commercio Estero era stata creata una speciale Commissione sul commercio italo-sovietico.

¹⁰² Martynov-Molotov del 7.3.1947 - Avver, I, 098, ep. 30, d. 14, pag. 171, pp. 37-38.

¹⁰³ S. Michailov a Vyshinsky del 19.3.1947 - Avver, I, 098, ep. 30, d. 29, pag. 172, pp. 72-73.

¹⁰⁴ S. Kostylev-V. Dekanozov del 20.2.1946 - Avver, I, 098, ep. 28, d. 28, pag. 166, p. 14.

Nel maggio del 1947 il collegium del Ministero doveva discutere un rapporto sulle prospettive del commercio con l'Italia, ma a causa del cambiamento della situazione politica italiana, il compagno Mikoyan aveva eliminato questo rapporto dall'agenda¹⁰⁷.

Così nell'agosto del 1947 lo stesso alto funzionario del ministero degli Esteri che due mesi prima aveva elencato i numerosi tentativi italiani di stabilire i rapporti commerciali¹⁰⁸ scrisse a Vyshinsky sulla proposta di Sforza di mandare a Mosca la delegazione commerciale italiana, esprimendo l'opinione che questo era

niem'altro che un nuovo tentativo italiano di creare l'apparenza che loro cercano di stabilire buoni rapporti con il nostro paese. Tutti questi tentativi non trovano appoggio da parte nostra neanche quando l'Italia aveva avuto il governo di coalizione con la partecipazione dei partiti di sinistra. Ora quando al potere è arrivato il governo reazionario di De Gasperi ha ancora meno senso accettare la proposta di Sforza, perché questo significherebbe un certo appoggio al governo attuale, orientato verso l'avvicinamento con gli Stati Uniti, e darebbe a De Gasperi e a Sforza la possibilità di vantare un successo in politica estera. Raccomando di non reagire alla proposta di Sforza¹⁰⁹.

E in una lettera successiva reiterava la natura ormai politica di questa decisione:

Dal punto di vista economico sarebbe utile poter cominciare a commerciare con l'Italia. Dal punto di vista politico, dobbiamo temporaneamente astenerci perché l'attuale governo italiano potrebbe sfruttare ogni passo del genere per rafforzare la sua posizione, cosa che certamente non è nei nostri interessi¹¹⁰.

In realtà poco meno di un mese dopo, il governo sovietico ripropose l'idea dell'invio a Mosca di una delegazione commerciale italiana. Così mentre tutti i tentativi fatti dall'Italia, quando le sinistre partecipavano al governo, erano andati a vuoto, il governo sovietico si mostrava interessato a rapporti commerciali, proprio nel momento in cui l'estromissione dei comunisti dal governo, il Piano Marshall e la nascita del Cominform erano evidenti segnali della crescente tensione tra l'Urss e l'Occidente. Si può ipotizzare che l'improvviso interesse sovietico ad un accordo commerciale con

¹⁰⁷ S. Mikhaïlov-Vyshinsky del 12.8.1947 - Avvisi, I, 098, op. 30, d. 29, pag. 172, pp. 83-84.

¹⁰⁸ Mikhaïlov-Vyshinsky del 10.3.1947 - Avvisi, I, 098, op. 30, d. 29, pag. 172, pp. 73.

¹⁰⁹ Mikhaïlov-Vyshinsky del 4.8.1947 - Avvisi, I, 098, op. 30, d. 29, pag. 172, p. 82.

¹¹⁰ Mikhaïlov-Vyshinsky del 12.8.1947 - Avvisi, I, 098, op. 30, d. 29, pag. 172, pp. 83-84.

l'Italia nascesse dal timore di non ricevere l'ingente somma di 100 milioni di dollari che il trattato di pace aveva appena stabilito come riparazione. Il governo italiano rifiutò il ricatto sovietico di collegare l'instaurazione di rapporti commerciali al pagamento delle riparazioni¹¹¹, riuscendo, dopo una estenuante trattativa, ad arrivare alla firma di un accordo¹¹².

Un'analisi dell'andamento delle trattative commerciali italo-sovietiche nel periodo 1945-48 e della documentazione interna sovietica sul problema porta inevitabilmente a due domande interdipendenti. Primo, perché il governo staliniano non fece alcuno sforzo economico per controbilanciare l'influenza economica inglese e soprattutto americana in Italia? Qualunque iniziativa in tal senso avrebbe potuto aiutare il governo italiano a mantenere una posizione di neutralità o addirittura di «equidistanza» tra le grandi potenze e nello stesso tempo a rafforzare i partiti di sinistra, aiutandoli nella competizione elettorale. Secondo, perché i dirigenti del Pci, utilizzando il loro rapporto speciale con la leadership sovietica, non fecero mai alcuna pressione sul governo sovietico perché cominciasse rapporti commerciali con l'Italia o almeno ammorbidisse il carattere punitivo del trattato di pace e alleggerisse il peso delle riparazioni?

La risposta alla prima domanda è abbastanza complessa, specialmente se teniamo conto che la leadership sovietica giudicava positivamente i rapporti con l'Italia nel periodo in esame. Infatti, nel suo dettagliato memorandum del 1950 sui rapporti italo-sovietici nei sette anni precedenti, l'ambasciatore Kostylev scriveva che

¹¹¹ L'atteggiamento poco disponibile sovietico può essere indicato anche dai seguenti episodi: nel gennaio 1948 il segretario generale del ministero degli Esteri italiano, Frascini, in un colloquio con Martynov, il primo segretario dell'ambasciata sovietica a Roma, fece notare che alcuni articoli del trattato di pace avrebbero aggravato le difficoltà economiche italiane, allo risposta - scrisse Martynov - che nel trattato vi erano anche degli articoli che avrebbero facilitato la ricostruzione economica del paese, avendo in mente le nostre forniture di materie prime per facilitare le riparazioni. Al testo del resoconto di Martynov il capo del primo Dipartimento europeo S. Kostylev aggiunse una nota di risproverio: «Si deve spiegare al compagno Martynov che noi non siamo interessati a dare materie prime all'Italia» (S. Kostylev 29.1.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 9, pag. 179, p. 69). Sempre in gennaio Kostylev, discutendo la bozza di risposta ad una nota del governo italiano del 12.1.1948, proposta da Mikoyan, chiese di ammorbidire la posizione sovietica sul pagamento delle riparazioni dalla produzione italiana. Kostylev affermò che «se insistono gli italiani si rifiuteranno di continuare le trattative e questo risultato sarà gradito soltanto ai circoli reazionari italiani e agli americani» (Kostylev-Vyshinsky, 11.2.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 41, pag. 183, pp. 114-115). Mikoyan si trovò d'accordo, ordinando di correggere la risposta.

¹¹² Per un trattamento più ampio della questione si veda Morocho della Rocca, *Le relazioni economiche italo-sovietiche nel dopoguerra*, cit., p. 278.

fino al maggio del 1947 i rapporti con l'Italia erano buoni perché «il suo governo di coalizione conduceva verso l'Urss una politica essenzialmente amichevole». Dopo l'estromissione dei partiti di sinistra dal governo, l'Italia «passò nel campo ostile all'Unione Sovietica capeggiato dagli USA e si sottomise alla volontà degli imperialisti americani» e i rapporti peggiorarono. Ma anche dopo questo deterioramento l'Unione Sovietica, secondo Kostylev, «per un certo periodo continuò a prendere una posizione favorevole all'Italia su certi problemi», fino alla svolta cruciale nei rapporti italo-sovietici, segnata nel 1949 dall'entrata italiana nella NATO¹¹¹. Come mai in tutto questo periodo di buoni rapporti la *leadership* staliniana rifiutò tutti i tentativi italiani di avviare i rapporti economici, che i sovietici avrebbero facilmente potuto sfruttare per cambiare a loro favore la situazione politica in Italia?

Procedendo dalle ragioni meno importanti a quelle che riteniamo cruciali, dobbiamo menzionare innanzitutto la rigidità e l'inflessibilità che caratterizzavano spesso la politica di Stalin e di Molotov, specialmente nel campo economico, e la stessa rigidità, l'inesperienza e l'ottusità dimostrate dagli addetti al commercio estero sovietico nello svolgere i loro compiti. Come consigliava il rappresentante economico jugoslavo a Roma a un diplomatico sovietico, le questioni pratiche, commerciali, devono essere affrontate «senza collegarle sempre con i rapporti politici». Rimpoverendo i collegi sovietici di rigidità e di eccessiva formalità, il rappresentante jugoslavo raccomandò di seguire l'esempio della Jugoslavia e di

sfruttare l'attuale stato anarchico dell'economia italiana e la mancanza di principi e il cinesmo dei suoi imprenditori che nella ricerca di un rapido arricchimento sono pronti a fare affari con chiunque, spesso a danno dei propri interessi nazionali¹¹².

Il superburocratizzato apparato del commercio estero sovietico non fu mai in grado di utilizzare consigli del genere e anche dopo la ripresa dei rapporti economici con l'Italia non fu capace di adattarsi alle leggi del mercato¹¹³.

¹¹¹ Kostylev al ministro degli Esteri A. Vyshinsky, «Sui rapporti italo-sovietici dal 1943 al 1950», del 8.3.1950 - *Avvisi*, I, 098, op. 31, d. 9, pag. 200, pp. 1-6.

¹¹² Colloquio Bogomirsky-Mihaljevic del 26.12.1947 - *Avvisi*, I, 098, op. 31, d. 9, pag. 179, pp. 31-32.

¹¹³ Il memorandum di Kostylev «Sui rapporti italo-sovietici dal 1943 al 1950» contiene un intero elenco di sbagli da parte di rappresentazioni commerciali sovietici che offrivano merci non richieste, chiedevano prezzi molto più alti di quelli del mercato mondiale e per mesi e mesi non ritacevano a correggere i loro errori. Kostylev, op. cit., *Avvisi*, I, 098, op. 31, d. 9, pag. 200, pp. 20-22.

Si debbono poi ricordare le difficoltà oggettive dell'Unione Sovietica nel dopoguerra, con un'economia semi distrutta e lo standard di vita della popolazione estremamente basso. Gli stessi dirigenti sovietici citavano questa ragione per giustificare il continuo ritardo nell'iniziare trattative commerciali. I numerosi tentativi degli ambasciatori Quaroni e poi Brosio di ricevere dai dirigenti sovietici qualche risposta concreta sull'avvio dei rapporti commerciali potrebbero essere sintetizzati con la risposta di Molotov a Quaroni: «Il problema [del commercio con l'Italia] richiede un'ulteriore esame, ma finora non possiamo avere un rapido sviluppo del nostro commercio estero a causa delle difficoltà del periodo del dopoguerra»¹¹⁴. Erano motivi giusti, ma solo parzialmente, se teniamo conto che l'Unione Sovietica avviò rapporti commerciali con vari altri paesi e che nelle scelte staliniane le considerazioni politiche avevano sempre una priorità assoluta su quelle economiche.

Ci si avvicina al motivo principale del disinteresse sovietico per accordi commerciali con l'Italia, ricordando la risposta di Kostylev a Nenni, allora il ministro degli Esteri, che insisteva sul fatto che le forniture del grano sovietico all'inizio del 1947 avrebbero avuto una enorme importanza per la sinistra italiana¹¹⁵. Dopo quasi due settimane Kostylev, che nel frattempo aveva informato Mosca e ricevuto istruzioni, rispose oralmente a Nenni che «le forniture di grano non avranno luogo perché non vi erano eccedenze di grano a causa di una siccità in alcune regioni dell'Urss e anche a causa dell'esportazione del grano in Romania, Francia, Finlandia e in altri paesi»¹¹⁶. In altre parole, non si può comprendere i rapporti italo-sovietici nel secondo dopoguerra senza inserire l'Italia nel quadro generale della situazione internazionale e senza analizzare le priorità della politica estera staliniana. Proprio esaminando queste ultime, si può capire che l'Italia aveva per l'Unione Sovietica un valore secondario, malgrado il suo forte partito comunista. La priorità assoluta per la *leadership* staliniana stava ovviamente nella sovietizzazione dell'Europa Orientale. Come ha detto Molotov, ricordando quel periodo,

dovevamo consolidare quello che avevamo conquistato. In Germania dovevamo creare la nostra Germania socialista, e dovevamo portare l'ordine in Cecoslovac-

¹¹⁴ Molotov Quaroni del 12.1947 - *Avvisi*, I, 098, op. 31, d. 41, pag. 183, p. 18.

¹¹⁵ Colloquio Kostylev-Nenni del 16.11.1946 - *Avvisi*, I, 06, op. 9, d. 811, pag. 34, pp. 24-35.

¹¹⁶ Colloquio Kostylev-Nenni del 27.11.1946 - *Avvisi*, I, 06, op. 9, d. 811, pag. 34, p. 80.

chia, Polonia, Ungheria e Jugoslavia che si trovavano in uno stato liquido. Di strappare l'ordine capitalista. Ecco in cosa consiste la «guerra fredda»¹⁷.

Tra i paesi non inseriti nell'orbita sovietica che avevano forti partiti comunisti, la Francia aveva un'ovvia priorità sull'Italia grazie all'assenza delle truppe angloamericane sul suo territorio. La politica estera staliniana era fortemente influenzata dall'idea del controllo territoriale con la presenza di forze armate. Nell'ottica staliniana, quindi, la presenza per un certo periodo delle truppe occidentali in Italia e più tardi sul territorio di Trieste era il fattore determinante che assicurava l'Italia alla zona di influenza americana.

L'esistenza di un forte partito comunista era un fattore molto importante che la *leadership* sovietica giudicava, però, sulla base dei risultati concreti raggiunti. Nel mondo bipolare, diviso tra il campo socialista e quello capitalista, si sarebbe imposta una precisa scelta, che era spesso espressa nella scelta alternativa tra la «strada progressiva» dell'inserimento di un dato paese nella sfera d'influenza sovietica e «la strada della resa davanti al capitale americano». Per un tipico esempio di questa impostazione applicata all'Italia, si può citare un memorandum sulla situazione economica e sugli investimenti americani in Italia, mandato alla fine del 1947 dall'ambasciata sovietica in Italia a Mosca. L'autore affermava che l'Italia per la sua ricostruzione economica poteva scegliere «la strada progressiva della trasformazione democratica dell'economia», che prevedeva la nazionalizzazione dei principali settori economici, il rifiuto di pagare i debiti del governo fascista, il blocco della fuga dei capitali all'estero e l'instaurazione di stretti collegamenti con i paesi dell'Europa orientale, che potevano compensare la mancanza di materie prime e di generi alimentari. «L'esperienza della Jugoslavia, della Bulgaria, della Romania e della Polonia - scriveva l'autore del memorandum - ha dimostrato la possibilità di ricostruire in quel modo le loro economie distrutte durante la guerra». La Democrazia Cristiana, invece, «spinta dal Vaticano, dagli Stati Uniti e dagli strati più reazionari della borghesia italiana, ha scelto la strada della resa davanti al capitale americano», accettando gli aiuti americani, cercando la concessione di nuovi prestiti e assicurando così una temporanea crescita economica¹⁸.

Dal punto di vista sovietico, quindi, il partito comunista italia-

¹⁷ E. Cliver, op. cit., p. 86.

¹⁸ Avvisi, I, 098, op. 31, d. 77, pag. 188, pp. 199-201.

no, pur avendo il programma «corretto» di creare un forte blocco della sinistra, di vincere le elezioni e di procedere con la trasformazione radicale dell'economia, ispirata al modello sovietico, nella situazione reale non aveva neanche lontanamente raggiunto i suoi obiettivi, così da giustificare l'investimento in Italia delle scarse risorse dell'Urss. In questa visione sovietica della situazione italiana il fattore del partito comunista giocava un ruolo minore della presenza militare angloamericana che garantiva materialmente «l'assegnazione» dell'Italia alla sfera d'influenza occidentale. La situazione italiana poteva cambiare. Sulla base dell'analisi della corrispondenza tra l'ambasciata sovietica a Roma e Mosca, si può affermare che anche i sovietici consideravano le elezioni dell'aprile del 1948 un momento cruciale della storia italiana, anche se rimane ancora poco chiaro quale politica avrebbero adottato nel caso di una vittoria elettorale della sinistra.

Queste considerazioni ci aiutano a rispondere alla seconda domanda posta nelle pagine precedenti, perché il Pci fece così poco per sollecitare un miglior trattamento per l'Italia. Prima di tutto, i dirigenti del Pci accettarono la posizione sovietica che la sinistra italiana capeggiata dai comunisti doveva vincere le elezioni e iniziare significativi cambiamenti nell'economia del paese prima che cominciassero vasti scambi commerciali e arrivassero gli aiuti economici sovietici. Così l'ambasciatore Kostylev poteva prevedere «un immediato sviluppo del commercio italo-sovietico nel caso di vittoria del fronte democratico-popolare»¹⁹. Secondo, i dirigenti del Pci, a differenza di quelli socialisti, erano legati da ferree regole disciplinari, stabilite ancora ai tempi del Comintern, che non permettevano nessuna critica della *leadership* sovietica. Quando il segretario della Cgil, il socialista Fernando Santi, in un colloquio del 20.5.1948 con Martynov, consigliere dell'ambasciata sovietica, rimproverò i sovietici per non aver fatto durante la campagna elettorale «nessun gesto a favore della democrazia italiana», Vyshinsky criticò severamente Martynov per non aver trovato la risposta giusta «alla dichiarazione antisovietica di Santi»²⁰. I tentativi di difendere gli interessi italiani in questo caso potevano portare all'accusa di mettere gli interessi nazionali al di sopra di quelli di classe, con conseguenze disastrose per la carriera di ogni

¹⁹ Colloquio con Matteo Serchia del 6.3.1948 - Avvisi, I, 098, op. 31, d. 14, pag. 179, p. 171.

²⁰ Secondo Vyshinsky, Martynov doveva tagliare corto, dicendo che «l'Unione Sovietica non si immischia mai negli affari interni degli altri paesi». Vyshinsky a Kostylev in data 8.6.1948 - AVPIS, I, 098, op. 31, d. 11, pag. 179, p. 171.

funzionario. Inoltre, i dirigenti del Pci erano gli unici in grado di poter conoscere lo standard di vita sovietico reale e gli enormi sacrifici della popolazione non solo durante la guerra, ma anche nel secondo dopoguerra a causa dell'irrigidimento della politica interna staliniana. Infine, gli aiuti finanziari sovietici al Pci non permettevano ai dirigenti comunisti di esigere ancora di più dall'Unione Sovietica.

