127. 1.7

FAX

da Francesco De Martino Napoli 5784855

A Senatore Michele Sellitti
Presidente Gruppo Socialisti-Laburisti Senato Fax 06/6706[illegible]2980

Leggo su giornali proposta riforma costituzionale presidenzialista avanzata da Spini ed attribuita Laburisti. Chiedo che il Gruppo esprima pubblicamente sua dissociazione.
Tale proposta è contraria migliore tradizione socialista,solo interrotta periodo segreteria Craxi.Che vi sia aggiunta la richiesta del doppio turno non cambia sostanzialmente la natura delle cose.
Pubblicamente e ripetutamente mi sono espresso in senso contrario riforme in senso presidenzialista,che giudico molto pericolose per la democrazia italiana in particolare nelle presenti circostanze storico-politiche.
Per dovere di lealtà devo comunicarti con rincrescimento che se diversa fosse la posizione del Gruppo verrebbero a mancare le ragioni per le quali diedi la mia adesione con l'inevitabile conseguenza delle mie dimissioni dal Gruppo

Ti invio molti cordiali saluti

Tuo Francesco De Martino



Senato della Repubblica - Archivio Storico

ESSISTI

Gruppo Progressisti-Federativo

Camera dei Deputati

Via Uffici del Vicario, 21 - 00186 ROMA - ☎ 06/67603604 - 67603557
fax 06 6791604

data
date

da
from On. Vitale Spini

a
to Sen. Prof Francesco De Martino

messaggio
message Urgente

pagine 3 inclusa la presente
pages *included this cover*

In caso di cattiva ricezione si prega di telefonare al numero 06/6760 3664
In case of bad reception pray of phone to this number

RICEVUTO DA : 6791604

2

Senato della Repubblica - Archivio Storico

INV. DA:CAMERA DEPUTATI :14-11-95 : 11:30 : PROGRESSISTI-FED. -

127.1.8 14.XI.95

Camera dei Deputati

Sen. Francesco De Martino
S.a.

Caro Francesco,
chiedo di ricevere delle spiegazioni sull'atteggiamento di politica istituzionale che stai tenendo.

Ribadisco la mia assoluta avversità a ogni ipotesi di presidenzialismo all'Americana (capo dello stato e primo ministro nella stessa persona) sia all'elezione diretta del primo ministro (semplicemente rispetto sia al capo dello stato che al parlamento stesso).

Sono invece, e da tempo, disponibile ad una riforma "alla francese e tedesca". Dovrebbe trattarsi dell'elezione del parlamento, elezione diretta (o doppio turno) del presidente della Repubblica, figura diversa dal primo ministro che, con il suo governo, risponde al parlamento e cade se non ne ha la fiducia.

Credo che la riforma istituzionale, questa riforma politica, si debba fare senza i condizionamenti e i ricatti di tempo. Attendo le tue osservazioni.

Con affettuosità

Senato della Repubblica - Archivio Storico
RICEVUTO DA : 5791604

Federazione Laburista
Il Coordinamento nazionale

14.XI.95

Sen. Prof. Francesco De Martino
S.P.M.

Caro Francesco,

credo di doverti delle spiegazioni sull'atteggiamento di politica istituzionale che sto tenendo.

Confermo la mia assoluta indisponibilità sia al Presidenzialismo all'Americana (Capo dello Stato e Primo Ministro nella stessa persona), sia all'elezione diretta del primo ministro (squilibrante rispetto sia al capo dello Stato che al Parlamento stesso).

Sono invece, e da tempo, disponibile ad un sistema "alla francese attenuato". Doppio turno per l'elezione del parlamento, elezione diretta (a doppio turno) del Presidente della Repubblica, figura diversa dal Primo Ministro che, con il suo governo, risponde al Parlamento e cade se non ne ha la fiducia.

Credo che la sinistra italiana con questo sistema potrebbe misurarsi con la destra e vincere senza condizionamenti dei vari centristi di turno. Attendo le tue osservazioni.

Cari e fraterni saluti

Valdo Spini

Via dell'Architetto 22 - 00186 Roma - Tel. 06/6790948 - 6790949 - Fax 6790869

RICEVUTO DA : 6791964

Senato della Repubblica - Archivio Storico

17.XI.95
r. fax ellef.

127. 1.9

SENATO DELLA REPUBBLICA

GRUPPO LABURISTA - SOCIALISTA - PROGRESSISTA

Il Presidente

Carissimo Francesco,

nella tua lettera del 14 novembre u.s., della quale ho informato i compagni del gruppo, solleciti, opportunamente, un chiarimento circa la posizione da assumere sulle questioni fondamentali delle riforme istituzionali.

Dalla discussione che abbiamo svolto al riguardo, è emersa una netta presa di distanza rispetto ad ogni ipotesi di presidenzialismo, sia nella forma classica, sia in quella "ibridata" (elezione diretta del Presidente del Consiglio).

Riforme di tale natura verrebbero infatti ad operare una alterazione troppo marçata dell'equilibrio tra i poteri, del sistema dei pesi e contrappesi, a scapito del Parlamento, e aprendo il varco a pericolose derive plebiscitarie.

Il presidenzialismo verrebbe ad eludere quella che è secondo noi l'esigenza fondamentale da perseguire, che è quella del rafforzamento del circuito della rappresentanza e della responsabilità politica.

L'obiettivo di consentire governi di legislatura, stabili ed autorevoli va poi conseguito attraverso la revisione dell'attuale legislazione elettorale; una revisione corrispondente alla finalità di favorire la costituzione di veri raggruppamenti politici antagonisti (e non di meri cartelli elettorali) facendo salva la possibilità di espressione delle culture politiche minoritarie.

In collegamento con la tematica della riforma della legislazione elettorale si pone poi la questione della opportunità o meno di affiancare una forma di semi-presidenzialismo alla francese, con caratteristiche e funzioni assai diverse rispetto a quelle del presidenzialismo classico.

Le opinioni dei compagni, al riguardo di tale opportunità non rispondono ad un orientamento univoco, ed appare evidentemente palese l'esigenza di sviluppare una riflessione comune più approfondita.

La possibilità di procedere al necessario approfondimento non manca, dal momento che modifiche istituzionali così rilevanti richiederebbero una procedura di revisione costituzionale, che esula sicuramente dalla portata politica dell'attuale legislatura.

Sono certo che potrai darci un grande contributo, così come del resto hai sempre fatto, con la generosità e con la lucidità politica e culturale che ti sono proprie, nella definizione di una posizione che sappia esprimere il meglio della cultura politica del riformismo socialista.

Ti abbraccio caramente, tuo

(Michele Sellitti)

Sen.Prof. Francesco DE MARTINO
Via Aniello Falcone, 258
80127 NAPOLI

Senato della Repubblica - Archivio Storico

SENATO DELLA REPUBBLICA

GRUPPO LABURISTA SOCIALISTA PROGRESSISTA

Telefax

Data : 17 novembre 1995

Destinatario : Sen. Mancuso
On. De Murtas

Mittente : Sen. Andreis Sec. Gr.

Pagine inclusa la presente: 2

Note:

Se non doveste ricevere tutte le pagine come sopra indicato richiamateci ai numeri 06/67062383 - 67062490 - 67063319

Senato della Repubblica - Archivio Storico

RICEVUTO DA: <<< - G3 >>>
17-NOV-1996 11:19 39667063497 P.02

SENATO DELLA REPUBBLICA

GRUPPO LABURISTA - SOCIALISTA - PROGRESSISTA

Il Presidente

Carissimo Francesco,

nella tua lettera del 14 novembre u.s., della quale ho informato i compagni del gruppo, solleciti, opportunamente, un chiarimento circa la posizione da assumere sulle questioni fondamentali delle riforme istituzionali.

Dalla discussione che abbiamo svolto al riguardo, è emersa una netta presa di distanza rispetto ad ogni ipotesi di presidenzialismo, sia nella forma classica, sia in quella "ibridata" (elezione diretta del Presidente del Consiglio).

Riforme di tale natura verrebbero infatti ad operare una alterazione troppo marcata dell'equilibrio tra i poteri, del sistema dei pesi e contrappesi, a scapito del Parlamento, e aprendo il varco a pericolose derive plebiscitarie.

Il presidenzialismo verrebbe ad eludere quella che è secondo noi l'esigenza fondamentale da perseguire, che è quella del rafforzamento del circuito della rappresentanza e della responsabilità politica.

L'obiettivo di consentire governi di legislatura, stabili ed autorevoli va poi conseguito attraverso la revisione dell'attuale legislazione elettorale; una revisione corrispondente alla finalità di favorire la costituzione di veri raggruppamenti politici antagonisti (e non di meri cartelli elettorali) facendo salva la possibilità di espressione delle culture politiche minoritarie.

In collegamento con la tematica della riforma della legislazione elettorale si pone poi la questione della opportunità o meno di affiancare una forma di semi-presidenzialismo alla francese, con caratteristiche e funzioni assai diverse rispetto a quelle del presidenzialismo classico.

Le opinioni dei compagni, al riguardo di tale opportunità non rispondono ad un orientamento univoco, ed appare evidentemente palese l'esigenza di sviluppare una riflessione comune più approfondita.

La possibilità di procedere al necessario approfondimento non manca, dal momento che modifiche istituzionali così rilevanti richiederebbero una procedura di revisione costituzionale, che esula sicuramente dalla portata politica dell'attuale legislatura.

Sono certo che potrai darci un grande contributo, così come del resto hai sempre fatto, con la generosità e con la lucidità politica e culturale che ti sono proprie, nella definizione di una posizione che sappia esprimere il meglio della cultura politica del riformismo socialista.

Ti abbraccio caramente, tuo

(Michele Sellitti)

Sen.Prof. Francesco DE MARTINO
Via Aniello Falcone, 258
80127 NAPOLI

Senato della Repubblica - Archivio Storico

127.1.10

SENATO DELLA REPUBBLICA

Roma, 23 novembre 1995

Carissimo,

per **martedì 28 novembre, alle ore 19.00**, è convocata l'Assemblea comune dei gruppi progressisti da noi presieduti, per discutere i seguenti punti:

a) il decreto-legge sull'immigrazione;
b) la situazione politica.

Sul primo punto riferirà il collega Guerzoni, relatore del disegno di legge di conversione; sul secondo punto abbiamo invitato a partecipare Massimo D'Alema, che ha volentieri accettato.

Cordialmente

sen. Gualtieri

sen. Ronchi

sen. Salvi

sen. Sellitti

Senato della Repubblica - Archivio Storico

SENATO DELLA REPUBBLICA

FAX

Da DE MARTINO FRANCESCO

A VALENTINA OLIVIERI GRUPPO SOCIALISTA LABURISTA
SENATO nr.0667063872

Pahgine 3

127. 1. 11

REPORT TX

NOV. 29 1995 07:36PM

N.	ALTRO FAX	ORA INIZIO	TEMPO	MODO	PAGINE	ESITO	COD.
01	39667063497	NOV. 29 7:34PM	02'02	TX	03	OK	(00)

Senato della Repubblica - Archivio Storico

9

14·XI·1995

SENATO DELLA REPUBBLICA V. lettere Letizia

Caro Salvi,ti prego di dare lettura all'assembela dei Gruppi della presente lettera,che riassume quel che avrei detto se avessi potuto partecipare.

Che la situazione politica sia difficile e preoccupante,non sfugge a nessuno. Nella transizione dal vecchio sistema politico ad uno nuovo,che si usa definire Seconda Repubblica,la formazione di due schieramenti alternativi si rivela molto più travagliata di quanto molti non ritenessero.Vi sono stati errori ed altri continuano ad esservi;nella pretesa assurda di far rientrare nel sistema elettorale uninominale le divisioni tipiche del metodo proporzionale e perfino moltiplicandole.Ma il pericolo principale sta nell'incertezza e confusione di idee sugli orientamenti di fondo dei partiti e gruppi maggiori,nei loro mutamenti continui e repentini,spesso solo per manovre tattiche contingenti.La politica è divenuta una lacrimevole tela di Penelope.Nell'incertezza generale la sinistra fa la sua parte.

Nella transizione finisce con l'essere centrale il tema delle riforme costituzionali.Non vi è niente di scandaloso nella ricerca di un'intesa ampia e nella disponibilità a qualche compromesso.Ma che questo divenga un espediente per prolungare la legislatura non è tollerabile.Nè vi sono compromessi possibili tra concezioni antitetiche.Come nel 1945-46 non era possibile un compromesso tra repubblica e monarchia - quello che si fece riguardava l'accettazione del plebiscito assieme alla Costituente- così oggi non può esservi una via di mezzo tra regime presidenziale in tutte le salse e regime parlamentare. Il governo presidenziale americano nacque per la necessità di assicurare un forte potere centrale nell'ambito di uno stato federale,costituito da una pluralità di stati,che avevano conseguito l'indipendenza dal giogo coloniale ed aspiravano a mantenerla il più possibile.Per ragioni storiche e teoriche esso non è un modello esportabile in Europa e di fatti non vi è mai approdato.Nonostante il travaglio della sua nascita ed i numerosi emendamenti vi sono oggi negli USA divergenze profonde nella valutazione del sistema.

In Europa la forma più comune è quella parlamentare.In Francia la costituzione in vigore fu introdotta per la forte personalità di De Gaulle,ma essa è un bel miscuglio,non voglio dire un pasticcio alla francese per il grande rispetto che ho per quel popolo.Contiene una sorta di divisione di poteri fra Presidente ed Assembela, senza federalismo,con gli inconvenienti gravi,denunciati a suo tempo da Jacques Delors - non certo un giacobino estremista- quando Presidente ed Assemblea erano espressione della stessa maggioranza.Figuriamoci se si creano due maggioranze opposte,come già avvenne bell'ultimo periodo di Mitterrand !

Non parlo della variante italiana dell'elezione diretta del capo del governo,che esautora sia il Presidente della Repubblica,siail Parlamento.Tra tutti i governi questa sarebbe il più idoneo ad aprire la via ad avventure plebiscitarie,la cui tentazione è stata visibile al tempo della caduta del governo Berlusconi.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

La storia italiana è intrisa di autoritarismo.Il più rovinoso fu quello fascista. Nella Repubblica esso comparve con la proposta presidenziale del MSI,che in quel tempo ne era l'erede diretto.Poi nell'era craxiana fece capolino nel PSI.Io non considero Craxia come l'autore di tutti i mali della Repubblica,ma certo egli era fautore di una democrazia autoritaria.Se l'idea presidenziale dovesse prevalere sarebbe onesto dargli una bella amnistia e richiamarlo in Italia per avvalersi del suo consiglio.

Il sistema parlamentare europeo,a cominciare dal paese dove è nato,la Gran Bre= tagna,rende possibile la scelta del capo del governo mediante l'elezione del leader del partito che vince le elezioni e che ha già predisposto i suoi ministri. A tale modello si era avvicinata la proposta di D'Alema e devo credere condivi= sa dalla maggioranza del PDS.Essa consiste nella designazione del leader della coalizione e quindi nella scelta politicamente vincolante del capo del governo, senza che questo si configuri come un vincolo costituzionale,limitando di molto i poteri del Parlamento e la sua funzione naturale di rappresentanza del paese. Non vedo alcuna esigenza straordinaria per mutare questa posizione del PDS in ispecie mentre l'on.Fini rivolge un invito a tutti i presidenzialisti ad unirsi. Per quanto riguarda il Gruppo cui sono iscritto,esso è stato il primo ad essere da me informato della mia radicale contrarietà. Comunqe,anche se do= vbessi essere un isolato nella sinistra,è giusto che si sappia che non voterei mai una riforma nel senso presidenzialista e per quel poco che posso mi batterei per impedirla.

Siamo giunti ad un punto nel quale è bene porre un freno all'illusione che leaders carismatici camabiano la storia.Nè ristretti gruppi oligarchici possono suscita= re la grande mobilitazioe delle coscienze,dando al paese certezze e riferimenti stabili.

Forse questa lettera poteva non essere scritta,perchè riforme costituzionali che modificano la forma dello stato non possono essere opera di un governo in pochi mesi e senza che su di essi vi sia stata comunque un'espressione della volontà popolare.Ma non è mai inutile avvertire dei rischi,specialmenta da parte di chi auspica ardentemente la vittoria della sinistra in un'alleanza leale con la parte del centro più sensibile ai valori sociali della democrazia.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

127 1 16

Meditazioni sul potere

Un tempo pensavo che la democrazia, sebbene incompiuta,era la più grande conquista del penisero politico,risalente al razionalismo ed all'illuminismo del XVII secolo.Essa aveva fatto il suo ingresso nella storia con la rivoluzione del 1789 e la dichiarazione dei diritti individuali inalienabili.
La borghesia ,sorta nelle città medi evali e divenuta forte e prospera nel commercio e nelle professioni nel corso del secolo XVII e XVIII,si appropriò della rivoluzione,che solo in parte erav stata sua.Le costituzioni degli stati,ispirandosi in modo vario ai principi della dichiarazione dei diritti,mirarono a tutelare gli interessi fondamenatli della borghesia e consacrarono perciò l'ingiustizia e la disuglianza sociale. Il grande capolavoro dei suoi intellettuali fu la teoria della divisione dei poteri e del loro equilibrio e su questo fondamento crearono un complesso di regole e di procedure non rigide,storicamente flessibili,per garantire ai cittadini l'esercizio dei diritti politici.
Poichè la disuguaglianza esisteva nella società ed era protetta dalle leggi,la democrazia era necessariamente imperfetta ,perchè nell'esercizio pratico del potere politico,cioè nella sostanza reale, non vi era uguaglianza tra i cittadini. Questo limite fu preso come bersaglio dal nascente movimento operaio,prima nelle sue espressioni romantiche ed utopistiche,poi nella critica possente di Marx.La conclusione che ne derivava era che una democrazia effettiva sarebbe sorta soltanto dopo avere abolito le ingiustizie sociali,cioè il capitalismo, ed anzi che lo stato,organo coercitivo del potere borghese,si sarebbe estinto. La rivoluzione era quindi una necessità e la fine del capitalismo inevitabile.Poi da Bernstein inpoi,che si ispirava alla filosofia di Kant, si è venuta sviluppando una forte corrente di idee,che ritiene possibili conseguire i fini del socialismo mediante riforme che la democraiza rende possibile.Il crollo per consunzione del comunismo in Europa sembrava che avesse con la forza di una straordinaria e tragica esperienza storica,avvalorato e resa più forte questa tendenza.

Se però si scruta senza ipocrisia o pregiudizi la realtà politica del mondo contemporaneo ci si rende conto che vi sono mutamenti profondi in tutti i campi,che ci obbligano ad un ripensamento delle idee tradizionali,a cominciare dalla democrazia,che per molti segni rivela la cresecnte insufficienza a garantire la formazione autonoma della

Senato della Repubblica - Archivio Storico

cosiddetta "volontà popolare" e l'uguaglianza dei diritti politici insieme al rispetto dei doveri sociali.La politica sembra abdicARE alle sue responsabilità rispetto a porblemi fondamentali della nostra epoca,le innovasioni tecnologiche, lo sviluppo economico e la tutela della natura, i grandi mezzi di informazione,principalmente quelli radiotelevisivi ,ch e per diffusione e capacità di influenza hanno fatto divenire antiquate le forme di una tempo di organizzazione del consenso nella politica. Poi vi sonoquestioni nuove in un certo senso estranee alla politica vera e propria,che riguardano la morale e le basi naturali della società,come la famiglia ed i modi della procreazione.Tuttavia la politica non può restare indifferente e lascire tutto alla responsabilità individuale.
Vorrei cominciare proprioda quest'ultimo tema,che è il più difficile.
Sono state combattute e si combattono ancora grandi battaglie ideali ,morali e politiche intorno al divorzio ed all'aborto.Non si può contestare alla Chiesa il diritto di difendere in nome della sua morale religiosa,l'indissolubilità del matrimonio.Questa si fonda su tre testi dei Vangeli,di Marco,Matteo e Luca e sulla dottrina di Paolo,formulata nelle lettere ai Corinzi ed ai Romani,dove si afferma che il matrimonio è una condizione inferiore al celibato ed alla castità ed è conseguentemente vietato il secondo matrimonio.Alla dottrina dell'indissolubilità diede la forza del sacramento Sant'Agostino. Essa contrastava con la morale del mondo antico in tutte le sue forme e con alcune posizioni meno intransigenti della Chiesa primitiva o più tolleranti,come quella del Pastore di Hermas .
Ancora di più essa è in contrasto con idee e principi morali del mondo moderno,secondo i quali obbligare due persone ad un vincolo in un matrimonio fallito ed impedir loro di cominciare una nuova vita suscita conseguenze ed effetti ancora più gravi di quelli che nascono dallo sciogliemnto del vincolo precedente.La condizione dei figli di genitori divorziati è certo preferibile a quella di figli costretti ad assistere perfino alle risse,talvolta nemmeno solo verbali,di genitori che sono passati dall'amore all'indifferenza o addirittura all'odio.
Il tema dell'aborto è più complesso.La teoria della Chiesa secondo cui il concepito è un essere vivente non è accettabile ,essa confonde la vita con una speranza di vita.Inoltre non tiene nessun conto delle cause che possono spingere alla decisione della donna di abortire

Senato della Repubblica - Archivio Storico

cause che non di rado hanno una giustificazione morale,come ad esempio l'estrema difficoltà di una donna lavoratrice di allevare il proprio bambino.Concorrono la scarsa diffusione dei contraccettivi e la mancanza di centri di assistenza od il loro numero troppo scarso . Inoltre la legislazione non può ignorare la pratica diffusa dell'aborto clandestino, con le sue pericolose conseguenze,nè la condizione sociale che rende possibile a donne delle classi superiori di recarsi all'estero ,in paesi dove l'aborto è permesso,ed abortire in cliniche apposite,pagando cospicue somme.In realtà la sola obiezione di qualche peso consiste nell'aver t rascurato il consenso del padre,al quale dopo tutto compete un diritto alla paternità.Ma anche questa obiezione non va trasformata in un vero e proprio mezzo giuridico fornito di azione.Si pensi alle ripercussioni estremamente negative che avrebbe su lla vita della coppia una tale controversia fatta valere in giudizio.Per di più nei casi di concepimento fuori del matrimonio sarebbe molto difficile accertare la paternità naturale, incerta di per sè,di fronte alla certezza della maternità.Così esaminando il tema nei suoi aspetti concreti,la più giusta conclusione è che la scelta rimanga nel campo morale e la legislazione si astenga dal porre dibvieti all'aborto voluto liberamente dalla madre,salvo naturalmente limiti derivanti dal tempo del concepimento e dall'intervento di organi pubblici terapeutici.

Il divorzi o e l'aborto esistono in molti paesi e nessuna pressione conservatrice potrà riuscire ad ottenere la restaurazione di un ordine autoritario repressivo.Questo deve rimanere uno dei campi nei quali solo la morale religiosa o laica sono chiamate a dettare le norme e gli usi sociali fanno il resto.Un problema politico nascerebbe solo nel caso di un andamento regressivo delle nascite con una tendenza ad una costante diminuzione della popolazione,che se non fosse fermata,in tempi più o meno lunghi a seconda dell'entità del fenomeno potrebbe provocare la scomparsa di intere nazioni od indebolirne fortemente la loro consistenza.In tutte le epoche della storia lo spopolamento e la regressione demografica hanno prodotto conseguenze storiche irreparabili.Al contrario un aumento eccessivo della popolazione oltre un livello fisiologico rende necessarie misure politiche dirette a stabilire un equiliibrio tra risorse e popolazione.

Nell'età nostra sono insorti altri fenomeni,che non si possono ignorare. Il primo è quello della rivendicazione degli omosessuali ad una sorta di riconoscimento sociale e giuridico.E' conforme al principio di non discriminazione che l'ordinamento statale non stabilisca alcuna sanzione o esclusione da diritti ,ufficio o funzione. Non occorre rifarsi alla storia di questo fenomeno nel mondo antico,in particolare nella Grecia classica.Dall'altro lato l'unione di omosessuali e la loro convivenza non può essere considerato come matrimonio,perchè nessun uso sociale e nessuna legga può modificare o sopprimere le leggi della natura,sulla cui base

Senato della Repubblica - Archivio Storico

si è formata l'unione coni ugale fra uomo e donna e creata la famiglia.

La famiglia monogamica ed esogamica è una caratterostica delle società civili

Senato della Repubblica - Archivio Storico

127. 1. 17

Le considerazioni che seguono mi sono dettate dal convincimento che la nostra democrazia versa in una crisi profonda,dalla quale non è certamente uscita con il governo che si va formando,dopo vicende convulse.Esso è apparso alla fine il solo possibile ed il dato positivo è la sconfitta del tentativo di considerare la costituzione in vigore come già invalidata e corretta in conseguenza del sistema elettorale maggioritario.Non possiamo però nasconderci che il governo,formato da soli tecnici e non da parlamentari,per la prima volta nella storia della Repubblica,è la prova evidente dello scadimento politico-istituzionale. Vi è la speranza che esso per le sue caratteristiche possa favorire una tregua o almeno l'attenuarsi della tensione.Me lo auguro sinceramente,ma non ne sono convinto.

Sento l'obbligo di far conoscere le mie opinioni ai lettori de l'Unità,perchè desidero riaffermare la mia solidarietà con il PDS,che considero,al pari del PCI di Berlinguer,come forza fondamentale della sinistra,cui toccano compiti di enorme responsabilità nelle decisioni politiche per l'immediato e per il futuro. Tale solidarietà ,anche negli errori inevitabili,è più viva che mai,perchè è questo partito il bersaglio principale dell'attacco della destra.