Gli archivi russi rimangono parzialmente chiusi: non è ancora consultabile, per esempio, gran parte della corrispondenza da Mosca a Roma presso l'archivio del ministero degli Esteri e non è ancora aperto l'archivio del Presidente. Soltanto quando tutti questi fondi saranno disponibili e sarà possibile consultare l'archivio del Pci, si potrà fare la storia completa dei rapporti tra il Pci e il Pcus. Nello stesso tempo si deve sottolineare la straordinaria importanza della documentazione da noi utilizzata in questo saggio, che permette di evidenziare sia le linee direttrici della politica sovietica verso l'Italia, che la natura e il particolare carattere dei rapporti tra il Pci e i dirigenti sovietici. Essa ci costringe a modificare in modo sostanziale il quadro offerto finora dalla storiografia su almeno due aspetti fondamentali: innanzitutto, la documentazione dagli archivi russi chiarisce la natura dei rapporti tra i partiti comunisti europei e il partito-stato sovietico e in particolare getta una nuova luce sul carattere e gli obiettivi politici del Pci negli anni del secondo dopoguerra; inoltre, questa nuova documentazione fornisce una base oggettiva per lo studio dell'evolversi dei piani staliniani per l'Europa dopoguerra, chiarendo in particolare la politica sovietica verso l'Italia negli anni 1944-1948.

Il dibattito storiografico sul Pci nel secondo dopoguerra si è concentrato sul problema della contrapposizione tra riforme e rivoluzione: la maggioranza degli studi ha generalmente caratterizzato il Pci come il partito della «democrazia progressiva», il portatore di un'esigenza di rinnovamento e di democrazia in contrasto con le tendenze conservatrici e reazionarie rappresentate dalla Dc di De Gasperi e dai liberali. Per una minoranza di studiosi il Pci ha seguito la politica del doppio binario, costretto dalle circostanze ad accettare le regole democratiche, ma sempre in attesa del momento della rivoluzione, la cosiddetta «politica della doppiezza», vista sempre però essenzialmente come una «lotta politica tra i comunisti italiani»¹²¹. In particolare la storiografia di sinistra non ha mai approfondito i rapporti tra il Pci e l'Urss, che costitui-

¹²¹ Cf. P. Di Lorenzo, *Togliatti e la «doppiezza»*, Bologna, 1991, p. 27.

scono un aspetto fondamentale della storia del Pci e, nello stesso tempo, ha insistito sul processo di una sempre maggiore autonomia da Mosca come filo conduttore dell'evoluzione del partito. È indicativa di questo atteggiamento l'interpretazione prevalente della «svolta di Salerno» come una decisione autonoma di Togliatti. Un altro esempio di questo atteggiamento è rappresentato dal classico testo sulla storia del Pci di Spriano che non fa alcuna menzione di contatti tra i dirigenti del Pci e quelli sovietici, nonostante la presenza in Italia durante il periodo cruciale del '43-'45 inizialmente di una personalità di primo piano come Andrej Vyshinskij, rappresentante dell'Urss presso il Consiglio Consultivo interalleato per l'Italia e poi di Bogomolov, che lo sostituirà nell'incarico, e non menziona neppure il nome dell'ambasciatore Kostylev.

Gli archivi sovietici mostrano che la politica del Pci in quegli anni era diretta da Mosca, e che vi fu uno stretto collegamento e una totale adesione alle direttive dei dirigenti sovietici per tutto quel periodo. La storia del Pci non può essere studiata, senza prescindere dal suo stretto legame con l'Urss e dall'obiettivo prioritario di adattare la propria linea politica alla soluzione più favorevole ad una espansione diretta o indiretta dell'influenza dello stato sovietico. Con ciò non si deve dedurre che i comunisti furono semplici «agenti» di Mosca. La dipendenza dei partiti comunisti europei dallo «stato-guida» sovietico non era soltanto assicurata dalle stesse strutture organizzative di questi partiti leninisti, dai loro *leaders* educati a Mosca, dall'appoggio finanziario sovietico e dal controllo costante e continuo delle loro attività da parte dei vari rappresentanti sovietici, ma era piuttosto determinata dalla comune ideologia e dalla identica adesione agli obiettivi del movimento comunista internazionale. È ben noto che il concetto di «interesse nazionale» rimane uno tra i più polivalenti nel lessico politico e che vari gruppi e forze sociali dentro lo stesso stato nazionale possono concepirlo in modi assai diversi¹²². Negli anni del dopoguerra c'era una evidente contraddizione tra la concezione dell'interesse nazionale italiano dei dirigenti del Pci da una parte e quella delle altre forze politiche e di molti strati della popolazione dall'altra. Da un lato, i comunisti convinti potevano giustificare l'appoggio incondizionato all'Urss come espressione dei veri inte-

¹²² Si veda la polemica di Raymond Aron contro Hans Morgenthau, che aveva messo il concetto dell'interesse nazionale al centro della sua teoria dei rapporti internazionali. R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, 1964, pp. 97-102.

ressi dell'Italia, perché per l'ideologia comunista soltanto la costruzione del socialismo avrebbe potuto risolvere tutti i problemi del paese. Questa convinzione fu certamente rafforzata dai successi sovietici durante la seconda guerra mondiale. D'altro lato, Togliatti e gli altri dirigenti del partito ovviamente si rendevano conto che la maggioranza della popolazione in Italia concepiva gli interessi nazionali piuttosto come la difesa della integrità territoriale e della stabilità interna, la protezione dell'economia nazionale, l'aumento dello standard di vita che era strettamente collegato con la capacità di attirare gli aiuti internazionali e di creare posti di lavoro. In diverse occasioni questa visione popolare «infettò» anche gli aderenti al partito, come nel caso della questione di Trieste, quando i dirigenti del partito dovettero combattere la resistenza della base ad adottare la linea filojugoslava richiesta dai sovietici. Nel periodo staliniano la formulazione degli interessi nazionali del paese generò una continua tensione sia tra il Pci e le altre forze politiche che anche all'interno stesso del partito comunista.

Non vi è dubbio che in quel periodo il Pci cercò di conciliare quanto più possibile gli interessi nazionali italiani con la sua ortodossia internazionalista. L'esigenza di ottenere consensi nella popolazione, sensibile al richiamo ai sentimenti nazionali, dettava le decisioni di assumere posizioni «patriottiche», di usare una terminologia che si richiamasse ai valori nazionali o di scegliere nomi emblematici della storia italiana — come la decisione di chiamare brigate Garibaldi le formazioni partigiane comuniste, ecc. Nei momenti in cui gli interessi della politica estera sovietica coincisero su alcuni aspetti fondamentali con gli interessi nazionali italiani tradizionalmente concepiti, il Pci diventò uno dei principali fautori di una politica di unità nazionale antifascista e il promotore della scelta di creare un movimento di liberazione senza aspettare l'arrivo delle truppe angloamericane. Inoltre il Pci dette un importante contributo a superare il caos dell'immediato dopoguerra e ad evitare i pericoli di una aperta guerra civile. Ma come abbiamo visto, nei casi in cui gli obiettivi della politica estera dell'Urss erano in contrasto con gli interessi nazionali dell'Italia convenzionalmente intesi — sul problema di Trieste, sui rapporti economici con l'Urss e con gli Stati Uniti, sul problema delle riparazioni — la dirigenza del Pci, a volte malvolentieri, dovette scegliere in favore dei primi.

Dopo la nascita del Cominform e l'inizio del piano Marshall la dirigenza del Pci fu costretta a prendere una linea intransigente prosovietica. Si deve a questo punto fare un passo indietro per ri-

cordare che l'identificazione degli interessi del partito con quelli dell'Urss ebbe anche un'altra conseguenza: fin dall'inizio il vero nemico anche per il Pci furono gli Stati Uniti, o meglio il capitalismo americano, «il più forte capitalismo del mondo», di cui i capitalisti italiani erano secondo Togliatti, soltanto semplici «agenti»¹²¹. Questo aspetto fu sempre prioritario nell'azione di Togliatti, e fu alla base di molte sue iniziative: ancora una volta è molto indicativo il suo atteggiamento su Trieste, dalla indicazione a Bianco di favorire l'occupazione jugoslava della città per evitare quella degli alleati occidentali, alla proposta di un accordo diretto con Tito su Trieste per «stabilire una comune linea di condotta tra i comunisti italiani e jugoslavi, nella lotta contro l'imperialismo anglo-americano»¹²², fino alle periodiche campagne per la pace e per la neutralità, e l'organizzazione del movimento dei «partigiani della pace». Nel primo periodo però il tema dell'opposizione alle potenze capitaliste era stato tenuto in sordina — anche se è presente durante la resistenza¹²³ — e appare soltanto nelle conversazioni private (si potrebbero citare molti passi nei colloqui con l'ambasciatore sovietico); l'aperta sfida rappresentata dal Piano Marshall lo fece riemergere e la lotta contro «l'imperialismo americano» diventò dopo il 1947 uno dei caratteri fondamentali dell'azione del Pci, che avrebbe trovato molte adesioni anche al di fuori del campo comunista. La campagna ideologica contro gli Stati Uniti ha avuto risultati tanto duraturi, che l'antiamericanismo è rimasto una caratteristica permanente della sinistra italiana.

Se la fine del mondo bipolare renderà possibile una revisione della storiografia sulla politica estera sovietica — del resto già iniziata dagli storici russi e americani — dovrebbe così cadere sia il mito di un periodo di accordo tra le forze politiche italiane, spezzato dalla decisione di De Gasperi di estromettere le sinistre dal

¹²¹ Si vedano le parole di Togliatti a Camilla Ravera riportate da G. Bocca, *Felicità Togliatti*, Bari, 1977, II, p. 392.

¹²² Si veda una più ampia citazione della lettera di Togliatti a Tito a p. di questo testo a n. 76.

¹²³ Sulla difficoltà di imporre la linea togliattiana al nord durante l'occupazione tedesca si veda la testimonianza di Amendola: «Nel nord si sviluppa una linea politica che tende verso un governo popolare, invece di porre il problema dell'unione nazionale, si afferma il principio dell'unione attorno al partito comunista... Si sbaglia anche nella posizione nei confronti degli alleati: mentre Enrico manda il suo saluto agli anglo-americani che ci aiutano a liberare l'Italia, a Milano si pubblicano articoli in polemica contro l'Inghilterra e l'America», cit. F. Secchia, *Il partito comunista italiano e la guerra di liberazione. Ricondi, documenti inediti e testimonianze*, in *Annali dell'Istituto G. Feltrinelli*, XII, Milano, 1973, p. 1064. Si veda anche G. Amendola, *Lettere e Milano*, Roma, 1971; F. Di Lietto, *op. cit.*, pp. 27 ss.

governo, che quello dell'unilaterale responsabilità americana per aver terminato l'alleanza a livello delle grandi potenze e per aver voluto iniziare la guerra fredda. Fin dall'inizio gli Stati Uniti erano il nemico con cui il Pci come parte integrante del movimento comunista internazionale prima e poi si sarebbe dovuto confrontare, così come la Dc era il nemico interno.

La documentazione archivistica russa contribuisce a far luce sulla strategia sovietica verso l'Europa negli anni dal 1944 al 1948, che fu molto più complessa e sofisticata di quanto è stato scritto, e la cui attuazione presupponeva una attiva partecipazione da parte dei comunisti europei. La politica staliniana, sempre determinante per tutte le principali prese di posizione da parte dei comunisti occidentali, partiva dall'esigenza di assicurare un lungo periodo di pace e di collaborazione con le altre potenze, per poter avviare la ricostruzione dell'Urss e poter consolidare il controllo dei paesi in via di sovietizzazione. Per Stalin era importante, quindi, non violare il principio delle sfere d'influenza deciso durante la guerra. In questo periodo, l'Urss, per massimizzare lo sforzo bellico favoriva governi di coalizione nei vari paesi europei, con la partecipazione dei partiti comunisti e degli altri partiti che si fossero potuti coagulare in fronti nazionali. In Italia, in questo quadro deve essere inserita sia la decisione di riconoscere il governo Badoglio che la svolta di Salerno come due aspetti della stessa politica. Alla fine del conflitto la leadership sovietica si poneva come programma a lungo termine la trasformazione socialista dell'Europa continentale, come condizione per la sicurezza internazionale dello stato sovietico e per la futura vittoria del campo socialista¹²⁴.

La tattica per attuare questo programma era diversa nelle differenti realtà nazionali. In Italia, nell'ambito della sfera d'influenza occidentale - il Pci non poteva conquistare il potere per vie rivoluzionarie - e doveva evitare l'esperienza greca, che avrebbe sconvolto l'equilibrio esistente. Da qui la necessità di partecipare al governo e di allargare la propria base di consenso per diventare un partito di massa e di promuovere «fronti nazionali» più ampi possibile. Obiettivo finale dell'azione del Pci doveva essere l'indebolimento della zona d'influenza occidentale dal suo interno e la

¹²⁴ Paradossalmente ancora oggi storici e giornalisti parlano della Dc di De Gasperi, come di un partito totalmente dipendente dagli Stati Uniti, nonostante che non vi sia mai stata alcuna prova documentaria di tale accusa per i primi anni del dopoguerra, mentre il problema del rapporto di dipendenza tra il Pci e l'Unione Sovietica è stato considerato un tema da non toccare, per non fare al gioco della reazione.

conquista del potere per vie legali che apriva la strada al passaggio al regime della «democrazia popolare».

In quegli anni il Pci era un partito saldamente ancorato alla tradizione della terza internazionale, con una ideologia e un programma fondati sulla assoluta priorità del movimento comunista internazionale - e dello «stato-guida» sovietico - sugli interessi nazionali. La prevalenza degli interessi della classe operaia su quelli nazionali era la posizione programmatica comune a tutti i partiti comunisti: l'accusa di nazionalismo, cioè di mettere gli interessi del proprio paese al di sopra di quelli del movimento comunista internazionale, era l'accusa più grave per un dirigente comunista.

In questo quadro sia la politica estera sovietica che la politica del Pci sono caratterizzate da una continuità¹²⁵, e la svolta del '47 perde parte dell'importanza che le è stata attribuita dalla storiografia. Non c'è un cambiamento radicale di politica, ma piuttosto un progressivo adattamento tattico all'evolversi della situazione internazionale, caratterizzata da un sempre maggiore irrigidimento degli Stati Uniti; sono loro che compiono la vera «svolta», con il Piano Marshall, e con l'aperta sfida americana che annullava l'utilità della tattica precedente suggerita dall'Unione Sovietica ai partiti comunisti occidentali. La leadership staliniana realizzò questo brusco cambiamento tattico nella conferenza dei partiti comunisti in Sklarska Poremba nel settembre 1947 dove Zhdanov duramente criticò il Pci e il Pcf di eccessiva paura di essere accusati di non difendere gli interessi nazionali dei propri paesi. In questa nuova situazione internazionale, indicava Zhdanov, «i partiti comunisti devono apertamente e onestamente condurre una politica di appoggio all'Unione Sovietica in quanto la forza principale nella lotta per la democrazia e una pace duratura. Si deve sottolineare, con ogni insistenza, che gli sforzi dei partiti comunisti fratelli diretti all'ulteriore potenziamento dell'Urss coincidono con i principali interessi dei loro paesi»¹²⁶. Questo cambiamento di tattica colse di sorpresa alcuni dirigenti dei partiti comunisti italiani e

¹²⁵ Di una continuità della politica sovietica parlava Tass in una conferenza sul comunismo al *College de l'Europe Libre*, il 3 settembre 1954: «les russes n'ont jamais changé de politique, ni en 1944 ni en 1946: c'est toujours la même politique qu'ils ont adaptée aux circonstances, en poursuivant un même but, en se donnant un même objectif, en prenant quelque fois une voie plus directe, une autre fois la manière douce, mais avec le raison d'un insipissable volontarisme». In Archivio Tass, Opere Varie, fasc. 51, Fondazione Feltrinelli.

¹²⁶ Questa parte del rapporto di Zhdanov è stata pubblicata soltanto nel 1994. Si veda G. Adibekov, *op. cit.*, p. 53. Nel suo libro Adibekov ha usato non solo il testo finale del rapporto di Zhdanov, ma anche le versioni preliminari e i telegrammi citati tra Stalin e Zhdanov, capo della delegazione sovietica a Sklarska Poremba.

francese, ma non provocò nessun dibattito e nessuna protesta nei rispettivi partiti, che immediatamente si adeguarono alla nuova linea. Dopo il settembre del 1947 si accentuò la pressione esercitata a livello sindacale e la mobilitazione del partito nei confronti del governo. L'incondizionato appoggio di ogni azione sovietica e l'antiamericanismo come la lotta contro il piano Marshall e il governo di De Gasperi come rappresentante degli interessi americani continuarono a rimanere al centro della politica del Pci.

Se si pone come centrale nella politica del Pci il suo rapporto con l'Urss diventa anche secondaria quella ambiguità più volte sottolineata nelle storie del partito come caratteristica della linea del Pci, tra una politica riformista e una «rivoluzionaria». L'attuale apertura degli archivi russi e la massa di nuovi materiali e documenti accessibili oggi agli storici del periodo creano l'esigenza di una sostanziale riconsiderazione della storia della guerra fredda in Europa, non solo attraverso i rapporti tra le due superpotenze, ma anche attraverso le politiche dei partiti comunisti nei vari paesi.

119

Togliatti e la questione nazionale: un pretesto per la legittimazione

di Salvatore Sechi

Fu attraverso lo schema del Risorgimento che il Pci cercò di definire la propria idea di nazione. Dagli scritti giovanili di Gramsci e Togliatti il tema della formazione dello Stato unitario e dei suoi sviluppi balzerà al centro dell'attività della sezione storica dell'Istituto Gramsci e della rivista «Studi Storici», fondata nel 1959. L'immagine del processo risorgimentale e degli svolgimenti successivi contro cui gli studiosi comunisti si scagliarono era già stata oggetto degli strali di Mazzini e delle due incarnazioni storiche, in meno di un secolo, del Partito d'Azione.