A mio parere le ragioni della crisi consistono da un lato nel modo improvvido con il quale si è modificato il sistema elettorale,senza una corrispondenza con il sistema politico reale,dall'altro lato in un moto profondo di ampi strati della società di sfiducia verso i partiti,l'attenuarsi del senso del collettivo ed il diffondersi di un rozzo individualismo.Questo spiega il successo di un grande imprenditore,espressione di un anomalo capitalismo finanziario assunto come simbolo di capacità, modello di vita e di comportamento.Il passo verso la concezione plebiscitaria del potere era breve ed agevole ed è stato compiuto nel momento delle dimissioni imposte dalla perdita della maggioranza in Parlamento. D'altra parte il terreno era stato arato da tempo perchè vi allignasse il seme plebiscitario,con la concezione del potere carismatico del capo,contro la quale ho formulato decise critiche,mi si a permesso ricordarlo,denunciandone fin dal 1982 la natura antidemocratica,teorizzata ben oltre gli intenti sociologici di Max Weber.Dati questi movimenti della società è prudente predisporsi ad una lotta di lunga durata ed evitare qualsiasi inconsapevole cedimento.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

16

attenuarsi della tensione. Me lo auguro sinceramente,ma non ne sono convinto.
Ho sentito l'obbligo di far conoscere tali pfofondi timori per mezzo dell'Uni=
tà,perchè da lungo tempo guardo al PDS,erede del PCI,come la forza fondamentale
della sinistra,cui toccano compiti di enorme responsabilità nelle decisioni politiche
per l'immediato e per il futuro.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Nonostante tutte le sofisticazioni ed i sofismi,destra e sinistra rimangono divisioni fondamentali,anche se i nomi possono mutare nel tempo. Destra è la parte conservatrice della società e dell'economia,nonchè della cultura e della religione tradizionale.Sinistra è la parte che mira alle riforme ed alle trasformazioni più o meno profonde e tendenzialmente all'uguaglianza degli uomini,senza differenze di razza,di religione,di sesso e di stato economico- sociale.La destra si ispira ad idee liberiste nell'economia,talvolta temerate ,talvolta senza freni, la sinistra nel mondo attuale ha avuto le sue espressioni massime nel comunismo e nel socialismo democratico.Il primo ha avuto un'esperienza storica piena di tragedie e si è concluso,in Europa, con una catastrofe.Il secondo ha edificato lo stato sociale,poi è entrato in crisi dovunque. Un forte vento di destra soffia sull'Europa,lo scontro è divenuto impari e spinge anche la sinistra alla ricerca di un leader,che possa con il suo prestigio perspnale sovvenire alle debolezze della politica.E' su questo invece che bisogna compiere un esame profondo per dare risposte alternative alla destra, ai grandi problemi epocali.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

MEDITAZIONI SU L POTERE

Vari anni or sono allorchè giornali influenti gradivano la mia collaborazione mi parve necessario esprimere talune valutazioni e timori per il diffondersi della concezione cosiddetta carismatica del potere.In quel tempo l'esempio vivente era quello di Bettino Craxi,che impersonava senza ipocrisie tale concezione,ma non ne era immune,con intenti del tutto diversi ed anzi opposti,il compianto presidente Pertini.Come la storia aveva insegnato,fin dal tempo antico,l'idea mitica del capo ,aveva quasi sempre ispirato azioni con epiloghi catastrofici , e dove esisteva la democrazia l'aveva corrotta e d alla fine trasformato in tirannia. Oggi dopo non molti anni siamo rapidamente pervenuti ad una conclusione anche peggiore, alla politica come lotta per la conquista della leadership personale.In altri tempi si sarebbe potuto parlare di cesarismo.Dove esistono salde tradizioni di libertà questa concezione della politica trova i suoi freni naturali nella forte coscienza dei cittadini di salvaguardare i propri diritti nei confronti del potere.In Italia il rischio è più grande e d investe anche quella parte,che dovrebbe essere la più resistente,la sinistra nel suo insieme.

Per questo,pur essendo molto innanzi negli anni,ho deciso di rendere pubbliche le mie considerazioni critiche, a mie spese e senza sostegno di alcuno, ritenendo di adempiere ad un dovere.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

La politica come contrapposizione di capi è piùcongeniale ai governi presiden= ziali,ma non esclusivamente.In Gran Bretagna,nazione classica del liberalismo e della democrazia parlamentare,la lotta politica si sviluppa anche come contrapposizione di leadership.Ma questa è strettamente collegata ai grandi partiti ed anzi è loro espressione,perchè il leaeder è designato dal partito e dal gruppo parlamentare e può essere sostituito nel corso della legislatura senza necessità di un ricorso alle elezioni(1). Anche in Francia,dove esiste un regime presidenziale temperato,il candidato alla Presidenza è designato da ciascun partito o gruppo politico,che intenda proporlo. In Germania,dove non vi è un sistema presidenziale,è sempre un partito che designa con un congresso il futuro cancelliere:in entrambi questi paesi al Parlamento spetta di dare l'investitura.Nello stato classico del presidenzialismo vi è addirittura una procedura per giungere alla designazione del candidato alla Presidenza,che comprende elezioni primarie nelle quali si nominano i delegati,che a loro volta sceglieranno il candidato. Questo è sommariamente il tipo di governo esistente nei principali stati dell'Occidente.

Questo sistema di governo è tutt'altro che perfetto e negli stessi Stati Uniti si è venuta sviluppando una penetrante critica da parte di studiosi della po= litica(2). In Francia i gravi inconvenienti del regime presidenziale-parlamen= tare sono ben noti e comunque non è assicurata la stabilità di un governo per l'intera legislatura. In Germania è più frequente che un governo abbia una mag= gioranza di coalizione,anzichè una maggioranza di un solo partito.Nell'uno o nell'altro caso la maggioranza parlamentare corrisponde a quella reale che si esprime con il voto dei cittadini.

Questi modelli sperimentati sono ben diversi da quel che si è perpretato -il ter= mine è scelto volutamente- con la riforma elettorale maggioritaria,le cui con= seguenza catastrofiche inducono a rimpiangere il sistema proporzionale,che aveva i suoi difetti,era fattore di frazionamento e di instabilità,ma non di dare il governo ad una minoranza,per giunta composita,costituita da vari gruppi e gruppetti, divisi da rivalità varie ed incapace di governare.Il risultato é catastrofico. E' la prima volta nella storia della Repubbliga che un governo con l'ambizione direggersi per l'intera legislatura,sia stato costretto a dimettersi dopo pochi mesi,rischiando per i comportamenti degli sconfitti una crisi istituzionale che non è ancora scongiurata. Nel corso di tale vicenda è emersa in modo chiaro la concezione secondo la quale il meccanismo uninale coferisce un'investirura diretta del potere,stabilisce una rapporto tra popolo e capo del governo che non può essere modificato se non con nuove elezioni,contesta il potere di rap= presentanza del parlamento della volontà popolare e la sua funzione di mediazio= ne e si spinge fino a sostenere che il sistema maggioritario ha trasformato la Costituzione.Questo è il dato di fatto,che va denunciato con fermezza,non senza

Senato della Repubblica - Archivio Storico

aggiungere che una critica severa va formulata nei confronti di coloro che promossero la riforma elettorale e lasciarono passare una legge elettorale,che non provedeva o un limite per la conquista del seggio [illegible] il 51 % dei voti ed in mancanza il secondo turno o altri possibili accorgimenti.
All'origine di questi errori sta l'idea non meno nociva che considera i partiti come antitesi della società civile ,gli uni fonte di tutte le degenerazioni,sperperi e corruzione,l'altra piena di virtù e sane energie soffocate dallo statalismo imposto dai partiti per identificarsi con lo stato. Che vi fosse stato un'involuzione profonda nel modo di essere dei partiti è un fatto.Ma la conseguenza non era la fine o retrocessione dei partiti,senza sapere con quali organi sostituirli. Altro è combattere l'occupazione del potere da parte dei partiti,altro è condannarli in quanto tali. Colpisce che si sia degradata la contrapposizione hegeliana Stato-Società civile a strumentale polemica contro la sola forma di organizzazione della democrazia,che la storia conosca. In questa falsa polemica si sono associati di fatto destra reazionaria,riformisti e fautori della democrazia diretta mediante l'uso e l'abuso dei referendum. Anche noi ci siamo illusi che il sistema elettorale uninominale avrebbe ricacciato indietro i vecchi partiti e permesso alla società civile di esprimersi liberamente.

Oltre a questo si è accolto e si continua a persistere in tale tendenza il principio che al vincitore delle elezioni debba essere attribuito un premio di maggioranza,senza alcuna cautela o limite. In un sistema politico frazionato come quello italiano,questo significa che un gruppo che raggiunga il terzo dei voti può attribuirsi la maggioranza dei seggi !
Il meno che si possa dire è che in un'epoca dove prevale la brutale forzadei poteri reali siamo ammalati di illuminismo fino al punto di credere che basta introdurre un metodo elettorale invece di un altro per determinare mutamenti negli assetti dei partiti e determinarne l'unificazione in grandi raggruppamenti e possibilmente in due,destra e sinistra.Così con le nostre stesse mani ci impiccchiamo all'albero velenoso che la destra ci ha piantato sulla strada. Eppure basterebbe non perdere la memoria della nostra storia e non dimenticare che le prime grandi conquiste democratiche si ebbero in Italia già nel primo dopoguerra con l'affermarsi dei grandi partiti di massa e l'adozione di sistemi elettorali che rendevano possibile l'espressione della volontà di progresso delle masse contro la vecchia dominazione dei gruppi ristretti egemoni della politica del paese. Anzichè procedere con fermezza al rinnovamento della politica ,pensiamo di poterlo fare riesumando vecchi metodi,questi sì idonei ad assicurare il predominio di ristretti gruppi !

Revisionismo o suicidio ? Alcune volte riflettendo su quel che accade in Italia si ha la sensazione di essere imbarcati su di un veicolo che corre senza freni

Senato della Repubblica - Archivio Storico

verso l'ignoto. Bisogna al più presto fissare la nostra stella polare,sperando che l'atmosfera sia tersa e non ci impedisca di scorgerla.Sarà prdente muovere dalla constazione che esiste una frammentazione di gruppi,che hanno storie diverse ed ispirazioni non coincidenti.Questo è un dato reale .Ha quindi ragione il realismo di quanti,come D'Alema,rifiutano l'idea di dar vita ad un solo partito della sinistra,che comprenda tutti i gruppi che in vario modo sono fautori di progresso.In tale situazione,la sola via rimane quella di una federazione od almeno di un'alleanza elettorale,con la speranza che essa via via possa trasformarsi in un partito vero eproprio unitario o federativo che sia. Tale alleanza è neces= sario che ricerchi accordi con altre forze che non sono di sinistra,in primo luogo la Lega ed i Popolari.
Non si riesce a comprendere perchè,tenuto conto dell'avversario da battere,la sinistra in stretto senso, cioè per essere chiari,il PDS e Rifondazione Comunista non trovino niente di meglioche inasprire i loro contrasti.Se si dovesse con= tinuare per questa strada le conseguenze sarebbero enormemente negative per entram= bi.Oggettivamente ridurre le forze potenziali della coalizione o alleanza progres= sista significa aiutare la destra a vincere.Considero miopia politica il comporta= mento sia di chi pensa che isolandosi possa accrescere i propri consensi,sia di chi ritenga che l'esclusione di Rifondazione possa far guadagnare voti e con= sensi nell'elettorato moderato.Si parla tanto di modelli stranieri,in questi giorni quello preferito sembra essere il Labour Party,ma si dimentica che in questo partito convivono tendenze puramente liberali con altre di sinistra,massimaliste,operaiste e perfino trotziske. D'altra parte,nei paesi dell'Est dopo il crollo del comunismo o cosiddetto socialismo reale,gli eredi e sopravvissuti non hanno potuto fare altro che chiamarsi socildemocratici e cercare di esserlo.
Vi è ancora tempo per riflettere.Occorre fare il possibile per superare la divisio= ne.Ma non molto tempo,perchè le elezioni regionali sono alle porte ed il sistema elettorale obbliga alle alleanze per la conquista del 20 %,necessario per il successo.Questa è una legge molto discutibile,che al ~~pari di quella attuale~~ esclu= de il doppio turno e può dare risultati contraddittori,come la legge in vigore per le elezioni politiche generali,dato il miscuglio di proporzionale ed uninomi= nale.Ma di questo più oltre.

A me pare che questione di fondo rimanga quella dell'attualità del socialismo e della revisione delle teorie classiche .Sarebbe meglio lasciare da parte il principio della modernizzazione,che non esprime un concetto di valore.Se si adotta il moderno come misura di valore allora anche il fascismo ,che per molti aspetti modernizzò la vecchia Italia,avrebbe iscritto sotto un segno positivo. Il metodo giusto nella ricerca è che cosa debba essere il socialismo in una società la cui struttura è mutata ,l'economia ha caratteri diversi da quelli del passato e gli stessi valori di uguaglianza,giustizia,libertà e liberazione dell'uomo si sono venuti

Senato della Repubblica - Archivio Storico

trasformando e si è compreso che anche esso hanno una dimensione storica.Se si poteva credere che la condizione economica fosse il fattore determinante della condizione umana,oggi dopo l'esperienza del nostro secolo sappiamo che vi sono altri fattori non derivanti necessariamente dalla servitù materiale,mda un cmplesso di cause,razzismo,fondamentalismo,pregiudizi religiosi strmenti del potere .Sappiamo che la tecnica può divenire fattore di disuguaglianza e le scoperte scientifiche produrre devastazioni della natura che si convertono in nuovi limiyi alla libertà, perfino quella di respirare aria pura . Dopo il crollo del c.d.socialismo reale e le crisi della socialdemocrazia,si corre alla conclusione frettolosa: il sociali= smo è stata la grande utopia del secolo,ma esso non è mai divenuto una realtà e si è dimostrato incompatibile con la democraziaE'dunque illusorio credere che il socialismo sia compatibile con la democrazia.Ma l'esperienza storica induce adcuna conclusione opposta,che la democrazia senza il socialismo non può che essere imperfetta,incompiuta,perchè non riconosce pari condizoni per l'esercizio del potere politico a tutti.I diritti di cittadinanza,fondamento della democrazia, non sono uguali per tutti.Nell'epoca in cui viiamo la disparità si è ingigantita ed i grandi mezzi di comunicazione di massa esercitano un'influenza mai esistita in passato e rendono più facile provocare le hrandi emozioni,che sono spesso fonte della c.d.democrazia plebiscitaria.Se il cosiddetto socialismo reale si èè dimostrato incompatibile con la democraiza, la concezione plebiscitaria-carisma= tica del potere non è meno distruttiva dei fondamenti stessi della democrazia. Nella sua ri cerca del carisma,influenza personale di carattere religioso, Max Weber si era imbattuto in una sottospecie,la democrzia plebiscitaria dell'età moderna,che individua in particolare nel cesarismo di Luigi Bonparte,il quale divenuto Presidente della Repubblica con una votazione di tipo plebiscitario nel dic.1848,procede tra colpi di stato e plebisciti,l'ultimo dei quali- quello ricor= dato da Weber- nel 1870,l'anno della sconfitta di Sédan. Nel voto plebiscitario vi sarebbe una sorta di incarnazione del carisma

Senato della Repubblica - Archivio Storico

" Oggi sappiamo che gli anni perduti richiedono un impegno eccezionale in tempi brevi,per non essere travolti dal movimento reale delle trasformazioni economico - sociali e trovarsi immersi in una realtà molto lontana da quella che sarebbe desiderabile e non più dominabile".

Queste parole erano satat scritte alla fine del 1989 in un saggio dedicato a promuovere una revisione critica del socialismo nelle sue varie espressioni,il superamento delle antiche divisioni,la ricerca comune di un socialismo democratico rinnovato in grado di offrire alternative concrete e realizzabili . Purtroppo esse caddero nel vuoto, a quel saggio scritto da chi era fuori da qualunque centro di potere ed in qualche modo emarginato,incontrarono l'indifferenza ed il silenzio, come se le idee si potessero misurare con il metro delle forze di cui si può disporre.Si era alla fine del 1989,Gorbaciov era alla guida dell'URSS,ma incerti apparivano gli sviluppi della sua iniziativa coraggiosa,il mondo stava uscendo da un'epoca piena di interrogativi drammatici,un'epoca nuova era già sorta,ma la politica non sembrava rendersi conto di questo passaggio ed in Italia,ma non solo in essa,continuavano le vecchie e stantie querelles ed il potere democratico subiva un'involuzione senza precedenti.Giornali e politici impegnati nei giochi squallidi della competizione per il potere fine a sè stesso,non avevano tempo per accorgersi del nuovo e tanto meno di occuparsi di qualche eretico, che poteva turbare quei giochi con qualche idea rinnovatrice sul serio.
Ed ora è avvenuto,proprio in quei tempi brevi previsti, che la nuova realtà è emersa in modo esplosivo ed ha finito con l'esprimersi in una rappresentanza politica formata in buona parte di uomini nuovi, i quali professano idee vecchie,che non sono in grado di affrontare i duri cimenti della storia,che sono e saranno sempre di più molto più ardui di quelli che la nascente borghesia del secolo XVIII riuscì a superare dando vita all'impresa individuale capitalistica.
Il mondo è uscito da quegli anni di ferro,dominati dalle due superpotenze, che affidavano la pace all'equilibrio del terrore termo nucleare.Ma come saranno quelli del nuovo secolo ?E quale sarà il destino delle giovani generazioni? Tentiamo ancora una volta di scrutare il futuro

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Comincio con l'immagine della carovana cara all'amico Occhetto,uno dei pochis= simi capi politici del nostro tempo,che abbia tentato di scrutare nel profondo alla ricerca di nuovi valori di un'età nuova.A me il termine non piace,evoca immagini di altre epoche,nelle quali senza i veloci mezzi che noi possediamo, si traversavano i grandi spazi,spesso i deserti fra l'Oriente e l'Occidente, vivente realtà della enorme inferiorità dell'uomo rispetto alla natura.Mi piace invece moltissimo la contrapposizione alla caserma,che sarebbe il partito chiuso entro le sue mura ,incapace di immergersi nella società e trarne le forze capaci di esprimere idee e valori.
Dobbiamo tuttavia constatare che siamo in una crisi profondissima,dalla quale non sappiamo ancora se usciremo e quale sarà nel prossimo futuro l'assetto della politica. Nella sinistra ed in una parte del centro si chiede insistentemente la creazione di un nuovo soggetto ed ancora una volta senza sapere esattamente di che cosa si tratti. Credo che sia giunto il momento di s velare la natura delle cose,non essendo possibile e nemmeno serio che si proceda per svolte suc= cessive,altrimenti si rischia di cominciare con l'annunzio di una rivoluzione democratica e ritrovarci nemmeno ad una monarchia orleanista,ma al secondo im= pero di Luigi Bonaparte,nato a sua volta da un'elezione plebiscitaria.

Per entrare nel concreto,vedo troppi leader in giro e troppi gruppi ,che stentano ad unificarsi e perfino ad accordarsi su di un programma comune per un'alleanza elettorale.Dopo l'adozione di un sistema elettorale,che avrebbe dovuto fare esprimere le forze migliori della società ed assicurare la semplificazione del sistema, vi è stato immediatamente il costituirsi di numerosi gruppi parlamen= tari e nel corso di questi ultimi mesi convulsi essi sono proliferati.A destra ne contiamo esattamente sei,aggiungendo i dissidenri della Lega, a sinistra lo stesso,al centro cinque,comprendendo fra questo il nuovo gruppo formatosi dopo la candidatura di Prodi. In confronto alla precedente legislatura,eletta col me= todo proporzionale,i gruppi e sottogruppi sono circa il doppio! Un bel risul= tato per chi mirava a due grandi raggruppamenti.Non si è sentito l'obbligo da parte di chi era stato eletto come candidato di una coalizione di appartenere ad un unico gruppo formato da tutti gli eletti di una di esse.

La confusione regna sovranaGruppi minuscoli,che hanno rivelato la loro debolezza ed inconsistenza nel paese si arrogano funzioni egemoniche,pretendono di dettare le loro idee ai maggiori,i quali trovandosi nella necessità di rafforzare il loro potere sono disposti a concedere più di quanto sarebbe giusto.Da destra e da sinistra si domanda prima a gran voce che il centro si schieri da una parte o dall'altra,perchè ormai non ha più ragione di esistere.Ma poi si fa quanto

Senato della Repubblica - Archivio Storico

è possibile per rafforzarlo.Credo che negli ultimi tempi gli incontri che ha avuto il segretario del PP con capi ed esponenti degli altri gruppi politici ed in ispecie dei maggiori è superiore a quello che in altri tempi oggi malfamati ebbero i leaders democristiani allorchè essi rappsentavano la maggiore forza politica.Mai esponenti democristiani sono stati corteggiati come oggi.E' bastato che una rispettabile persona annunciassela propria candidatura alla Presidenza del Consiglio,tra l'altro non prevista da nessuna norma costituzionale,perchè immediatamente senza alcuna consultazione democratica egli divenisse di un colpo leader del polo progressista o come si chiamerà nelle non lontante elezioni!
In altri paesi,la leadership per il governo è spesso oggetto di animate discussioni nei partiti che intendono aspirarvi,poi di Congressi non sempre tranquilli.In Italia,invece,tutto si fa nello spazio di un giorno.Paese felice,dove la massima concentrazione di potere di decisione si chiama democrazia. Naturalmente parlo dei metodi e delle anomalie ,della mancanza di regole e principi,non della scelta della persona,che per fortuna ha almeno a suo favore il fatto che egli non evoca tentazioni plebiscitarie,sempre da noi pericolose.La Francia che aveva avuto in De Gaulle il capo militare e politico,che l'aveva riabilitata dopo la vergogna di Vichy,seppe prolo da parte senza drammi.La Gran Bretagna,che Churcill aveva condottalla vittoria,resistendo al pericolo incombente di essere annientata dopo la caduta della Francia,fu battuto nelle prime elezioni subitodopo la guerra. In Italia Mussolini rimase al potere venti anni,quanti ne bastarono per portarla al disastro della guerrae della sconfita e solo dopo quella tragedia fu estromesso dal potere..
Ovviamente parlo di metodi e regole ,non delle qualità della persona,che deve essere sostenuta con pieno e forte impegno in una competizione,anzi in uno scontro che sarà più aspro del precedente e non si risolverà certo in una rissa tra Berlusconi e Bossi,che dopo avere esaurito rapidamente i suoi toni pittoreschi,farà emergere ancora più chiaramente i gravi vizi del sistema plitico e del metodo elettorale adottato.

Aveva ragione Occhetto nel chiedere di rinnovare la politica a fondo e di rifiutare la contrapposizione televisiva di leaders come determinante. Nei fatti le cose vanno esattamente nel senso opposto ed un grande scontro politico,istituzionale,sociale rischia di trasformarsi nella contrapposizione di due personaggi.Questo è un rischio,ma non è inevitabile,se i partiti della sinstra ed in ispecie il PDS,che ha la forza maggiore ,non accetterà i consigli di farsi da parte,ma sarà presente con il massimo impegno di idee e di uomini e partecipetà in modo attivo alla formulazione del programma elettorale dello schieramento che si dovrà costituire.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

1. E' in corso un mutamento di epoca che non va enfatizzato parlando di terzo millenio,espressione suggestiva,ma storicamente senza significato alcuno, salvo che quello convenzionale cronologico. Più l'umanità misura se stessa sul metro della quotidianetà,più si illude di dominare l'eterno.
L'epoca nuova è nata per profondi mutamenti nei principi,valore della società, famiglia,indiviuo, quindi nei comportamznti,nel pensiero,nell'arte,nella po= tica,nel rapporto scienza e morale,negli assetti dell'economia e nell'utilizzazione del progresso tecnico.Se mbra predominante l'idea che la libertà dell'individuo non debba essere soggetta ad alcun limite.

2. Caratteristica dei mutamenti è che essi non sono uniformi e sono molto contraddit= tori.La disuguaglianza tra paesi progrediti e paesi arretrati,sottosviluppati è più grave che mai.La maggior parte del genere umano vive in uno stato di po= vertà.Le manifestazioni delle guerre selvagge ,tribali,dell'Africa,la guerriglia e le sommosse dell'America latina,che da troppo tempo vegete su di un vulcano, l'Asia
nel Medio Oriente e nell'Africa del Nord l'estremismo islamico,il terrorismo e gli scontri violenti tra gruppi e fazioni non intendono desistere e disporsi alla ricerca della pace.

3.Un grande esercito di nuovi "barbari" preme sull'Occidente industralizzato; vi penetra con la legalità o clandestinamente.Se non si troveranno le vie giuste non in un favoloso terzo millennio,ma in p oche decine di anni, i signori dell'u= niverso,cioè i popoli dei paesi avanzati,saranno sommersi da un'ondata inarre= stabile.

4.Ma nel mondo sviluppato persistono vecchie ingiustizie e si diffondono nuove povertà. Ma dove stanno le frontiere di questa parte del mondo? Sul Danubio, sul Volga,nella catena degli Urali,in quale regione dell'Oriente europeo, ~~dove~~ la caduta dei regimi comunisti ha rappresentato la fine di un potere autorita= rio e crudele,ma anche fattore di stabilità, ~~ed unificante,~~ rinascono odii e ri= valità e spinte all'indipendenza contrastate con le armi del potere.L'Occidente libero che giustamente non perdonava ai sovietici l'invasione di nazioni che rivendicavano la libertà,oggi non osa condannare apertamente l'invasione dei Russi,secondo i metodi tradizionali e brutali dell'imperialismo.Dopo avere con= corso alla disgregazione dell'Iugoslavia,l'Europa assiste impotente al genocidio in Bosnia.

5.Noi,gli eredi del socialismo delle varie scuole,riformista o comunista,social= democratica o laburista,accetteremo di fatto la Realpolitik e lasceremo soltanto alla Chiesa di parlare in nome dell'umanità oppressa e condannare senza eufemismi il sistema del potere ~~economico~~ dominante?

Senato della Repubblica - Archivio Storico

tica finisce con l'esaurirsi in uno scontro di personalità più o meno accattivanti. Negli ultimi tempi qualche giornale ha inventato un nuovo criterio per procedere ad una scelta di leader: quello di "bucare il video",vale a dire l'influenza personale uguale nella politica a quella di un divo dello spettacolo.Ma lasciamo perdere queste amenità e cerchiamo di vedere le cose nella loro vera sostanza. Si fronteggiano in modo ancora indistinto due orientamenti di fondo.L'uno consiste nel mantenere come forma di organizzazione del consenso intorno ad un'idea fondamentale il partito, l'altro invece vi contrappone le grandi individualità, gli eletti che si sono affermati ed in particolare i sindaci delle grandi città. Rappresentante deciso di questa concezione è il sindaco di Venezia,Cacciari,il quale trae dalle sue idee filosofiche certezze che la storia politica non conferma.Egli si pronuncia quindi in modo netto contro qualsiasi candidato del PDS,che abbia appartenuto al vecchio apparato,cioè in parole più chiare,che sia stato undirigente comunista. Una variante eclettica di tale orientamento è il sindaco di Napoli,il quale vuole ad un tempo la superiorità degli eletti ed il rafforzamento del partito.

A mio parere,se un bravo leader è meglio di uno incerto,debole,oscillante senza il coraggio di scegliere, è ancora più importante che vi sia un gruppo dirigente ed un partito nel suo complesso,che siano in grando collettivamente di elaborare una politica in armonia con l'identità ,cioè con le idee fondamentali, e naturalmente di affrontare nel modo giusto situazioni di crisi o di emergenza. I modo che sono stati invece adoperati nella sinistra ed in ispecie nel PDS,sono del tutto errati ed inadguati.Dopo avere subito una sconfitta,anzichè serrare le file e contrastare il nuovo potere con decisione e realismo,non si è trovato niente di meglio che aprire una crisi intorno ad un incomprensibile contrasto sulla leadership.E dopo averlo fatto si è ricorso ad una parodia di congresso cioè ad una consultazione di organi periferici,anche essi eletti come il Consiglio nazionale e quindi anche essi politicamente invecchiati .Così chi assiste da lontano,ma non indifferente,bensi estremamente preoccupato della sorte della democrazia in Italia, ha la penosa impressione di trovarsi in presenza di una lotta di potere interna del gruppo,cge pure si era assunta la responsabilità storica di rompere anche nel nome e nei simboli la continuità del vecchio partito comunista.Dalle dichiarazioni che sono state espresse dai principali antagonisti dello

Senato della Repubblica - Archivio Storico

scontro,pare che vi sia nel fondo un contrasto anche politico fra una parte che intende proseguire nella svcolta iniziata ed evidentemente non compiuta e chi invece intende di salvaguardare in primo luogo una eredità ideale.Una questione enorme,che solo un dibattito appassionato nelle sedi proprie,in un congresso con tutte le garanzie democratiche statutarie,che hanno un valore determinante perchè la democrazia consiste anche in regole procedure certe.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

127.1.18

Le vicende convulse tra le quali si svolge il tentativo del Presidente desi=
gnato per la formazione di un governo di tecnici rafforzano il convincimento
di molti ed anche di chi scrive,che la nostra democrazia è in una crisi pro=
fonda,che viene da lontano e che può finire con un naufragio,se nessuno riesce
a trarla fuori dalle secche . Comunque si concluda la formazione del governo,
ormai l'intento lodevole di perseguire se non una tregua,un allentamento della
tensione, dobbiamo sapere che i prossimi mesi non ci saranno di pace,ma di
duro scontro via via crescente e l'attacco continuerà in nome della volontà
popolare tradita.Per questo mi è parso giusto far conoscere le mie opinioni
ai lettori dell'Unità,come un segno di solidarietà verso un partito,il PDS,che
rimane una forza fondamentale della sinistra,cui toccano compiti di enorme re=
sponsabilità nelle decisioni politiche immediate e per il futuro.Tale solidarietà
è quella di chi si sente partecipe di una battaglia che può richiedere lungo
tempo e quindi fermezza e pazienza,perchè si tratta non solo di battere la pretesa
di considerare la costituzione modificata sostanzialmente dal sistema maggio=
ritario,interpretando un voto come investitura diretta del capo,ma anche di contrasta=
re tendenze manifestatesi nella società,che appunto alimentano le tentazioni
plebiscitarie,insieme alla caduta dei valori collettivi in nome di undividualismo
senza freni.Solo così si può spiegare l'ascesa rapidissima di un grande impren=
ditore,espressione di un anomalo capitalismo finanziario.Il terreno del resto era
stato arato da tempo perchè vi allignasse il seme plebiscitario.La teoria carismatica
del capo,interpretata ben oltre gli intenti sociologici del suo autore Max Weber,
è stata molto di moda nel decennio precedente,concezione contro la quale ,mi sia
permesso ricordarlo,ho formulato critiche decise,denunciandone fin dal 1982 la
natura antidemocratica. E' dunque necessario contrastare qualunque proposta mirante
ad introdurre l'elezione diretta del presidente della Repubblica,o anche solo
del Presidente del Consiglio.Anche questa seconda snaturerebbe il sistema democra=
tico rappresentativo e si avvicinerebbe all'idea berlusconiana del rapporto di=
retto tra popolo e capo e favorirebbe la concezione plebiscitaria del potere.Se vi
è un'esigenza di assicurare la stabilità dei governi,vi sono altri modi per appa=
garlo,senza dimenticare mai che i governi sono davvero stabili,se la loro politica
corrisponde alle aspirazioni del paese.
Una simile riforma è indubbiamente di carattere costituzionale,perchè implica ne=
cessariamente un mutamento nel rapporto dei poteri ed un loro nuovo assetto..Non si
può pensare di introdurla con una legge elettorale ordinaria. Mk auguro vivamente
che il PDS assuma una posizione netta su tale questione.
In questi giorni si parla si parla di assemblea costituente o di fase costituente.
Anche il segretario del PDS,D'Alèma, si è pronunciato a favore di proposte in

Senato della Repubblica - Archivio Storico

questo senso. A me l'iniziativa appare utile,se si potesse realizzare in breve tempo e con le forme adeguate per dare rappresentanza a tutte le opinioni esistenti nel Paese.Rodotà e poi anche Bobbio,con ragione fanno rilevare la diversità del clima odierno rispetto a quello del 1946,allorchè le forze chiamate a scrivere la costituzione erano quelle che erano state unite nella guerra di liberazione ed avevano sui temi istituzionali principi comuni. Questo è indubbio.Ma non si deve dimenticare che alla fine della guerra l'Italia era divisa profondamente sulla questione repubblica-monarchia,che fu decisa dal plebiscito insieme all'elezione della Costituente.
Certo vi è il rischio che una nuova costituzione peggiorerebbe quella in vigore,ma vi è il rischio anche maggiore che il mutamento avvenga di fatto ed in modo improprio.
Tuttavia non vedo la possibilità di dar vita ad un'assemblea costituente,in mancanza di un'ampia intesa in Parlamento. E' quindi inutile stare a discutere sull'opportunità di un'iniziativa per il momentoirrealizzabile.
Sarebbe invece utilissimo che il PDS procedesse ad un'ampia consultazione di base e poi ad una conferenza aperta ad intellettuali indipendenti ed altri gruppi democratici per un'attenta riflessione sui temi istituzionali in discussione,compreso il federalismo ed il modo di risolvere il contrasto di interessi che si verifica allorchè una stessa persona titolare di grandi imprese economico-finanziarie è investita di una funzione di governo.Tale lavoro porrebbe il partito in grado di affrontare nelle condizioni migliori i problemi istituzionali nel corso di elezioni anticipate o di eventuali revisioni costituzionali.
Vengo all'ultimo punto,che è però il primo nelle mie preoccupazioni.Vedo che la sinistra dopo la breve parentesi dell'alleanza tra i progressisti,ricomincia a dividersi,il che implica il suo indebolimento ed il rafforzamento dell'avversario in una fase acuta dello scontro .Può darsi che l'evoluzione dei fatti spinga a superare il dissidio e convincere tutti,anche al centro,della necessità di opporre all'offensiva della destra ,un'iniziativa comune. Non può,non deve passare il tentativo di invalidare la costituzione al di fuori dei modi legali.
Vorrei rilevare alla fine che siamo entrati in un'epoca nuova della storia ed il socialismo nelle sue varie versioni di origine ottocentesca è finito.Ma le esigenze di liberazione dell'uomo dall'ingiustizia e da qualsiasi servitù sono più vive che mai.E si intravedono all'orizzonte molte nubi che si addensano sull'economia cosiddetta di mercato e sulle sue possibilità di trasformare le grandi conquiste della scienza e della tecnica in benessere egualmente diffuso. Il compito degli eredi del socialismo è di dare le risposte originali che il sistema non riesce a dare.E principalmente di non dimenticare mai che essi sono per natura i difensori della parte più debole del genere umano.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Le vicende alle quali assistiamo, spesso difficilmente decifrabili, dimostrano un solo fatto certo, che la Repubblica, entrata in crisi già intorno alla finde degli anni novanta, non è ancora uscita adlle secche, nè il sistema politico reale, cioè i partiti e gruppi vecchi e nuovi sembrano ancora in grado di trarla fuori e porla in salvo dal pericolo incombente del naufragio. A questo si è giunti per il modo improvvido con il quale la crisi è stata affrontata, con una legge elettorale, che intendeva assicurare stabilità di governo e certezze delle scelte e che ha prodotto esattamente l'opposto. A me pare difficile, qualunque sia la soluzione della crisi di governo, che si possa porre un minimo di ordine nel sistema politico, senza che sulla forma di stato sia chiamata a pronunciarsi un'assemblea costituente eletta con il sistema proporzionale, cioè un organo che sia legalmente in grado di stabilire le regole della nostra vita democratica in modo organico, in un quadro complessivo e razionale, risolvendo in primo luogo il problema che sovrasta su tutti gli altri, se cioè la nostra debba essere una democrazia plebiscitaria ovvero una democrazia rappresentativa.

Dovrebbe essere abbastanza evidente che la stessa aspra contrapposizione di questi giorni implichi che lo scontro è già in atto, ma in modo improprio e quindi equivoco e molto rischioso. L'idea che emerge dalle ripetute e sempre più veementi parole te del Presidente del Consiglio è appunto di tipo plebiscitario. Egli ritiene di essere stato personalmente investito dalla maggioranza del popolo nelle elezioni di marzo della funzione di capo per una politica liberista contrapposta ad una soffocatrice delle libertà attribuita alle sinistre, genericamente chiamate comuniste. Non è quindi ammissibile che si possa costituire in Parlamento una maggioranza diversa da quella tripartita variopinta di marzo, che ebbe peraltro il consenso solo del 43 %, e principalmente un governo, del quale egli non sia il capo, in quanto eletto dal popolo.

Quest'idea plebiscitaria alligna peraltro anche nelle file dell'opposizione, dove manca chi propone l'elezione diretta del capo del governo, senza che si sappia nemmeno quali sarebbero in questa versione i poteri del Parlamneto, quelli del Presidente della Repubblica.

Per di più non possiamo ignorare il fatto che uno dei protagonisti determinanti per una soluzione positiva della crisi, la Lega, ha nel suo programma politico il federalismo, che investe direttamente la natura stessa del nostro stato costituzionale e che per un non meglio precisato federalismo democratioc si sono prounciati più di una volta esponenti del PDS, che non hanno nella loro storia precedenti in tal senso d nel salutare rinnovamento con il quale ancora si stanno cimenando non hanno affrontato in modo approfondito questo tema.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Di carattere sostanzialmente costituzionale è la questione se un proprietario di grandi complessi economico-finanziari possano assumere funzioni di governo e nel caso di risposta affermativa,quali siano le garanzie per evitare confusione di interessi tra pubblico e privato. Di impo(rtanza decisiva è il possesso di mezzi comunicazione di massa,essendo la concentrazione di essi in una sola mano una vio= lazione del principio di uguaglianza inseparabile dalla democrazia.
Qualora si mantenga o si cancelli la riserva proporzionale dell'attuale legge elettorale e si introduca il sistema uninominale puro,è indispensabile creare gli equilibri di potere ,rafforzare quello legislativo del Parlamento e le garanzie dell'indipendnza dei giudici,per evitare che la forma di governo democratico si snatu ri e divenga un regime di tipo autoritario.La pratica in atto da vari anni e dive= nuta più estesa negli ultimi dei decreti-legge e della loro reiterazione ha già forte= mente intaccato i poteri delle Camere. Scrivere le regole,come si dice dapiù parti, vuol dire affrontare tutti questi problemi.Nessuno può credere seriamente che questo possa essere fatto in tempi brevi da un qualsiasi governo.Non da uno formato dalla stes sa maggioranza ora in crisi,ammesso che si trovi il modo di rabberciare la rottura. Ma nemmeno da un altro governo con una maggioranza della quale facciano parte le sini= stre.Se si vuole evitare il pericolo di un inasprimento del conflitto sino alle conseguensze estreme o di una protrarsi della transizione verso l'ignoto, il Parlamen= to nella suan totalità o grande maggioranza,d'intesa con il Presidente della Repubbli= ca,dovrebbe decidere di convocare un'assemblea costituente,dettare le regole per la sua elezione con il sistema proporzionale,entro il termine breve necessario per le operazioni elettorali,ripristinando i collegi elettorali come erano prima del= la riforma. Se tale accordo fosse conseguito il governo in carica potrebbe restare al suo posto per la gestione degli affari correnti.Così davvero il popolo potrebbe essere chiamato a decidere sulla costituzione della nuova Repubblica .In ogni caso si tenga bene in mente che se si vuole una pacifica rivoluzione legale bisogna in primo luogo respingere il tentativo di considerare la costituzione in vigore come già invalidata o corretta in conseguenza del metodo elettorale maggioritario.Questo si, s= rebbe un colpo di stato,cioè un mutamento delle istituzioni fondamentali senza una apposita espressione della volontà popolare.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

grave rottura. Quanto alle alleanze contingenti con il centro,che oggi sembrano più difficili a realizzarsi e più problematiche ,esse non possono ancora una volta divenire il pomo della discordia e vanno piuttosto conside= rate con realismo dati i rapportidi forza. La sfida sulla natura del potere e sulle tentazioni plebiscitarie è tutt'altro che vinta e lo scontro è solo rinviato.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

A mio parere le ragioni della crisi consistono da un lato nel modo improvvido con il quale si è modificato il sistema elettorale,senza alcuna corrispondenza con il sistema politico reale,ma anche in un moto più profondo di sfiducia verso i par= titi in generale e nel diffondersi di un individualismo senza freni,che ha ali= mentato il successo di un grande imprenditore ,anomala espressione di un capita= lismo finanziario,simbolo del successo ,che molti in cuor loro vorrebbero conse= guire. Il passo verso la concezione plebiscitaria del potere è stato agevole e d'altra parte il terreno era stato arato da tempo perchè vi allignasse il seme del potere carismatico,conntro del quale mi sia permesso ricordarlo,ho apertamente fin dal 1982 denunciato la natura antidemocratica,teorizzata ben oltre gli in=

Senato della Repubblica Archivio Storico

Questa è la ragione principale,che dovrebbe indurre la sinistra ad avversare qualsiasi mutamento istituzionale,che accetti il presidenzialismo in tutte le sue versioni,compresa quella dell'elzione diretta del Presidente del Consiglio,che senza dubbio snaturerebbe fortemente il sistema democratico rappresentativo e si avvinerebbe in realtà all'idea belusconiana del rapporto diretto tra popolo e capo,cioè appunto la versione plebiscitaria del potere.L'esigenza di assicurare la stabilità dei governi è legittima,ma il modo è sbagliato.Ve ne sono altri ,di ordine istituzionale,sebbene la stabilità effettiva dipenda dalla corrispondenza della politica di governo alle esigenze del paese.

Una simile riforma è indubbiamente di carattere costituzionale e non si potrebbe pensare di introdurla con una legge ordinaria elettorale,al pari di quella dei comuni,perchè essa implica un mutamento nel rapporto dei poteri ed un loro nuovo assetto. Mi auguro sinceramente che il PDS assuma una posizione netta su tale questione.

In questi giorni si parla di assembela costituente o anche di fase costituente; anche il segretario del PDS,D'Alema,si è manifestato favorvolmente a questa

Senato della Repubblica - Archivio Storico

proposta. A me pare non solo opportuns,ma necessaria,ma gli ostacoli da superare sono grandi,a cominciare da quelli giuridici e costituzionali.La nostra costituzione infatti non prevede una tale eventualità ed è difficile farla rientrare nell'art.138 che si riferisce a modifiche parziali.Poi vi sono le obiezioni di ordine storico-politico,come quelle di Rodotà,il quale pone in evidenza la diversità del cliama storicodel 1946,che rese possibile l'intesa tra le forze politiche che uscivano unite dalla guerra di liberazione. Questo è indubbio.Ma anche in quel tempo vi fu una lotta serrata tra fautori della repubblica e sostenitori della monarchia,che divise il popolo italiano quasi a metà. Tale lotta fu chiusa con il plebiscito e così la Costituente trovò il terreno sgombro dalla questione più importante.
Comunque non vedo la possibilità concreta di dar vita ad una assemblea costituente in breve tempo e quindi è inutile discuterne.Invece sarebbe utilissimo se il PDS procedesse ad una ampia consultazione interna e poi ad una conferenza aperta anche ad altri ,gruppi politici democratici ed intellettuali,per definire dopo attenta riflessione la propria posizioone per l'eventualità di una revisione costituzionale più o meno ampia,in particolare si temi ai quali ho fatto rife= rimento sopra ed al federalismo e dalla disciplina dei rapporti fra principi democratici e mezzi di comunicazione di massa,come anche sui modi per evitare che in una stessa persona si concentrino grandi interessi privati e funzioni di governo.
Vengo all'ultimo punto che è però il primo nelle mie meditazioni.Vedo che la sinistra dopo la breve parentesi dell'alleanza tra i progressisti,ricomincia a divi= dersi,il che implica un indebolimento suo ed il rafforzamento dell'avversario in una fase molto acuta dello scontro.A mio parere è stato un errore quello di R.C. di annunciare la sua opposizione pregiudiziale prima ancora di conosce= re quale soluzione sarebbe stata data alla crisi.Dall'altro lato è sembrato che il PDS,pur di sviluppare un'iniziativa di accordi con il centro fosse propenso a lasciare al suo destino il compagno reprobo.Nonostante tutto questo,auspico che l'eventuale diversa posizione rispetto al governo non implichi una più grave rottura.Per quantosia difficile a realizzarsi ed ora più problematico che mai, un'intesa con il centro rimane pur sempre un'esigenza posta dalla realtà dei rapporti di forza.
Siamo entrati in una nuova epoca della storia ed il socialismo di marca otto= centesca non è più adeguato alle esigenze dei tempi.Ma le esignze di liberazione dell'uomo dall'ingiustizia e da qualsiasi servitù sono più vive che mai .Si intravedono all'orizzonte molte nubi che si addensano sull'economia cosiddetta di mercato e sulle sue possbilità di trasformare le grandi conquiste della scienza e della tecnica in benessere per tutti

Senato della Repubblica - Archivio Storico

127 1 3

All'attenzione della signora OLIVIERI

Ecco le domande che vorrei rivolgere al senatore De Martino, per il mensile Historia.

X 1- A 70 anni di distanza da quel discorso di Mussolini, l'ipotesi che oggi, nel nostro paese, possa instaurarsi un'altra dittatura dichiarata pare estremamente remota. Quel che invece non pochi temono è l'instaurarsi di un autoritarismo strisciante. Cosa pensa di questi timori e perché.

X 2- Il suo giudizio sulle responsabilità dell'opposizione di allora, che per protesta si <ritirò sull'Aventino> e sul comportamento delle opposizioni oggi.

X 3- Secondo lei esistono valori comuni fra la coalizione di centro-destra che oggi governa l'Italia e il governo Mussolini del '25? E valori comuni fra le opposizioni di allora e di oggi?

Il mio numero di telefono è 8075583 (Via Archimede 80). Negli uffici dell'amministrazione del condominio c'è un fax: il numero è 8081137. Se per il senatore e per lei va bene, potreste inviarmi le risposte qui, specificando che il fax è destinato all'attenzione della dr.ssa Ornella Rota.

Avrei bisogno anche di una breve biografia del senatore.

Grazie!! Ornella Rota

Senato della Repubblica - Archivio Storico

38

1) Allo stato attuale delle cose il pericolo dell'instaurarsi di una dittatura come quella di Mussolini è effettivamente fuori della realtà. Quel che invece mi appare certo è la volontà dell'attuale maggioranza di governo o almeno di gran parte di essa di occupare il potere in qualsiasi campo ,riducendo in limiti sempre più ristretti la funzione dell'opposizione democratica e consideran= do il dissenso come un danno per il paese. La tendenza ad un sostanziale mu= tamento dell'equilibrio costituzionale dei poteri è evidente. Le polemiche di questi giorni sui magistrati di Milano dimostrano che i governanti attuali sono insofferenti dell'indipendenza dei giudici. Si è creato,anche per forza delle cose,un clima di contrapposizione tra potere politico di governo e po= tere giudiziario,che è di grave pregiudizio per la vita della democrazia.

2) E' sempre difficile dare un giudizio fuori del tempo in cui avvennero i fatti.Chi era giovanissimo in quel tragico 1924 - io avevo 17 anni !- si sentì abbandonato a sè stesso e considerò responsabili gli uomini dell'Aven= tino. Senza dubbio essi avevano ritenuto possibile una soluzione costituzio= nale della crisi apertasi con l'assassinio di Matteotti,il che si rivelò un'illu= sione. Ma non si possono isolare gli avvenimenti,trascurando l'esame complessivo del l'intero periodo che precedette la vittoria del fascismo.Se si fa quest'esame le responsabilità non si possono limitare all'Aventino. Fra di esse non vanno dimen= ticate quelle del movimento operaio e socialista.Esso si divise sulla strategia del= la rivoluzione e non comprese che la linea di difesa contro la violenza non poteva essere altro che quella delle libertà democratiche.Così mentre a sinistra si trovava più utile fare una scissione,il fascismo conquistava definitivamente il potere.Do= vettero passare molti anni e giungere alla guerra di aggressioni nazista perchè l'er= rore fosse riconosciuto.Ma nemmeno la guerra di liberazione e l'unità nazionale che durò breve tempo,bastarono ad evitare nuove divisioni a sinistra,che sono anch'esse tra le cause della crisi attuale.

3) La sola forza che ha nel suo passato la rivendicazione di quei valori è Alleanza Nazionale,che oggi afferma di rifiutarli.Negli altri vedo una grande confuzione . Quel che invece è più o meno comune è una sorta di revisionismo, che mira a superare i valori della Resistenza e porre sullo stesso piano chi si è battuto per la libertà e chi per distruggerla.Il che è ben diverso da un'esigenza di pacificazione e dal riconoscimento di un dato di fatto,che la maggior parte della popolazione ,fino a comprendere i cinquantenni,nell'epo= ca del fascismo non era nemmeno nata. Ma non per questpo si può e si deve cancellare la memoria storica di una nazione.
Quanto all'opposizione di sinistra essa ha di comune con il passato i valori di li= bertà,di giustizia,di uguaglianza,di pace.Ma come essi possono realizzarsi in un mondo così diverso,tanto che si può parlare di un'epoca nuova,è ancora molto in= certo .Prevale un dibattito sulla nuova identità,su di un nuovo soggetto politico, in buona parte accademico e fuorviante.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

FAX diretto al nr.8081137 di Roma via Archimede 80
per la dott.Ornella Rota
da Francesco De Martino

Senato della Repubblica - Archivio Storico

a Francesco De Martino
con l'antico affetto 12-1-1

1987

2

Rivista trimestrale di diritto pubblico

ESTRATTO

MVLTA PAVCIS AG

Senato della Repubblica - Archivio Storico

41

ELEZIONE POPOLARE DEL CAPO DELLO STATO. ALCUNE PRIME CONSIDERAZIONI RELATIVE ALL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ED AL SISTEMA POLITICO IN ITALIA

SILVANO LABRIOLA

SOMMARIO: 1. La elezione popolare del presidente della Repubblica e la forma di governo. — 2. La figura di organo di garanzia del presidente. — 3. Elezione popolare e poteri del presidente. — 4. Elezione popolare e rappresentanza politica. — 5. L'acquisto del rapporto di rappresentanza e il mutamento dei poteri presidenziali. — 6. Presidente della Repubblica e governo: la tendenza all'intervento presidenziale. — 7. Rapporto di rappresentanza e attività di indirizzo. — 8. La elaborazione e fissazione dell'indirizzo. — 9. Il concorso del presidente e del governo nella funzione di indirizzo. — 10. L'interesse nazionale ed il rapporto di rappresentanza del presidente della Repubblica. — 11. Concretezza dell'interesse nazionale e funzione di indirizzo. — 12. La doppia titolarità dell'indirizzo. — 13. Il potere presidenziale di indirizzo e la responsabilità politica del presidente. — 14. Il rapporto di collaborazione necessaria tra presidente e governo. — 15. Le attribuzioni parlamentari in materia di indirizzo. Tendenza recessiva. — 16. La limitazione del principio di responsabilità politica. — 17. Il rafforzamento della posizione del presidente del consiglio tra gli organi del governo. — 18. Il capo dello Stato reggitore del sistema in crisi. — 19. Le c.d. prerogative dell'esecutivo ed i poteri del presidente della Repubblica. — 20. La doppia fiducia. — 21. La crisi del rapporto di collaborazione tra presidente e governo clausola di instabilità del sistema. — 22. Principio garantista, regime costituzionale del potere politico e rapporto di rappresentanza del presidente della Repubblica. — 23. Posizione del governo e sistema delle relazioni con il presidente della Repubblica. Forme ed istituti per garantire l'autonomia e l'indipendenza del gabinetto. — 24. L'intervento del parlamento sugli atti del governo. — 25. Esclusione del ruolo di garanzia del presidente. — 26. Nuove misure per la reintegrazione del sistema delle garanzie costituzionali. — 27. La elezione diretta del presidente della Repubblica ed il sistema politico. — 28. Il rapporto tra il presidente ed i partiti. Le candidature presidenziali e gli schieramenti politici. — 29. Elezione popolare del presidente e legittimazione

Senato della Repubblica - Archivio Storico

delle coalizioni. — 30. Omogeneità e contrapposizione tra maggioranze parlamentari e maggioranze presidenziali. — 31. La grande coalizione e la funzione del presidente. — 32. Partiti e gruppi di pressione nell'elezione del presidente. — 33. La semplificazione del sistema politico e le tendenze possibili. — 34. Prime e provvisorie considerazioni conclusive.

1. L'elezione popolare del presidente della Repubblica, che si propone di sostituire all'attuale disciplina di investitura, incide sulle caratteristiche politiche e costituzionali di questo organo, ed è suscettibile di avviare a mutamenti l'intero regime della forma di governo.

Si tratta di una riforma che può agire sul sistema due volte.

Per un primo aspetto, è il principio in sé che produce determinati effetti, indipendentemente dalle forme in cui venga a manifestarsi, e che sono diverse tra loro, né ancora precisate nella proposta contenuta nel documento congressuale socialista (*).

Ma queste stesse forme hanno importanza considerevole per un secondo aspetto della analisi politica e formale dell'innovazione, che deve quindi essere sospesa, fino a quando non siano definite.

2. Il presidente della Repubblica è un organo di garanzia nel sistema del potere politico italiano.

Più volte è avvenuto, nel corso degli anni e secondo la evoluzione dell'ordinamento e le interpretazioni impresse dai titolari dell'organo, che determinati atti, o comportamenti presidenziali, siano usciti fuori di questo piano, o sia apparso che così fosse, per assumere il significato di iniziative politiche.

(*) *Le* tesi politiche presentate al 44° congresso del P.S.I. sono pubblicate nel supplemento n. 2 (febbraio 1967) del periodico *Argomenti socialisti*. La riforma della elezione popolare del presidente della Repubblica è contenuta nel seguente brano del capitolo *Le istituzioni*: «I socialisti confermano la loro disponibilità *a grandi riforme istituzionali* che affrontino con decisione questi vizi [indicati, prima del brano riportato, nel «pluralismo che tende ad ulteriori frammentazioni» e nella difficoltà «di aggregare maggioranze solide e di interesse, nella vita istituzionale, dinamiche corrette e non confuse nei rapporti tra maggioranza ed opposizione»], dando luogo perciò a una diversa aggregazione dei consensi politici e costringendo i partiti a più nitide assunzioni di responsabilità, con regole nuove per la formazione della maggioranza elettorale e per la chiara distinzione fra ruoli e responsabilità di governo e di opposizione. La proposta dell'*elezione popolare diretta del Capo dello Stato* è una indicazione efficace per il rafforzamento e la stabilità dell'intero sistema democratico. Essa rafforza il potere degli elettori e costringe i partiti a gareggiare per spazi di consenso necessariamente più ampi di quelli attuali».

Ma ciò ha sempre provocato una reazione diretta a reintegrare i limiti della posizione e del ruolo del presidente, e il tentativo di alterarli è stato smentito, oppure abbandonato.

La funzione di garanzia del presidente della Repubblica si è rivelata dunque un dato del sistema sufficientemente effettivo, ed essenziale. Ogni alterazione di esso produce oggettivi squilibri del sistema, che non appare capace di riassorbirli elasticamente, ma sono necessari ulteriori interventi innovativi che compensino almeno in parte questi stessi squilibri

3. La elezione diretta altera questo dato, e cioè la caratterizzazione del presidente quale organo di garanzia?

In sé, potrebbe anche ritenersi che la risposta a questo primo interrogativo non sia predeterminata, né in un senso né in un altro. La regola per la formazione dell'organo influisce certamente sulla sua posizione e sulla natura del suo ruolo nel sistema, ma non può determinare tutto questo da sola.