Al centro di questo ripensamento critico, condotto con spirito rancoroso da una storiografia politicamente motivata, della principale tradizione nazionale fu il carattere malthusiano del consenso avuto dallo stato unitario.

Ma l'identificazione del cittadino nello Stato e in generale il senso dell'appartenenza nazionale non cambiarono neanche quando si ebbe un allargamento dell'arena politica (l'estensione del suffragio elettorale) né quando venne attuato un trasferimento di proprietà attraverso le leggi di riforma agraria del primo e soprattutto del secondo dopoguerra.

Dalla mancata integrazione del popolo derivarono alcuni fenomeni come la base sociale ristretta dello stato, l'arretratezza della borghesia e delle forze produttive, lo sviluppo economico squilibrato ecc.

Una rappresentazione sinteticamente efficace seppa offrirla Palmiro Togliatti nel saggio scritto a commento dei patto lateranensi pubblicato, a firma Ercoli, sulla rivista teorica «Lo Stato operaio» (1929, n. 2), col titolo *Fine della questione romana*.

Al Risorgimento opera di «una minoranza eroica» sembrò voler contrapporre il nuovo aroma di clericalismo che i suoi protagonisti sprigionavano. Tutte le gravissime difficoltà incontrate

Inps, stop al cumulo

3.2

“Onorevoli, la pensione o il reddito”

120

ROMA — Deputati e senatori titolari di pensione di anzianità dovranno rinunciare alla pensione, oppure rifiutare lo stipendio intascato per la loro carica. E insieme a loro dovranno rinunciare alle indennità e ai gettoni di presenza anche sindaci, assessori, presidenti e consiglieri di Comuni, Province e Regioni in pensione che non pensavano proprio di dover servire la comunità gratis.

E' quanto ha reso noto l'Inps in un messaggio interpretativo sulla legge che introdotto il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro autonomo. Secondo l'Inps infatti sono da considerare redditi da lavoro autonomo anche «le indennità percepite dagli amministratori locali e le indennità comunque denominate percepite per cariche elettive (indennità percepite dai membri del Parlamento, dai consiglieri regionali, provinciali e comunali, dai sindaci e dagli assessori comunali, dal presidente e dagli assessori provinciali, dal presidente e dagli assessori regionali, eccetera)».

La interpretazione dell'Inps è però contestata dalla Lega delle Autonomie locali, che associa comuni ed enti locali, secondo cui considerare redditi autonomi anche stipendi e gettoni di presenza di sindaci, assessori e consiglieri, oltre che deputati e senatori, è frutto di un errore, dovuto forse al fatto che le indennità di carica sono sì assimilate al reddito da lavoro autonomo, ma solo ai fini fiscali. Per la Lega delle Autonomie l'indennità va invece configurata come un «diritto per il compiuto esercizio di una carica elettiva».

Intervista a Armando Cossutta

Le ragioni di una sconfitta inattesa

Il giudizio del capo dello Stato

Una data fondamentale per la storia

1948-1998 | VINTO
18 APRILE

“ La possibilità di una affermazione del Fronte Popolare era del tutto inesistente. La guerra civile faceva paura a Togliatti, poiché poteva provocare un nuovo conflitto mondiale ”



Manifesti del Fronte Popolare e, a destra, Palmiro Togliatti, in basso a sinistra Francesco De Martino.



Togliatti alle urne a Napoli. In basso, un giovane Armando Cossutta durante un comizio nel '48.

LO STRAPPO SOCIALISTA

Nenni stretto
tra Saragat
e la Russia

FRANCESCO DI MARTINO

A CINQUANT'ANNI DAL 18 aprile 1948, il voto delle passioni del tempo, sarà obbligatorio formalizzare un giudizio equanime sul significato di quel voto. L'atropo non è così, il tentativo di smantellare l'apporto concesso è sotto gli occhi di tutti e non vale la pena di parlarne. Non vorrà seguire né la sede politica, tanto meno un'analisi di tipo giornalistico. Ma resterà permesso di

TAKEDA BARTOU

ARMANDO Cossutta aveva poco più di vent'anni, segretario del partito a Sesto San Giovanni, la Staligrado d'Italia: città operaia - Fivelli, Marelli, Breda, Falck, le fabbriche più grosse - che dava al Pci diciottomila iscritti e la maggioranza assoluta di voti. Il 18 aprile, per lui, fu dunque un brusco ritorno alla realtà.

Non si aspettava la sconfitta
«Atterrito con totale non fiducia ma sicurezza l'esito del voto. Che a Sesto San Giovanni fu naturalmente largamente superiore al 50 per cento. Ma pensavo il colui il primo dato per me sorprendente: quella fetta di elettori che aveva scelto Saragat. Una cosa che non mi aspettavo. Penso che nemmeno i massimi dirigenti del partito avessero valutato la rilevanza della scissione del Pci se si fosse capito, forse si sarebbe pensato a lasciare Pci e Pci diviso, perché i socialisti potessero frangere Saragat senza dagli il pretesto della subalternità ai comunisti. Fu uno degli elementi di sottovalutazione della realtà.

Con'altro non avrebbe capito
«Non avrebbe capito adeguatamente l'inte-

Non capimmo,
e il mondo era cambiato

ra e della fame - che aveva creduto alla propaganda Dc, da una parte terrorizzata col pericolo dell'aggressione sovietica, e dall'altra esultante che prospettava prosperità e lavoro.

Lei dice Togliatti non capì. Invece secondo An-

che occupava con le sue basi il nostro territorio. Ecco la pretestuosità del "pericolo sovietico". Io ho sentito con le mie orecchie Taviani dire in aula al Senato, come ministro della Difesa, naturalmente molti anni dopo - che era stata sbagliata una strategia militare concepita sul

L'OPINIONE

DIETRO LA STORIA

Storia
Sinistra

L'ex ministro in primo piano: da una emittente privata bacchetta Bassolino, poi tiene banco in una riunione di partito

la vecchia politica

di ROBERTO FUCCILLO

VENERDI' sera la passerella su Canale 34 assieme a Giulio Di Donato. Ieri mattina il blitz in via De Gasperi per una riunione del Cdu. Si materializza nello spazio di dodici ore il nuovo ritorno di Paolo Cirino Pomicino sulla scena politica. Il terzo ritorno. Prima come «consigliere» di Forza Italia, un anno fa con il Ccd, ora nell'ala buttiglioniana del grande centro sognato da Cossiga di cui o' ministro si definisce «gran tifoso».

Prima tappa a «Sud», il settimanale di Canale 34 condotto da Roberto D'Antonio. Serata anche difficile, con telefoni bollenti. «La gente telefona e dice che sono un po' abbronzati. Sì, insomma, che hanno una faccia di bronzo», annuncia con una punta di imbarazzo la collaboratrice della trasmissione, la bionda Carmen Fimiani, incaricata di tenere i contatti col pubblico. Altre telefonate, tante: invece di rispondere ai sondaggi posti da D'Antonio annunciano «Cambiamo canale».

«Ai miei tempi oltre un milione di posti»

«Spegniamo la televisione». D'Antonio, il giorno dopo, è comunque soddisfatto: «Sì, c'è gente che si è arrabbiata nel vederli, ma i sondaggi della Ipr-Marketing hanno anche rivelato che in giro non c'è molta fiducia sul fatto che la corruzione sia cambiata. D'altronde parliamo di persone che sono sì ancora sotto giudizio ma che fanno anche politica. E allora tanto vale vederli e sentirli».

E loro si son fatti sentire. In-



LA MARATONA

Tv, con Di Donato

Venerdì sera Di Donato e Pomicino hanno partecipato ad una puntata di «Sud», la rubrica di Canale 34 curata da Roberto D'Antonio. In discussione la vecchia guardia politica. I due hanno difeso la loro epoca e la loro politica. Ma al centralino della trasmissione sono pervenute molte telefonate di protesta. E i sondaggi hanno rivelato che la gente non crede che oggi ci sia meno corruzione di allora.



Cdu, con Rotondi

Ieri mattina Pomicino ha partecipato a una riunione del Cdu, indetta per l'insediamento del nuovo commissario regionale Gianfranco Rotondi. Calorosi applausi per lui. Nei corridoi anche l'ex sottosegretario Raffaele Russo e numerosi esponenti della vecchia Dc di cui Rotondi ha peraltro auspicato la ricomposizione nell'ambito del progetto politico di Cossiga.

Pomicino, prove tecniche di ritorno

“Noi davamo lavoro”. Ma c'è chi telefona: “Spegniamo la tv”

curanti delle polemiche hanno esposto le loro ragioni, spesso trattando con sufficienza, battute e risolini i loro interlocutori invitati in studio. Pomicino ha insistito su due dati. Primo: «Non siamo corrotti, le eventuali violazioni del finanziamento pubblico dei partiti sono altra cosa». Secondo: «Ai miei tempi

c'era un milione duecentomila occupati in più. Napoli uscirà invece prostrata dalla gestione Bassolino». Di Donato ha invece rabbiosamente gridato l'innocenza dell'ex super assessore Silvano Masciarà, assolto dall'accusa più infamante di collusione camorristica. E poi giù a picchiare sul trattamento prefe-

renziale avuto a quell'epoca dal Pci-Pds da parte degli inquirenti. Infine si è appellato persino alla riscoperta degli Sciuscià da parte del cardinal Giordano per smontare i teoremi dorati sulla Napoli attuale.

Passa la notte ed ecco Pomicino uscire di nuovo dalla sua casa di Posillipo e scendere in via

De Gasperi. Nella vecchia sede della Dc c'era di nuovo animazione: dopo molto tempo i corridoi allineavano gruppetti e crocchi quasi come ai bei tempi. I padroni di casa da quelle parti oggi sono quelli del Cdu, guidati dal neo-commissario regionale Gianfranco Rotondi, direttore della Discussione e braccio de-

stro di Buttiglione. Rotondi si insedia, ammette gli errori organizzativi finora compiuti, la quasi scomparsa in Campania del partito e ne lancia la riorganizzazione al grido di «ci siamo sballati a fidarci di Berlusconi... Occorre recuperare l'area della Dc per fare una vera alternativa alla sinistra». Ragionamento non nuovo per lui, come non lo è per un Pomicino che non ha mai rinnegato il passato Dc. Succede così che l'ex ministro del Bilancio venga accolto da calorosi battimani quando fa la sua comparsa in aula.

E non è l'unico rientro a via De Gasperi. Nei corridoi si aggira l'ex sottosegretario Raffaele Russo, in aula fra gli altri l'ex consigliere regionale Giovanni Pianese, l'ex presidente della Provincia Rosa Russo, tanti altri consiglieri provinciali e comunali, l'assessore regionale Antonio Iervolino. Assenti invece i cugini dell'altra sponza, i formigoniati che restano con Berlusconi. Con loro resta dei conti prevista al congresso nazionale di luglio.

IL DIBATTITO

Paolo Cirino Pomicino

Città e ambienti politici scossi dalla doppia apparizione. Commenti critici. Il primo dal vecchio leader della sinistra napoletana: “Ora facciamo tornare anche Craxi”



di OTTAVIO LUCARELLI

«IL TUTTO mi fa una grande pena». Telegrafica la bocciatura di Boris Ulanich, cattolico, ex senatore della sinistra indipendente, sul ritorno in tivù e in politica del vari «Jurassic» della Prima Repubblica, da Pomicino a Di Donato, tornati a scaltare e desiderosi di rivincite sull'onda del motto: «Si stava meglio quando si stava peggio».

Tesi che smonta accuratamente il senatore a vita Francesco De Martino: «Per certi aspetti può essere anche vero che si stava meglio prima, specie per il Mezzogiorno. Ma se si sostiene che ciò è avvenuto per un cambio di direzione politica, non si può non replicare che la situazione va esaminata nel suo insieme. Sul presente incidono le conseguenze del processo di Maastricht, ma anche le mancate iniziative del passato per fronteggiare la trasformazione tecnologica. E, magari, le cause di certi deterioramenti vanno cercate anche nella politica errata portata avanti in anni precedenti».

Secondo De Martino, gli jurassici parlano di un'epoca che è andata come è andata e che non è comparabile con quella attuale. «La violazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti è certamente cosa diversa dalla corruzione - sottolinea il senatore - ma non si può sostenere che il finanziamento dei partiti fosse un'esigenza da perseguire a qualunque costo, altrimenti il primo da recuperare sarebbe Craxi. Su questo, il paese ha dato una risposta politica, anche se in parte equivoca vista la direzione di alcuni consensi dalle parti del centro-destra».

Decisamente infastidito dal nuovo presentismo dei reucci di un tempo è l'ex magistrato Raffaele Bertoni, senatore dell'Ulivo eletto nel collegio di Ba-

gnoli: «Ma Pomicino per quanti giornali scrive? E dappertutto. Diventerà direttore, di questo passo. Mi assale un senso di sconforto. Ormai la classe politica di un recente passato è tornata alla ribalta. Lo avevo prevenuto quando iniziai la rivoluzione pacifica che li costrinse a la-

sciare la politica». Bertoni si ferma un attimo. Poi incalza: «Pensi, dopo il fascismo il capo dell'Ovra tornò indenne sulla scena burocratica. Il mio non è un giudizio morale, ma meramente politico. Questi personaggi fanno parte di una vecchia classe dirigente che è stata battuta da se-

stessa. Piuttosto, mi meraviglia che ci sia ancora chi li cerca, quasi li corteggia per farli parlare e scrivere. Questi signori che tornano in tivù, sia chiaro, sono solo di cattivo esempio. Per tutti».

Unico a salvare i dinosauri, a sorpresa ma non troppo, è il go-

vernatore della Regione Antonio Rastrelli, per sei anni in commissione bilancio di Montecitorio con o' ministro: «Pomicino ha la politica nel sangue, è intelligenza, ha cultura, scrive bene. Non è possibile esprimere giudizi su un'attività fatta alla luce del sole. C'è in me rispetto e attesa, se può essere utile al Cdr di Cossiga. L'anima giustizialista non mi riguarda. Il passato di Pomicino appartiene ai magistrati e il suo ritorno può essere addirittura giudicato un fatto positivo. Finora, però, l'unica novità siamo noi, io e il sindaco Bassolino con il nostro trasversalismo meridionalista. Con noi, state tranquilli, il Mezzogiorno non sarà soggetto passivo dell'operazione Europa».

Ben altro il giudizio di Nino Daniele, capogruppo regionale del Pds, che l'altra sera ha partecipato a Canale 34 alla trasmissione con Pomicino e Di Donato. «Sono andato - spiega Daniele - per rendere esplicito che loro sono ancora attivi e influenzano la politica. Ad esempio in Regione, dove governa il Polo. Sono andato per dire che persone che hanno svolto funzioni così rilevanti, o su cui ci sono così gravi sospetti, devono astenersi dal fare politica». Venerdì sera Daniele è anche riuscito a strappare l'unico applauso al pubblico presente in studio quando ha detto: «Altre due trasmissioni con questi qui e Bassolino arriva al 90 per cento». Ma come sono apparsi da vicino Di Donato e Pomicino? «Inquietanti - sostiene Daniele - ma anche un po' patetici per l'assoluta incapacità di autocritica. Pomicino ha un vitalismo inesauribile, Di Donato la solita arroganza».

Ma De Martino lo ferma

“Quei tempi sono chiusi”

CORSI DI INFORMATICA

IBM

centro istruzione di Napoli

CORSI BASE DI:

- MINIMASTER PERSONAL COMPUTER
- INTERNET
- NETWORKING
- PROGETTAZIONE GRAFICA
- PROGRAMMAZIONE COBOL - RPG - C - C++
- SISTEMA OPERATIVO AS/400-AIX
- WINDOWS NT

per informazioni: **SELFIN S.p.A.**
Via F. Giordani, 7 Napoli - Tel. 081/2468111 pbx
<http://www.selfin.it>

attestato di frequenza IBM
iscrizioni a numero chiuso

Numero Verde
167-017001

“Corrotti no, ma...”



FRANCESCO DE MARTINO: «Sono loro le colpe della crisi al Sud»

“Che pena...”



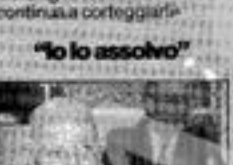
BORIS ULANICH: «Questi tentativi di ritorno mi fanno solo una grande pena»

“Cattivo esempio”



RAFFAELE BERTONI: «Mi meraviglia chi li cerca e chi continua a corteggiarli»

“Io lo assolverò”



ANTONIO RASTRELLI: «Il giustizialismo non mi riguarda affatto»

La giornata del 20 marzo: Lamberti apre ai comuni della Provincia. Bassolino, appello anche in tv

NON saranno solo le città capoluogo a mobilitarsi il 20 marzo, lo faranno anche i piccoli Comuni. Oggi, nel corso di una riunione convocata per le 17 nella sala consiliare di Santa Maria la Nova da Amato Lamberti, presidente della Provincia, si decideranno le modalità della manifestazione per il lavoro - e contro la criminalità - voluta dalle Confederazioni sindacali e già sposata, a Napoli, dal sindaco Bassolino. Quali che siano le forme di lotta - se si farà cioè un corteo in ogni Comune o si scenderà in piazza area per area - la provincia di Napoli promette dunque di scendere anch'essa in piazza per battere il clan. Questo mentre i sindacati stanno valutando se a Napoli la manifestazione possa avere luogo, come si prevedeva, solo a San Giovanni o se debbano coinvolgere anche altre aree significative della città, con cortei che vadano a convergere sul centro. Benché assai meno sotto i riflettori di

Anticamorra anche i sindaci nel corteo

quella napoletana, la sofferenza della provincia non è inferiore, denuncia Lamberti: «Basti pensare a episodi drammatici come quello del bus scolastico fermato e dato alle fiamme a Villaricca, o quello del sindaco di Melito aggredito per aver introdotto un senso unico». Fioccano, intanto, le adesioni al corteo. I consiglieri regionali di Rifondazione defi-

scono giusto lo sciopero, sottolineando però che la giornata di lotta deve recuperare il tema di una vertenza generale dei lavoratori campani e di coloro che un lavoro non lo hanno mai avuto. Secondo Rifondazione gravi sono le responsabilità del governo nazionale e di quello regionale che non sono riusciti a invertire uno stato di fatto che regola la Campania all'ultimo posto in Europa per la disoccupazione giovanile con il 64,3.