Bisogna tuttavia tenere conto del fatto che il presidente è un organo monocratico, che dispone di poteri notevoli di intervento sullo svolgersi delle funzioni politiche dello Stato: il presidente nomina il governo, scioglie le camere, emana i decreti e promulga le leggi, esercita specifiche attribuzioni nella materia della difesa nazionale e rappresenta la Repubblica nelle relazioni internazionali.

Il presidente della Repubblica occupa una posizione eminente nell'organo di autonomia dell'ordine dei giudici.

4. La elezione diretta del presidente ne può determinare un virtuale spostamento fuori del piano della garanzia, sul quale ora è posto, e condurlo su quello della azione politica. Si tratta di una conseguenza possibile di questa nuova regola per l'investitura presidenziale, anche se i suoi poteri restano formalmente quelli che ora sono previsti in costituzione.

Un presidente della Repubblica scelto dal voto popolare può diventare un soggetto della rappresentanza politica, mentre certo non lo è se eletto dal collegio di parlamentari e di rappresentanti delle regioni, secondo la prescrizione del costituente del 1947.

La considerazione dei poteri è peraltro decisiva per giustificare una simile previsione.

D'altra parte, sembra naturale che la introduzione del metodo della elezione diretta non abbia altro significato ed altro valore che l'attribuzione al presidente della caratteristica della rappresentanza politica, perché gli

Senato della Repubblica - Archivio Storico

conferisce proprio quella autorità del consenso popolare che oggi manca. E si deve tener conto del fatto che è questa la ragione prima per confutare ogni tentativo di definire il presidente su questo piano, la mancanza, cioè, della investitura popolare.

5. Il carattere rappresentativo che tende ad assumere il mandato del presidente della Repubblica, si riflette a sua volta sulla definizione dei poteri presidenziali e sulla natura di essi.

Nessuno di questi poteri ne è virtualmente immune, ma non è detto che ne risentano tutti allo stesso modo. Una considerazione particolare si giustifica per quelli che sono relativi al rapporto tra il presidente della Repubblica ed il governo.

Già oggi, nel quadro della posizione di organo costituzionale di garanzia che spetta al presidente della Repubblica, questo rapporto si distingue rispetto a quelli che sono stabiliti tra il presidente ed altri organi costituzionali. L'assunzione della rappresentanza politica potrà indurre, prevedibilmente, ad accentuare molto questa specificità, e in varie direzioni.

6. Il governo è nominato dal presidente della Repubblica, e rassegna le dimissioni nelle sue mani. Nessun atto del governo che rivesta una qualche importanza politica e costituzionale può essere compiuto senza la cooperazione del presidente della Repubblica.

Il presidente, inoltre, ha preso più volte, in questi ultimi anni, anche in modo esplicito e pubblicamente ad intervenire sui comportamenti e sull'azione politica dei governi.

Si rinvia per ulteriori riferimenti, alla casistica ormai esistente al riguardo, che è ben nota, e comprende tra l'altro l'esercizio del potere di decretazione legislativa di urgenza, l'iniziativa legislativa, i principi dell'organizzazione amministrativa, aspetti delicati dello svolgimento delle relazioni internazionali, e persino alcune vertenze sindacali nel settore del pubblico impiego.

7. La elezione popolare del presidente della Repubblica può quindi produrre un primo, importante effetto, che è quello di fornire una qualche legittimazione alla tendenza per l'attribuzione di attività di indirizzo politico a questo organo costituzionale.

Tale legittimazione si manifesterebbe specialmente in ordine al contenuto di determinate potestà presidenziali relative al potere esecutivo, con riflessi oggettivi sulla forma di governo, anche perché si estenderebbe

in pari modo, se non in pari misura, al campo delle relazioni tra il presidente ed altri organi.

Per quanto si è osservato, comunque, ciò riguarda in forma specifica il rapporto tra il presidente ed il governo.

Se pure resta intatto il procedimento per la formazione del governo, e non muta il regime fiduciario tra il gabinetto ed il parlamento, ciò malgrado tendono inevitabilmente a mutarsi alcuni contenuti sottostanti, e l'analisi di queste possibili evoluzioni merita di essere svolta, concentrandosi soprattutto sulle funzioni e sui poteri dell'esecutivo, e sull'indirizzo politico in genere.

8. Il significato politico e costituzionale della rappresentanza, che certo concorre a caratterizzare la nuova figura del presidente della Repubblica, in conseguenza della elezione popolare, comincia virtualmente ad incidere già nella fase della fissazione dell'indirizzo.

L'opinione della dottrina, praticamente unanime, che è stata in questo conforme alla prassi, secondo la quale spetta esclusivamente al presidente del consiglio incaricato di determinare l'indirizzo politico, e poi al governo di consacrarne formalmente la fissazione in vista dell'ottenimento della fiducia, non potrebbe più essere seguita fino in fondo.

Il presidente della Repubblica, eletto dal popolo, non può più essere ritenuto del tutto estraneo a questo, ma egli viene a trovarsi nella condizione di concorrere a tale attività, proprio in nome del carattere rappresentativo del suo mandato.

9. La fissazione dell'indirizzo, nella fase di elaborazione che si conclude con la nomina del governo e precede la concessione della fiducia parlamentare, deriverà quindi dalla collaborazione di due organi, presidente della Repubblica e presidente del consiglio incaricato, ciascuno dei quali ha parte in tale attività, facendo valere interessi distinti.

Il presidente incaricato farà valere gli interessi che la maggioranza di sostegno, sulla quale deve contare per conseguire e conservare la fiducia politica delle camere, che resta il requisito inderogabile per la valida esistenza del governo, esprime e vuole.

Il presidente della Repubblica farà valere quegli interessi che possono risalire alla volontà (in senso maggioritario, non unitario) della comunità nazionale, che non coincidono necessariamente con gli altri, così come si è espressa nella sua elezione da parte del popolo; volontà che egli solo interpreta e che è vincolato a garentire (e in questo si delinea un primo profilo della responsabilità politica del presidente della Repubblica).

Senato della Repubblica - Archivio Storico

10. Ma questa ultima nozione, della responsabilità politica presidenziale, esige preliminarmente alcune precisazioni.

Si tratta, in effetti, di stabilire quale debba correttamente ritenersi essere il significato del c.d. interesse nazionale (ma più esattamente si dovrebbe dire: interesse della comunità nazionale), a cui si è, talvolta equivocamente, riferita, nel vigente ordinamento, la figura del presidente, in conseguenza della rinnovata qualificazione che può assumere per la derivazione rappresentativa del mandato presidenziale.

Il c.d. interesse nazionale è stato sovente invocato per giustificare interventi del presidente della Repubblica nella sfera della politica.

Questo ordine di idee è stato sostenuto in qualche caso, e con prudenti riserve, richiamandosi ad una pretesa funzione presidenziale di supplenza: in qualche altro caso, con aperto riferimento ad un auspicio di mutamento di regime.

Proprio considerando tali approdi applicativi, l'accezione giuridica che si è tentato di imprimere alla nozione di interesse nazionale, al cui perseguimento dovrebbe attendere il presidente della Repubblica nell'ordinamento vigente, è stata confutata e respinta con buoni argomenti, attestandosi su questa opinione negativa il successivo comportamento degli organi costituzionali, che a ciò si sono uniformati, e dello stesso presidente che, volta per volta, ha resistito alle suggestioni, o rinunciato ai propri tentativi.

11. Il virtuale mutamento della posizione costituzionale e politica del presidente della Repubblica che può conseguire dalla sua elezione popolare, non sembra eliminare alcune ragioni di questa contrarietà, ma indubbiamente altre tende a superare, perché ne risulta modificato il quadro di riferimenti sistematici nell'ordinamento.

Non è più possibile, infatti, negare radicalmente il dato secondo cui il presidente è portatore di interessi politici generali, a causa del diverso procedimento elettivo, come invece deve sicuramente escludersi che sia secondo la costituzione vigente.

Ciò non autorizza, tuttavia, a concludere nel senso che questi interessi abbiano un valore qualitativamente distinto rispetto a quello di altri, un valore che sia eminente o sacrale, così come veniva sostenuto da alcuni circa i valori rappresentati dal capo dello Stato nell'ordinamento monarchico, facendo ricorso alla diversità del titolo, allora originario e non elettivo, argomento ritenuto decisivo a tal fine.

Si tratta invece di interessi politici concreti ed identificabili, posti sullo stesso piano di quelli rappresentati dal governo e dalla maggioranza

di sostegno, non sovraordinati rispetto ad essi, poiché nulla consentirebbe di affermare che sussista un rapporto di gerarchia, sotto qualsiasi profilo identificabile, degli uni sugli altri.

12. Le considerazioni che precedono farebbero intravvedere un possibile mutamento nel regime dell'indirizzo politico, la fissazione del quale risulterebbe devoluta al concorso necessario del governo e del presidente della Repubblica, mentre l'approvazione parlamentare conserverebbe formalmente le sue caratteristiche (non però, come si vedrà, automaticamente l'estensione ed i contenuti).

È questo un punto essenziale per comprendere la gran parte, e comunque la parte di maggior rilievo, delle conseguenze che possono derivare dalla elezione popolare del presidente della Repubblica sul sistema del potere politico (il cui compiuto verificarsi dipenderà in larga misura, tuttavia, dagli orientamenti impressi nella applicazione pratica, e che prevarranno nella costituzione materiale).

La elaborazione e la fissazione dell'indirizzo politico tendono a risalire ad una titolarità binaria, rientrano cioè nella competenza di due soggetti, il presidente ed il governo, e ciò anche riguardo ad ogni fase e vicenda ulteriori di questa attività: formazione del governo, svolgimento dell'indirizzo, crisi dell'indirizzo, e, infine, soluzione della crisi.

13. Si è osservato che gli interessi rappresentati dai due soggetti titolari della elaborazione e della fissazione dell'indirizzo, sono e restano distinti, per evidenti ragioni strutturali, né fra essi è possibile stabilire pregiudizialmente alcun rapporto di reciproca interferenza né, tanto meno, di subordinazione degli uni agli altri: tanto che il coordinamento tra essi, la *reductio ad unum*, si dovrebbe realizzare attraverso la collaborazione necessaria dei due organi ai quali si riconoscerebbero competenze in questa materia.

Ne deriva, appunto, che il rapporto tra il presidente della Repubblica ed il governo, in ordine alla funzione di indirizzo politico, si dovrebbe configurare sul piano della collaborazione necessaria, che è una figura nota nella teoria generale della disciplina delle relazioni tra organi nel diritto costituzionale, puntualmente sperimentata dalla prassi.

Peraltro, se si considera la incidenza di questa riforma sul terreno del sistema politico, appare chiaro che gli interessi alla cui rappresentanza sembra destinato il presidente della Repubblica, per effetto della elezione diretta, sono virtualmente non solo distinti rispetto a quelli della maggio-

Senato della Repubblica - Archivio Storico

ranza di sostegno e dell'esecutivo, ma in qualche modo tendenzialmente anche contrapposti, a causa del diverso rapporto che intercorrerebbe tra il presidente ed i partiti politici: e ciò anche se le elezioni presidenziali venissero fatte coincidere con le consultazioni politiche generali (come si osserverà ancora in seguito).

È questa una constatazione obiettiva, suscettibile di ulteriori specificazioni, in dipendenza di altri dati, che sono posti altrove, nell'ordinamento e negli equilibri tra i soggetti politici.

Si deve osservare, inoltre, che il presidente non è privo di mezzi per far prevalere la sua volontà, in caso di contrasto, o almeno per tentare ciò.

Egli può, a questo fine, ricorrere ad un determinato esercizio dei poteri di cui dispone, molti dei quali sono preordinati al perfezionamento di importanti atti generali, nei quali principalmente si esplica l'attuazione dell'indirizzo politico (cooperazione del presidente della Repubblica, necessaria per la produzione o il perfezionamento di atti di altri organi costituzionali, ora prescritta in funzione di garanzia).

E sembra conseguirne anche un altro dato innovativo, secondo cui il presidente della Repubblica non potrebbe più essere ritenuto radicalmente esente dagli effetti che deriverebbero dalla corrispondente assunzione di responsabilità politica.

14. Qualora il rapporto di collaborazione necessaria tra il presidente ed il governo, che si è individuato come virtualmente posto dalla riforma esaminata, entrasse in crisi, e la maggioranza di sostegno accordasse la propria solidarietà al governo, al presidente della Repubblica non resterebbe probabilmente altra via risolutiva che lo scioglimento anticipato delle camere e l'appello al corpo elettorale.

Si osserva, pertanto, come quello che è ritenuto il potere presidenziale più delicato e rilevante, non si sottrarrebbe a significative alterazioni, che subirebbe nei suoi contenuti e quanto ai presupposti per il suo legittimo esercizio; e questa appare una conseguenza naturale della assunzione da parte del presidente della Repubblica della figura di organo politicamente rappresentativo.

Vero è che il presidente potrebbe rinunziare, anche per un calcolo di opportunità, a far valere il suo punto di vista, e sottomettersi a quello del governo, rimuovendo così il contrasto.

Egli potrebbe, ancora, rassegnare le dimissioni. Ma questa ipotesi, nella quale si dà vita al procedimento per rinnovare l'ufficio costituzionale, può essere analizzata solo quando la proposta della elezione popolare del presidente acquisti quella compiutezza formale, di cui ora è ancora priva.

Riguardo, invece, alla ipotesi nella quale il presidente ceda alla volontà del governo, e venga così meno la divergenza tra i due organi, è necessario comunque tener conto del carattere di organo rappresentativo che spetta al presidente della Repubblica, per fornirne un quadro compiutamente ricostruttivo.

Da quel carattere sembra derivare un determinato vincolo, che restringe la disponibilità degli interessi sottostanti al rapporto di rappresentanza.

Tale disponibilità non è né piena né libera da parte del presidente, il quale, al contrario, proprio perché organo rappresentativo, si troverebbe obbligato a tenerne conto, e a dover agire per la tutela di quegli interessi.

Partendo da queste premesse potrebbe delinearsi una virtuale clausola di instabilità nel sistema, generatrice di crisi politiche e costituzionali di una certa consistenza.

Una simile clausola sembra inserirsi strutturalmente nella distribuzione binaria delle competenze relative alla funzione di indirizzo politico.

15. Ma di norma, il fatto che siano devoluti al presidente ed al governo compiti concorrenti alla elaborazione e fissazione dell'indirizzo politico implica, ed anzi ne costituisce un presupposto di integrazione, la intesa tra i due soggetti: in tale intesa si realizza la partecipazione di ciascuna di essi che converge in questa attività.

Non può ritenersi privo di conseguenze sulla disciplina costituzionale dell'indirizzo politico, il dato stesso di questo concorso, anche per la parte concernente le competenze del parlamento.

Le camere, nel quadro della riforma proposta, e del resto conformemente ai modelli di costituzioni vigenti che sembrano averla ispirata, possono conservare la potestà di convalidare l'indirizzo politico, e dunque conferirebbero la pienezza dei poteri al governo, disponendo al tempo stesso della potestà di revocarla, grazie allo schema tipico del rapporto fiduciario.

Ma è anche esatto prevedere che comunque l'azione delle camere subisca una riduzione, quanto alla effettiva influenza esercitata nello svolgimento del rapporto fiduciario, poiché esse non disporrebbero più del potere di incidere sulla valida esistenza di ciscun organo titolare di competenze nell'ambito della funzione di indirizzo.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Non sarebbe più infatti solo il governo a determinare tale funzione, ma anche il presidente della Repubblica, che è sottratto al controllo politico del parlamento.

16. Si determinerebbe quindi un'area di esplicazione dell'indirizzo, che sfuggirebbe all'influenza delle camere, e rispetto alla quale verrebbe meno la possibilità di far valere le corrispondenti responsabilità politiche, secondo quelli che sono i modi ed i mezzi del classico regime della relazione fiduciaria.

E il significato di questa riflessione andrà notevolmente ad accentuarsi, se sarà introdotta la norma che vieta la rielezione del presidente della Repubblica, o altra norma che comunque limiti nel tempo la rinnovazione del suo mandato.

Finché non risulti razionalizzata la determinazione del punto di confine tra le attribuzioni presidenziali e quelle governative concernenti l'indirizzo politico, la tendenza che in questo stesso dato sembra annidarsi, potrebbe espandersi ancor più incisivamente nello svolgimento pratico delle istituzioni.

17. La struttura binaria che è stata fin qui analizzata, in quelle che appaiono le sue implicazioni di principio relativamente alla attività di indirizzo, potrebbe finire con il produrre un qualche effetto anche sui rapporti tra gli organi del governo.

La nomina del presidente del consiglio, infatti, in forza dello schema proposto, non corrisponderebbe più alla mera presa d'atto da parte del presidente della Repubblica della esistenza dell'indirizzo politico maggioritario, così come viene attestato dal presidente del consiglio incaricato, ed emerge dalle consultazioni tenute per prassi durante le fasi preliminari del procedimento per la formazione del governo.

La nomina del presidente del consiglio conseguirebbe piuttosto, invece, alla avvenuta intesa tra i due soggetti circa la fissazione dell'indirizzo. Sembra pertanto del tutto evidente che il rapporto, sottostante a questa intesa, dovrebbe qualificarsi in modo ben diverso da quello attuale.

Ciò collocherebbe il presidente del consiglio in una posizione affatto peculiare nell'ambito del governo, e tendenzialmente conferirebbe a tale posizione una vera e propria preminenza, rispetto a quella di tutti gli altri organi, compreso il consiglio dei ministri, sia per quanto si riferisce all'indirizzo, sia, di riflesso, relativamente ad ogni altra funzione o attività.

L'elemento collegiale nella organizzazione e nella struttura del governo, ciò verificandosi, potrebbe quindi subire una recessione anche sensibile.

Questo stesso fenomeno, d'altronde, si è già manifestato, e tuttora si manifesta, nello svolgimento dello schema del governo di coalizione, soprattutto grazie all'influenza esercitata dai partiti politici, come è stato puntualmente messo in luce dagli analisti e dagli studiosi.

Ora, questo fenomeno sembra accordarsi, ricevendone un rinnovato impulso, con un dato, che è comunque richiamato dal sistema della elezione popolare del presidente della Repubblica, e cioè la personalizzazione del potere.

Ma ad esso si accompagna anche un ulteriore valore, che sta nell'argine che può essere costituito dal rafforzamento virtuale della posizione del presidente del consiglio, rispetto alla interferenza dei partiti sulle istituzioni costituzionali.

18. Se i poteri enumerati, così posti nel quadro della vigente disciplina costituzionale delle attribuzioni presidenziali che è di tipo razionalizzato, possono subire queste alterazioni di principio, vi sono altri poteri, la cui sussistenza è peraltro contestata, che ne risentono in misura forse ancor più diretta ed incisiva.

Il primo di essi è quello, assolutamente peculiare, che si connette alla asserita figura che spetterebbe, secondo note teorie, al capo dello Stato quale reggitore del sistema in crisi.

Dal punto di vista dell'ordinamento vigente, è stato dubitato che possa legittimamente ricorrere tale configurazione del capo dello Stato repubblicano.

Né sono apparsi convincenti gli argomenti addotti per sostenere che questa qualificazione sia naturalmente insita nella definizione dell'organo, e quindi che le corrispondenti attribuzioni possano rivivere quando il sistema stesso sia in crisi, e valere per il superamento della crisi.

Si è argomentato che, se anche questo può verificarsi, non è sostenibile che si trasferisca dal puro fatto ad una delle fattispecie ammesse o previste dall'ordinamento, anche solo implicitamente o in via tacita.

Si verrebbe a determinare invece, in una simile ipotesi, una soluzione di continuità dell'ordinamento stesso, e la instaurazione di un nuovo e diverso ordinamento, nel quale il presidente della Repubblica assume appunto la figura dell'organo costituzionale reggitore del sistema in crisi.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Ora, questa confutazione, che si è riportata, potrebbe risultare assai meno salda nei suoi elementi di principio, e nei presupposti stessi sui quali si poggia.

Se il presidente della Repubblica, eletto dal popolo, si ritiene che divenga, per questa ragione, organo titolare di rappresentanza politica, sembrerebbero delinearsi, al contrario di ciò che appare sostenibile per la posizione costituzionale vigente dell'organo, argomenti di ordine positivo per ammettere una funzione propria del presidente, riguardo allo stato di crisi del sistema.

19. Altro campo per il quale possono ripetersi quelle considerazioni appena svolte, o altre di analogo tenore, è quello costituito dalle c.d. prerogative.

Queste fattispecie, peraltro, in conseguenza delle alterazioni impresse a causa della elezione popolare del presidente, dovrebbero percorrere un itinerario rovesciato rispetto a ciò che indica l'evoluzione storica subita, nel tempo, dalle istituzioni costituzionali italiane, fino alla instaurazione dell'ordinamento repubblicano, alla luce dei principi del quale ordinamento è sembrato alla dottrina più convincente ed attendibile che esse non potessero più sussistere, essendo divenute rispetto a questi principi incompatibili.

Le c.d. prerogative della difesa nazionale e delle relazioni internazionali corrispondono, come è ben noto, ad aree oggettive di riserva di competenza, a regime tendenzialmente atipico, e dunque anche sottratte alla pienezza del controllo politico del parlamento, nell'ambito delle quali si configurano potestà esclusive, un tempo del capo dello Stato (corona), in seguito del governo.

Il presidente della Repubblica dispone, in effetti, di particolari potestà per ciò che concerne la difesa militare e le relazioni con l'estero.

Malgrado alcune contrarie opinioni, si è ritenuto che, per la posizione costituzionale e politica del capo dello Stato, tali potestà non abbiano altro contenuto se non quello di garanzia, la natura degli interessi in gioco, nell'uno e nell'altro settore, non ostacolando questa affermazione, ma anzi specialmente avvalorandola.

Inoltre si è escluso che il regime degli atti possa modellarsi in alterazione dei principi della forma di governo parlamentare. Nemmeno il governo dispone pertanto di alcuna riserva che deroghi tali principi.

Ma se il carattere di organo rappresentativo viene assunto dalla figura del presidente della Repubblica, potrebbero essere posti in discussione i presupposti di questo ragionamento.

L'elezione diretta del presidente potrebbe conferire, anche in relazione a queste materie, altro contenuto alle sue attribuzioni, quando esse si esplicano da un lato nella presidenza del consiglio supremo di difesa e nel comando delle forze armate, e da un altro lato in riferimento alla posizione di rappresentante della Repubblica nell'ordinamento internazionale.

20. Anche la questione della c.d. doppia fiducia finirebbe con il dover considerarsi riaperta, anche in sede teorica, dalla riforma della elezione del presidente, indipendentemente dalla previsione di un potere presidenziale di revoca del governo, fatta eventualmente in modo esplicito.

Bisogna partire dal dato secondo cui gli organi titolari della funzione di indirizzo politico sarebbero due e non uno, il presidente della Repubblica ed il governo, e non più solo il governo.

Secondo lo schema che è stato preso in considerazione, appunto, la elaborazione e la fissazione dell'indirizzo risalirebbero ad ambedue, né potrebbero quindi procedere se non dalla intesa dei due soggetti.

Quando il governo si discostasse dall'intesa con il presidente, entrerebbe in crisi l'indirizzo, e quindi sarebbe posta in discussione la legittimazione del gabinetto, per integrare la quale non basterebbe più evidentemente la sola fiducia delle camere parlamentari.

Circa la disciplina della ipotesi ora delineata, emergono peraltro non poche incertezze, che potranno essere diradate in modo soddisfacente quando sia nota nella sua compiutezza la riforma che si propone, e in tutte le sue implicazioni formali.

Sembrerebbe tuttavia largamente fondato ritenere che, se insorgesse un contrasto tra il governo ed il presidente, relativo a parti essenziali dell'indirizzo politico, il gabinetto debba rassegnare le dimissioni, o quanto meno vi sia pressantemente indotto, proprio dalla crisi che deriva da quel contrasto, essendo venuta meno la essenziale intesa sull'indirizzo politico.

Le incertezze alle quali si è alluso, non sembrano riguardare tanto questo obbligo, che si configurerebbe come vero e proprio obbligo giuridico, e non di mera correttezza, e la cui sussistenza sembra innegabile in ogni caso, quanto invece la composizione della crisi, ed i modi per giungervi correttamente.

21. Se la maggioranza di sostegno aderisce al punto di vista del governo, appare inevitabile che il contrasto si estenda al rapporto tra il presidente e la maggioranza politica in parlamento.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

In tutti gli altri casi in cui ciò non avvenga, o perché la maggioranza si distacca dalla solidarietà governativa, o perché una parte di essa così si orienta, e si forma eventualmente un'altra maggioranza, il governo sarebbe sostituito, e la crisi si comporrebbe con la vittoria politica del presidente della Repubblica, il che rappresenterebbe già un dato notevole ai fini della qualificazione del sistema.

Nella prima delle ipotesi fatte, il presidente della Repubblica potrebbe procedere allo scioglimento anticipato delle camere, ed appellarsi agli elettori: la composizione della crisi sarebbe quindi affidata al voto popolare. Ma questo schema sarebbe sostanzialmente suscettibile di variazioni, se il mandato presidenziale e quello del parlamento fossero fatti coincidere nella prescrizione riformata dell'ordinamento.

L'esercizio così fatto del potere di scioglimento non sarebbe peraltro, nel quadro conseguente alla elezione popolare del presidente della Repubblica, scorretto, a differenza del vigente ordinamento, rispetto al quale anzi dovrebbe considerarsi, e gravemente, abusivo.

Quanto precede sembra corrispondere allo schema tipico della assunzione di responsabilità politica. Le elezioni avrebbero infatti, in questa ipotesi, come posta in gioco la rappresentatività del presidente della Repubblica, il che appare rientrare perfettamente nella sua rinnovata figura.

Come si è già osservato, emergerebbe a questo riguardo una clausola di virtuale instabilità del sistema, che potrebbe dare vita a squilibri il cui superamento non si presenta del tutto agevole.

Gli sbocchi di una simile crisi possono avere in astratto approdi differenziati, che vanno dalle dimissioni del presidente della Repubblica, con la conseguente consultazione popolare per eleggere il nuovo presidente immediatamente successiva a quella il cui esito ne ha provocato le dimissioni, alla sua permanenza in carica, ma fortemente depotenziato e delegittimato nella sua rappresentatività politica.

Una terza ipotesi, che è quella in cui il voto popolare convalidi il punto di vista del presidente, aprendo così la strada alla formazione di una maggioranza politica in parlamento che consenta con esso, sembra offrire una considerevole opportunità di affermazione degli elementi presidenzialistici, in un sistema che pur sempre conserverebbe però i tratti formali del governo parlamentare.