Di occupazione e criminalità si è parlato ieri sera anche in tv a «Maastricht-Italia». Tra gli ospiti il sindaco Antonio Bassolino, che ha lanciato nuovi segnali: «Nel Mezzogiorno bisogna fare di più per la sicurezza, per le infrastrutture, per il fisco. Per il lavoro il governo ha fatto molto, ma non abbastanza. Il Sud che trarrà comunque grandi benefici dal risanamento finanziario. Nei prossimi cinque-dieci anni c'è bisogno di una mobilitazione generale».



emergenza criminalità

Il vecchio leader "Dilaga la mala, quasi si faceva di più ai tempi delle clientele"

DAPPRINCIPIO reagisce negandosi cortesemente all'intervista («Perché sono stanco di far parole che restano lettera morta: sembra diventata una caratteristica della politica italiana, vorrei evitare di alimentare questo metodo») e si trincerò dietro un'età portata come fosse un vezzo («D'altra parte credo che, quando uno ha passato i novant'anni, abbia quasi perso il diritto di intervenire...»). Ma poi - un po' per la cortesia che gli è propria, un po' per l'appassionata sollecitudine che da sempre riserva alla città e alla questione meridionale - Francesco De Martino racconta Napoli come può farlo uno che è stato per lunghi anni protagonista della politica e, se infine si è scelto una posizione fuori dai riflettori, non per questo rinuncia alla sua funzione di coscienza critica. Ben venga una mobilitazione generale contro la camorra - dice - purché siamo tutti consapevoli che poco potrà contro i «delinquenti incalliti» che dilanano la Campania. Il problema vero è comunque un altro: che il Governo ha dimenticato il Sud, che quella maggioranza parlamentare votata sulla base di un programma adesso non ha voce per farsi ascoltare da Palazzo Chigi. Serve - dice De Martino - una politica di interventi pubblici che favoriscano anche l'iniziativa privata. Ma su questo fronte l'iniziativa manca.

Su una manifestazione come quella che si prepara per il 20 marzo, mobilitazione generale e non più soltanto momento di lot-

"Napoli abbandonata" De Martino: "Bassolino solo contro il governo"

di ELEONORA BERTELOTTO

ta del sindacato, non ha ovviamente «ragioni pregiudiziali» - e come potrebbe averne chi è stato uno dei padri fondatori della sinistra repubblicana - ma certo l'esperienza, e forse un po' d'inconfessato disincanto, gli suggeriscono di guardare all'evento con quel distacco che si deve a tutto ciò che forse vale a mettere a fuoco un problema, ma certo non a risolvere le cose. «È ben diverso marciare contro la camorra dal marciare per una rivendicazione del sindacato. Gli effetti non saranno sufficienti a estirpare la criminalità. Certo è cosa buona che la gente si mobiliti e il messaggio si fa tanto più forte quante più voci si alzano per protestare, ma non basta a estirpare il fenomeno come non bastano le preghiere del papa».

E tuttavia, senatore, il momento è di eccezionale gravità. «In effetti, pur avendo attraversato altre crisi, Napoli non era mai stata teatro di agguati così frequenti e con un carattere tal-



Antonio Bassolino e Francesco De Martino

mente selvaggio. Non era mai accaduto che si sparasse in mezzo alla gente, con il rischio di colpire i passanti, come purtroppo è anche avvenuto, e di recente».

Qualcuno dice che si tratta di una guerra di spartizione in vista dei grandi appalti per Bagnoli e Napoli Est.

«In linea astratta è possibile, ma gli interessi della holding camorristica sono molti: dalla droga agli appalti pubblici. Difficile dire che cosa la muova ora».

Bassolino è perplesso sulla tesi dei grandi appalti.

«Bassolino non nasconde la camorra. Non vuole che l'immagine di Napoli, come è stata resa principalmente dalla sua attività verso l'estero, finisca con l'essere annullata dalla delinquenza. D'altra parte non potrebbe lui da solo risolvere il problema».

E chi potrebbe? «Intanto ci vuole un intervento repressivo più efficace. Ma non basta. È indispensabile un serio impegno sul fronte dello svilup-

po. E qui purtroppo è stato fatto poco e male, sia nei periodi in cui noi abbiamo avuto responsabilità di governo sia negli altri. Oggi, poi, tutti si dichiarano a favore della questione meridionale. Eppure in un certo senso è peggio di prima».

Peggio di prima? «Prima, sia pure con metodi criticabili, clientelari, assistenzialisti, qualcosa si tentava di fare. Adesso niente».

Anche il sindaco protesta. «Sì, ma non può un uomo solo muovere il governo. C'è una maggioranza politica che ha incassato voti in base a un programma. Se non ottiene nulla, vuol dire che non usa i mezzi come dovrebbe».

E intanto gli imprenditori lesinano gli interventi.

«Ma non si facciano un paravento della sicurezza che manca. So io lo sforzo che è costato sempre cercare di ottenere investimenti al Sud, ricordo bene la generale avversione per Pomigliano d'Arco. E oggi stesso, mi cre-

da, quando si dice che le cosche intendono spartirsi i grandi affari ad est e ad ovest della città lo ho una gran paura».

Paura? «Che questo diventi un alibi per rallentare».

Insomma, senatore, che cosa si aspetta da questo governo?

«Una politica di interventi pubblici per favorire anche l'intervento privato. Poi occorre che la burocrazia si sveltisca, in modo da rendere più agevole l'attività di chi è impegnato alla creazione di posti di lavoro. E, infine, se non si capisce che il Sud non può avere lo stesso trattamento delle aree settentrionali del Paese, saremo sempre ai blocchi di partenza».

Non siamo riusciti finora neppure ad avere la tanto sbandierata Conferenza del lavoro.

«Che certo potrebbe essere uno strumento se ci si arriva con delle idee da realizzare. Ma se si arriva soltanto dicendo ai sindacati che qui il salario deve essere inferiore...».

CERCHI IL RISPARMIO?

vieni al
Gran mercato



Bastoncini "Findus"
conf. 12 pz. - gr. 250
L. 3.800



Dal 19 febbraio al 7 marzo

Lasagne "Rana"
gr. 250
L. 1.800



Continua il dibattito dopo le interviste a De Marino e Bassolino

LO SCIOPERO

Il corteo si sposta in piazza Matteotti

Si pronuncia come una mobilitazione eccezionale, tanto che i sindacati hanno deciso di modificare il programma, all'inizio emblematicamente circoscritto a San Giovanni a Teduccio. Come spiega Michele Gravano, segretario generale della Cgil napoletana, «il numero di adesioni che continuano a fioccare per il corteo del 20 marzo ci hanno convinti a scegliere il percorso tradizionale, da piazza Mancini a piazza Matteotti. Tanto più che la zona attorno alla stazione nella guerra che si è scatenata è tra quelle più calde». San Giovanni farà da scenario, invece, al corteo del Primo maggio.



Francesco De Martino

“Contro la camorra ci vuole lo sviluppo, ma su questo fronte il governo fa poco”



Antonio Bassolino

“Roma non capisce che il Sud si aspettava di più. Ma senza di noi non si va in Europa”

Il disincanto dei piccoli sindaci

“E la gente ora pensa: meglio quando la camorra era forte”

di ELEONORA BERTOLOTTO

DIECI piccoli sindaci hanno mandato la loro adesione via fax al presidente Lambertini, sei si sono presentati. Sedici in tutto su novantadue, quanti ne conta la Provincia metropolitana. Fa accapponare la pelle dire pochi.

Presidente, che succede? Hanno disertato la sua riunione anti-camorra. Non vogliono partecipare alla mobilitazione del 20 marzo?

Amato Lambertini dice che non ha una spiegazione. Dice che erano partiti precisamente i sindaci a suggerire un incontro sulla riesecuzione della loro vita.

“Siamo stupefatti dal solito bla bla contro i clan”

Dice di aver fissato l'appuntamento alle 17, proprio per catturare quelli dell'area nord, convocati alle 15 in Prefettura. Poi il diavolo ci ha messo la coda: la riunione in Prefettura si è prolungata e magari si è frappono chissà quale altro intoppo. «E però quelli che sono venuti hanno la rabbia in corpo. Minacciano di saltare a Roma per restituire le fasce tricolori a Prodi...»

La verità è che i sindaci in questi giorni sono alle prese con i bilanci e una gita a Napoli, in circostanze simili, può essere faticosa. La verità è che quelli dell'area nord (cinque in tutto) erano in Prefettura al pomeriggio e quelli della zona est (quattro) lo erano la mattina, a discutere di protezione civile. La verità è che «ci siamo rotti l'anima del bla bla anti-camorra, tanto poi sul campo restiamo i soliti noti», come sbotta con enfasi Mauro Bertini, sindaco della Marano del Polver-

no e dei Nuvoletta, che ha quanto meno due buone ragioni nel cedere della sua assenza: l'una si chiama distacco, l'altra l'appartenenza a Rifondazione, che vorrebbe riportare il corteo del 20 marzo dentro il naturale alveo del sindacato e discutere di «come il Governo intende cambiare la sua politica sul lavoro e per il Mezzogiorno» piuttosto che di criminalità dissuasiva dell'intrapresa. Ferma restando la stima per Lambertini. «Ma qui i veri latitanti sono i progetti. Dobbiamo prendere atto che il nostro è un terreno di coltura che provoca la camorra; noi viviamo dentro la mancanza di lavoro, che è pervasiva, e dentro la mancanza di legalità, che in parte ne è la conseguenza. E la risposta qual è? Sono

i grandi momenti. Di grandi momenti è lastricata la strada delle sconfitte. Adesso dovremmo creare gli anticorpi per impedire che il fenomeno si riproduca. In un Comune come il mio, dove sono senza lavoro 70 ragazzi su 100, mi possono mandare anche l'esercito: la camorra c'è e ci resta. E qui faccio autocritica: è povero d'idee anche il mio partito».

Però Lambertini pensa che isolati si ottiene poco. Insieme, si può fare pressione.

«Ma questo significa restare in superficie. Servono progetti, non benefici strappati qua e là, senza un filo conduttore».

Bertini rappresenta l'ala ultranzista dei sindaci assenti. C'è invece un'altra corrente di pensiero, non

minoritaria, che denuncia un malessere speculare a quello di Antonio Bassolino. Come lui lamenta: «Quando si parla di morti ammazzati, si parla di Napoli. Eppure si tratta quasi sempre dell'hinterland». Può sembrare spaccare il capello in quattro, e invece la questione non è ininfluente: a Bassolino l'impressione rompe le uova nel pane della riconquistata visibilità cittadina che ben si spende anche sul piano turistico, ma ai suoi omologhi meno potenti impedisce una visibilità che è portatrice di misure, vuoi di repressione, vuoi di sviluppo. La conseguenza è lo sconforto, specie se si pensa che fare il sindaco in provincia significa da un lato essere considerati «Santa Rita da Cascia», come dice Lui-

sa Bossa (Ercolano), dall'altro essere esposti come Gesù Cristo in croce, e lo ha imparato a sue spese (tanto per fare un esempio) Bernardino Tuccillo, sindaco di Melito, picchiato a sangue per un senso unico.

Con quale animo si possa affrontare il proprio impegno quotidiano quando si ha a che fare con banditi che costringono i bambini a scendere dallo scolaribus per incendiario lo racconta in una lettera al prefetto, al ministro napoletano, al presidente del Consiglio Prodi, Nicola Campanile, sindaco di Villaricca. Lui scrive che «di fatto il territorio è occupato dall'esercito di contrabbandieri», mentre «lo Stato sembra quasi ritirarsi, ed è emblematico il caso della Napo-

L'allarme di Bankitalia L'occupazione cala ancora

AUMENTA il divario nord-sud. Sul fronte dell'occupazione nel 1997 l'incremento più significativo si è registrato nel Mezzogiorno «nonostante significativi miglioramenti complessivi dei fattori economici».

A lasciare l'allarme è Bankitalia a conclusione dell'analisi trimestrale affidata al proprio Bollettino Economico. Nonostante la ripresa in alcuni settori, «non si è riusciti a affermare Bankitalia - ad attivare nuovi posti di lavoro. Il tasso di disoccupazione è salito dal 12,1 al 12,3 per cento nelle regioni meridionali. Al nord la percentuale di disoccupati è stata del 7,6 per cento, mentre nel Mezzogiorno si è saliti dal 21,7 al 22,2 per cento. Le previsioni per il '98: l'occupazione non registrerà miglioramenti netti, ma lievi aumenti nel settore privato non agricolo».

tanagas, che rinuncia alla distribuzione idrica di cui si era fatta carico per trent'anni». Scrive che la guerra tra i clan è diventata tanto più pericolosa, «visto che ormai siamo terreno di invasione, dopo che i Ferrara si sono indeboliti», e la conseguenza più grave è che la gente «comincia a pensare che si stava meglio quando la famiglia era forte e la pax mafiosa assicurata». Altro che marce.

Ciò detto, i sindaci ci saranno il 20 marzo a camminare al fianco delle Confederazioni sindacali. Con i loro mille distinguo appesi sui gonfaloni, con l'animo pieno di amarezze. Perché se pure si è scettici e scoraggiati, gettare la spugna non si addice a un Sud che pretende rispetto.

Un imprenditore di Ravenna è pronto ad assumere nella zona orientale “Ma io investirò proprio qui...”

«SONO stato nello studio del sindaco Bassolino che mi ha offerto di investire nei suoli dell'area orientale della città. Sono fiducioso. L'operazione può andare in porto».

Valerio Maioli, imprenditore ravennate del settore delle telecomunicazioni, è stato ricevuto in gran segreto a Palazzo San Giacomo. Un incontro di un'ora, durante il quale Bassolino lo ha anche messo in contatto con la segreteria del ministro del lavoro Bersani per accelerare la pratica.

Dopo i canadesi della Northern Telecom, dunque, la nuova proposta arriva da Ravenna. Spiega Maioli: «Io ho bisogno di un capannone, di un deposito e di

dieciotto giovani napoletani tra ingegneri e tecnici qualificati. Li porteremo a Ravenna per un corso di sei mesi nei servizi televisivi e poi si partirà con la sede di Napoli».

Un imprenditore arrivato a Ravenna nei giorni della guerra tra clan. E pronto a investire proprio nella zona calda, l'area orientale.

«Napoli - ribatte Maioli - non è solo camorra. Io sono innamorato di questa città. Certo, sono un piccolo imprenditore, ma fornisco servizi alla Rai e a Mediaset. Ho bisogno di ampliarmi e non posso assumere centinaia di persone, certo, ma dieciotto giovani possono comunque trovare posto da noi».

L'Ulivo attacca la giunta regionale: “In tre mesi può e deve sbloccare i finanziamenti già in bilancio”

“Rastrelli investa 2000 miliardi”

di PAOLO RUSSO

Il centrosinistra dà cento giorni a Rastrelli. In tre mesi «può e deve» spendere duemila miliardi. Può e deve sbloccare i finanziamenti già in bilancio. E se il presidente della giunta regionale sarà al fianco di Bassolino e dei sindacati il 20 marzo, allora lo sciopero generale «dovrà essere l'occasione per fissare impegni e scadenze per lo sviluppo».

Quasi un ultimatum. I gruppi regionali del centrosinistra scrivono ai segretari di Cgil-Cisl e Uil. Ma la lettera ha un altro indirizzo: palazzo S. Lucia. E qui, dove oggi Rastrelli incontrerà il presidente del gruppo parlamentare di An Giuseppe Tatarella, che «sono parcheggiati duemila miliardi». Dopo le polemiche dei giorni scorsi, il governatore oggi sarà investito dei gradi di plenipotenziario di Alleanza nazionale per il Mezzogiorno. Il caso si chiude in famiglia. Tatarella e Rastrelli discuteranno in sala giunta (ore 17) dell'azione di governo della destra al Sud, a partire dai successi programmatici ottenuti finora dalla giunta regionale nel campo delle infrastrutture e della spesa dei fondi comunitari. Il documento

(rifondazione), Giovanni Grasso (ppi), Fulvio Vettori (verdi), Tommaso Casillo (si) e Giovanni Snammero (ud) incalza il presidente Rastrelli proprio sulla grande occasione che la Regione può svolgere sui temi dello sviluppo. Come? Innanzitutto «scongelandole» le risorse. «Ci sono», spiega Nino Daniele - duemila miliardi da spendere subito. Sono una cifra enorme se solo si considera che l'Agenzia per il Mezzogiorno di cui tanto si parla, alla fine avrà in dotazione 3 mila miliardi da assegnare all'intero Mezzogiorno. Il nostro è discorso che vuole essere costruttivo, uno stimolo per stringere i tempi e utilizzare le risorse già disponibili».

Il documento firmato dai partiti del centrosinistra che sono all'opposizione in consiglio regionale, illustra nel dettaglio tutte le capitolazioni da sbloccare. Innanzitutto la procedura «di sponda» (l'intervento su progetti già avviati) del piano operativo plurifondo Fesr, relativi alle infrastrutture. Vale 650 miliardi. Poi sono inutilizzati 400 miliardi dei fondi Cipe destinati alle aree depresse, 500 miliardi della legge 80, e 350 per l'edilizia agevolata. Inoltre, nel bilancio della Regione, sono disponibili altri 400 miliardi da utilizzare per opere pubbliche e soprattutto per far partire i patti territoriali.

gionali; dotare la Campania di un moderno sistema di smaltimento dei rifiuti in linea con le normative europee e il decreto Ronchi. «Sarebbero migliaia le nuove occasioni di lavoro», sostengono i partiti dell'Ulivo. Poi le leggi. «Non possono più attendere - scrive il centrosinistra - la legge per il Giubileo, quella per l'istituzione dei distretti industriali, quella per l'agenzia di protezione ambientale, la legge per i lavori di pubblica utilità e quella per l'istituzione dell'agenzia regionale di promozione turistica. Altri 2.200 miliardi sono bloccati ai capitoli che riguardano i fondi per l'edilizia sanitaria. Sul fronte della politica per il lavoro «si possono finanziare - affermano i capigruppo dell'Ulivo - le 5 mila borse di lavoro non coperte dai finanziamenti nazionali, o i prestiti d'onore». Le conclusioni del documento inviato ai sindaci e rivolto al presidente Rastrelli, sono una precisa scadenza. Cento giorni, «un impegno straordinario che possa rappresentare una visibile inversione di tendenza e una maggiore

Fondi Cipe destinati alle aree depresse

politica per il lavoro «si possono finanziare - affermano i capigruppo dell'Ulivo - le 5 mila borse di lavoro non coperte dai finanziamenti nazionali, o i prestiti d'onore». Le conclusioni del documento inviato ai sindaci e rivolto al presidente Rastrelli, sono una precisa scadenza. Cento giorni, «un impegno straordinario che possa rappresentare una visibile inversione di tendenza e una maggiore



Nino Daniele

segue dalla prima di cronaca

La sterzata di An verso...

Ci preme sottolineare che si è proposto che i fattori di ritardo vengano posti sul tavolo di una conferenza permanente dei servizi e delle infrastrutture e degli strumenti finanziari. Un tavolo intorno al quale dovranno tra gli altri sedere da un lato lo Stato e, dall'altro, le otto regioni meridionali insieme ad alcuni grandi comuni delle aree metropolitane, tra loro «consorziate». E che, senza attendere statuti speciali, basterebbe si convenzionassero tra loro per offrire sufficiente massa critica alla politica nazionale, ai servizi alle produzioni, alla offerta sui mercati. Mentre i fattori di sviluppo - quelli legati alle potenzialità geoeconomiche e geopolitiche del ruolo eurocomediterraneo, tutto da sviluppare, del Mezzogiorno - dovranno essere governati attraverso il sostegno alle identità da riscoprire e valorizzare perché diventino davvero capaci di competere e, forse, vincere la sfida della globalizzazione.

Venti sono stati, dopo le analisi, i punti su cui indirizzare le nuove politiche di An per il Mezzogiorno. Essi si collocano per lo più sul versante di nuove strumentazioni idonee - attraverso i sistemi di produzione - significativi delle sue specificità posi-

offerta e con questa lo sviluppo economico. Ma del tipo di quello connotato strettamente con la crescita della occupazione, non solo qualificata ma informata e partecipe dei processi produttivi e dei loro concreti risultati di mercato. Come - ad esempio - con la adozione di forme contrattuali di «lavoro compartecipato» che rappresenti la risposta più alta e più nuova in termini politici, economici e sociali alle istanze di flessibilità.

Ma la questione vera che da Verona è emersa e però anche un'altra: il Mezzogiorno, non si salverà mai senza i meridionali. E questo vale anche per qualunque tavolo, a quattro o quarantatré, che fosse aperto senza di loro.

Lo diciamo in vista di imminenti mirabolanti aperture ed annunciati salvifici effetti di tavoli e conferenze che, in mancanza di progetti, di risorse private, di procedure agili, di contesti infrastrutturali e soprattutto, senza la volontà degli italiani del Mezzogiorno non serviranno mai a nulla.

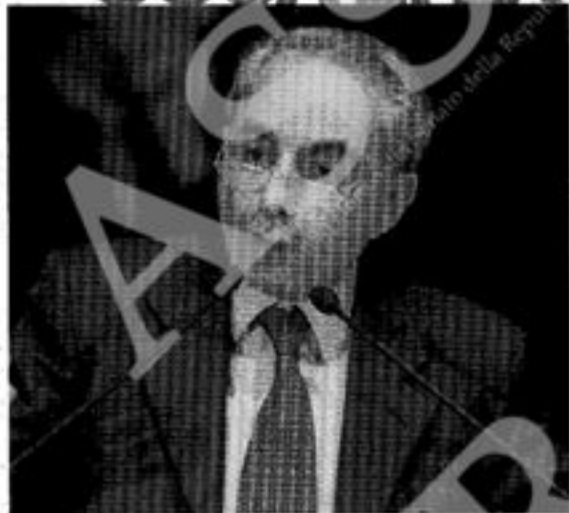
E' a loro, solo a loro, con una accresciuta consapevolezza e con un nuovo senso di responsabilità, che tocca mettersi - finalmente - in cammino.

INTERVISTA

COSA 2. LA CAUTELA

Gli esclusi
«Non soltanto Amato, ma anche una fetta importante del socialismo. E poi non bisogna rompere i ponti con Rifondazione»

Il futuro
«Fin qui c'è stata enfasi. Occorre saper trovare risposte adeguate alle grandi trasformazioni di questa fine millennio»



Giuliano Amato durante il suo intervento. A destra Francesco De Martino con Achille Occhetto



«Programma, sfida per la futura unità»

De Martino mette in guardia: restano fuori troppi pezzi

TITTI MAURONE

D'ALEMA ha convinto Francesco De Martino, grande vecchio del socialismo italiano, ma non lo ha conquistato del tutto. «Apprezzo la sua idea che la casa comune della sinistra abbia una identità socialista», dice il professore, «ma vorrei che se fossero coinvolti anche molti socialisti rimasti fuori, e non solo Amato. Sono che neanche con Rifondazione si dovrebbero rompere i ponti. Mi sembra inevitabile, non foss'altro che per questioni di rapporto di forze, che la componente Ds abbia un ruolo essenziale, de-

coerente ex segmenti del Psi, offrendosi la presidenza. Io gli ho detto che non ho mai desiderato presidenza del genere, ma soprattutto la mia età che non mi permette più certi viaggi. E poi, che influenza può avere il punto di vista di un uomo di quasi 91 anni, che di contributi ne ha già dati l'ora è uscito, da sinistra, questo libro "Interventi sulla sinistra italiana", che ho scritto con Zevi? è il tipo di contributo che preferisco dare. Certo, seguo questa vicenda perché mi interessa e mi riguarda. Mi colpisce un po' di enfasi di troppo. Io non avrei parlato di Stati generali della sinistra, perché la storia insegna che quel-

scelta esaltante. Vorrei dire a D'Alema che non penso che la tradizione socialista si possa identificare con una persona. Devo capire ancora che cosa è la rappresentazione di Craxi. Né condivido la tesi dei due tempi quaresimali: secondo me già nel '76, quando assunse la segreteria, erano implicati i suoi errori successivi. Al di là di una responsabilità giudiziaria vera o presunta, Craxi non ha capito che il Psi avrebbe avuto una trasformazione profonda, volente o nolente, e che costoro avrebbero condotto questo processo. Se si fosse tenuto presente ciò - che era, modestamente, il mio punto di vista - forse si sarebbe svi-

scolta adeguata a mutamenti che sono il frutto delle scoperte scientifiche applicate alle nuove tecnologie. All'aumentato potere dell'uomo sulla natura non corrisponde un aumento del benessere diffuso, mentre invece nascono nuove differenze sociali ed economiche. Ci sono poi le nuove frontiere della bioetica, ci sono le sfide poste dalla difesa dell'ambiente...»

Il verde cento professori se fosse andato a Firenze, e avesse parlato di queste cose, sa che gela...

«In molte cose avrebbero definito le mie posizioni da conservatore, ma a me non sarebbe importato. Ecco, in fatto di ri-

L'ANALISI DEL DOTTOR SOTTILE

«Mai più guerre tra noi» Le condizioni di Amato per scendere in campo

DALL'INVIATO A FIRENZE
GIULFO FIORE

Osservava il cantiere. Scruterà l'evoluzione dei lavori. Non sarà tra i costruttori della «Cosa 2» ma neanche milita sotto altre bandiere. Giuliano Amato decide di non indossare casacche, di non infilarsi in nessuno dei disappigli parrotti della diaspora socialista e nemmeno nella libreria della sinistra del duemila dove deflatisi socialisti non solo non è più un tabù ma, anzitutto, produce anche emozione. Festa alla fine. «Per quanto mi riguarda, vi propo di capirmi, non avrà altro impegno ma neppure ruoli politici né finta dimessa sino a quando non sapremo offrire al socialismo europeo l'apporto comune del socialismo italiano». Sono queste le parole con cui si congeda, tra gli applausi, dal Palazzo Soderini. Quindici minuti in tutto il suo intervento che, un'abile diplomazia, ha calato dentro una discussione sul futuro dell'Europa consentendogli di saltare alla tribuna degli Stati generali della sinistra pur senza essere tra i soci fondatori della nuova formazione.

del socialista di Gianni De Michelis, quelli che giurano a Costiga e ritengono più convenientemente accompati nei territori politici. Infine raggiunge Firenze per la tavola rotonda ma anche per ascoltare quello che ha da dirgli D'Alema.

Strano destino, il suo. Tra gli eredi del Psi ricorre appassito e nemmeno un bravo quando - lo farà riammissione volte - parla dei socialisti, europei ed italiani, rivendicandone i meriti nella costruzione di un'Europa democratica e ancorata ai principi di giustizia. Tra i suoi ex compagni di partito ascolta qualche fischio anche quando illustra la sua speranza: «In modi diversi stanno tutti cercando la stessa cosa, la cosa socialista, e alla fine il grande risultato dovrà essere quello di ritrovarci. Dove? Forse tra i Democratici di sinistra? «Se davvero in questi tre giorni si è avviato un cantiere aperto una soluzione positiva è nelle nostre

«Non avrò altro impegno finché non offrirò l'apporto del socialismo italiano»

mani». Ma è presto per dirlo. Certamente non pensa a ricostruire piccoli partiti che, alla fine, cederebbero il primato del «socialismo a sinistra». Invece occorre «superare questo scoglio». La ricetta è semplice e complicata insieme: «Tutti dovranno prima o poi accettare che solo attraverso grandi formazioni politiche sarà possibile ambigliare quelle tensioni centrifughe assorbendole entro più robuste identità collettive». Amato chiede a D'Alema di fare la sua parte: «C'è una parte che spetta a ciascuno, una parte fatta di coraggio ed unità, ma una parte non piccola spetta a chi al momento è nella posizione più forte perché per il più forte l'unità non rischia mai di diventare un'illusione».

Il dottor Sottile, lascia la tribuna accingendosi all'riano lungo un anno.

...privatizza...
 ...a con un...
 ...public...
 ...olti riman...
 ...ministro...
 ...Antonio...
 ...he le «pu...
 ...orientate...
 ...rofitto de...
 ...sua volta...
 ...miravorevole a smantellare gli...
 ...attuali criteri di nomina, Mario...
 ...Landolfi, responsabile di An...
 ...per l'informazione, che accusa...
 ...la Rai dell'Ulivo di fare tutto...
 ...tranne che un servizio pubbli...
 ...co: «Per l'audience arrivano a...
 ...spettacolarizzare i pedofili».
 ...L'allusione è al programma...
 ...di Raitre, quello sul processo al...
 ...killer di bambini, Luigi Chiatti,

...abusi sui minori, violenze».
 ...Francesco Storace dichiarar...
 ...«Qualcuno dovrebbe pagare» e...
 ...convoca una riunione urgente...
 ...Per concludere il giro, si scaglia...
 ...contro la proposta di trasfor...
 ...mare la Rai in una «holding»...
 ...Citando Patty Pravo, Storace...
 ...dichiara: «Sarebbe una «pazza...
 ...idea».
 ...C. Laz.

...come una trasmissione...
 ...ne culturale fatta, dico...
 ...per dire, sul modello di...
 ...quella scientifica di Pie...
 ...ro Angela. Pollini, Sino...
 ...poli chiedono più musi...
 ...ca e buona musica...
 ...Hanno ragione. Però...
 ...non c'è l'ombra di un...
 ...parto...».
 ...Avrebbe davvero vo...
 ...luto Maurizio Costanzo...
 ...alla Rai?

...fenomeno andrebbe...
 ...spiegato e offerto con...
 ...larghezza al pubblico...
 ...senza infingimenti...
 ...Questa è un'operazione...
 ...culturalmente sana. E...
 ...poi stiamo attenti a...
 ...una trasmissione che è...
 ...parte del patrimonio...
 ...Rai. Non scordo il pro...
 ...cesso Cusani, Tangen...
 ...topoli, Priebke...».
 ...Paolo Conti

gi il leader ppi ne parla anche con Maccanico, Del Turco e Boselli

Divismo di Marini

vo. E Di Pietro rappresenta solo se stesso»

ansa già a una «sua» Cosa bianca

...nta a sostituire il duo...
 ...odi-Veltroni?». «Lo so»,...
 ...sorriso il premier, la...
 ...di stucco l'inter...
 ...cuttore che intendeva...
 ...vocarlo bonariamente...
 ...odi invece ha dato un...
 ...lore politico alla battu...
 ...e ha proseguito nel suo...
 ...gionamento: «Il cammi...
 ...del governo sarà tran...
 ...illo fino al...
 ...ngresso del...
 ...talia nell'Eu...
 ...ma da quel...
 ...mento si...
 ...veranno. A...
 ...Pietro an...
 ...ebbe trovata...
 ...occupazione...
 ...per evitare...
 ...e faccia dei...
 ...nni. Qualco...
 ...di simile a...
 ...and'era mi...
 ...stro». Quale...
 ...rà il ruolo di «Tonino»...
 ...n si sa. Prodi è convinto...
 ...e Di Pietro «andrà...
 ...anti» con l'idea dei...
 ...ppi parlamentari, e...
 ...lo staff del premier non...
 ...sintonia sul «che fare»...
 ...l'ex pm: Micheli lo vor...
 ...be lasciar «bollire» in...
 ...rlamento mentre Parisi...
 ...è propenso a riportar...
 ...nel governo.

...to il premier a cambiare...
 ...strategia. Così, in questi...
 ...giorni, Prodi ha detto a...
 ...più interlocutori di essere...
 ...«favorevole alla nascita...
 ...della gamba di centro del...
 ...l'Ulivo». Ma non intende...
 ...ancora esporsi per non es...
 ...sere considerato una sorta...
 ...di «traditore» dell'Ulivo...
 ...se si muovesse per primo...
 ...infatti, mette...
 ...rebbe spalle al...
 ...muro il suo vi...
 ...ce, Veltroni, in...
 ...grave difficoltà...
 ...dinanzi al pro...
 ...getto di D'Ale...
 ...ma. Ecco...
 ...perché Prodi...
 ...rimane al co...
 ...perto, anche se...
 ...due giorni fa —...
 ...prima perso...
 ...nalmente al te...
 ...lefono, poi at...
 ...traverso il suo sottoseg...
 ...retario, Parisi — avrebbe...
 ...trovato un compromesso...
 ...con Marini: Prodi rinun...
 ...cia al progetto di partito...
 ...democratico e il Ppi rin...
 ...uncia all'idea di chie...
 ...dere a Prodi un suo ingresso...
 ...nel partito. L'obiettivo è...
 ...creare la federazione di...
 ...centro composta da catto...
 ...lici, laici e socialisti.

...forte e per quella data...
 ...primavera '98), conside...
 ...rata ancora «a rischio ele...
 ...zioni», potrà offrirsi come...
 ...leader del centro dell'Ul...
 ...vo. Sarà quasi una mossa...
 ...obbligata a sentire il coo...
 ...rdinatore del Ppi, Soro...
 ...perché «a quel punto il...
 ...premier, anche se forte...
 ...non potrà rimaner da solo...
 ...troppo a lungo. Lui, come...
 ...i sindaci, è destinato a fa...
 ...re il secondo giro a Palaz...
 ...zo Chigi».
 ...Ma non è tutto così faci...
 ...le, perché D'Alema può...
 ...contare al centro su un...
 ...guastatore del calibro di...
 ...Di Pietro. Che può muo...
 ...versi fin da ora. Per dirlo...
 ...con Bertinotti il problema...
 ...è che oggi Prodi può esser...
 ...solo il tessitore del cen...
 ...tro, ma non il leader. E...
 ...Prodi non vuole che il lea...
 ...der del centro diventi Di...
 ...Pietro: i due si sopportano...
 ...a vicenda».
 ...Ma non andavano d'a...
 ...more e d'accordo Prodi e...
 ...Di Pietro? Allo stesso mo...
 ...do in cui andavano d'ac...
 ...cordo Prodi e D'Alema...
 ...«Non capisco perché at...
 ...tacchi il governo», diceva...
 ...in questi giorni il premier...
 ...infastidito dalle sortite...
 ...del segretario del Pds...
 ...«Non vuole mai darmi ret...
 ...ta», diceva in questi gior...
 ...ni il segretario del Pds...
 ...«Si stanno posizionando...
 ...in vista delle partite futu...
 ...re», commentava ieri il...
 ...leader di Rifondazione...
 ...Qualcosa accadrà.



Romano Prodi

...Questi per Prodi sono...
 ...o dettagli. Il problema...
 ...ttico che vede apparire...
 ...orizzonte è la nascita...
 ...la «Cosa due», che è...
 ...to di morte del partito...
 ...nocratico. Insomma, è...
 ...ccelerazione impressa...
 ...D'Alema che ha indot-

...Ma Prodi non ha fretta...
 ...di diventare il leader del...
 ...la «Cosa Bianca»: vuole...
 ...attendere non solo la na...
 ...scita della «Cosa Due» di...
 ...D'Alema, vuole soprattutto...
 ...incassare l'ingresso del...
 ...l'Italia nell'Euro. A quel...
 ...punto sarà politicamente

...Francesco Verderami

Palazzo & Dintorni

Sondaggio: i giovani scontenti del premier

Come giudicano Prodi i giovani italiani? Male. Il 68 per cento contestano al premier di aver fatto «poco» e il 23 per cento di aver fatto «niente» per trovare una soluzione al problema del lavoro. E questo uno dei risultati di un sondaggio del settimanale «Donna Moderna» (eseguito dalla Swg). Il 54 per cento degli intervistati ha detto di aver avvertito un cambiamento rispetto ai governi precedenti, contro il 40 per cento che ha dato parere negativo, ma quasi il 50 per cento degli intervistati rimprovera a Prodi «di non capirli».