In questo modo, la crisi che si aprisse con le caratteristiche che si sono dette, e cioè per il contrasto tra il presidente della Repubblica e la maggioranza parlamentare riguardo all'indirizzo politico, se non pervenisse a degenerare in una crisi costituzionale non reversibile, sarebbe comunque

suscettibile di provocare mutamenti rilevanti nel sistema, i cui effetti sembrano potenzialmente durevoli ed incisivi.

E si deve osservare anche come la fissazione delle regole che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali dell'indirizzo, e dunque concorrono a definire la forma di governo, dipende in parte almeno dai rapporti di forza tra essi, misurati in sede politica, e perciò contingenti e non predeterminati rigidamente.

Si delinea pertanto la prospettiva di un regime flessibile e convenzionale.

22. L'oggetto dell'esame di quanto incida il carattere di organo rappresentativo assunto dal presidente della Repubblica nel sistema costituzionale e politico, comprende un ulteriore versante, oltre quello costituito dalle alterazioni introdotte nelle fattispecie dell'indirizzo politico, della relazione fiduciaria tra il gabinetto e le camere parlamentari, e della posizione dell'esecutivo.

Si tratta dei profili derivanti dalla qualificazione dell'organo costituzionale presidente della Repubblica come organo di garanzia.

Sembra difficile stabilire, con certezza, se tale qualificazione, che è quella da ritenere preminente nell'attuale ordinamento, possa sopravvivere integralmente, dopo l'avvenuta attribuzione al presidente della rappresentatività politica, quale conseguenza della sua elezione popolare.

Se la risposta a questo quesito fosse del tutto negativa, si dovrebbe risolvere una questione ancora più complessa di quelle fin qui emerse, e cioè la compatibilità della riforma sulla elezione del presidente della Repubblica con la integrità dei principi del regime, tra i quali può fondatamente annoverarsi il principio garantista nella disciplina del potere politico, che è appunto tra quelli che qualificano la continuità dell'ordinamento costituzionale.

Il quesito tuttavia, può dare luogo ad una conclusione differente, e quindi ritenersi che coesistano sia la rappresentatività del presidente della Repubblica, sia la funzione di garanzia che egli svolge.

Ma questa ipotesi, alcuni riflessi della quale di seguito si analizzano, merita comunque una riserva di carattere teorico, perché non è dimostrato che essa sia verificabile in astratto, e cioè come lo stesso soggetto possa essere ad un tempo investito di funzioni di indirizzo e di funzioni di garanzia.

Questo premesso, sembrano in ogni cosa indispensabili alcune condizioni, se mancano le quali l'ipotesi stessa non potrebbe essere presa in seria

Senato della Repubblica - Archivio Storico

considerazione, nemmeno superando la riserva che è stata appena formulata.

In primo luogo, dovrebbe escludersi che il presidente della Repubblica possa acquisire attribuzioni ulteriori rispetto a quelle di cui ora è titolare.

Il ruolo e la disciplina funzionale del parlamento richiederebbero inoltre un incisivo rafforzamento, anche attraverso lo snellimento delle procedure, perché l'attività di indirizzo politico di questo organo possa manifestarsi riacquistando lo stesso grado di indipendenza, a fronte della maggiore influenza esercitata dal presidente della Repubblica.

E dal riequilibrio nelle relazioni tra i due soggetti può derivare un sistema di argini, entro i quali il presidente sia meglio vincolato ad esplicare la sua funzione di garanzia, ed inoltre questa stessa garanzia farsi più piena ed incisiva.

23. Quanto precede si estende direttamente anche sulla sfera del governo, e sui lineamenti delle sue istituzioni parlamentari, il cui rafforzamento sotto il profilo costituzionale e sotto il profilo politico, si rivela come indispensabile anche per assicurare la indipendenza del gabinetto e la sua autonomia nei confronti del rinnovato organo presidente della Repubblica.

Non appare facile, ad ogni modo, perseguire questo fine, a causa di tutte le osservazioni che si sono svolte riguardo alle relazioni tra presidente e governo, in riferimento alla struttura binaria del potere esecutivo, almeno sul piano della funzione di indirizzo politico, struttura che deriva, come si è osservato, dal carattere rappresentativo assunto dalla figura del presidente.

La compressione subita dalla posizione del governo rimane una questione aperta, e le ulteriori soluzioni che se ne possono elaborare, oltre quelle insite nel rafforzamento del parlamento, sembrano doversi orientare in una duplice direzione, che è quella di assicurare da un lato il mantenimento della forma di governo parlamentare, e di ricostituire da un altro le condizioni minime della autonomia e della indipendenza dell'organo titolare del potere esecutivo.

Una delle vie da percorrere in questa direzione appare sicuramente quella di applicare al sistema delle relazioni tra presidente e governo alcuni istituti già elaborati riguardo all'analogo sistema delle relazioni tra presidente e parlamento, allo scopo di garantire la posizione costituzionale e politica di quest'ultimo.

Dovrebbe, ad esempio, perfezionarsi il parallelismo tra il regime della promulgazione ed il regime della emanazione degli atti normativi,

nonché degli altri atti di contenuto generale del governo, completando d'altronde il percorso lungo il quale da tempo si è già posta con decisione la dottrina.

Dovrebbe quindi essere razionalizzato il potere presidenziale di emanazione, riducendo la cooperazione del presidente alla facoltà di mero rinvio per un riesame di legittimità da parte del governo, con l'obbligo di emanazione dell'atto che il governo stesso deliberi in seguito al rinvio.

24. Ma il regime di questi atti risulterebbe, a sua volta, privato in qualche modo delle garanzie che oggi l'ordinamento prestabilisce, e che tuttavia, e tale circostanza ha significato non secondario, anche al fine delle presenti riflessioni, lo svolgimento effettivo delle istituzioni rinvia alla regolazione pratica dei rapporti tra presidente e governo, non sempre identificabile con certezza, perché in parte fissato dalla prassi, nonché probabilmente da convenzioni, e sempre circondato da (immotivata) riservatezza.

È questo, a quel che appare, uno dei numerosi profili, e fattispecie, che comproverebbero il carattere diffuso e la molteplicità degli effetti virtuali di ricaduta che la normativa sulla elezione popolare del presidente della Repubblica può provocare nell'intero ordinamento costituzionale.

Ad ogni modo, per la questione che qui si delinea, e per quelle altre che sono comunemente legate allo stesso ordine di problemi, si imporrebbe una revisione radicale della disciplina della funzione di governo, sia per quanto attiene ai procedimenti, sia, come nel caso in esame, agli atti.

Nell'ambito di tale revisione, dovrebbe in particolare trovare posto l'intervento del parlamento, che oggi si esplica pienamente solo per ciò che concerne il piano della responsabilità politica, e, sotto il profilo del regime giuridico degli atti del governo, per quanto si riferisce alla sola conversione legislativa dei decreti d'urgenza.

25. Come è agevole intuire, al di là del carattere sommario delle osservazioni che precedono, e che richiederebbero ulteriori approfondimenti, il riequilibrio del sistema delle relazioni tra gli organi costituzionali dell'indirizzo politico, praticato al fine di ridurne l'alterazione derivante virtualmente dal nuovo metodo di elezione del presidente della Repubblica, per ciò che riguarda la effettività del principio garantista, comporta problemi assai complessi, una cui soluzione soddisfacente deve essere preceduta da analisi e verifiche molto attente.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Ci si accosta, lungo il filo di queste riflessioni, all'altra delle possibili versioni, che prima si è ipotizzata, secondo la quale cioè l'acquisto della rappresentatività politica da parte del presidente della Repubblica escluderebbe la sopravvivenza delle caratteristiche di organo di garanzia di questo soggetto, ma si risolverebbe invece nella sua collocazione esclusiva sul piano degli organi titolari della funzione di indirizzo politico.

Se questa fosse l'ipotesi interpretativa da prendere in considerazione, non si potrebbe non ricavare comunque la conseguenza immediata secondo la quale il principio di garanzia nell'ordinamento costituzionale subirebbe una recessione, più o meno accentuata, anche se non necessariamente sarebbe compromesso del tutto o addirittura dissolto.

La portata di una simile affermazione può ridursi, in dipendenza delle ulteriori riforme che potranno essere introdotte, ed alle quali in parte è stato già accennato, in un quadro in cui il ruolo di garanzia del presidente della Repubblica in quanto capo dello Stato si conserverebbe. In questa ipotesi, il suo ruolo di garanzia è indefettibile, né può ricevere altro regime se non quello ora dato in costituzione.

Ma si deve, inoltre, tener presente che la proposta di elezione popolare del presidente appartiene ad una cultura istituzionale, che non è certo riduttiva delle attribuzioni di questo organo.

26. Ciò posto, viene in evidenza la necessità, qualora si voglia perseguire l'intento di una effettiva, anche se diversamente articolata, ricostituzione degli equilibri alterati nel senso detto, l'intero sistema delle garanzie costituzionali risentendone, che a tale sistema siano rivolti i rimedi da sperimentare lungo questa direzione.

Sembra profilarsi, in primo luogo, la opportunità di un rafforzamento delle funzioni della corte costituzionale, ed anche (ma forse soprattutto) della estensione delle facoltà di accesso al suo intervento in funzione di garanzia (controllo della legittimità costituzionale delle fonti, e risoluzione dei conflitti di attribuzione).

Nello stesso ordine di idee, dovrebbero espandersi i margini di applicazione dell'istituto referendario, concepito quale mezzo posto a disposizione delle minoranze per procurarsi una tutela nei confronti del principio maggioritario nella rappresentanza, il quale riceve nuovo impulso dalla trasformazione della figura e del ruolo del presidente della Repubblica.

Ed anzi, più generalmente, si deve osservare che il riequilibrio del sistema delle relazioni tra gli organi costituzionali, nel senso preso in considerazione, non appare effettivamente perseguibile soltanto con interventi riformatori, apportati sulle istituzioni della rappresentanza, ma anche

agendo sul grado di incidenza di tali istituzioni nel sistema, a profitto di quelli che sono gli istituti della democrazia diretta.

27. Ma la elezione popolare del presidente della Repubblica non sembra costituire soltanto un elemento di virtuale alterazione dell'ordinamento costituzionale, capace di incidere, come si è ipotizzato, sul sistema delle garanzie e sulla disciplina generale dell'indirizzo politico: sempre che, naturalmente, sia mantenuta la forma di governo parlamentare, conformemente ad una tipizzazione di genere misto, o pseudo-presidenziale.

Tale mutamento, infatti, nonché la diversa collocazione presidenziale che ad esso oggettivamente si connette, possono assumere un notevole rilievo anche per ciò che concerne il sistema politico le relazioni tra i partiti, e dei partiti con le istituzioni costituzionali (dell'indirizzo).

La elezione popolare del presidente della Repubblica, quale che sia la forma in cui si configuri dal punto di vista normativo, può effettivamente influire, e per vari aspetti, su tale terreno.

Gli effetti che ne derivano possono essere solo provvisoriamente analizzati, e certo in modo incompleto, riservando la realtà effettiva che conseguirebbe alla introduzione della riforma, non poche virtuali aggiunte al materiale di cui l'osservatore può disporre in linea astratta.

D'altra parte questa ulteriore riflessione ricostruttiva appare opportuna, dal momento che è proprio su questo piano che i fautori della riforma giustificano tale innovazione, come esplicitamente si afferma da parte loro, o almeno ne traggono uno dei più decisivi stimoli di elaborazione.

Si pone in evidenza la caratteristica della maggiore autonomia dai partiti che spetterebbe al presidente della Repubblica, se eletto dal popolo, rispetto a quel che avviene per l'attuale regola di elezione. E tale effetto, qualora conseguito, si palesa sicuramente assai opportuno, per un consolidamento del ruolo imparziale di garanzia del presidente.

Viene accentuato, inoltre, il significato del maggior peso assunto dalla volontà popolare, per ciò che attiene alla attribuzione dell'ufficio costituzionale del capo dello Stato, in una visione generale del carattere democratico dell'ordinamento.

28. Il rapporto tra il presidente della Repubblica ed i partiti politici sembra in effetti destinato ad attenuarsi consistentemente a causa della elezione popolare.

Ciò appare del tutto evidente se si considera, in primo luogo, la diversità del collegio elettorale ora individuato in costituzione, rispetto all'in-

Senato della Repubblica - Archivio Storico

tero corpo elettorale, come sarebbe invece in virtù della riforma ipotizzata.

Ma non è questo il solo motivo che sorregge una simile affermazione. Se ne rinvengono anche altri, ugualmente decisivi, e che sono altresì portatori di conseguenze meritevoli di essere poste in luce.

Mentre il collegio dei membri del parlamento, integrato dalla ininfluente quota dei rappresentanti delle regioni, è tale che le candidature per la elezione del presidente sono consegnate di fatto nelle mani delle segreterie dei partiti, tanto che queste candidature si sono intrecciate in tutti i precedenti con le contingenti necessità politiche (come avvertite ed interpretate dai partiti stessi), quando sia il corpo elettorale ad eleggere il presidente si determina una logica assai diversa.

Il ruolo dei partiti si fa certo assai meno decisivo, e soprattutto non può essere esercitato se non a determinate condizioni che costituiscono altrettanti vincoli alla loro iniziativa.

Per una ragionevole prospettiva di successo, i partiti dovranno stipulare alleanze fra di loro, e dare così vita a blocchi tendenzialmente maggioritari. Ciò non assomiglia in alcun modo a quel che avviene nel corpo elettorale ristretto delle camere riunite.

L'intesa sulla candidatura presidenziale, da sottoporsi al voto popolare, acquisterà un valore politico generale, che risentirà delle formule di governo in atto, ma che potrebbe anche preparare al tempo stesso quelle future.

Fin dalla presentazione delle candidature, quindi, la elezione presidenziale si collega allo svolgimento dell'indirizzo politico generale.

29. Un argomento ancor più decisivo, che giustifica le affermazioni che precedono, sta nel fatto che gli schieramenti dei partiti a sostegno delle candidature per la presidenza della Repubblica dovrebbero formarsi su piattaforme comuni, inevitabilmente caratterizzate sul piano dell'indirizzo.

Tali piattaforme sarebbero sottoposte al voto popolare, all'atto stesso di esprimere i consensi per la elezione del presidente della Repubblica.

Questo schema ha evidenti implicazioni di ordine generale, che virtualmente travalicano la stessa elezione presidenziale.

Si realizza infatti un parziale trasferimento della legittimazione delle coalizioni maggioritarie e di governo dal parlamento al corpo elettorale, e quindi si fissa un vincolo più durevole ed incisivo per la stabilità e la continuità delle coalizioni, nella ipotesi in cui lo schieramento per la elezione presidenziale che eventualmente le riassuma risulti prevalente.

Il presidente eletto, in questo caso, si vede attribuiti compiti effettivi di garanzia del patto politico di maggioranza, ed appare indotto ad esplicare le sue funzioni di rappresentanza, nel senso prima illustrato, anche alla luce di questo specifico rapporto con i partiti che a quel patto aderiscono.

30. Qualora invece nella elezione del presidente della Repubblica lo schieramento politico maggioritario soccomba, poiché il candidato che ne costituisse la eventuale espressione non consegue il successo, si verificherà una virtuale contrapposizione tra il presidente eletto ed i partiti della maggioranza, dalla quale potrebbero derivare le difficoltà tipiche di una gestione dualista dell'indirizzo, nella condizione data, che si sono poste prima in evidenza.

La legittimazione della maggioranza subirebbe un indebolimento a causa del rifiuto popolare opposto alla sua candidatura per la presidenza, e ciò potrebbe dare vita, con il concorso di ulteriori elementi, all'esito di una crisi della maggioranza stessa, ed alla formazione di una diversa coalizione maggioritaria in parlamento, che sarà stata propiziata dalla elezione presidenziale.

Se questa ipotesi si sarà verificata, il voto popolare per la elezione del presidente avrà determinato una nuova maggioranza in parlamento, ed il presidente avrà con i partiti che ne fanno parte quel medesimo rapporto individuato nel precedente paragrafo.

Diversamente, coesisteranno due indirizzi, espressi dai due organi costituzionali, governo, sostenuto dalla fiducia politica della maggioranza parlamentare, e presidente della Repubblica, sostenuto dal consenso popolare espresso alla sua candidatura.

Si tratta di una complessa coesistenza, perché questi due organi hanno poteri posti su piani diversi, ed una diversa legittimazione politica e costituzionale.

Si è prima osservato come le relazioni tra essi debbano ritenersi improntate, nel sistema caratterizzato dalla elezione popolare del presidente, ad una necessaria collaborazione, e che l'indirizzo politico sarà la risultante della cooperazione tra il presidente ed il governo.

In queste condizioni, il rapporto tra il presidente ed i partiti politici potrà essere determinato dalla rappresentanza degli interessi propri dello schieramento, che ha sostenuto la candidatura vincente, ma che è minoritario in parlamento, da parte del presidente della Repubblica, nei confronti del governo, che è a sua volta vincolato nella propria azione

Senato della Repubblica - Archivio Storico

dalla rappresentanza degli interessi che sono alla base della maggioranza parlamentare.

Anche in una simile ipotesi, pertanto, pur se con diversa formulazione, il rapporto tra il presidente ed i partiti sembra fondarsi sulla rappresentanza politica.

31. Può verificarsi peraltro, una terza ipotesi, nella quale lo schieramento, che promuove e sostiene la candidatura alla elezione presidenziale, si distacca dai confini della maggioranza di indirizzo, che sia quella preesistente o altra di segno diverso, per dare vita ad uno schema che comprenda anche le forze di opposizione, o la maggior parte di esse.

Vi è da osservare, tuttavia, che si tratta di uno schema tipico del regime politico delineatosi in Italia negli ultimi due decenni, anche in conseguenza della crisi, o, secondo altri punti di vista, del cattivo funzionamento del principio maggioritario.

Ciò detto, si deve aggiungere che questo stesso schema appare altamente improbabile, nella sua applicazione concreta al sistema, così come il sistema si delinea per effetto della elezione popolare del presidente della Repubblica ed in forza dei nuovi principi che sembrano derivarne alla disciplina della funzione di indirizzo.

Ma anche in questa ipotesi, il presidente avrà un particolare rapporto con i partiti politici, sia con quelli che fanno parte della coalizione maggioritaria, sia con quelli che invece ne sono esclusi.

Il presidente dovrà garantire, proprio a causa della formazione politica della sua candidatura e della elezione, che si conservi uno speciale vincolo di contrattazione e di consenso su questioni di interesse generalissimo tra maggioranza ed opposizione: quel medesimo vincolo cioè che ha condotto alla sua candidatura, confortata dal voto popolare.

In un'altra e più compiuta versione, che pure può essere verificata nella realtà pratica, tutto ciò dovrà intendersi riferito al vero e proprio schema politico della c.d. grande coalizione.

Rispetto a quel che si è osservato in questo e nel precedente paragrafo, la eventuale parificazione della durata del mandato presidenziale e di quello parlamentare, secondo un suggerimento che si è fatto balenare da taluno, non muta il senso delle considerazioni svolte.

E infatti, se di questo solo di trattasse, ossia di una mera coincidenza quantitativa, ciò che si è affermato non risulterebbe né alterato nei presupposti, né modificabile nelle conclusioni. Se invece il rapporto di coincidenza tra i due mandati fosse posto su di un piano non meramente temporale, ma anche di altro contenuto sostanziale allora si darebbe vita a

schemi di tipo presidenziale, e quindi si sarebbe fuori del presupposto di queste riflessioni, che sta nel mantenimento della forma di governo parlamentare.

32. I partiti che si unissero nella formulazione e nella promozione della candidatura presidenziale, dovrebbero ricercare evidentemente il consenso degli elettori, non verificare la compattezza dei propri gruppi parlamentari, come è fin qui avvenuto, con alterno successo, in esecuzione delle regole vigenti.

Questo dato è destinato a riflettersi nella struttura politica interna dei partiti, ma anche nel campo dei rapporti tra essi.

Sotto il primo profilo, può prevedersi che si riduca fortemente l'azione delle minoranze nei partiti politici. La nuova regola della elezione presidenziale non sembra consentire molto spazio di manovra ad esse, come è avvenuto in note vicende, ed anche clamorose, ad opera dei c.d. franchi tiratori.

Sotto il secondo profilo, e corrispondentemente al primo, si riduce il margine della posizione di rendita costituita dalla minore compattezza interna di alcuni partiti, per quelle altre formazioni politiche che non hanno questa caratteristica, e quindi possono giovarsi del fatto che altre ne soffrano.

I partiti, peraltro, ricercheranno l'aiuto dei gruppi di pressione, il che potrebbe favorire la crescita ulteriore della influenza di questi soggetti, e accentuare il fenomeno, già in pieno svolgimento, della parcellizzazione della politica.

Anche di questa relazione, tra forze politiche e gruppi di pressione, il presidente eletto si troverebbe ad essere mediatore e partecipe, il che pure contribuirebbe a porre su di un nuovo piano i rapporti tra il presidente ed i partiti.

33. La formazione degli schieramenti elettorali per la presidenza della Repubblica sembra dunque comportare conseguenze sulla struttura vera e propria del sistema politico, nella direzione di una semplificazione e di una riduzione effettiva del pluralismo, che ne è connotato qualificante.

I partiti che si coalizzeranno per la elezione del presidente, dovranno rinunciare necessariamente ad una parte almeno della propria individualità.

Non solo avverrà questo al momento delle intese per le candidature, e per la intera competizione elettorale, ma si può prevedere ragionevol-

Senato della Repubblica - Archivio Storico

mente che i partiti saranno anche obbligati ad accettare che questo dato prolunghi la sua efficacia anche oltre questi eventi, tenuto conto dei valori politici che vi sono intimamente connessi.

La semplificazione potrebbe condurre al rafforzamento dei poli quantitativamente maggiori.

Mentre nel collegio ristretto delle camere riunite, con l'aggiunta dei (pochi) rappresentanti delle regioni, il peso marginale dei partiti minori può essere decisivo, questo non avviene nell'intero corpo elettorale con la stessa facilità, o probabilità.

È infatti una logica diversa che sembra dover prevalere, in tutte le ipotesi prima fatte, sia in quella che configura due schieramenti contrapposti, sia in quella che è caratterizzata dalla intesa generale, o quasi generale, tra le forze politiche.

Nel primo caso, la formazione degli schieramenti si imperniererebbe sui partiti più forti presenti in ciascuno di essi. Nel secondo invece, la grande intesa non potrebbe certo procedere che dall'accordo tra quegli stessi maggiori partiti.

Il voto popolare vincola le singole parti degli schieramenti elettorali ad impegni politici comuni, il che si rifletterà sui successivi atti e comportamenti relativi alla funzione di indirizzo, e dunque appare destinato ad incidere sull'intera attività politica dei partiti.

La struttura alla quale si orienta il sistema, peraltro, sembra indurre a tale progressiva omologazione, ma esclude anche quelle formazioni minoritarie, che non vi si adattino o ne siano respinte, e ne emargina il ruolo nelle istituzioni politiche.

Quest'ultimo dato, la cui consistenza non sembra misurabile in astratto, comunque sussiste, e potrebbe interferire sulla rappresentatività delle istituzioni stesse, nonché agire sulla legittimazione dell'ordinamento.

34. Qualche prima conclusione può essere ora tratta, partendo dalle riflessioni fin qui svolte, tenendo conto della ovvia avvertenza, secondo cui si tratta di dati assolutamente provvisori, meritevoli di ulteriori approfondimenti e del tutto problematici.

La elezione popolare del presidente della Repubblica tende a modificare la disciplina della funzione di indirizzo e può imprimere al principio di garanzia una tendenza che può essere recessiva, se mancano ulteriori misure riformatrici che ne rafforzino la esplicazione nell'ordinamento.

Con essa, sembra che si dia vita ad una delle forme atipiche di regime parlamentare conosciute già nel diritto comparato, il che pone anche il

tema di un necessario riequilibrio di ogni parte del sistema costituzionale, per ciò che attiene al potere politico, per assicurarne una effettiva e sostanziale continuità.

Tale riforma può favorire l'insorgere di qualche clausola di instabilità, se viene interpretata nel senso di accrescere la incidenza del principio maggioritario, il che non è paradossale come potrebbe apparire ad un osservatore superficiale.

Qualora non divergano la maggioranza parlamentare di indirizzo e lo schieramento elettorale presidenziale, viene facilitata la funzionalità delle istituzioni dell'indirizzo.

Queste prime considerazioni possono valere, se e solo se si conservi il *genus* della forma di governo parlamentare, non essendo ulteriormente accresciuti, rispetto a quella che è la vigente enumerazione, i poteri del presidente della Repubblica: ma anche se siano introdotte le riforme indicate via via nei paragrafi che precedono.

Per ciò che si riferisce invece al sistema politico, la nuova disciplina per la elezione del presidente sembra comportare la semplificazione del sistema dei partiti, e la progressiva omologazione di essi in più ampi schieramenti contrapposti. Ma può tendere al tempo stesso a contenerne la funzione, con la crescita della influenza non solo dei gruppi di pressione, ma anche di altri soggetti politici della vita collettiva.

Questo dato materiale può avere ancor maggiore rilevanza dell'altro dato, che è invece giuridico-formale.

Per stabilire in quale direzione esso possa agire, sembra necessario sciogliere preliminarmente un nodo, che è raccolto nel quesito circa le effettive caratteristiche del sistema politico.

Se tali caratteristiche sono, effettivamente, quelle del tramonto delle contrapposizioni ideologiche, e dunque della progressiva omogeneizzazione della società politica, allora la riforma può indicare una via d'uscita positiva rispetto alla condizione attuale, di frammentazione e di parcellizzazione della rappresentanza, che sembra progressivamente ridursi a corrispondere non più a grandi temi sociali ed economici (esclusivamente), ma in larga misura alla sovrastruttura di apparati, anche massicci, in cui tende a tramutarsi la realtà dei partiti.

Diversamente, non si tratterebbe di una linea di riforme, aperta con questa, suscettibile nel suo insieme di produrre stabilità, o razionalizzazione, ma valori contrari, perché la realtà politica risulterebbe alla fine meno rappresentata nelle regole formali del potere.

Altri e più complessi problemi, propri della sofisticata organizzazione sociale come è quella di una comunità segnata dalle caratteristiche della

Senato della Repubblica - Archivio Storico

rapida industrializzazione e dell'incipiente epoca postindustriale, restano in ogni caso aperti.

Essi riguardano il sistema delle libertà civili, delle relazioni economiche e della stessa forma di governo: se ne accenna per mera esigenza di completezza, non essendovi qui alcuna possibilità, né opportunità, non che di affrontarli, ma neppure solo di enumerarli sistematicamente, attese le proporzioni e la natura di queste riflessioni.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

UN FUTURO SICURO PER L'ITALIA

CONGRESSO TEMATICO DEL PDS

ROMA / 6-7-8 LUGLIO 1995

Senato della Repubblica - Archivio Storico

UN FUTURO SICURO PER L'ITALIA

Relazione di Massimo D'Alema al Consiglio nazionale del Pds

Roma, 26 maggio 1995

Proponiamo al Consiglio nazionale, sulla base dell'articolo 19 del nostro Statuto, di convocare un congresso tematico del Pds, per l'approvazione della piattaforma politica ed elettorale in vista delle prossime elezioni nazionali.