Piccoli, sabato a Roma per «rifondare la Dc»



Il ritorno della Dc da ieri ha una data: il prossimo sabato 29 novembre. Ha l'obiettivo di rifondare il Partito della Democrazia cristiana, infatti, l'assemblea che si terrà tra due giorni a Roma, al centro congresso Frentani, organizzata da Flaminio Piccoli (foto) ex segretario Dc e presidente dei 4 movimenti sorti per «unire» chi ha fatto parte della Dc

Di Pietro: il centrosinistra batterà il Polo 4 a 0

«L'Ulivo vincerà 4 a 0 con il Polo alla fine della tornata di consultazioni elettorali», è la previsione di Antonio Di Pietro. Parlando a Monza, in un comizio a sostegno del candidato dell'Ulivo alle elezioni comunali, Ambrogio Moccia, ex magistrato, il neosenatore ha detto che «per adesso il 2 a 0 è già assodato: al Mugello abbiamo vinto noi, alla prima tornata delle amministrative noi abbiamo fatto il 2 a 0 e ora in Sicilia e ai ballottaggi faremo il 3 e il 4 a 0. Dalla parte del Polo c'è un gruppo dirigente che pensa solo agli affari suoi».

Il vecchio De Martino bocchia la «Cosa 2»

La Cosa 2 non piace a Francesco De Martino. «È un progetto — dice l'ex segretario del Psi in una intervista a «Cominform» — che capisco poco. Una cosa è riunire tutte le forze della sinistra da Rifondazione ai socialisti sparsi, un'altra cosa è un partito in cui possono stare tutti. L'idea di Veltroni che vuole trasformare l'internazionale socialista in una internazionale di tutti i democratici, con miscuglio di valori ed ideali, non può passare». Perplesso e contrariato dall'anziano leader socialista anche sulla Bicamerale: «La politica non può ridursi alla scelta dei leader».

12 gennaio p.
Repubblica 13.XI.92

"Napoli di nuovo capitale". Francesco De Martino ad honorem nell'ordine dei legali E l'ex presidente Leone scrive a Landolfo

L'AUSPICIO perché «migliorino i rapporti» tra magistrati e avvocati viene espresso dal senatore a vita Francesco De Martino, che stamane a Castelcapuano sarà iscritto nell'albo d'onore dei legali. Mentre in un lungo messaggio inviato al presidente del Consiglio dell'Ordine forense, Francesco Landolfo, l'ex presidente della Repubblica Giovanni Leone fa sapere che non potrà partecipare alla cerimonia con Scalfaro, cui porge tuttavia «un deferente saluto». Leone si dice «orgoglioso perché Napoli tornerà per un'ora ad essere capitale», sollecita la costituzione del museo storico dell'avvocatura a Castelcapuano, ricorda con nostalgia «l'introduzione nel tempio laico di Castelcapuano con il rito del sacerdozio laico, il 12 ottobre 1926». Leone cita i suoi maestri, Enrico De Nicola e Eduardo Massari.

De Martino ringrazia i colleghi: «Devo soltanto alla loro benevolenza l'onore di essere considerato come avvocato militante, mentre a differenza di coloro cui sono associato il mio solo titolo è di essere iscritto all'albo da oltre sessant'anni, dalla mia prima giovinezza, allorché

facevo pratica nello studio di Enrico De Nicola. Ben presto - ricorda il senatore - scelsi un'altra strada. A Castelcapuano sono tornato solo per adempiere a un impegno civile a difesa della parte civile per l'assassinio dell'avvocato Pasquale Cappuccio, in un processo in cui era tra gli imputati Raffaele Cutolo. Negli ultimi anni più volte ho espresso la mia grande preoccupazione per lo stato della giustizia in Italia e a Napoli, in particolare per l'antagonismo tra avvocati e giudici che spesso è andato oltre la normale contrapposizione tra le parti. Si tratta di due pilastri fondamentali per l'esistenza stessa di una giustizia in uno Stato democratico - avverte De Martino - e ho espresso l'auspicio per il miglioramento dei rapporti. Non posso che rinnovarlo. Quanto a me - conclude - ho sempre considerato l'avvocatura come una garanzia di libertà e confesso di aver pensato ad essa in tempi difficili come a un porto nel quale rifugiarsi in caso di tempesta». E qui probabilmente il senatore allude al periodo fascista e agli scontri tra sinistra e centrismo nei primi anni '60, con Scelba. (o.r.)



Uno dei padri della democrazia analizza il voto. «Grazie al sindaco siamo diventati un grande laboratorio del nuovo»

«E' la riscossa di tutta la città»

De Martino: «Gli elettori hanno investito su Bassolino per ricostruire»

NAPOLI — «Sono contento per Bassolino, ma sono contento soprattutto per Napoli che ha riconquistato la coscienza di essere una città rispettata». Francesco De Martino, uno dei padri nati della democrazia italiana, ha vissuto con grande partecipazione questa competizione elettorale. «Ora si può lavorare per il futuro di Napoli, la città ha rilanciato la testa e ha dimostrato con il voto di aver ritrovato la fiducia in se stessa».

Il professore ci ha ritrovato nello studio della sua abitazione napoletana, in via Aniello Palmieri. Questa casa gli è cara come quella di Italcalt («Il passaggio segnò un momento, ma una sacralità infusa nel tempo trascorso in casa. Alla mia età bisogna prendere la vita come viene») e quando, qualche anno fa, il proprietario minacciò lo sfratto lui si oppose con grande fermezza. E vinse. Nel suo studio nulla è cambiato, resta solo la gabbia dei canarini: «Nessuno più si prende cura di loro e ho dovuto finanziare al loro diciannovesimo anno. Mi teneva compagnia nello studio e nella

confezione con queste sottili esplosioni di sensazioni».

Cerchiamo una lettera più analitica del voto. Quali è il motivo più forte che ha spinto i cittadini a esportarsi così? Oltre il carisma indotto di Antonio Bassolino, oltre i meriti personali sul campo sfidando i tabù storici della città, c'è tutto questo c'è una ragione più convincente?

«Ci ho pensato anch'io, dopo aver ascoltato dati in televisione. E credo di poter dire che l'idea di fondo è che la gente di Napoli ha capito che un buon sindaco è una buona amministrazione non possono trasformare il mondo in un solo giorno. Ed allora hanno deciso di investire su Bassolino votandolo come in un plebiscito. Può sembrare una risposta banale, invece credo che arrivi alla radice delle ragioni del successo».

Fare gli elettori hanno anche capito che Bassolino ha dimostrato grande autorevolezza, e altrettanta autonomia, nel rapporto con il governo centrale.

«C'è anche questo, certamente, ma il problema del rapporto con Roma esiste

discernibile nella strada del rinnovamento, ma al posto anche l'altro grande problema nostro dal voto di domenica: la debolezza sempre più evidente della opposizione».

La coalizione di centro destra, chiediamo, ha subito una sconfitta che va oltre il dato, già di per sé disastrosi, dei numeri. Vogliamo parlarne?



Francesco De Martino, novanta anni, ex segretario del Psi

l'illusione: la passata questa componente ha sempre giocato un ruolo importante nel scenario napoletano. Si poteva prevedere il fallimento di fine millennio?

«Qui la risposta è più difficile perché bisogna tenere conto delle costanti oscillazioni della storia napoletana. Le quattro giornate sono un evento straordinario che poteva preludere ad una grande stagione della democrazia, ma il clima ed il fronte della rivolta sfuma rapidamente e Napoli diventa una città più monarchica perfino di Torino. Quello fu un'altra deriva che tornò nella stagione di Achille Lauro la sua espressione più bassa. Il Comandante autorizzò lo scempio paesaggistico, ma non fu il

dipende dai giovani apprezzano la sua sensibilità su questo tema e aspetto fiducioso che si concretizzi in un impegno concreto. Il problema dei problemi, a mio avviso, resta sempre il rapporto con il Governo centrale. Roma è ancora troppo distante, bisogna incalzare i ministri e costringerli a rispettare il patto».

Allora, ha fatto bene Bassolino a intensificare gli incontri con Giorgio Napolitano? Qualcosa ha indotto che all'ombra del Vesuvio sia nata una nuova corrente: quanto credito dà a queste interpretazioni?

«Non è più tempo di coerenze. O, almeno, con pieno rispetto che l'assetto futuro del Psi o di quel partito nuovo di cui tanto si parla,



Giorgio Napolitano

«Napolitano fa bene a seguire da vicino la lotta alla criminalità. È la sfida più importante di questa amministrazione»

solo a decidere e a realizzare poi la colata di cemento che sfregò il processo più bello del mondo. Tutta la città volle quella vengenza e lo dimostrò il fatto che quando il Partito socialista impostò tutta la campagna elettorale sugli scempi edilizi dovette innescare una sconfitta umiliante e la lista di Lauro ebbe la maggioranza assoluta».

La destra, comunque, ha avuto anche dei nomi di grande statura politica e morale.

«L'ultimo è stato indubbiamente Benedetto Croce

prevedo la presenza di correnti o di altri fantasmi del passato. Appreso, invece, i contatti più frequentati con il ministro dell'Interno. Il Comune deve lavorare per creare le condizioni per lo sviluppo economico e sociale e la lotta alla delinquenza, piccola e grande, è fondamentale. Questa città è una sorta di Far West nel quale il diritto alla sicurezza delle persone non è garantito. Se si affronta questa emergenza, dopo tutto diventerà più facile. Un'altra questione scottante è la moralizzazione della burocrazia».

L'INTERVENTO

E dalle urne nacque il popolo senza voce dei non rappresentati

Giuseppe Cola, non un giurista qualsiasi, ma il presidente degli industriali campani, bruciato otto sull'ora dei contratti An-Forza Italia; Ermanno Corsi, presidente dell'Ordine dei giornalisti; idem, Vittorio Sparbi, che i due «partiti-guida» del Polo che fu avrebbe potuto mettere d'accordo

ancora un libro del corpo elettorale a Napoli come in Campania e nel poter si era pronunciato contro il plebiscito fu troppo ansioso: tanto da creare sicuramente problemi prossimi venturi nello stesso schieramento plebiscitario.

Si può dire che alla Caporetto dei dirigenti

del Polo, ha corrisposto il Paese del popolo delle libertà economiche, civili, culturali, messe obiettivamente a repentaglio dall'anarchismo elettorale, affidate alle stesse intenzioni dei vincitori.

Caporetto

dei dirigenti del Polo

corrisponde

il Paese della società

«liberista»

Caporetto

dei dirigenti del Polo

corrisponde

il Paese della società

«liberista»

Caporetto

dei dirigenti del Polo

ri, commercialisti, professionisti, intellettuali che rifiutano ottimamente di «mettere la testa a Partito», sotto la politica di fondamentalismo dirigista praticato dal governo e dai poteri, sono oggi, naturalmente dopo quattro anni, privi di rappresentanza politica «veritiera» esattamente come i sindacati francesi. «L'ultimo Bonissimo» da cui il termine «Jacques» nella Francia per-rivoluzionaria del Settecento.

Contro questa popolazione rittorta di idee ed interessi liberati e libertari, non addomesticabile «modernamente» attraverso il «confitto

«La Regione è bloccata da risse legate all'esercizio del potere. La vicenda dei Cardarelli lo ha dimostrato»



Antonio Rastrelli

lettura».

Professore, si arrabbia se diciamo che lei ha portato fortuna a Bassolino?

«Mi arrabbio solo perché non credo a queste cose. Ma, sinceramente, solo i di-

stretti e va affrontato con la giusta determinazione. In questo caso le ragioni della lacerazione sono tutte da codificare. La politica economica del governo deve tornare a essere

21.7.97

MA NOI SOCIALISTI RISORGEREMO

Lello Marra
BOSCOREALE

Ho avuto occasione di leggere sul «Mattino» la bellissima intervista ad uno dei Padri viventi del Socialismo italiano, il sen. F. De Martino. Ebbene da giovane socialista, pur nutrendo un certo rispetto per il vecchio professore, debbo purtroppo far osservare che non tutto quello che ha asserito può essere condiviso.

Per esempio quando ha replicato che il Midas forse fu una congiura per lui, diversamente io dico che non è stato così. Allora De Martino dovette dare le dimissioni perché il Psi da lui guidato perdeva consensi e militanti giorno dopo giorno, aveva quasi raggiunto il minimo storico; e dalla base bussava l'esigenza di una forte ondata di rinnovamento palinogenetico. Nenni diceva «Rinnovarsi o perire». Così, seguì l'avvento di Craxi e compagni e continuammo a sperare.

Il partito allora riprese intensamente la sua attività politica, grazie al ritrovato gusto della militanza e grazie al cambio di rotta che ci portò verso una nuova ondata di consensi. Poi è successo quello che tutti conosciamo. Ancora non lo si può condividere quando alla domanda sui plausibili tentativi di ricostituzione del vecchio Psi, lui ha espressamente replicato «Quello che è finito è finito». Un'ennesima doccia fredda. Il nostro impegno oggi, è concentrato tutto in un laborioso ed intenso lavoro riorganizzativo dell'area socialista, uno sforzo che va sostenuto e incentivato.

Più forte sarà la presenza di un' incisiva formazione socialista che poggi le proprie radici storiche in una coerente e sperimentata cultura riformista, più certezza acquisterà il nostro progetto autonomista per il riscatto di una secolare tradizione, ahimé! ora seppellita sotto una coltre di falsità e di indifferenza.

Egregio senatore, le speranze di noi socialisti non si sarebbero ridotte al lunicino se ad opporsi ci fossero state persone della sua

portata, invece siamo rimasti orfani, senza padre e senza casa, ma ciò che ci rincuora è la perycacia di quanti si stanno attivando in questo ambizioso progetto che purtroppo vive ancora su di un terreno poco ubertoso.

7 maggio 97
Rep. Comm.

170
**Il complotto
De Lorenzo**

Francesco De Martino
Roma

Leggo su «Repubblica» del 3 maggio, pagina della cultura, nella rievocazione del complotto De Lorenzo e della battaglia condotta da «L'Espresso», che per riprendere la collaborazione con i socialisti la Direzione pose loro un autentico ultimatum: «Una nuova edizione del centro-sinistra sarebbe stata pensabile solo se il Psi avesse avuto la forza e la volontà di tagliare le teste calde di Riccardo Lombardi e Antonio Giolitti». E successivamente: «La via era spianata per la riedizione di un centro-sinistra annacquato, senza teste calde come Lombardi e ministri scomodi come Giolitti».

Le cose non stanno così. Vi fu certo uno scontro politico tra democristiani e socialisti, in seguito al quale vi furono modifiche rispetto al precedente. Il nuovo testo non fu approvato nella Direzione del Psi dal gruppo, che faceva capo a Lombardi, e questo indusse Giolitti che era ministro a rifiutare di riassumere l'incarico. Ma nella Direzione si fecero tutte le pressioni possibili, perché egli ritornasse nel governo. Ho narrato queste vicende nel mio libro «Un'epoca del socialismo», pubblicato nel 1983, p.294. Nella rievocazione si tace del fatto che io, in quel tempo segretario del Psi, fui sentito come testimone a difesa nel processo contro Scalfari, nel quale tra l'altro dissi di avere riferito a Nenni, vicepresidente del Consiglio, quel che mi aveva comunicato Pasquale Schiano sul generale De Lorenzo. Inoltre non vi è alcun accenno all'azione da me svolta per fare inserire nel programma del governo Rumor l'impegno di accettare che sul caso si procedesse ad un'inchiesta parlamentare, impegno che venne mantenuto.

Delle vicende di quel tempo ho del resto parlato diffusamente proprio in una lunga intervista su «Repubblica» del 4 dicembre 1990 p.11 (Gianni Corbi) ed in un articolo su «l'Unità» del 6 gennaio 1991. I due interventi furono provocati dalla scoperta che si era fatta dell'esistenza della Gladio avvenuta molti anni dopo degli eventi 1964-1968. Era naturale che si ponesse la domanda se minacce ai socialisti fossero pervenute anche da questa organizzazione o dalla conoscenza della sua esistenza.

Ogni mercoledì in omaggio con Repubblica

Musica

Concerti, anticipazioni, recensioni di dischi, interviste esclusive...

Ogni mercoledì in omaggio con Repubblica

Musica

Concerti, anticipazioni, recensioni di dischi, interviste esclusive...

Cultura

131

COMLOTTO AL QUIRINALE TRASEGNE DE LORENZO

Il 13 maggio del 1967 un deputato socialista non di primissima fila saliva alla tribuna di Montecitorio per pronunciare, in un'aula disattenta e semideserta, un discorso esplosivo. Era in corso un dibattito sui servizi segreti, reso necessario dalle gravissime irregolarità che erano state scoperte da una commissione d'inchiesta presieduta dal generale Aldo Beolchini.

Forse senza valutarne a pieno tutte le conseguenze l'onorevole Luigi Anderlini rivelò che nell'estate del 1964 il Sifar (Servizio informazioni delle Forze Armate) aveva predisposto tutte le mosse necessarie per realizzare un golpe autoritario: «Abbiamo corso tutti il rischio di vivere, nel 1964, una notte come quella che hanno vissuto gli uomini politici in Grecia».

Che significato bisognava dare a quelle affermazioni così inquietanti? Per accertarlo Lino Jannuzzi, uno dei pochissimi giornalisti che avevano assistito alla seduta, avvicinò l'onorevole Anderlini per avere qualche chiarimento. Le spiegazioni sul tentativo di golpe nell'estate del 1964 fornite dall'onorevole Anderlini furono dettagliate e cariche di significati minacciosi. Al punto che uno Jannuzzi molto eccitato tornò alla redazione dell'Espresso annunciando di avere tutti gli elementi per un clamoroso scoop.

La materia era però delicata. Personaggi potenti erano chiamati direttamente in causa: da Aldo Moro a Pietro Nenni, da Antonio Segni a Giuseppe Saragat, dal generale Giuseppe Aloja a Giovanni De Lorenzo. Pubblicare subito, o aspettare ulteriori conferme? Eugenio Scalfari, direttore del giornale, era decisamente favorevole alla pubblicazione. Altri consigliavano invece una maggiore prudenza.



La materia era delicata e coinvolgeva molti personaggi potenti. Le reazioni, prevedibili, furono sdegnate, poi Scalfari pubblicò un'intervista a Parri intitolata: "Ecco le prove"

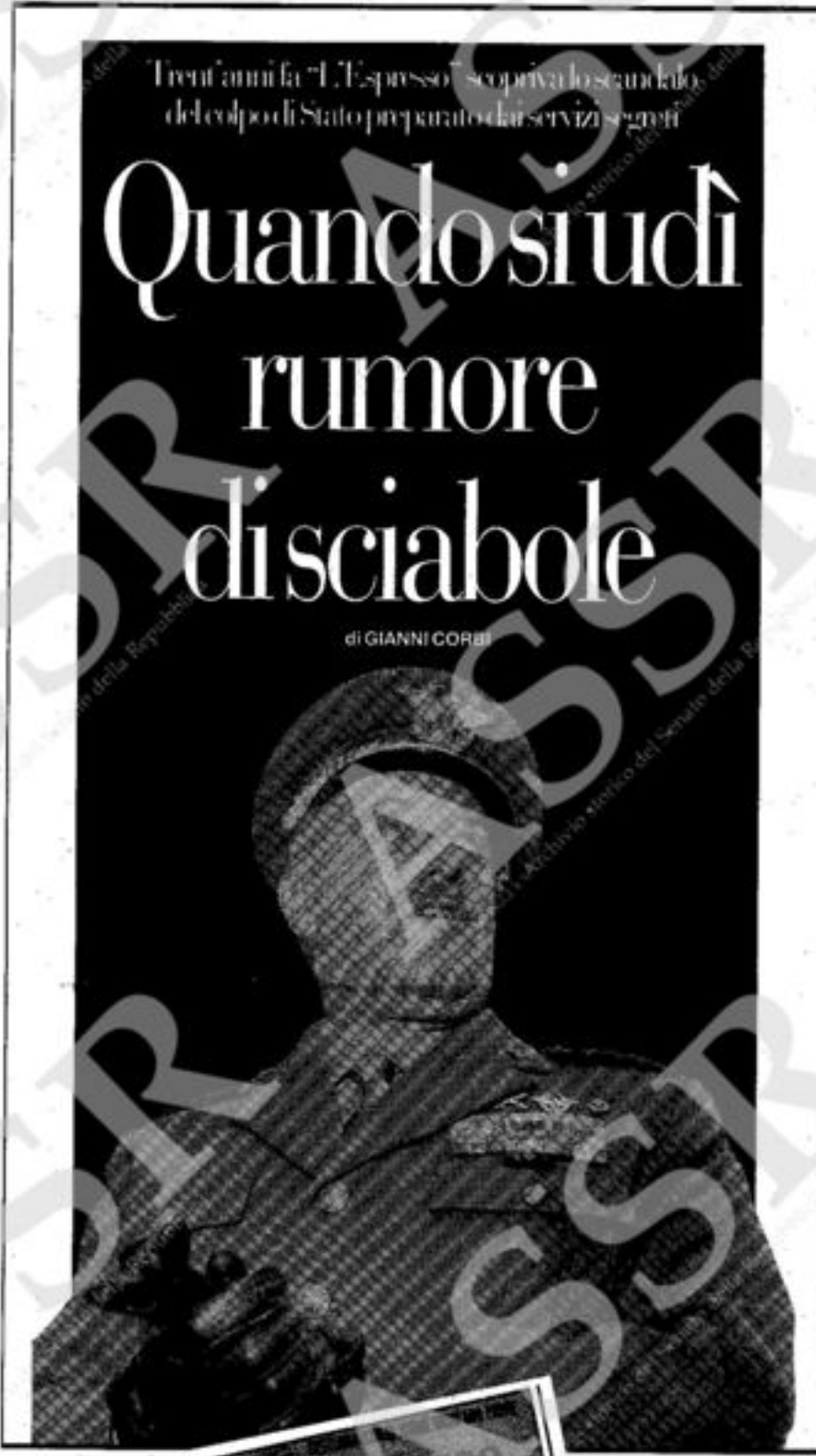
Quando il primo articolo di Jannuzzi uscì (10 maggio 1967) col titolo «Complotto al Quirinale - Segni e De Lorenzo preparavano un colpo di Stato» l'impressione e lo sconcerto furono notevoli. L'incipit dell'articolo era diretto, esplicito, denso di particolari: «Il 14 luglio del 1964 fu la giornata più calda dell'anno: 36 gradi all'ombra. Due generali di divisione, undici generali di brigata e mezza dozzina di colonnelli, in piedi, impettiti sull'attenti, stipati nella stanza del comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, sudavano...». Calmo e severo, nonostante fosse il più grasso e il più sudato di tutti, il comandante generale, Giovanni De Lorenzo, stava concludendo il rapporto agli ufficiali: «Stiamo per vivere ore decisive. La nazione, tramite

la più alta autorità (il presidente della Repubblica Antonio Segni, n. d. r.) ci chiama e ha bisogno di noi. Dobbiamo tenerci pronti per gli obiettivi che ci verranno indicati».

Poi, dopo questa allarmante premessa, si passò alla parte operativa: «Generali e colonnelli presero posto sulle poltrone, depositarono i berretti e presero visione, con maggiore comodità, dei particolari della operazione». Uno dei punti essenziali del piano consisteva nella occupazione delle sedi dei partiti, nell'arresto di esponenti politici non solo di sinistra, e nel loro

concentramento in alcune località predeterminate. Le località fissate per il «concentramento» erano Genova, Napoli, Palermo, mentre la destinazione finale era la Sardegna.

La gravità dei fatti era così enorme da apparire incredibile. Anche per questo l'attacco contro L'Espresso e contro la sua direzione, accusata di scandalismo e di sensazionalismo, fu violento. Un Saragat (presidente della Repubblica



Trent'anni fa "L'Espresso" scopriva lo scandalo del colpo di Stato preparato dai servizi segreti

Quando si udi rumore di sciabole

di GIANNI CORBI

succeduto a Segni) particolarmente indignato, prima ancora che il numero dell'Espresso comparisse in edicola, inviò al suo predecessore un telegramma in cui si respingeva «con indignazione questa vergognosa speculazione».

Ma prima di procedere nella ricostruzione del caso Sifar, e del processo L'Espresso-De Lorenzo che ne seguì, è necessario descrivere il clima in cui maturarono quegli avvenimenti, ed in particolare la crisi politica della caldissima estate del 1964.

Il 4 dicembre del 1963 i socialisti erano entrati fisicamente, col governo Moro, nella famosa «stanza dei bottoni». Una stanza che secondo Nenni era completamente priva di pulsanti e di potere reale. Pochi mesi dopo, nella primavera del 1964, quell'esperienza di governo era già in crisi. Destra moderata e autorevoli ministri della Dc proclamavano che così non si poteva andare avanti e che l'Italia correva verso il precipizio per le velleità «rivoluzionarie» dei socialisti. In particolare queste riforme erano oggetto di attacchi concentrati da parte della Confindustria e di tutti i settori moderati della Dc. Nell'ordine, erano la nazionalizzazione dell'energia elettrica,



ritenuta d'acconto d'imposta sugli utili distribuiti dalle società.

Il 26 giugno del 1964, in un clima politicamente sempre più torbido e inquieto, cadde il primo governo di centrosinistra. La condizione posta dalla Dc ai socialisti per riprendere il cammino comune era in realtà un ultimatum. Una nuova edizione del centrosinistra sarebbe stata pensabile solo se il Psi avesse avuto la forza, e la volontà, di tagliare le «teste calde» di Riccardo Lombardi e di Antonio Giolitti.

trale, il Psi fu costretto a scegliere. Accettare gli «ukase» della Dc, oppure... Oppure significa, disse Nenni, imboccare un tunnel alla fine del quale s'intravedono soluzioni conservatrici, e forse autoritarie. E per la prima volta l'anziano leader socialista fece balenare l'idea che oscure forze, italiane e straniere, si stavano mobilitando per spostare a destra l'asse della politica.

Le trattative si svolsero nelle torride stanze di Villa Madama. Il 14 luglio i colloqui si interruppero. Il giorno dopo Nenni annotava nel suo diario: «Giornata interlocutoria mentre è riunita la direzione della Dc...». Egli non sapeva, proprio mentre scriveva quelle righe, che il generale De Lorenzo era stato convocato dal presidente Segni e si stavano mettendo a punto i piani per l'eventuale golpe autoritario.

Il 16 luglio fu la giornata decisiva. Aldo Moro, dopo ore di discussioni infocate, ebbe un cedimento fisico. Nenni annotò: «Di fronte all'evidente malessere di Moro, che era al limite delle sue forze, si è deciso di rinviare tutto al domani». E aggiunse una notazione significativa riguardante l'onorevole Mariano Rumor, allora potente leader delle opposizioni:

Sotto il titolo, il generale De Lorenzo; a sinistra, Antonio Segni; in basso, la copertina dell'«Espresso» che denunciava il complotto

mite della disgregazione, dopo di che non ci sarà posto che per lo scontro diretto tra destre e comunisti senza nulla in mezzo».

Nenni non poteva saperlo, ma proprio in quella giornata decisiva il «prostrato» Moro e Mariano Rumor avevano avuto un lungo, decisivo, riservatissimo, e ancora oggi un po' misterioso colloquio col generale Giovanni De Lorenzo e con i presidenti dei gruppi parlamentari democristiani.

Alle tre del mattino del 17 luglio l'accordo fu finalmente varato. La via era spianata per la riedizione di un centrosinistra molto annacquato, senza «teste calde» come Lombardi e ministri scomodi come Giolitti. Dirà Nenni per spiegare il suo comportamento: «La sola alternativa che si è delineata sarebbe stata un governo di destra nei cui confronti il ricordo del luglio 1960 sarebbe impalidito».

Il rischio di un governo di destra come quello del 1960

Nenni avvertiva confusamente il «balenar di sciabole» anche se nessuno poteva immaginare, in quelle movimentate giornate, che i piani del generale De Lorenzo fossero in una fase così avanzata. Il 9 luglio come risultò dai vari processi De Lorenzo aveva già chiesto l'autorizzazione di richiamare carabinieri in congedo. Ed erano pronti gli aerei, le navi, le basi dove trasportare e rinchiudere le persone «potenzialmente pericolose». Esattamente quanto L'Espresso aveva raccontato. Di diverso c'era solo che il piano definito «E.S.» (Emergenza S) era in realtà il «Piano Solo» messo in opera dal generale Giovanni De Lorenzo.

Le reazioni, come abbiamo detto, furono pesanti. Le smentite sdegnate si susseguirono a ondate successive. All'interno della redazione dell'Espresso si vissero giornate di trepidazione. Come reagire? Finalmente, ad allentare la tensione, comparve sul numero del 17 maggio 1967 un articolo liberatorio. Era intitolato: «Ecco le prove». Ferruccio Parri, in una provvidenziale intervista con Eugenio Scalfari, confermò punto per punto le gravi accuse contro De Lorenzo. Ed in particolare che nel luglio del 1964, nel pieno della crisi di governo, erano state predisposte misure eccezionali di ordine pubblico.

Ne nacque un grande caso nazionale. In due processi decine di generali, ministri, sottosegretari, grand commis dello Stato, sfilarono davanti ai giudici per dare testimonianza delle deviazioni del Sifar e delle attività dei servizi segreti. Il primo dei due processi si concluse nel marzo 1968, con la condanna di Jannuzzi e Scalfari a un anno e quattro mesi di reclusione.

Due anni dopo, nel secondo processo, L'Espresso fu invece assolto con formula piena avendo ampiamente dimostrato le accuse rivolte al generale Giovanni De Lorenzo. Nella sentenza di condanna del generale, emessa il 12 maggio 1970, i giudici della prima sezione del Tribunale di Roma affermavano di aver raggiunto la certezza giuridica che nella primavera del 1964, per iniziativa del Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, era stato elaborato un piano militare all'insaputa delle autorità politiche che in uno Stato democratico sono poste a presidio degli interessi della collettività. - Archivio Storico

Così il capitolo del Sifar e dei

Carlo Vergani
intervista di Manuela Grassi

La nuova longevità

Le scoperte della medicina per prolungare e migliorare la nostra vita.

MONDADORI

Il leader del Pds al dibattito dei gruppi parlamentari della Sinistra democratica aperto da Salvi

D'Alema: «Se fallisce la Bicamerale anche la legislatura è a rischio»

Invito a tenere aperto il dialogo. Due insidie: c'è chi per bloccare le riforme ricatta il governo e chi vuole usarle per liquidarlo. Critica all'appello del 59 sulla bozza Boato. «Ero garantista anche prima che Berlusconi scendesse in campo».

Gli effetti del voto sulla Bicamerale

Riforme in bilico Cauto Berlusconi: faremo la nostra parte Cossutta rialza il prezzo

De Martino: condivido il no alle larghe intese

Francesco De Martino, senatore a vita iscritto al gruppo della Sinistra democratica, condivide esplicitamente le riserve negative all'ipotesi delle larghe intese, dice «con fermezza» da Massimo D'Alema, da Walter Veltroni, da altri esponenti del Pds e dal presidente del Consiglio, Romano Prodi. «Se qualcosa del genere avviene», scrive De Martino al capigruppo della Sinistra democratica, Cesare Salvi e Fabio Mussi, «sarebbe un'operazione trasformistica senza precedenti con conseguenze distruttive per la democrazia e la credibilità della sinistra».

Francesco De Martino si schiera anche contro un'eventuale soluzione di tipo presidenzialista in Bicamerale, ed anzi al modo come il dibattito si è venuto svolgendo in commissione ha rafforzato le mie convinzioni e fornito nuovi argomenti. L'anziano leader socialista riconosce che l'esigenza di

ROMA. Se il presidente della bicamerale dovesse dimettersi, il giorno dopo il centrosinistra non starebbe meglio. Non avertendo le riforme, né il governo e, forse, neppure la legislatura: è una platea particolare quella che, poco prima di mezzanotte, sta ascoltando Massimo D'Alema. Il segretario del Pds e presidente della bicamerale conclude quattro ore di discussione sulle riforme che hanno impegnato l'Assemblea dei gruppi della Sinistra democratica, sulla base di un rapporto di Cesare Salvi.

La parte finale del suo intervento D'Alema la dedica ai temi della giustizia, riferendosi ai due documenti contro la "bozza Boato" firmati da 59 senatori e da 55 deputati dell'Ulivo. Il segretario giudica buffo e grottesco che deputati e senatori si «aiutopeppino», considerato che saranno loro stessi ad approvare o a bocciare le proposte di riforma. E così raccomanda un po' di prudenza a tutti, anzitutto che non ci sono intese sottobanco e definite se stesso garantista non dell'ultima ora («Lo ero anche prima» - così ha sottolineato - che Silvio Berlusconi si dedicasse alla politica).

La preoccupazione di D'Alema sembra quella di raffreddare le tensioni, di consigliare il respiro tem-

po, perché il processo riformatore è appena agli inizi e il momento che sta attraversando la bicamerale è delicato e importante. Quindi, prudenza e disponibilità al dialogo. Parola d'ordine: ammorbidire il campo dalle eccitazioni. E ripetere: non abbiamo concepito piano segreto stipulati pattoncini.

Il presidente della bicamerale appare fiducioso sull'esito del lavoro della commissione per le riforme, ma non nasconde i rischi politici di questo passaggio. Due soprattutto: da una parte i noia sulla vita del governo per bloccare le riforme o condizionarle nel senso minimalistico che questa è l'alternativa; dall'altra l'uso delle riforme per scardinare gli equilibri di governo (e questo è il centrodestra). Conseguenza? Mentre in campo una complessa azione per evitare il cortocircuito governo-riforma.

Sono le stesse preoccupazioni adombrate da Cesare Salvi, soprattutto con riferimento al dopo elezioni amministrative: il rischio, cioè, di un irrigidimento del Polo e del settore più conservatore della maggioranza. Salvi espone con ricchezza di informazioni lo stato delle elaborazioni per i quattro capitoli di riforma che interessano la bicamerale: la forma di Stato, la

forma di governo, la coesistenza della legge elettorale al Parlamento, le garanzie, quali, anche la giustizia).

Su questi punti D'Alema interviene a lungo. Fa il punto forte dichiarando ai parlamentari della sinistra democratica che ha sottoscritto il documento con la bozza Boato, invitando alla prudenza, disponibilità e dialogo. Personalmente - aggiunge - non vedere con dispiacere una sezione disciplinare del Csm composta da sottogovernatori, magistrati e politici.

Passando alla forma di governo e della Bicamerale, il presidente della Bicamerale critica quei professori che si «improvvisano politici» e pongono mediazioni sulle riforme. D'Alema ribadisce che si è sempre identificato con il governo del primo ministro hanno fatto del doppio turno nel collegio proporzionale e con la soglia di sbarramento bassa per il futuro potrebbe aumentare. Non spetta ai professori indicare mediazioni, fa capire D'Alema, ma a questi delegati alcuni sono in anticipo.

Osserva ancora D'Alema che c'è in giro un «grande disprezzo» per la politica, per i politici e per il nostro mestiere. Vuol dire che

non faranno i costituzionalisti. Sulla forma di governo il segretario della Quercia aggiunge che è necessario tener conto delle preoccupazioni del Polo.

Fra i diversi interventi, quello di Claudio Petruccioli che invita ad avere più coraggio nelle riforme sulla giustizia: in Italia - secondo l'esponente «ultravioletta» - è impossibile un vero riformismo nella giustizia perché si rischia di essere criminalizzati, essendo questo settore in premere emergenza. Elio Veltroni ha invece criticato le posizioni espresse da Helena defenendole «inaccettabili ed equivocate». Ferrara aveva fatto appello al senso di responsabilità dei parlamentari quando si fanno dichiarazioni pubbliche.

Su questo punto c'è stato un botta e risposta tra Migone e il responsabile giustizia della Quercia. Ancora Migone auspica che i vertici del Pds ribadiscano con «chiarezza» che il successo della Bicamerale non venga «battuto» con nuovi equilibri politici. Ma a questo proposito D'Alema è puntiglioso: nella commissione non ci sono accordi sotto banco ma nessuna questione, né tantomeno sulla giustizia.

Giuseppe F. Minnelli

La riforma prevede anche il difensore civico e il ricorso diretto dei cittadini alla Consulta

Giustizia, Boato presenta la nuova bozza Ma in Bicamerale ancora non c'è accordo

Concorso interno per passare da giudice a pm, tre quinti di magistrati in un Csm diviso in 2 sezioni distinte.