Riteniamo necessario promuovere una discussione libera sulle scelte politiche, sulle alleanze, sulla leadership che abbiamo indicato, sulle grandi opzioni ideali e programmatiche che scegliamo di porre al centro della sfida per il governo del paese.

Il congresso, attraverso un'elaborazione discussa e condivisa dall'insieme del Partito, definirà il ruolo della sinistra democratica per il governo dell'Italia e favorirà il nostro massimo impegno nella costruzione dell'alleanza fra la sinistra e il centro democratico.

1

I compiti di oggi

E' essenziale compiere rapidamente un balzo di qualità nella visibilità della coalizione democratica, lungo la linea seguita in questi mesi, tanto nell'opposizione ferma al governo Berlusconi, quanto nel sostegno espresso al governo Dini.

I risultati positivi conseguiti dal centrosinistra nelle elezioni regionali ed amministrative dicono che la convergenza tra forze laiche e cattoliche del centro e della sinistra appare ai cittadini come una novità positiva e dotata di una straordinaria capacità di attrazione.

Si tratta di un progetto che ha già mutato lo scenario politico, rendendo concretamente possibile l'avvio di un sistema dell'alternanza ed un ricambio di classi dirigenti.

Una strategia che, fuori da vecchi politicismi, si è fondata su una reale unità di intenti contro la prepotenza della destra al governo e su una comune responsabilità. Ed oggi offre al paese una prospettiva di governo.

Ciò che unisce le forze del centro-sinistra è innanzitutto una cultura democratica, l'idea di una profonda trasformazione del paese, di una modernizzazione che si accompagni alla difesa di un vasto tessuto di solidarietà.

Da questo incontro tra le migliori tradizioni politiche del nostro paese può nascere una classe dirigente moderna, espressione delle nuove forze del mondo del lavoro, delle professioni, dell'impresa.

Siamo convinti di avere intrapreso una strada giusta. L'opposizione al governo Berlusconi ed il sostegno ad un governo tecnico presieduto da un esponente moderato come il Presidente Dini, hanno consentito al paese di uscire da una situazione di confusione, e di incamminarsi sulla strada di una rinnovata stabilità e credibilità.

L'accordo sulle pensioni rappresenta un risultato importante e dimostra come una riforma profonda ed incisiva passi attraverso il dialogo ed il consenso tra le parti sociali.

Ora il governo, in tempi rapidi, deve completare il suo programma in un clima sereno ed equilibrato, che mantenga la possibilità di lavorare e legiferare sulle questioni più urgenti. E' questa una condizione essenziale per recuperare un rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni. Incrinato anche a causa di vicende confuse come i dodici referendum per i quali voteremo tra poco, che scaricheranno sugli elettori responsabilità proprie del Parlamento. Ciò essenzialmente per volontà di una destra che ha evitato con ogni mezzo di giungere, su questioni diverse, ad accordi ragionevoli ed utili agli interessi del paese.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Sarà ovviamente nostro impegno garantire nelle settimane successive ai referendum l'approvazione di leggi che, nel pieno rispetto della volontà popolare, offrano risposte certe alle questioni sollevate dal voto. A partire dall'esigenza non più rinviabile di una seria normativa anti-trust in materia di telecomunicazioni, tale da accogliere le indicazioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale, adeguando l'Italia alle normative in vigore negli altri paesi democratici dell'Europa e negli Stati Uniti.

Incalzano peraltro questioni delicate e che richiedono un'azione rigorosa da parte del governo: dalla preparazione del documento di programmazione economica e finanziaria per il 1996, che dovrà proseguire l'opera di risanamento e di contenimento del debito pubblico, ai necessari interventi mirati sul versante dell'occupazione e del Mezzogiorno. Tutto ciò mentre il Parlamento è impegnato a definire la legge sulle *authorities*, contribuendo in questo modo al processo delle privatizzazioni.

Il nostro impegno, su ciascuno di questi capitoli, sarà forte e coerente, così da giungere presto al compimento del programma di governo e a quella verifica politica già annunciata dal Presidente del Consiglio, ed a cui è bene si arrivi in un contesto di sicurezza e stabilità finanziaria.

Noi non vediamo, allo stato delle cose, una prospettiva utile di prosecuzione della legislatura al di là del prossimo autunno. Si tratta di una valutazione obiettiva e non di un calcolo di parte.

Deve essere chiaro che non pretendiamo di fissare alcuna data per le elezioni, né presenteremo alcuna mozione di sfiducia verso un governo che abbiamo sostenuto con lealtà e che ha conseguito risultati positivi. Vi è in noi il massimo rispetto verso le funzioni che la Costituzione assegna alle più alte cariche dello Stato.

La nostra è dunque una valutazione di ordine esclusivamente politico. Non sussistono le condizioni per definire una seria agenda di impegni di governo che possa vedere una comune assunzione di responsabilità da parte delle principali forze politiche, oggi collocate su schieramenti diversi.

In queste condizioni l'unico modo per proseguire la legislatura sarebbe la costituzione di una maggioranza politica di centro-sinistra, ma questa è una prospettiva da sottoporre al giudizio degli elettori. Non sarebbe ragionevole se una forza come la nostra pensasse di accedere al governo attraverso una rivoluzione parlamentare e non attraverso la prova del voto.

Si susseguono in questi giorni chiacchiericci confusi e manovre velleitarie intorno alla questione del centro. Noi abbiamo un grande rispetto per il tema. Sappiamo che al centro si decide la sfida per il governo del paese.

Ma vi sono due modi per affrontare la questione. Può esservi la pretesa di ricostruire una sorta di Dc, di riallacciare i fili di un rapporto, non politico ma di potere, tra le diverse famiglie disperse del moderatismo italiano. Questa operazione porterebbe inevitabilmente ad una nuova stagnazione del sistema politico italiano. E non ci pare, quindi, auspicabile. Né, peraltro, ci sembra di facile realizzazione.

C'è un altro modo di affrontare il tema. E' quello che abbiamo proposto in questi mesi, parlando con un centro cattolico e laico cui non abbiamo chiesto di diventare sinistra ma di dialogare con la sinistra, conservando la propria identità politica, culturale, di rappresentanza sociale. Cui abbiamo chiesto di scegliere, di concorrere a costruire le condizioni di un bipolarismo democratico.

Il professor Buttiglione, a modo suo, ha scelto. Lo hanno fatto, in modo limpido, i Popolari e Mario Segni, dimostrando che la maggioranza dell'elettorato moderato collocatosi al centro il 27 marzo, non teme un'alleanza con la sinistra democratica.

Così è avvenuto nelle elezioni regionali e amministrative, dalle quali è emerso un paese maturo, una chiara tendenza al bipolarismo, una crescente compressione della logica del maggioritario, fino alla scelta, nei ballottaggi, per i candidati 'meno lontani'.

Oggi lo scenario politico indica la necessità che si vada presto verso la formazione di un governo basato sul consenso dei cittadini. La stagione dei governi tecnici, che pure è stata nel complesso utile all'Italia, può volgere al termine. Per noi, dunque, si avvicina il momento della sfida per il governo, per dare al paese un futuro di stabilità e sicurezza.

Questo è il nostro obiettivo. Oggi è possibile realizzarlo. Il paese sa di poter contare su una sinistra matura, intelligente, affidabile, dotata di idee e programmi innovativi, che ha scelto la prospettiva dell'alleanza con il centro democratico, con cui condivide valori e principi di libertà, solidarietà, e obiettivi di sviluppo e di riforma.

2

La destra e gli interessi nazionali

Le elezioni del 27 marzo 1994 dovevano avviare un nuovo ciclo della politica italiana, dopo gli anni drammatici che hanno segnato la fine del vecchio sistema politico.

La destra pareva incarnare aspirazioni largamente condivise: una forte spinta all'innovazione, libertà di iniziativa e di mercato, rinnovamento della classe politica, desiderio di soluzioni 'miracolistiche' contro disoccupazione e marginalità sociale.

A poco più di un anno di distanza il quadro è radicalmente mutato.

Si è chiaramente manifestata la continuità della destra con il vecchio sistema, e la sua incapacità di affrontare e risolvere la crisi italiana. Abbiamo vissuto, nei mesi del governo Berlusconi, un progressivo distacco dell'Italia dal processo di integrazione europea; è aumentato il disordine nei precari equilibri istituzionali; iniziative improvvisate e confuse hanno provocato pesanti effetti negativi sull'economia.

Dopo la caduta del governo della destra, il paese ha ripreso la strada del risanamento. Ma ora siamo davanti ad un bivio. Non basta più una semplice strategia del rigore. E' necessario che all'opera di rientro dal debito si accompagni il rilancio pieno dell'economia e della produzione. Il paese deve affrontare le nuove grandi sfide della mondializzazione, della rivoluzione tecnologica e scientifica. Se non si percorre questa strada saranno inevitabili l'isolamento internazionale ed una perdita crescente di competitività dell'Italia.

Ma per affrontare queste sfide è necessario spezzare l'antico assetto di potere che ha reso asfittico il capitalismo italiano. E' necessario rompere il patto tra la rendita improduttiva ed uno Stato burocratico e centralistico che ha impedito il pieno dispiegarsi delle energie vive dell'impresa, della ricerca, dell'innovazione.

Noi indichiamo una strada da seguire: un'alleanza tra il mondo del lavoro, l'impresa produttiva, le forze intellettuali e della ricerca. Sono tre componenti fondamentali della vita italiana. Sono la base di un nuovo *patto per lo sviluppo* del paese.

Solo l'alleanza tra queste forze può risolvere le ragioni strutturali della crisi italiana: il dramma della disoccupazione, la questione meridionale, l'assenza di una strategia per la formazione, il debito pubblico come meccanismo perverso che impedisce nuovi investimenti, e redistribuisce in modo ineguale le risorse a favore della rendita finanziaria. O si affrontano questi nodi, oppure ogni richiamo ad un maggiore liberismo maschera solo la difesa di vecchi interessi corporativi.

La competizione globale non consente a nessuno di camminare da solo. Un paese moderno e sviluppato deve scegliere l'integrazione. E' questa la condizione per uno sviluppo complessivo dell'economia e della società italiana: una crescita dell'impresa, un maggiore benessere per i ceti più deboli, una speranza di futuro per i più giovani. Non c'è alternativa, a meno che non si accetti la prospettiva di cadere nella fascia più bassa dell'ordine internazionale. E noi non lo vogliamo.

Noi vogliamo che l'Italia abbia un futuro sicuro, e diventi un paese forte, civile, moderno. Per questo scegliamo di investire nella vera ricchezza della nazione: gli individui, le intelligenze, la creatività, il gusto per il fare, per l'impresa, una rinnovata etica pubblica. E' questa la scelta di campo da realizzare. Questo è il senso di quella *rivoluzione liberale* di cui l'Italia ha bisogno: una rivoluzione capace di garantire quel quadro di riforme strutturali che possono liberare energie e modernizzare il paese.

La differenza tra la politica della destra e le nostre scelte è apparsa con evidenza anche ad una parte delle classi dirigenti del paese. Oggi siamo un punto di riferimento credibile per tutti, anche in virtù dei comportamenti e delle scelte che abbiamo compiuto nei confronti di Dini e del suo governo. Scelte e comportamenti rispondenti a spirito di responsabilità verso il paese e alla difesa dei suoi interessi generali.

Gli italiani sembrano comprendere e premiare questa politica.

Cresce nel paese una domanda di equilibrio e moderazione, di stabilità e capacità di governo. L'Italia ha bisogno di *sicurezza*. Sicurezza psicologica, che produce la fiducia dei mercati, ma anche l'autostima

Senato della Repubblica - Archivio Storico

di una comunità. Sicurezza politica, come ricerca di stabilità. Sicurezza sociale, cioè la garanzia del rispetto dei diritti individuali. Sicurezza e fiducia nella giustizia, per i singoli e per la collettività.

Sono domande che non incontrano automaticamente il centro-sinistra, ma alle quali i valori e i programmi del centro-sinistra possono rispondere efficacemente.

Stabilità, equilibrio, moderazione sono le condizioni per una reale innovazione, per costruire un *futuro sicuro*.

3

La nuova Italia del centro-sinistra

Questo chiede l'Italia di oggi.

Un paese che ha vissuto una profonda crisi, ma è in condizione di uscirne, perché dispone di grandi risorse umane e materiali, ha fiducia nelle proprie capacità, vuole guardare avanti, a nuovi traguardi positivi da raggiungere.

Un paese attivo, dinamico. Che non chiede, a chi si candida al governo, solo un buon programma di cose da fare. Chiede un progetto per il futuro. Chiede di conoscere i principi, le grandi idee, gli obiettivi di fondo della prospettiva che si indica.

L'Italia deve capire e deve poter distinguere con nettezza la differenza tra la prospettiva che indichiamo e quella della destra. Non solo per qualche buona legge in più, una maggiore moralità pubblica, richiami generosi a valori universali, o per l'indubbio maggior grado di professionalità e serietà.

Il centro-sinistra deve distinguersi perché indica una strada, una direzione di marcia, e mette a punto obiettivi identificabili e strumenti credibili.

Quale è il grande, fondamentale obiettivo? E' quello di *cogliere le opportunità*. Le nuove, straordinarie opportunità di un futuro che è già sotto i nostri occhi, che si offrono a chi si dota della cultura e delle strutture necessarie per vivere meglio in una società sempre più moderna e tecnologica.

Questo obiettivo, che tutte le società sviluppate hanno di fronte, si può raggiungere in due modi. La destra sostiene una tesi semplice e brutale: corriate ciascuno per vostro conto, affrontate ostacoli e difficoltà. Qualcuno cadrà lungo la corsa, altri passeranno il traguardo. In definitiva, arrangiatevi.

Noi pensiamo che la grande corsa del nostro tempo si può regolare. Non per fermare i più veloci, i più capaci. Ma perché alla fine sia il paese, nel suo insieme, a passare il traguardo. Se così non sarà, anche i più bravi, prima o poi, resteranno senza fiato, perché le attuali storture si rivolgeranno anche contro di loro.

Vogliamo parlare del futuro a chi del futuro sarà protagonista. E cioè alle nuove generazioni italiane. E' su loro che bisogna spostare radicalmente l'attenzione e concentrare il cuore di una grande strategia di riforme e di innovazione del paese. Che dia un domani sicuro, chances di vita, un futuro di opportunità ai più giovani. Questo è il progetto del centro-sinistra.

In questi anni la destra - in Europa ed in Italia - ha causato guasti economici e costi sociali enormi. Ferite non rimarginate, che hanno prodotto crescenti sentimenti di diffidenza e paura verso il futuro, nei singoli, nelle famiglie, nei mercati. La destra ha scelto la strada del conflitto, della lotta corporativa, della tensione tra le diverse parti della società. Colpendo principi di solidarietà, di giustizia, ma ancora di più incrinando alla radice il valore della cooperazione sociale, della collaborazione tra diversi dentro una comunità che è di tutti. Seminando divisioni, invece di indicare soluzioni.

Noi faremo il contrario. Lavoreremo perché la giustizia sociale sia garanzia di sicurezza per i cittadini e condizione di crescita economica.

Una società che produce esclusione e marginalità, che mette ai margini i più giovani, è, prima che ingiusta, profondamente inefficiente. E l'inefficienza finisce per travolgere anche i soggetti più forti del sistema. Mentre competizione e globalizzazione dei mercati richiedono regolazione dei conflitti, spirito collaborativo, oltre che governi solidi e credibili. Ecco perché l'equilibrio nella distribuzione delle risorse non solo è necessario a difendere la parte più debole della società, ma è fondamentale per lo sviluppo dell'impresa e la diffusione dei mercati.

Questa idea è alla base della nostra sfida. La novità rispetto al passato sta nel fatto che efficienza e solidarietà, crescita economica e sviluppo sociale possono vivere insieme se allargano le opportunità dei singoli, degli individui. Le opportunità di partenza di ognuno, non una mitica 'uguaglianza finale' per tutti i cittadini. Obiettivi da raggiungere non solo garantendo un equilibrio tra efficienza e giustizia sociale, ma sviluppando una nuova *complementarità* tra tutti i fattori della crescita di una nazione: l'impresa e il mondo del lavoro, le risorse pubbliche e quelle private.

Non ci interessa che tutti 'debbano' arrivare, ma che tutti 'possano' arrivare. Che cioè possano compiere delle scelte libere nel campo del lavoro e nella vita, trovando finalmente nello Stato, nel mercato, nel corpo vivo della società, alleati che ti aiutano, e non avversari che ti combattono. Questo è il messaggio che rivolgiamo ai giovani italiani.

Chi ha vent'anni non può dipendere dalla sorte che gli ha assegnato una famiglia più o meno benestante, una residenza più o meno fortunata, un sesso piuttosto che un altro. Chi ha vent'anni deve poter decidere liberamente il corso della sua esistenza: dove vivere, cosa studiare, quale lavoro intraprendere, in relazione alle proprie capacità.

Una società che rinuncia a questo obiettivo è una società statica, ferma, spenta: un paese che non parla ai suoi ragazzi non parla più a nessuno. Ecco perché bisogna restituire a ciascuno, e anzitutto ai giovani, il controllo delle decisioni che riguardano la propria vita. E' la via per restituire tranquillità, fiducia, ottimismo all'intera comunità.

L'Italia è molto cambiata negli ultimi due decenni: sono cresciute le possibilità di partecipazione alle scelte ed alla vita politica; è cresciuto enormemente il numero delle imprese; sono aumentati, in valore assoluto, i diplomati e laureati. Ma è rimasta sostanzialmente bloccata la sfera della *mobilità sociale*: quell'indicatore che più di altri spiega il livello di civiltà di una nazione, l'ampiezza delle opportunità individuali che un grande paese offre.

Malgrado le trasformazioni, l'Italia non ha consentito, se non a pochi, di 'cambiare posto' nel contesto economico e sociale. Un mercato asfittico, un sistema chiuso hanno prodotto una società bloccata: ecco il grande male di un paese nel quale il peso economico di poche grandi famiglie tiene ingessato il mercato, nel quale la percentuale di laureati sugli immatricolati di cinque anni prima è oggi 18 punti più bassa che nel 1970, nel quale la Pubblica Amministrazione pare fatta apposta per rendere più difficile e frustrante il rapporto dei cittadini con lo Stato.

L'Italia di questi anni somiglia ad una 'astronave a cavalli': aspettative crescenti, domande pressanti di strutture moderne, tecnologicamente avanzate, cui lo Stato e la macchina pubblica rispondono con la burocrazia, l'inefficienza, gli sprechi. Un vuoto che ha prodotto distacco verso le istituzioni, diffidenza verso ogni regola, una tensione costante tra le esigenze di modernizzazione e il funzionamento concreto, quotidiano del sistema.

Ma che futuro ha un paese in cui l'età media per ottenere una cattedra universitaria si avvicina ai 50 anni? In cui non c'è ricambio nelle libere professioni? In cui le intelligenze più vive nel campo della ricerca devono scegliere tra il precariato fino ai 40 anni o l'emigrazione all'estero? In cui sono sempre di più i ragazzi costretti a vivere in famiglia fino oltre i 30 anni?

Ecco il senso della nostra sfida. Innovare, riformare, ringiovanire l'Italia. Pensare così, con ambizione, ad una grande prospettiva di sviluppo del paese nei prossimi decenni.

4

La sfida del governo

Un nuovo ciclo non nasce solo cambiando alcune facce. Lo abbiamo visto: la 'retorica del nuovo' ha già prodotto guasti profondi negli ultimi anni. Una stagione espansiva richiede una ripresa degli investimenti, della produttività, dell'occupazione. E quindi un forte governo dello sviluppo, che guidi e orienti la grande modernizzazione strutturale necessaria.

Non vi sono scorciatoie possibili. O si passa da qui o non vi saranno risposte serie ai problemi dell'Italia. Ma la sfida del governo non deve più essere, per la sinistra, un cilicio da indossare, un insieme di prezzi da pagare. E la consapevolezza dei problemi non deve tradursi in un programma che appaia di 'lacrime e sangue'.

La sinistra italiana si è ampiamente fatta carico, in questi ultimi tre anni, delle grandi emergenze economico-finanziarie del paese. Non dobbiamo dare prove per il futuro, le abbiamo già date: l'accordo sul

Senato della Repubblica - Archivio Storico

costo del lavoro, i provvedimenti sulla mobilità e la riforma del pubblico impiego, il voto alla finanziaria di Ciampi, alla manovra economica di Dini, la riforma delle pensioni. Nessuno più del movimento operaio e sindacale e della sinistra ha sostenuto l'avvio di un processo di risanamento.

Abbiamo anche pagato dei prezzi. Abbiamo subito attacchi e critiche dalla destra populista e dalle componenti massimaliste della sinistra. Ma oggi il paese sa che la coerenza ed il rigore di questi nostri comportamenti sono la vera garanzia per una futura prospettiva di governo.

L'Italia è adesso un malato convalescente. Camminiamo ancora con le stampelle, e non possiamo certo abbassare la guardia di fronte alle cifre del debito, alle difficoltà della lira, alla necessità del risanamento finanziario, ai pericoli di una ripresa dell'inflazione. Ma non siamo più sull'orlo del precipizio. Le misure adottate hanno ripurato i guasti prodotti dal governo della destra, ed oggi il paese può guardare con più speranza al suo futuro.

L'alleanza di centro-sinistra si candida a sostenere la duplice sfida che abbiamo di fronte: proseguire nell'azione di risanamento e rilanciare una fase espansiva dell'economia e della società. Può farlo perché tiene insieme le componenti essenziali del paese: il mondo del lavoro, l'impresa, le forze della cultura e della ricerca.

5

Le scelte di fondo

A - L'integrazione europea.

Il nostro orizzonte strategico è l'Europa, scelta che - al di là di tanta retorica - oggi non unisce tutti in Italia, piuttosto qualifica.

L'Europa innanzitutto come grande scelta di politica estera. Come impegno per una forte accelerazione dell'integrazione politica del continente, a partire dalle scelte della Conferenza intergovernativa del '96.

L'unità dell'Europa nel quadro di un processo di integrazione, costruzione e rafforzamento di poteri sovranazionali, di rilancio del ruolo delle Nazioni Unite, come condizione di un governo democratico del mondo e di un equilibrio di pace, oltre l'equilibrio del terrore e della guerra fredda.

L'Europa come scelta di apertura verso l'Est, di sostegno ai processi di consolidamento democratico di quei paesi, come scelta di impegno nel Mediterraneo per la pace e la collaborazione tra i popoli, le nazioni e le civiltà che si affacciano sul nostro mare.

L'Europa è la cornice dentro la quale collocare le soluzioni di fondo della crisi italiana, a partire dal completamento della transizione del nostro sistema politico verso un compiuto sistema di alternanza, che si ispiri alle più avanzate democrazie europee.

Le stesse relazioni economiche e finanziarie tra gli Stati non possono prescindere dall'Europa. L'Italia dovrà completare il processo di risanamento dei suoi conti pubblici, anche per partecipare attivamente a scelte decisive per il continente sul piano della politica economica e sociale. E' la stessa crisi degli stati nazionali che impone l'integrazione come unica prospettiva di rilancio dello sviluppo e della competitività. Stanno mutando i caratteri storici della sovranità degli stati e ciò determina un nuovo sistema di relazioni, di regole, di funzionamento delle istituzioni nazionali e del rapporto tra queste e le nuove istituzioni europee.

E' questo il senso delle indicazioni contenute nel libro bianco di Jacques Delors: l'Europa si avvia verso una stagione di forte innovazione tecnologica e di modernizzazione delle sue infrastrutture. Chiunque, in questo quadro, pensi di riproporre soluzioni nazionaliste e protezionistiche è destinato a pagare prezzi elevati. Anche il grande problema della disoccupazione strutturale non avrà risposta se non prevarrà lo spirito di cooperazione e di integrazione non solo monetaria, ma economica e sociale. L'obiettivo della piena occupazione passa da qui: comporta nuove priorità di interventi, liberazione di investimenti, abbandono di vecchie rendite di posizione.

Abbandonare di fatto la scelta europea, collocare l'Italia nel campo di quelli che frenano, nel campo degli euroscettici, significherebbe - tanto più per un paese come il nostro - accettare una prospettiva di progressiva marginalizzazione.

Il centro-sinistra è l'unica coalizione che, per convinzioni proprie, per la sua forte legittimazione internazionale, può mantenere il paese agganciato a questa prospettiva. A differenza della destra italiana, che non è neppure legittimata sul piano europeo.

La sinistra italiana, d'altronde, appartiene a quella grande famiglia del socialismo e del laburismo europeo che da tempo si sta interrogando seriamente sulle risposte da offrire alla crisi di un liberismo esasperato e di un modello statalista socialdemocratico che non è più in grado di rispondere alle nuove domande del nostro tempo. E' anche questo il senso di una ricerca che ci accomuna alle forze migliori del nostro continente .

B - La riforma federalista dello Stato

La nostra idea centrale di riforma delle istituzioni e dello Stato è quella di un federalismo solidale ed equilibrato. Una riforma che si aggancia all'evoluzione dell'Unione europea, e può ridefinire i meccanismi generali di redistribuzione delle risorse, in modo da liberare le grandi energie inespresse del paese.

Questa scelta può essere il nuovo collante della società italiana, la base di una nuova coesione nazionale. Può ridare senso ad una comune appartenenza e offrire finalmente strumenti e poteri per un autogoverno delle comunità.

Il federalismo è una sfida da lanciare alle classi dirigenti locali, per costruire uno Stato autorevole, leggero ma forte, capace di fissare le linee di indirizzo e le regole di uno sviluppo equilibrato, attento a garantire in ambito locale il più ampio spazio di manovra e di gestione delle risorse. Anche la ripresa di una politica industriale possa attraverso questa strategia: per spostare coraggiosamente le competenze che riguardano lo sviluppo, il territorio, i grandi progetti infrastrutturali.

Il federalismo è un percorso obbligato perché i vecchi incentivi non funzionano più e non possono più essere gestiti dallo Stato centrale. La competizione passa per la qualità sociale che un territorio è in grado di esprimere, pena la fuga degli investimenti e la perdita di posti di lavoro.

Per questo siamo per un modello di organizzazione dello Stato che consegni nelle mani delle classi dirigenti locali maggiori possibilità di incidere sul governo e sullo sviluppo. Per questa via può affermarsi una nuova classe dirigente diffusa, qualificata, moderna, responsabile, ed un decentramento dei poteri senza precedenti nella storia del paese. Tale da consentire, anche, una riforma fiscale che garantisca alle regioni una effettiva autonomia impositiva in cambio di servizi diffusi e di qualità.

Il federalismo può diventare il perno di un radicale ammodernamento dello Stato, e cancellare burocratismi ed incrostazioni clientelari. E' nel federalismo la chiave non solo di una maggiore efficienza, ma di una vera e propria nuova filosofia di una Pubblica Amministrazione moderna, capace di semplificare la vita dei cittadini, ma anche di valorizzare le capacità dei pubblici dipendenti. Una Pubblica Amministrazione che premi il merito, la voglia di fare e non l'anzianità di servizio o il servilismo verso i politici. Qualcosa di molto diverso dal sistema che ha dominato l'Italia in questi anni.

Lo Stato potrà così funzionare attraverso grandi iniziative, grandi indirizzi, e microprogetti, offrendo risposte immediate al cittadino che vuole intraprendere un'impresa, verificando standards qualitativi dei servizi offerti, introducendo controlli e necessarie perequazioni tra le diverse aree.

Una visione solidaristica, certo, ma, al tempo stesso, competitiva del federalismo. Lo Stato al centro e, intorno, realtà locali che si governano secondo le capacità che ciascuna di esse esprime. Quindi, federalismo non come rivincita separatista contro il vecchio centralismo, ma come sfida positiva per le singole comunità.

C - Un mercato libero e competitivo

Noi scegliamo di investire sull'Italia dell'imprenditorialità locale e diffusa, su quella capacità di innovazione aggiunta che è il più grande patrimonio della piccola e media impresa italiana. E' su queste basi che vogliamo costruire una società aperta.

Un sistema nel quale istituzioni rinnovate e forti liberino le energie individuali, creando condizioni di effettiva concorrenza e determinando i presupposti per la nascita di nuovi mercati.

Per realizzare questo obiettivo ci vogliono grandi scelte politiche e di governo. A partire da settori chiave, come quello dell'informazione e delle grandi reti di telecomunicazione, in cui l'Italia sconta gravi arretratezze.

Saremo un paese credibile e forte solo se ci doteremo delle infrastrutture necessarie a reggere, su questo fronte, la sfida internazionale. Cavo e satellite sono, per loro stessa natura, strumenti incompatibili con una cultura monopolistica. Per questo

Senato della Repubblica - Archivio Storico

è necessaria una legislazione antitrust che vada di pari passo con un ammodernamento delle reti di telecomunicazione. La sfida non si vince comprimendo gli spazi della comunicazione, ma imbracciando l'arma dell'innovazione, la moltiplicazione dell'offerta comunicativa a tutti i livelli, investendo massicciamente in settori che, nei prossimi anni, avranno una imponente evoluzione.

Allo stesso modo, solo un governo forte può mettere mano ad una riforma efficace del mercato del lavoro e del sistema delle retribuzioni.

C'è un malessere profondo e legittimo tra i lavoratori per il livello non più accettabile delle retribuzioni in tanti campi del lavoro dipendente. Ma la questione reale del miglioramento delle retribuzioni dei lavoratori va posta in uno stretto legame con una riforma della struttura del salario, con la necessità di alleggerire il peso di un sistema fiscale e contributivo che è una vera tassa sul lavoro. Altrimenti il rischio è che una incontrollata ripresa di lotte settoriali e spinte salariaiste conduca ad una divaricazione tra i settori che tirano e quelli maggiormente in difficoltà, comunque incidendo sul costo del lavoro e sulla competitività dell'impresa italiana.

Una riforma credibile del mercato del lavoro passa anche attraverso una riorganizzazione dei settori, decisivi, della formazione e della ricerca. Investire nella scuola e nell'Università significa investire sul futuro governo dei processi di innovazione. Dotarsi di un sistema formativo capace di indirizzare e selezionare le energie più fresche della nazione significa accrescere le possibilità dell'Italia di competere sui mercati internazionali.

Questa strategia troverà nel Mezzogiorno il suo banco di prova più difficile ed importante.

Il problema del Sud non è oggi la diversa velocità di marcia rispetto al Nord, ma la difficoltà, per il Sud, di agganciarsi ai processi di integrazione e di internazionalizzazione. Questo è il rischio vero. Non vi è, quindi, un possibile orizzonte cooperativo per il paese se non si affronta il tema del Mezzogiorno come grande questione nazionale.

Ma per non ripercorrere le vecchie strade del meridionalismo assistenziale, oggi è necessario investire sui punti di forza del Mezzogiorno: le imprese che funzionano, il lavoro, le intelligenze creative, i centri di ricerca, le grandi aree urbane. Partire dai punti forti, valorizzare le forze che possono guidare una fase di sviluppo non dipendente. Sono qui gli interlocutori naturali di un federalismo che punta a creare una nuova classe dirigente meridionale.

Lo Stato, certo, deve fare la sua parte. Impostando una strategia di risanamento del territorio e di modernizzazione delle infrastrutture, grandi progetti nella politica dei suoli, delle acque, delle telecomunicazioni, delle opere pubbliche. Facendosi carico dei ritardi accumulati in settori strategici, investendo anche dove la redditività degli investimenti non è immediata, ma può liberare risorse e mercati.

Questo Stato deve lanciare la sua sfida alle classi dirigenti del Mezzogiorno. Trasferendo poteri e responsabilità, conferendo il compito di gestire le risorse, esercitando un controllo sulla qualità della gestione.

Non ci sarà sviluppo senza una autonoma classe dirigente meridionale. Una classe dirigente moderna che il sistema maggioritario sta già selezionando, restituendo a tante città amministratori giovani, onesti, capaci, dando a noi, nel Mezzogiorno, responsabilità di governo del tutto inedite. Per decenni altri hanno governato il Sud da Roma. Questo vincolo va spezzato definitivamente. E noi ci candidiamo, su queste basi, a rappresentare la volontà e gli interessi della parte più vitale e moderna della società meridionale.

In dieci anni il Mezzogiorno può essere trasformato. Si possono utilizzare le sue grandi risorse: la collocazione geografica come ponte verso il mondo arabo e l'altra sponda del Mediterraneo, un patrimonio naturale ed artistico unico al mondo, le energie dell'impresa e dell'innovazione compresse oggi dall'economia illegale.

Dieci anni per fare crescere l'occupazione, raggiungere standards europei nell'offerta dei servizi, ammodernare le infrastrutture di base, conquistare un'economia tecnologicamente avanzata.

D - Uno Stato sociale creatore di mercati

Compito di chi governerà l'Italia sarà gestire la profonda rivoluzione in atto nella nostra società, nei suoi tempi, negli interessi e nelle necessità di ciascuno. E costruire, quindi, un nuovo Stato sociale, creatore di mercati, stimolo e non vincolo alla crescita economica.

Vi sono epoche e passaggi storici in cui la politica non può essere miope. Deve guardare avanti. Deve saper anticipare le domande della gente, per non essere scavalcata e travolta da una società che esige opportunità e regole nuove.

In questa cornice la stessa idea di Stato sociale deve essere ripensata. Il welfare non può essere considerato come un costoso sistema di garanzie che frena lo sviluppo, ma come una fonte di opportunità. Come uno strumento a disposizione dei cittadini, in una società sempre meno rigida nei ruoli e nei tempi di vita. Un welfare pensato per offrire ad ognuno la possibilità di cambiare lavori, orari, residenze, tempi di vita. Un sistema che restituisca al singolo la scelta sull'organizzazione della propria vita.

In sostanza l'obiettivo è passare da un welfare fornitore di servizi, e spesso di non elevata qualità, ad un welfare creatore di mercati, riorganizzando la 'società dei servizi', trasferendo risorse verso i settori sociali, culturali, dell'assistenza, della formazione. Segmenti di mercato inesplorati che possono arricchire la qualità sociale e l'occupazione. Il contrario di una pesante rete burocratica e assistenziale. Con lo Stato che regola, garantisce la qualità dei servizi e la possibilità di accesso per i più deboli.

Uno Stato sociale come un insieme di strumenti agili. Uno "Stato leggero", accessibile, che esalta le possibilità individuali, e regola una offerta articolata: il governo locale che coordina la sfera pubblica e compete sulla qualità con la sfera privata e con un volontariato diffuso che rende meno burocratico il rapporto tra i cittadini e l'Amministrazione.

Così lo Stato può riconquistare legittimazione e consenso.

6

Lo spazio della sinistra

Come giunge la sinistra italiana a questo appuntamento con il futuro?

La sinistra ha contribuito alla nascita e all'evoluzione della democrazia italiana, ha ottenuto grandi risultati sul terreno dei diritti civili e sociali, ha governato per decenni regioni tra le più ricche e sviluppate del paese. Oggi, insieme alle forze del centro democratico, governa circa l'80 per cento delle amministrazioni locali, una espansione delle responsabilità di governo mai raggiunta prima. Eppure non è mai stata forza di governo nazionale.

E' venuto il momento di rompere questa anomalia. Noi possiamo e vogliamo farlo.

Abbiamo scelto di essere molto di più che non la testimonianza nobile di una grande tradizione.

Abbiamo lavorato alla costruzione di una sinistra moderna che produce idee, progetti, rinnova il suo patrimonio di valori, sul solco di una ricerca che oggi coinvolge le principali forze della sinistra europea.

Ci siamo posti il problema di una sinistra che vedeva confermate le ragioni della sua identità ma indeboliti, fino alla paralisi, gli strumenti della sua azione. La svolta ha aperto questa frontiera.

Abbiamo scelto di non tornare a casa di fronte alla sconfitta del movimento comunista ma di impegnarci per ridare un'anima all'idea che della sinistra possono avere tanti giovani. E ci siamo candidati a rappresentare una forza credibile per il futuro, che propone di vivere meglio, che avanza la prospettiva di un arricchimento umano. Oltre la cultura dell'ingegneria sociale, guardando al bisogno di una cultura critica e di una reale autonomia degli individui.

Nello scorso decennio la destra ha tentato, in Europa e negli Stati Uniti, di impadronirsi delle chiavi di vita individuali. Ha promosso il consumo rapido, veloce, di beni, di mode e comportamenti, di relazioni umane e sociali. Ma quegli anni sembrano volgere al termine. E la destra non ha visto.

La vera via è quella delle opportunità: relazioni sociali più ricche e appaganti, una libera espressione delle culture, dei linguaggi, delle sensibilità. La sinistra deve scommettere su questo: sul legame tra modernità, saperi e idealità.

Non esiste un'evoluzione spontanea della modernità, come non esiste un'evoluzione spontanea dei mercati. Oggi la sfida è il governo della modernità. La capacità di orientare le scelte, le priorità, gli obiettivi della convivenza civile. La possibilità di ripensare i ruoli sociali ed i tempi di ognuno, assumendo la differenza sessuale come un valore che arricchisce. Così si presenta, in questo fine secolo, lo spazio della politica.

Senza la politica le inedite risorse della innovazione e della tecnologia si assom-

Senato della Repubblica - Archivio Storico

mano con permanenti, spaventose arretratezze, rischiano di diventare strumenti di dominio anziché di arricchimento delle possibilità umane.

Vive qui lo spazio della sinistra, capace di promuovere una politica ricca di tensione etica, di maturare una propria interpretazione e un proprio progetto di governo della complessità. Questo è il respiro che deve avere anche la sua iniziativa quotidiana.

7

Un patto federativo per la sinistra italiana

Con questo spirito noi ci rivolgiamo alle diverse sensibilità della sinistra, alla tradizione del solidarismo cattolico, alle forze oggi disperse del socialismo italiano, alle aggregazioni della società civile per costruire insieme un percorso che ci porti ad una grande formazione unitaria della sinistra italiana, nella quale confluiscano diverse tradizioni, arricchendo la cultura e la identità di ciascuno. Senza che su di essa pesi alcuno spirito egemonico.

Avanziamo nel congresso la proposta di una tappa iniziale da realizzare subito, e da costruire nel paese nella prospettiva delle elezioni politiche: *un patto federativo*. Un patto tra eguali che fissi l'orizzonte ideale culturale e politico di una moderna forza della sinistra europea. Un patto politico ed elettorale che consenta a queste forze - che nei collegi maggioritari si presenteranno nell'ambito della coalizione di centro-sinistra - di presentarsi sotto lo stesso simbolo, come sinistra democratica, nella quota proporzionale. Decidendo così di dar vita ad un unico gruppo parlamentare e di gettare le basi di una stretta cooperazione politica.

Questa sinistra deve candidarsi a parlare agli interessi e ai soggetti del centro moderato. Non intendiamo certo abdicare ad una funzione che in tutta Europa viene svolta dalle grandi forze della sinistra. Peraltro noi già stiamo conquistando oggi credibilità e consenso in un elettorato moderato. Né possiamo escludere che in futuro la situazione italiana possa evolvere verso una grande forza democratica che unisca le attuali forze del centro-sinistra in una sintesi originale.

Tanto più se un processo di questo tipo potrà far parte di un più ampio rinnovamento della sinistra in Europa, attraverso l'incontro con altre culture democratiche di ispirazione religiosa, ambientalista e liberale.

Ma oggi le condizioni della politica italiana sono queste. La sfida per il governo può essere affrontata da una coalizione tra la sinistra democratica e le forze del centro.

Un'alleanza che si configura come incontro di culture e valori. La forza di questo progetto vive nella concretezza del suo programma, nella competenza dei suoi esponenti, nella serietà e affidabilità che oggi offre al paese. A partire dall'uomo che proponiamo come Presidente del Consiglio, Romano Prodi.

Questa coalizione già oggi si delinea, per la convergenza politica e programmatica con il Partito popolare, il Patto dei democratici, i Verdi, le altre forze progressiste. Un'alleanza chiaramente definita nella vita parlamentare, sperimentata nel sostegno al governo Dini, diffusa e radicata in centinaia di amministrazioni locali, rafforzata dal successo elettorale.

Senza pregiudizi ideologici e in modo aperto, la coalizione del centro-sinistra ed il suo leader Romano Prodi dovranno sviluppare il dialogo verso l'estrema sinistra con Rifondazione comunista, e verso il centro, con la Lega Nord. Alla base di questo dialogo vi saranno le scelte programmatiche e gli impegni per assicurare la governabilità del paese.

Nello stesso tempo speriamo che pesi un comune senso di responsabilità verso l'opinione pubblica e gli elettori.

Milioni di italiani hanno già mostrato chiaramente la loro propensione verso il centro-sinistra nei ballottaggi delle elezioni provinciali e comunali. Sarebbe grave se rincorse massimaliste, chiusure settarie, volontà di autoisolamento precludessero la via a ragionevoli intese - rese necessarie dall'attuale sistema elettorale - per assicurare all'Italia quel governo che viene considerato accettabile dalla maggioranza degli italiani.

Il Pds metterà la sua forza e le sue risorse a disposizione di questo progetto.

Ma questa alleanza sarà tanto più vincente quanto meno verrà percepita come una sommatoria di partiti e movimenti. Noi vogliamo che sia la coalizione a diventare protagonista sulla scena politica italiana. La coalizione in quanto tale, che prepara il suo programma, costruisce il suo rapporto con i cittadini, le sue prospettive elettorali.

Essa dovrà diventare il grande fatto nuovo della politica italiana.

Una coalizione compatta, un programma unitario. Capace di sopire polemiche inutili, di stabilire un più stretto coordinamento politico, una maggiore concertazione. Altrimenti sarà inevitabile che il peso del Pds, la più grande forza politica italiana, finisca per essere assai rilevante sulla scena politica. Non per una nostra volontà egemonica o per nostra prepotenza. Ma per la forza delle cose e delle regole democratiche.

Questo modo di essere darà visibilità e forza alla coalizione. Così essa potrà mobilitare energie al di fuori delle forze politiche, risorse della società civile, associazioni, gruppi, singoli cittadini, giovani e donne.

Ecco dunque le ragioni di questo congresso. La sua convocazione risponde alla stringente esigenza politica di attrezzare il nostro partito per una difficile competizione. Ciò motiva le modalità di convocazione delle assemblee provinciali e la scelta - prevista dallo statuto - di non procedere in questa occasione al rinnovo degli organismi dirigenti. Scelta che aiuta una discussione libera, non ingessata, non vincolata, dalla quale verranno fuori tanti stimoli e tante idee. Una scelta, dunque, che non indebolisce il valore del nostro appuntamento di luglio, ma anzi ne esaltano la natura fortemente politica, rivolto al paese, all'opinione pubblica.

Noi sappiamo che questo partito attende da molto tempo un congresso vero, ordinario. Questo congresso si svolgerà dopo le elezioni politiche. Quando saremo in grado di valutare la fase lunga, straordinaria, drammatica che abbiamo vissuto in questi anni, e di discutere del futuro della sinistra italiana. Di come la sinistra vorrà riorganizzare se stessa, ripensare il suo bagaglio ideale, progettare il futuro.

Questo è il percorso più utile, anche se subordina esigenze legittime del partito. Ma siamo abituati a guardare prima alle esigenze del paese ed alle responsabilità che ci attendono. D'altronde il Pds è nato per questo, per cercare di vincere la sfida del governo dell'Italia. A questa sfida siamo vicini. Il congresso deve e può aiutarci a vincerla.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

CONGRESSO NAZIONALE TEMATICO

REGOLAMENTO

Approvato all'unanimità dal
Consiglio Nazionale del Pds
Roma, 26 maggio 1995

1. Convocazione del Congresso
Il Consiglio Nazionale del Pds, a norma dell'art. 23 dello Statuto, convoca a Roma il primo Congresso Nazionale tematico del Pds, per i giorni 6-7-8 luglio 1995 e con il seguente ordine del giorno: "Le scelte del Pds per le prossime elezioni politiche. Una sinistra democratica ed europea, unita su basi federative, per dare più forza alla Coalizione dei Democratici". La base della discussione congressuale nelle organizzazioni del partito è costituita dal testo della relazione di Massimo D'Alema alla riunione del Consiglio Nazionale del 26 maggio 1995. Il Consiglio Nazionale dà altresì mandato alla Segreteria di precisare il programma dei lavori del Congresso.

2. Componenti di diritto.
In conformità al comma 3 dell'art. 23 dello Statuto, al Congresso tematico partecipano di diritto i componenti del Consiglio Nazionale, della Commissione Nazionale di Garanzia, del Collegio Nazionale dei Revisori, i Deputati, i Senatori e i Parlamentari europei iscritti al partito. I Parlamentari nazionali ed europei eletti nelle liste del Pds e non iscritti al partito partecipano al Congresso senza diritto di voto. Si considerano iscritti al partito i tesserati per l'anno 1995.

3. Componenti delegati
Sono altresì componenti della platea congressuale, con diritto di parola e di voto, i delegati e le delegate delle federazioni decisi per due terzi in ragione degli iscritti, con riferimento alla conclusione del tesseramento 1994, e per un terzo in ragione dei voti ottenuti dal Pds nella quota proporzionale delle elezioni per la Camera dei Deputati del 27 e 28 marzo 1994 (scheda allegata). I delegati eletti debbono essere in regola con il tesseramento 1995.

4. Composizione delle assemblee di federazione
Le assemblee di federazione che hanno il compito di nominare i delegati e le delegate, sono composte dai componenti del Comitato Federale, della Commissione Federale di Garanzia, dai componenti del Comitato Regionale e della Commissione Regionale di Garanzia iscritti nella federazione, dai Parlamentari nazionali ed europei, dai Consiglieri Regionali eletti nella federazione, dai Sindaci, dai Consiglieri Provinciali, dai segretari di sezione o da altro compagno/a designato/a dal direttivo di sezione, nonché da una delegazione nominata dalla Sinistra Giovanile, secondo un criterio di rappresentanza degli iscritti, concordato con gli organismi dirigenti della federazione.

5. Sistema di voto.
L'elezione dei delegati e delle delegate al Congresso tematico nazionale avviene con il voto palese - salvo esplicita richiesta ai sensi dello Statuto - e si applica votando su di una lista di candidati e candidate composta da un numero pari agli eligendi, proposta da una Commissione Elettorale eletta dall'assemblea all'inizio dei lavori e composta tenendo conto del pluralismo interno. Si procede a scrutinio segreto qualora sia richiesto, a termine di Statuto, da un decimo dei componenti l'assemblea degli aventi diritto al voto. In questo caso si vota su una lista composta da un numero superiore almeno del 30% e non più del 50% rispetto agli eligendi. A tal fine la lista di numero pari agli eligendi proposta dalla Commissione Elettorale viene integrata con le proposte di candidatura formulate dall'assemblea congressuale. Ciascun componente dell'assemblea avente diritto al voto può votare per un numero di candidati e candidate pari a non meno del 30% e a non più del 40% degli eligendi.

6. Criteri per la composizione delle delegazioni
Nelle elezioni dei delegati e delle delegate al Congresso tematico va naturalmente rispettata la norma statutaria circa le quote per ciascun sesso: essa prevede che ciascun sesso deve essere rappresentato con almeno il 40% delle candidature e degli eletti. Al fine di assicurare una buona presenza della base del partito si propone che almeno il 40% dei delegati eletti sia formato da segretari o da delegati/e di sezione.

7. Sinistra Giovanile e Associazioni tematiche
In applicazione del comma 2 dell'art. 23 dello Statuto che stabilisce di "...deliberare le modalità di scelta dei rappresentanti delle associazioni, dei centri, dei forum tematici promossi da iscritti al partito, nonché delle associazioni esterne con cui il partito abbia stabilito eventuali intese...", il Consiglio Nazionale decide che facciano parte della platea congressuale:
a) 20 delegati/e della Sinistra Giovanile designati nei modi da essa stabiliti (il tesseramento 1994 si è chiuso con 18.090 iscritti), oltre naturalmente ai delegati della stessa organizzazione che si raccomanda siano eletti dalle assemblee di federazione;
b) 7 delegati/e dell'Associazione Aurora e altrettanti dell'Associazione Risorsa Scuola Formazione, designati nei modi da esse decisi. Di queste associazioni come di quelle presenti a livello locale va tenuto conto nella composizione delle delegazioni territoriali. Anche altri centri e forum tematici, o associazioni, con i quali sono state stabilite intese possono chiedere alla presidenza del C.N. e della C.N.G. di essere presenti al Congresso nazionale con delegazioni composte da non più di 3 componenti da essi designati.

8. Ordini del giorno
Le assemblee congressuali di federazione e il Congresso tematico nazionale costituiscono un'apposita Commissione politica per valutare l'ammissibilità di eventuali ordini del giorno. La Commissione politica delle assemblee di federazione, esaminato ciascun ordine del giorno in rapporto al testo di base della discussione, può decidere di:
a) proporre di accoglierlo come raccomandazione. In tal caso la proposta si intende accettata se almeno un quinto dei membri dell'assemblea congressuale non insiste per la votazione;
b) metterlo in votazione, per l'approvazione o la reiezione, come ordine del giorno integrativo, o interamente sostitutivo, della base di discussione congressuale. Nel caso si registri la votazione su ordini del giorno interamente sostitutivi i presentatori sono invitati a depositare una lista di candidature per la elezione dei delegati, alla quale sarà attribuita una percentuale di delegati e delegate pari ai voti ottenuti. Gli ordini del giorno approvati dalle assemblee di federazione sono trasmessi alla Commissione politica del Congresso tematico nazionale.

9. Altre organizzazioni
Per quel che riguarda la presenza di rappresentanti delle organizzazioni sindacali, sociali, economiche nonché dei centri di ricerca , si dà delega alla Segreteria per assicurare che, al di là della loro presenza nelle delegazioni delle federazioni, siano stabiliti opportuni contatti per assicurare la presenza delle loro rappresentanze.

10. Carattere aperto del Congresso
Considerato infine il rilievo centrale che avranno nel Congresso tematico le questioni riguardanti le intese e le alleanze elettorali, sia per ciò che riguarda la coalizione dei democratici, sia per ciò che riguarda la proposta della costruzione di un partito federativo della sinistra, si dà delega alla Segreteria Nazionale di stabilire, attraverso gli opportuni incontri, forme e modalità di presenza dei rappresentanti delle forze politiche e dei movimenti interessati ad un comune percorso politico-elettorale. Questo carattere aperto deve riguardare naturalmente anche le assemblee congressuali di federazione.

11. Commissione nazionale per il Congresso tematico
La presidenza del C.N. e della C.N.G., unitamente al responsabile dell'area di organizzazione del partito, assumono le funzioni di Commissione Nazionale per il Congresso tematico che garantisce il corretto svolgimento della fase congressuale. Alla stessa Commissione spetta decidere in merito ai quesiti interpretativi del regolamento posti dalle organizzazioni territoriali.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

LA RELAZIONE DI MASSIMO D'ALEMA AL CONSIGLIO NAZIONALE DEL PDS

IL REGOLAMENTO DEL CONGRESSO APPROVATO DAL CONSIGLIO NAZIONALE

ROMA, 26 MAGGIO 1995



Senato della Repubblica - Archivio Storico

Prezzo £. 7.000

NUOVA FASE - Quaderni di Cultura e Politica Sociale

NUOVA FASE

Quaderni di Cultura e Politica Sociale

5/'94



Edizioni Democrazia Domani

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Presidenzialismo all'italiana: le ragioni di un dissenso

Gianni Ferrara

Il significato che va assumendo oggi il termine "presidenzialismo" allude ad un regime politico volto a realizzare la supremazia di un organo monocratico su tutti gli altri organi costituzionali dello Stato, supremazia costituzionalmente prescritta e garantita, politicamente sostenuta dalla derivazione dell'investitura alla carica presidenziale dalla scelta operata direttamente dagli elettori e, per quanto riguarda l'organo legislativo, da un meccanismo elettorale mirato a precostituire una maggioranza parlamentare di sostegno permanente ed assoluto all'azione presidenziale. Un significato non coincidente affatto con le forme esistenti di governo presidenziale e neanche con altre forme di governo rappresentativo ma solo con alcune aspirazioni di ingegneria istituzionale volte ad estremizzare valenze della forma presidenziale di governo per superarne la crisi.

Rapporto tra Presidente e Congresso nella esperienza americana

Questo slittamento del significato del termine "presidenzialismo" non è dovuto solo alle semplificazioni ed alle manipolazioni operate attraverso il linguaggio dei mass-media. Corrisponde ad una linea consolidata dell'andamento concreto della forma presidenziale di governo. Che, paradossalmente, si può dire (cfr. Wilson, W., 1885, ora 1956, Rossiter, 1948, Lowi e Ginsberg, 1990) non è stata presidenziale per tutto il primo secolo di vita dell'ordinamento costituzionale elevato ad emblema del presidenzialismo (U.S.A.). In quell'ordinamento, infatti, era stato il Congresso ad assumere e ad esercitare funzione di governo. Fino a quando le crisi cicliche del sistema capitalistico non trasformarono questo modo di produzione imponendogli di organizzarsi e di ottenere dallo Stato politiche di sostegno, suppletive, interventiste. Politiche che portarono al rovesciamento del rapporto ineguale tra Congresso e Presidente a favore di questo, con le presidenze di F.D. Roosevelt. Furono quindi ragioni di ordine economico-sociale e di rilevanza storica, come l'avvento della fase fordista del capitalismo (ora esaurita) che, rifluendo nella dimensione istituzionale, determinarono l'affermazione del primato del Presidente nell'esercizio della funzione di governo. Che, non a caso, fu scoperta dalla dottrina proprio negli anni trenta di questo secolo come primaria funzione dello Stato e come determinativa dell'indirizzo politico da perseguire e da realizzare attraverso l'azione dei governi, nei regimi parlamentari ed in quelli presidenziali.