ROMA. Ad una chiave la domanda è: influiranno i dati elettorali sui lavori della bicamerale? Nell'Ulivo sperano di no e c'è chi, come Ferruccio Spada, lo sherpa del Pds per la legge elettorale e la forma del governo, insiste nel dire che tutto va bene. Ma intanto Arnaldo Cossutta, presidente di Rifondazione comunista, sottolinea: «L'elettorato ha detto che la nostra proposta conta di più». Cioè i voti di danno più peso per far passare la nostra proposta, il Polo, dall'altro canto, è un po' sbalordito. Berlusconi permette opposizione dura al governo, ma aggiunge che in Bicamerale il centrodestra farà la sua parte. Se poi la commissione dovesse lasciare i poteri di cui D'Alema ha parlato nella riunione dei gruppi parlamentari della Quercia lunedì sera - il peso della responsabilità sarà diverso, non tanto rispetto al presidente D'Alema, ma a questa o quella parte politica che contribuirà a farla fallire», conclude Berlusconi. La forza Italia ci sono decisamente opinioni diverse sulla storia di salute della commissione: per Giuliano Urbani il risultato elettorale non modificherà più di tanto le cose, se non si è evidenziata la dipendenza della maggioranza da Rifondazione. Per questo, insiste, sarebbe utile un accordo parlamentare senza il quale non si faranno passi in avanti.

Giorgio Napolitano è di opinione opposta. «La commissione è incoerente. Voi sapete quanto mi sono battuto e mi batto per le riforme, ma con dolore continuo a pensare che le riforme si possono anche non fare, se non ci sono le condizioni». Il prof è davvero sconosciuto. Primo pomeriggio, corridoio di Montecitorio. Passa D'Alema e Rebuffa. «Buongiorno». Passa D'Alema e Berlusconi. «Buongiorno». Una predazione, piagnucolosa precisazione, il solito «buongiorno e poi, citando Zavattini e - Mita»

ma vuole il doppio turno con collegi uninominali, ma senza l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, che potrebbe ad un sistema tripolare, con un secondo turno con candidati dell'Ulivo, del Polo e della Lega. Insomma non sta bene per niente il Polo che insiste, anzi per dirlo con Amadori di An, non deflette da questa posizione: elezione diretta del capo dell'esecutivo (non importa se premier presidente della Repubblica), ballottaggio a livello nazionale tra due candidati, come nel sistema semipresidenziale alla francese (formata Saragat); oppure, subordinata, attraverso l'elezione del premier con assegnazione dei seggi ai candidati al primo turno che si trascinano il premio di maggioranza (formata Barbera, che D'Alema aborrisce).

Formale, formale per addetti ai lavori.

La verità è che da un lato c'è il Polo che tiene un doppio turno senza garande, perché, dice, il Pds è più bravo ad aggregare, mentre il centrodestra non potrebbe mai farlo a destra con la Lega. Poi c'è D'Alema che vuole il Carroccio rientri in gioco e infatti ha proposto, per il ballottaggio, non i primi due candidati più votati al primo turno, ma chi supera la soglia del 7% dei consensi. E c'è dall'altro lato Rifondazione che vuol constatare, con i suoi voti, non solo nell'aula di Montecitorio, ma anche nelle scritte di governo. Spiega Spada: «D'Alema ha spiegato che per ora si deve parlare solo di forma di governo, non di legge elettorale che ha due momenti distinti: la definizione dei principi per gli obiettivi da raggiungere e le forme per realizzarli. Ora stiamo al primo livello». L'accordo, per ora, si dovrebbe raggiungere sull'obiettivo della semplicità, con un sistema politico, sulla bipolarizzazione e sull'e-

SEN. DE MARTINO

considerare bene il da farsi, giacché il rischio è mortale. La Bicamerale, invece di rappresentare il principio di un rinnovamento del nostro Paese, diviene una doppia camera mortuaria.

Craxi e Amato

Enrico Manca
Roma

Nel numero di «Repubblica» di sabato 8 febbraio, la ricostruzione dei rapporti tra Craxi e Amato che viene fatta nelle didascalie sotto le foto dal titolo «Vent'anni insieme» si presta a una precisazione e sollecita una riflessione.

La precisazione: Giuliano Amato si avvicinò a Craxi ben prima del 1982. Infatti nel 1976 Amato faceva parte del gruppo che nel Psi si raccoglieva attorno ad Antonio Giolitti. Dopo che al Comitato centrale del Mida non passò la candidatura di Giolitti alla segreteria, bensì quella di Bettino Craxi, il gruppo ruppe, di fatto, le righe. Amato mantenne, per qualche tempo, una posizione critica verso il segretario entrando, in qualche modo, anche in sintonia politica con quella parte del partito che poi, al congresso di Torino, avrebbe condotto una opposizione aperta alla linea di Craxi, e cioè: chi scrive, e lo stesso Francesco De Martino, una volta superato il trauma del Mida.

Ma proprio in vista del congresso (Torino, marzo 1978) Craxi, che aveva già stretto un'alleanza con Claudio Signorile, cui si era affiancato Giorgio Ruffolo, preoccupato della forza dell'opposizione sumata oltre il 35 per cento, offrì ad Amato e al gruppo degli ex giolittiani di collaborare con lui. Amato, superando le riserve critiche, accettò divenendo ben presto il «teorico» del craxismo. È pur vero che, come ricorda «Repubblica» nel corso del 1979, nella fase di in-

certezza che si aprì per la rottura fra Craxi e Signorile — che, alleati, avevano vinto il Congresso di Torino —, Amato assunse una posizione critica ed attendista. Ma poco dopo, avendo Craxi battuto, dopo Manca anche Signorile, ed essendo diventato il leader incontrastato del partito, ogni incertezza venne superata. Da quel momento Giuliano Amato diventa il più fedele consigliere di Craxi, il suo più convinto sostenitore, il suo più intelligente collaboratore e fiduciario, nel Governo e nel Partito.

La riflessione: colpisce il fatto che proprio alcuni tra quelli che furono tra i più stretti ed intimi collaboratori di Craxi, di cui hanno condiviso politica e gestione, onori ed oneri, ab-

biano accettato in questi anni, senza ribellione alcuna, che l'eredità complessiva del Socialismo italiano fosse demonizzata e gettata in un canto, e con le loro scelte attuali mostrino di considerare addirittura chiusa la partita. Colpisce parimenti il fatto che, al contrario, altri socialisti, che con Craxi hanno avuto un rapporto «lascio», dialettico e anche critico, si battano oggi per far tornare a vivere un Partito socialista sia pure profondamente rinnovato, per rivendicare il diritto ad una esistenza autonoma ed il rispetto della sua storia complessiva.

Non è solo una questione, pur legittima, di orgoglio ferito o di difesa di una storia collettiva e individuale. Si tratta, piuttosto, di una questione di

consapevolezza politica che riguarda non solo il passato ma anche il futuro. Il progetto, in sé giusto, di costruire una grande forza della Sinistra europea che si candidi in quanto tale al governo del Paese, potrà realizzarsi, in modo vitale, solo se la cultura e la storia del riformismo socialista e liberale potranno tornare autonomamente ad esistere, raccogliendo gli elettori dispersi nell'astensione o «parcheeggiati» in altre formazioni a loro non congeniali. L'on. D'Alma, che mostra grandi e legittime ambizioni strategiche, dovrebbe sapere che la scorcioia di un revival frontista alle soglie del Duemila rende più faticoso e improbabile il cammino e più incerto l'obiettivo.



UN PREMIO PER ROMANITÀ AD ALF. Una curiosa immagine di Ray Charles, Muhammad Ali e dell'attore Sidney Poitier durante le prove al Radio City Music Hall di New York per la consegna del quinto Espy Award, il premio che la rete tv Usa Espn consegna ai personaggi significativi dello sport.

Roma Indipendenza 11/b - 00187 - Roma - Fax: 49021923 - Internet: www.palombelli.repubblica.it oppure la.repubblica.it o repubblica.it

la Repubblica

Fondatore Eugenio Scalfari

Elio Magra, direttore responsabile
Mauro Bane, Antonio Pardo, Giovanni Valentini, vicedirettoni
Alfredo Del Lucchese, caporedattore centrale
Angelo Rinaldi, art director

Gianni Corbi, garante del lettore

Editoriale «la Repubblica» S.p.A. ROMA - Piazza Indipendenza, 11/b

Consiglio di amministrazione:

Fredalberto Carlo Caracciolo

Amministratore delegato: Marco Benadato

Consiglieri: Giulia Maria Crespi, Rodolfo De Benedetti, Sergio Breda,

Pierluigi Ferraro, Milvia Fiorani, Franco Girard,

Luigi La Nave, Paolo Mancinelli, Alberto Milia,

Piero Ottone, Andrea Piana, Vittorio Ripa Di Meana

Direttore generale: Paolo Del Pino

Vicedirettore generale: Giancarlo Turini

Redazione Milano: 20144 via G. De Alessandri 11, tel. 02/490381

Redazione Torino: 10123 via Roma 305, tel. 011/5185611

Redazione Bologna: 40131 via Parmigiani 5, tel. 051/8400711

Redazione Firenze: 50125 via Maggio 35, tel. 055/26005

Redazione Napoli: 80121 piazza dei Martiri 56, tel. 081/483111

Redazione Genova: 16121 via XX Settembre 41, tel. 010/57421

Tipografia e stampa: Soc. Tip. Ediz. Capoluna ROMA

Piazza Indipendenza, 11/b e via della Magliana, 331

Trasmissione in fascicolo:

Bari - Tridato Litotampa srl, Via Severo Milla, 2, Zona Industriale
Cattolica - T.I.M.E. srl, viale Gobbi da Pordenone, 80
Bologna - S.A.E.C. s.r.l. - via del Tappezziere 1 - Pedemonte Dughano (MI) -
S.A.G.E., via Nazario Sauro, 18 - Sassari - «La Nuova Sardegna» S.p.A.,
via Porcellana, 8 - Livorno - Edit. Il Tirreno / Coop. Libera Stampa, via
dell'Artigliano - Roubaix (Francia) - «Nord Eclair» S.A., rue du Caire, 15/21

REGISTRAZIONE TRIBUNALE DI ROMA N. 16064 DEL 10-10-1975

Certificato ADS
n. 3173 del
13-12-1996



Abbonamenti
ITALIA (c.a.p.
n. 1120000 -
Roma): anno
(nona, decem-
bre) L. 380.000
(96 numeri),
L. 420.000 (sol
numeri de
«la Repubblica»
ed un numero
de «il lunedì
de la Repubblica»
Arretrati:
un numero arretrato
costa il doppio
dell'anno prezzo di
testa.

In edicola di
«il lunedì de
la Repubblica»
del 10 febbraio
1997 + costo di
332.500 copie

Sanato dalla Repubblica - Arcipubbli

CONDUCE
LUI

«Il programma di Berlusconi è un liberismo privo di principi
Chiede solo mano libera per gli imprenditori»

«La sinistra e l'opposizione»

SINISTRA
Cacciari
dà l'assalto
al Pds

A. G.
ROMA

«Le preoccupazioni di Scalfaro sul governo Berlusconi rimangono inatte - dice Erella Salvato, Rifondazione comunista - questa coalizione travolge le regole del gioco». «Berlusconi pensa che la politica sia la complicazione di cose semplici. Per questo chiede solo mano libera in politica economica. Non spiega il suo programma, come invece farebbe un qualsiasi venditore di stoffe della sua azienda», argomenta il pidessino Claudio Petruccioli. La verde Carla Rocchi parla di un governo che ha badato più alla lottizzazione di incarichi e programmi che a «mettere le persone giuste al posto giusto». I richiami alla questione ecologica come puro equilibrio tra natura e economia fatti dal presidente del consiglio non convincono. I Verdi annunciano una dura opposizione. Rino Seri, Rifondazione comunista, smonta l'impianto programmatico di Forza Italia, Lega e Alleanza nazionale. Poi aggiunge che una «confederazione della sinistra» all'opposizione può far procedere la necessaria unità di tutte le forze progressiste. La sinistra mostra la sua determinazione, cerca di delineare un proprio percorso unitario non facendosi ricattare da chi pensa che una battuta di arresto di Berlusconi al senato potrebbe far precipitare verso nuove elezioni.



Silvio Berlusconi e Gianfranco Ferrarini foto ap

«L'unità dei progressisti è la condizione per battere la nuova destra». Parla Francesco De Martino, senatore a vita

ALDO GARZIA
ROMA

FRANCESCO De Martino, storico del diritto romano, segretario del Partito socialista fino al '76, anno che avvia l'era di Bettino Craxi, senatore a vita. È toccato a lui introdurre la riunione unitaria dei gruppi della sinistra che lunedì pomeriggio ha messo a punto la strategia dei progressisti nel dibattito al senato sulla fiducia al primo governo di Silvio Berlusconi. Per età e esperienza ricopre il ruolo di grande patriarca della sinistra a palazzo Madama.

Nella riunione dei progressisti lei ha posto con forza il tema di una riforma della legge elettorale maggioritaria. Come mai?

Quella legge non ha semplificato il panorama politico, ha riprodotto tutti i vizi del vecchio sistema. Non ho mai condiviso la posizione di chi a sinistra insisteva solo sul cambiamento delle regole. Il governo di Berlusconi è fondato sulla logica delle coalizioni, a sinistra c'è un'articolazione di gruppi che la legge uninominale

non ha cancellato. Ecco, allora, che dobbiamo porci il problema di una modifica di quelle regole elettorali. Va almeno introdotto il principio del doppio turno, sapendo che una legge elettorale non è il toccasana di tutti i problemi di un sistema politico. Berlusconi non ha il consenso della maggioranza degli italiani, ma solo un numero di seggi assegnato da una legge maggioritaria. Il tema della rappresentatività del suo governo non è risolto.

Qual è la priorità sociale su cui la sinistra può riorganizzarsi per risalire la china?

A me pare che la principale priorità sia l'occupazione. Occorre delineare politiche economiche in grado di aggredire questo problema che ha ormai dimensioni europee. Il governo di Berlusconi propone le usuali ricette del liberismo che sono state sconfitte in altri paesi.

E sul piano più direttamente politico?

Continuo ad auspicare la massima unità della sinistra. Io auspico, se non un partito unico, almeno un unico movimento dei progressisti articolato in più opzioni.

E' d'accordo con chi guarda a un «partito democratico» come alla soluzione di tutti gli impasse della sinistra?

No, non sono d'accordo con quella proposta. Non so davvero cosa sia quel «partito democratico» di cui parlano in molti. Personalmente guardo ai modelli dei partiti laburisti e socialdemocratici degli altri paesi d'Europa. La sinistra italiana continua a rappresentare un'anomalia nel contesto della sinistra europea. Nei partiti laburi-

sti o socialdemocratici non c'è un piatto unanimità: in quelle forze c'è un'ampia articolazione di posizioni e culture.

Una «confederazione» tra tutte le forze della sinistra potrebbe dare una risposta immediata al bisogno di unità che lei sottolinea con forza?

La «confederazione» può essere un primo passo. Se non avanza l'unità della sinistra, rimarremo sempre al di qua del problema. La battaglia politica è come la guerra: bisogna attrezzare gli eserciti per combatterla. Occorre prendere atto che Pds e Rifondazione comunista - lo ha dimostrato l'esito delle recenti elezioni - sono i partiti della sinistra che conservano un forte radicamento sociale. Le altre componenti del nostro schieramento sono perlopiù forze di opinione. Ogni ipotesi unitaria deve partire da questi dati di fatto.

Che effetto le fa occupare, almeno al senato, il ruolo di patriarca della sinistra?

Non posso ovviamente fare grandi progetti. Tra pochi giorni avrò 87 anni. Sono un po' imbarazzato ad essere in campo e in prima fila alla mia età. Devo ringraziare Francesco Cossiga che, nominandomi senatore a vita, ha voluto richiamarmi all'attività politica. Avevo deciso di ritirarmi, non avrei mai immaginato di tornare alla politica attiva. In questi giorni mi limito a suggerimenti che mi derivano dall'esperienza.

Cosa l'ha colpito nel discorso programmatico di Berlusconi?

Il liberismo fuori dal tempo che chiede semplicemente di lasciar fare agli imprenditori il loro mestiere senza alcun vincolo sociale.

Anche Reagan e Thatcher hanno provato a seguire quella linea e sono stati sconfitti. È un liberismo privo di principi che fa tornare a prima di Adam Smith.

Qualcuno, anche a sinistra, pensa che sarebbe meglio lasciare via libera a questo governo al senato, dove pure ha una maggioranza risicata...

Mi auguro che il governo venga battuto dal voto di palazzo Madama. Se invece passerà con un lieve margine di consenso, Berlusconi dovrà cercare nuovi agganci al centro sapendo che un'intera legislatura non può durare con questi rapporti di forza. A quel punto meglio nuove elezioni con una nuova legge elettorale.

Questa nuova destra italiana è un fenomeno passeggero?

Dipende dall'opposizione di sinistra, dalla capacità che avremo di aggregare un fronte sociale. C'è però il rischio che il ciclo di questa nuova destra duri a lungo, come è avvenuto in Gran Bretagna e come può accadere in Francia.

Come giudica una sinistra italiana in cui la componente socialista è così ridotta nel numero e nel peso politico?

Provo grande amarezza per questo risultato. Non avrei mai immaginato che gli errori compiuti da Craxi avrebbero condotto quasi alla scomparsa del Partito socialista. Devo aggiungere che non ho mai gioito per le sventure di Craxi. Lui non è il solo responsabile di questa situazione. Molti, dentro e fuori il partito, ne hanno esaltato la politica per poi abbandonarlo al suo destino rinnegandolo. Sono proprio loro a farmi pena. Li trovo ripugnanti.

Ma sul dibattito dei progressisti interviene - seppure a distanza - Massimo Cacciari, sindaco di Venezia. «Se mi lasciano in pace io sono il più buono e il più tranquillo del mondo. Ma ci sono sfide alle quali non posso non concorrere», dice in un'intervista a «Sette», il settimanale del «Corriere della sera» che sarà in edicola domani. La sfida è ovviamente quella per la leadership del Pds («i leader trombati sono trombati», dichiara Cacciari riferendosi ad Achille Occhetto). Secondo il sindaco di Venezia, «la sinistra dev'essere decisamente federalista, perché il vecchio stato centralista è una figura, un'immagine del passato». Per Fabio Mussi e Franco Bassanini l'autocandidatura di Cacciari alla guida della Quercia «è legittima, ma inopportuna». «Da semplice iscritto al Pds - aggiunge Mussi - io voto subito contro».