È da considerare però che l'assunzione da parte del Presidente degli Stati Uniti della primazia nella funzione di governo, non è stata né lineare né pacifica. Ha corrisposto, al contrario, ad una reazione del Congresso che, avendo

ASSR Archivio Storico della Repubblica

perduto il ruolo di detentore dell'indirizzo politico detenuto nel primo secolo dell'esperienza costituzionale americana, ha cercato di acquisire potere politico su altri piani e in altri modi. Mediante, cioè, un riadeguamento funzionale che è stato definito (cfr. Polsby, 1983) "cooperativo", con riferimento ad una prima fase, "conflittuale" nella fase successiva al 1964. Le conseguenze sono state di grande rilievo sull'andamento complessivo del sistema di governo presidenziale ma tutte perverse. Hanno prodotto, prima, una permanente conflittualità tra Congresso e Presidente, poi la paralisi progressiva dell'attività di governo. Tutte e due queste conseguenze sono riconducibili, in verità, a ragioni di fondo e rinviano alla strutturazione del potere imposta dalla forma di governo presidenziale: la separazione tra legislativo ed esecutivo, una volta che l'esecutivo ha assunto la direzione politica del sistema ordinamentale.

Difficoltà e contraddizioni nel rafforzamento del Presidente nella esperienza U.S.A.

Potrebbero queste conseguenze essere superate con misure volte al rafforzamento della posizione istituzionale del Presidente? Viene in discussione, in questo quadro, la posizione nuova assunta dal Presidente e la strumentazione operativa di cui dispone, composta dai vari dipartimenti, dal sistema delle agenzie, dai suoi consiglieri personali. I dipartimenti, per essere diretti da titolari che sono responsabili verso il Presidente come singoli suoi collaboratori e non collegialmente, non possono costituire l'adeguato supporto per una direzione coordinata, organica ed efficiente della politica presidenziale, stante anche le modalità del loro reclutamento (cfr. Heclo, 1983, 1986). Per di più, l'organizzazione dipartimentale dell'amministrazione è stata via via depauperata dall'enorme proliferazione delle agenzie indipendenti, il cui regime si ispira, sostanzialmente, ad criterio della condirezione, presidenziale e congressuale (cfr. Dodd e Scott, 1979). Il che costituisce fattore di permanente conflitto tra Presidente e Congresso per influenzarne e controllarne gli indirizzi. Conflitto non risolubile perché non è possibile sottrarre questi enti strumentali dell'amministrazione pubblica all'influenza del Congresso (ammesso che sia politicamente possibile una tale rinunzia di potere e di controllo) visto che, per l'adempimento dei loro compiti, è stato necessario munirli di funzioni paralegislative e paragiudiziarie. Funzioni che incorrerebbero nei rigori fondati della Corte suprema (cfr. Fisher, 1987) se le agenzie da indipendenti nei confronti del Presidente fossero a questo subordinate. Ai dipartimenti ed al sistema delle agenzie va aggiunto il complesso degli uffici che vanno dal *White House Office* all'*Executive Office*, al *National Security Council*, all'*Office of Management and Budget*, che coprono settori vari delle competenze dei dipartimenti, con risultati certamente non esaltanti per il loro ruolo che è stato politicamente depotenziato rispetto a quello acquisito, ad esempio, dall'*Executive Office* che assolve al compito di supervisione dell'attività e degli indirizzi dei dipartimenti e delle agenzie. Con la conseguenza che, in buona sostanza, l'apparato esecutivo-amministrativo del Presidente risulta doppiato e, per di più, ingovernabile, stante la conflittualità strutturale che il tipo di organizzazione non può non produrre (cfr. Heclo, 1983, cit., Light, 1983, Blondel, 1982).

Critiche al presidenzialismo e tendenze revisioniste nei più recenti indirizzi della cultura costituzionale americana

Le osservazioni che precedono stanno a dimostrare che la forma di governo presidenziale non è proprio un toccasana per i mali dei sistemi costituzionali contemporanei. Essa, infatti, è sottoposta a critiche severe. Quelle di chi ritiene che la doppia sovranità (va osservato che si tratta comunque di sovranità delegate) non produce affatto effetti virtuosi (cfr. Ginsberg e Shefter, 1990) ma perversi. Quelle di chi osserva che la separazione del potere legislativo da quello esecutivo, principio su cui si basa la forma presidenziale di governo correttamente intesa, determina un'estesa ed intollerabile irresponsabilità politica, causata sia dal declino dei partiti e del loro ruolo di integrazione nazionale e politica (cfr. Hardin, 1974, 1989, Dillon, 1985, Philips, 1985) sia dalla separazione della base elettorale del sistema rappresentativo in molteplici sezioni da cui consegue la "deificazione del popolo" e la "deificazione" del Presidente (cfr. Hardin, 1989).

Critiche di questo tipo hanno determinato e motivato la formazione di un movimento culturale, già politicamente consistente (è riuscito ad ispirare non poco il programma del Presidente Clinton) che ha come obiettivo una revisione costituzionale volta a riformare il presidenzialismo, superandone l'ispirazione separatista (madisoniana) e curvandone il funzionamento in senso parlamentare con l'innesto di non pochi istituti tipici di questa forma di governo nel tronco del sistema presidenziale.

Sicché, con buona pace degli apologeti di casa nostra del presidenzialismo americano e di quanti in Italia vanno bersagliando i partiti, pesanti o leggeri che siano, le proposte che emergono dal *Committee on the Constitutional System*, sono volte a: 1) far coincidere le elezioni del Presidente con quelle del Congresso; 2) incentivare liste di partito per tutte le cariche (quella di Presidente, di membro della Camera dei rappresentanti, di membro del Senato); 3) sostituire l'elezione del vicepresidente con la nomina di questo da parte del Presidente una volta eletto; 4) sopprimere l'incompatibilità tra esercizio del mandato parlamentare e incarico nell'esecutivo; 5) consentire che il Presidente o un suo collaboratore possa intervenire per dare informazioni e rispondere del suo operato innanzi alle Commissioni del Congresso; 6) attribuire il potere di scioglimento anticipato del Congresso al Presidente ed al Congresso il potere di indire, col voto della maggioranza semplice di

ciascuno dei due rami, nuove elezioni generali, del Presidente, della Camera dei rappresentanti e di uno dei due seggi di senatore per ogni Stato (cfr. Fabbrini, 1991).

Il giudizio sul progetto complessivo elaborato dal citato *Committee on the Constitutional System* imporerebbe un'analisi molto particolareggiata. Una riflessione tuttavia emerge spontanea. Se la migliore esperienza di regime presidenziale, a due secoli dal suo inizio, induce specialisti ed elettorato a porsi il problema della sua riforma in senso parlamentare, è del tutto evidente che quel sistema non può certo costituire un modello da recepire in uno Stato che, dalla sua formazione, ha optato per il sistema parlamentare, sistema che peraltro ha segnato le tappe di un processo democratico, non compiuto, ma non revocabile. Processo che appare difficilmente perseguibile mutuando una forma di governo che ha certamente garantito la continuità del godimento dei diritti di libertà, civili e politici riconosciuti costituzionalmente ai suoi cittadini, ma in un Paese solo, tra tutti quelli che lo hanno adottato.

Inapplicabilità di altre ipotesi di presidenzialismo (sudamericane o francese)

Le altre ipotesi di presidenzialismo possono riferirsi, a stretto rigore, solo alle esperienze dei Paesi del Sudamerica. Ma, pur con i tempi che corrono, è da escludere che siano proprio queste quelle che, per astuzia se non per convinzione, siano proponibili dal revisionismo costituzionale del nostro Paese.

Visto che, per fortuna, non ha avuto successo la proposta di trapiantare in Italia il semipresidenzialismo della Repubblica francese, stante l'evidenza delle sue carenze e delle contraddizioni funzionali che esso determina nella "coabitazione" tra un Presidente della Repubblica eletto da un certo schieramento ed una maggioranza parlamentare antagonista e dato che gli altri effetti che produce, e che si ritengono virtuosi, possono essere conseguiti attraverso altri strumenti, si può senz'altro procedere ad esaminare le proposte di "presidenzialismo" atecnico, improprio, spurio, *inventate* da una certa politologia.

Una proposta con due varianti inventata di recente in Italia

Queste proposte si riducono, sostanzialmente a due varianti di una sola ipotesi. Quella dell'elezione diretta del presidente del consiglio, o primo ministro, o capo del governo. Si denomina, con una o anche con più combinate espressioni di questo tipo, a seconda delle graduate passioni per un capo e delle intensità di questo diffuso ma degradante bisogno, la carica di chi si vuole investire della funzione di direzione della politica dell'esecutivo e che, per la verità, è disegnata per porsi come direzione di gran lunga più inglobante.

Le varianti si riferiscono alla possibilità che l'elezione diretta del primo ministro sia prevista come scelta del corpo elettorale autonoma o, invece, congiunta a quella della maggioranza parlamentare. Se, quindi, si mira ad ottenere non soltanto l'investitura del capo del governo ma anche la precostituzione di una maggioranza in Parlamento già organizzata e compattata al fine di perseguire l'indirizzo che, nel corso dell'intera legislatura, sarà dettato dallo stesso capo del governo.

La variante della sola elezione diretta del capo del governo, sembra essere stata abbandonata per la sua evidente incongruenza rispetto al disegno che si vuole realizzare. Avrebbe, infatti, potuto determinare effetti travalicanti la soglia dell'assurdo come quelli di un Parlamento composto da una maggioranza permanentemente all'opposizione del primo ministro eletto direttamente dal corpo elettorale, ovvero, di un primo ministro inamovibile ma privo di una maggioranza stabile e consistente all'interno del Parlamento. Una sorta di "coabitazione" alla francese ma priva di quelle mediazioni che, in quell'ordinamento, riescono a realizzarsi con la contrazione dei poteri del Presidente della Repubblica subita ed accettata, quanto ad esercizio, dal suo titolare.

Resta, quindi, da esaminare l'altra variante. Quella che mira ad ottenere il risultato duplice di un primo ministro fortemente legittimato dall'investitura dell'elettorato e di un Parlamento con maggioranza stabile, compatta, sicura e fedele alle direttive del primo ministro. È contenuta nelle due proposte di legge, una costituzionale (C. n. 599), l'altra ordinaria (C. n. 598) presentate dall'onorevole Segni.

Questa proposta, sul piano costituzionale, prevede: a) che il governo sia composto da un primo ministro, dal vice primo ministro (che assume le funzioni del primo ministro in tutti i casi in cui il titolare non possa assolverle) e dai ministri; b) l'incompatibilità di queste cariche con quella di membro del Parlamento e per il primo ministro con qualunque altra carica (rinviando alla legge ordinaria la determinazione delle ineleggibilità a tale ufficio per evitare conflitti di interesse); c) che spetti al primo ministro la nomina e la revoca del vice primo ministro e dei ministri; d) che il primo ministro sia eletto in concomitanza con l'elezione delle Camere del Parlamento, a suffragio universale e diretto, con la maggioranza assoluta dei voti validi e, se questa non è raggiunta, col ballottaggio tra i due candidati più votati al primo scrutinio; e) che l'eventuale sfiducia espressa dal Parlamento al Governo comporti lo scioglimento delle Camere e nuove elezioni per il Parlamento e per il primo ministro.

A questo disegno di trasformazione della forma di governo fa da integrante supporto una proposta di legge elettorale volta ad introdurre il sistema maggioritario a doppio turno (che esprime la correzione proporzionale) imponendo ai candidati alle elezioni per la Camera del Parlamento di dichiarare, in ogni caso, a quale candidato alla carica di primo ministro intendano collegarsi.

Un presidenzialismo che assomiglia ad una monarchia

Quale valutazione merita questa proposta? Che si tratti di un tentativo di ibridazione delle due forme di governo sembra del tutto evidente. Che questa ibridazione possa produrre effetti virtuosi è tutto da dimostrare. Ma non sembra possibile.

La relazione che accompagna la proposta di legge costituzionale mirante a questa trasformazione del sistema di governo, ne esplicita l'obiettivo: quello di consentire che sia il corpo elettorale a scegliere il governo. È il *modello Westminster* che si intende introdurre nel nostro ordinamento. Mancandone le condizioni, storico-politiche generali (ordinamentali) e specifiche (di conformazione del sistema politico), per lucrare gli effetti di quel sistema si ricorre all'ingegneria istituzionale. E se ne riceve la prescrizione che consiste in una sorta di resezione-trapianto e in un intervento di modificazione genetica paragonabile a quella su di un individuo adulto. Si prescinde da due presupposti del *modello Westminster*: la strutturazione del sistema partitico (di "due e mezzo") e il rapporto tra partito e suo *leader*, un rapporto di immedesimazione del *leader* nel partito. Il *premier*, infatti, diventa tale perché è il *leader* del partito vincitore dell'elezione e, se occorre, può essere sostituito come *leader* e quindi come *premier* dal suo partito. Ma senza determinare, né in base a norma della costituzione consuetudinaria del Regno Unito né per convenzione costituzionale, la conseguenza dello scioglimento della Camera dei comuni per legittimare il *nuovo premier*. La cui forza è nell'essere il *leader* del partito che ha conquistato la maggioranza dei seggi parlamentari. Ed è nell'ampiezza e consistenza della rappresentanza dimostrata dal suo partito la ragione esclusiva della sua *premiership*.

La proposta Segni prescinde dall'ordine dei fattori: voto - eletto + partito, eletti + partito + *leader* = rappresentanza nazionale e sua consistenza; se la rappresentanza è maggioritaria - governo - *leader* = *premier*. Non solo salta l'ordine dei fattori, ma ne sopprime o, almeno, ne comprime qualcuno: proprio quello della rappresentanza il che significa comprimere o vanificare il fondamento del tipo di democrazia di cui disponiamo, quello che legittima elezioni, parlamenti e governi, se questi devono godere della fiducia delle assemblee parlamentari. Infatti, il meccanismo proposto è solo volto a determinare la "scelta diretta del governo" che, per la verità, risulterebbe essere soltanto scelta diretta del primo ministro. Organo che verrebbe, in tal modo ad assorbire e impersonare la rappresentatività della democrazia espressa nell'elezione e diffonderla poi nell'intero sistema. Pretesa eccessiva e, soprattutto, pericolosa di un sistema di governo che, pur con le modificazioni imposte dalla lotta secolare per la democrazia, richiama alla memoria una certa definizione del principio monarchico (possono esserci anche monarchie elettive). Il principio che si basava "sul fatto che il re rappresenta da solo ed in modo esclusivo l'unità politica del popolo". La definizione è di chi di diritto costituzionale, di potere e di autorità se ne intendeva (Schmitt, 1928, ed. it. 1984).

È veramente garantita una più efficiente governabilità?

Se queste obiezioni di principio non dovessero convincere o risultassero eccessive, se dovesse interessare soltanto l'elezione diretta del (capo del) governo assieme alla sua permanenza in carica (cinque o quattro anni) ed alla stabilità del potere acquisito, per respingere questo sistema, valgono riflessioni di altro tipo, quelle "funzionalistiche". Può questo sistema di governo, anche se combinato con quel tipo di legge elettorale, garantire effettivamente la cosiddetta "governabilità"? Non ce ne è nessuna certezza.

Il collegamento delle candidature alle Camere del Parlamento ed alla carica di primo ministro, né al primo scrutinio né al ballottaggio, può assicurare in Parlamento al primo ministro eletto la maggioranza necessaria dei suoi seguaci. Il collegamento produce solo l'effetto del "trascinamento" politico-psicologico, ma non l'automatismo delle risultanze che ad ogni costo si vogliono raggiungere. Neanche il voto unico e bivalente, con una scheda sola in ambedue gli scrutini per il candidato al Parlamento e per quello alla carica di primo ministro, potrebbe conseguirlo. Il ballottaggio, anche in ragione della prevista possibilità del ritiro a favore del terzo di uno dei candidati meglio piazzati al primo turno, potrebbe, infatti, rovesciare del tutto il risultato indicativo, ma parziale, del primo turno ma in misura non sufficiente a costituire una maggioranza pari alla metà più uno dei membri di ciascuna Camera. Anche perciò dal punto di vista esclusivo ed assorbente di chi lo propone, e prescindendo da altre obiezioni di carattere sistemico e di grande peso, la proposta di questa forma di parlamentarismo presidenziale merita un giudizio decisamente negativo.

Non a caso si tratta di un sistema mai sperimentato perché nessun costituente, di nessun Paese al mondo, ha mostrato tanta insipienza da sceglierlo.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

4·1·1995

il manifesto

direttore Luigi Pintor



L'ARTICOLO

Il regime maggioritario

Le regole della democrazia e l'ilusione di ridurla a due schieramenti con una legge elettorale

GIANNI FERRARA

Nel messaggio di fine d'anno, il presidente della repubblica ha definito le crisi di governo per quelle che sono. Momenti delicati, difficili, ma mai «patologici e innaturali». Non è di specie diversa la crisi provocata dalla rottura della maggioranza parlamentare che ha espresso il governo Berlusconi. I modi per superarla non mancano. Il presidente Scalfaro li ha indicati in maniera inaccettabile.

Non sono poche le questioni che questo messaggio del presidente ripropone in materia di istituzioni. Per ripensarle in termini di riforme e di rinnovamento ma anche di conferme consolidanti. D'altronde, l'esperienza di questi mesi qualche insegnamento lo ha offerto. La Carta costituzionale, «bussola sicura» che «indica la strada da seguire», è quella stessa che sancisce, per la repubblica italiana, la forma parlamentare di governo. E la sancisce senza contaminarla. Offre perciò la strada sicura per uscire da questa crisi di governo senza che si precipiti nel disastro dello stato di diritto e della democrazia. Ma perché possa conservare questa potenzialità virtuosa va ripudiata la propensione alle manipolazioni e agli innesti che snaturano questa forma di governo. Manipolatrice e snaturante è la proposta di innestare nella forma parlamentare di governo l'elezione diretta del presidente del consiglio. Chi, ancora, la sostiene offre, consapevolmente o non, alla protesa dell'oncrevole Berlusconi di elezioni immediate e «governate» da lui stesso o da un suo dipendente una sorta di legittimazione anticipata. Non per questo fondata, anzi perciò stesso inammissibile, visto che l'innesto, per fortuna, non è stato perpetrato, ma politicamente forte perché anticipatrice del sistema che si mirerebbe ad instaurare. Sistema che realizzerebbe certamente il «compimento» di un processo, ma quello nefasto della personalizzazione del potere e del rovesciamento della democrazia parlamentare in regime plebiscitario, perciò stesso irriducibile a qualunque sistema di regole credibili di contenimento degli effetti perversi che si lamentano e che si sono già prodotti.

Nello stesso messaggio, Scalfaro ha affermato che, per risolvere la crisi, terrà come punto di riferimento i risultati delle elezioni del 27 marzo. Stante la sua posizione, non può prescinderne. Ma su questi risultati il dibattito è aperto da tempo. E qualche riflessione molto interessante emerge, specie in considerazione di quelle che sono state le conseguenze non solo politiche ma istituzionali e di regime di quelle elezioni. Si è giustamente negato che il presidente del consiglio possa ergersi a mandatario diretto del popolo sovrano a governare il paese. Si è giustamente osservato che non di investitura popolare si è trattato ma di fiducia legalmente concessa da una maggioranza parlamentare espressa dal solo 44 per cento degli elettori, maggioranza che ha subito la recessione di una sua componente per cui Berlusconi non dispone neanche della maggioranza legale. Giustamente, anche prima della crisi, si è sostenuto che va precluso la possibilità legale che il 44 per cento degli elettori detenga il potere di determinare la formazione di una maggioranza parlamentare, sottraendo la alla maggioranza reale dei votanti.

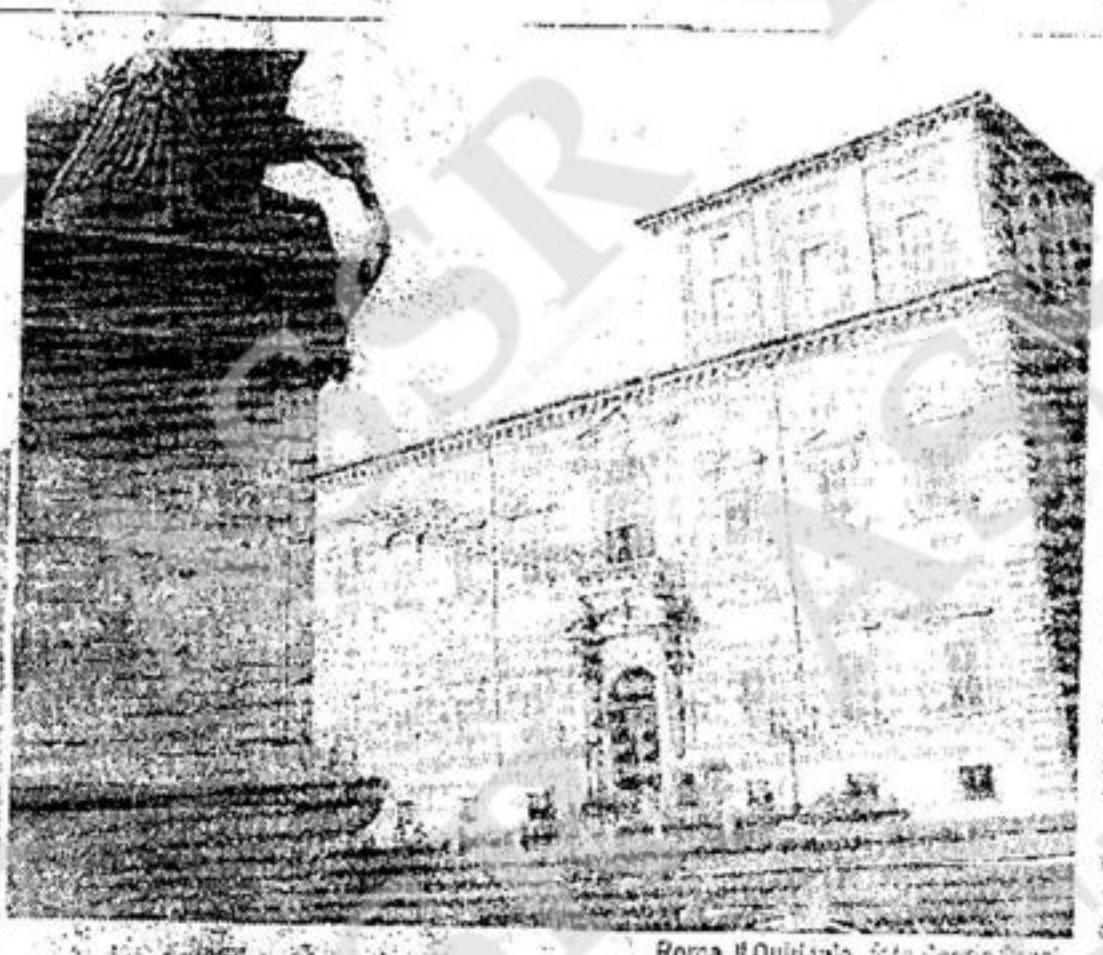
Sono state constatate anche altre perversioni. Tra esse, la conflittualità permanente della compagine governativa già al suo interno, con tutti gli altri organi costituzionali e con istituzioni indipendenti. Si è sperimentato un indirizzo politico oscillante, ambiguo, ma volto sempre a comprimere diritti, quelli sociali (pensioni, sanità) e quelli di libertà (informazione) e, per di più, inconcludente eccetto che per ingenerare sfiducia nella credibilità politica dell'Italia sul piano internazionale. L'esatto contrario della stabilità, efficacia ed efficienza di governo e di indirizzo che erano state promesse al corpo elettorale quando gli fu chiesto di votare per l'introduzione del sistema maggioritario. Non è stato affatto instaurato quel regime che la retorica aveva qualificato di democrazia *matura, compiuta* (?) nel quale due schieramenti si sarebbero confrontati sul migliore governo per dare al Paese, consentendo a quello che avrebbe vinto di esercitare la funzione di governo nel rispetto dell'altro e nella tensione comune a sviluppare le rispettive e sicure virtù repubblicane, irradiandole per ogni dove. L'introduzione di un sistema elettorale sostanzialmente maggioritario non ha prodotto nessuno degli effetti garantiti dai suoi sostenitori. Il sistema politico si è trasformato ed anche radicalmente ma per ragioni altre ed in modi del tutto diversi dalle analisi e dalle predizioni degli apologeti del maggioritario. La riduzione a due degli schieramenti politici non si è realizzata. Il centro, rinnovandosi, ha resistito, ed attrae a sinistra ed a destra ma è irriducibile, nel suo elettorato, all'una ed all'altra. Le appartenenze politiche restano pluralistiche e non saranno marchingegni elettorali a sradicare culture, vocazioni, propensioni politiche che la storia ha prodotto e che sono refrattarie alle coazioni imposte dalle escogitazioni di una politologia riduttiva delle forme di democrazia ad una sola. Quelle che i paesi che la praticano vogliono superare e che si insiste a voler importare.

È possibile riaprire un dibattito sulla scelta del sistema elettorale alla luce di tutta l'esperienza maturata, senza nostalgie ma senza arrogante testardaggine? Lo imporrebbe la passione per la democrazia in Italia.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

il manifesto

3 DICEMBRE 1995



Roma, il Quirinale foto Sergio Pozzi

L'ARTICOLO

Fascini presidenziali

Dopo Sartori, arriva D'Alema. Due mezze Weimar il pasticciaccio brutto della seconda repubblica

GIANNI FERRARA

E' fastidioso ritornare su argomenti già trattati. Ma anche a questo ci costringe la noia della politica italiana, svuotata dalla fuga nella politologia ingegneristica che ci "intrattiene" in ogni stagione con qualche farsa che vorrebbe imporre alla realtà italiana. In questa settimana con quella del presidenzialismo. Su questo tipo di régime ebbi già modo di argomentare le ragioni del rifiuto più netto (*il manifesto* del 15 luglio) per il mix micidiale insito nelle due versioni di cui allora si discuteva. Quella di chi pretendeva importare in Italia uno dei due sub-continenti americani con le loro storie e le loro geografie culturali, politiche, sociali, economiche e giuridiche, e quella dell'intruglio che l'onorevole Segni, con testardaggine nuragica, continua a magnificare come panacea.

Altre due sono le versioni che oggi vengono in discussione, quella di Sartori e quella di D'Alema.

Sartori è per lo scambio: elezioni e doppio turno e semipresidenzialismo alla francese (propone, cioè, il sistema francese *tout court*). Non si arrende alle obiezioni che gli sono state mosse, per fargli notare che tale sistema determinerebbe plebiscitarismo ed eccessiva concentrazione di potere (Elia). Si trincera nel nominalismo di una definizione (sua) del semipresidenzialismo come forma di governo diarchica. Definizione corretta ma... per la patologia di quel sistema. Che si verifica quando el Presidente si oppone una maggioranza dell'Assemblea nazionale formata dal partito antagonista a quello del Presidente, come accadde con Chirac e con Balladour con Mitterrand presidente. Se invece a prevalere fosse la virtualità fisiologica del meccanismo istituzionale, l'effetto sarebbe perfettamente coincidente con la definizione che ne fu data, quella di *monarchie républicaine* (l'aggettivo è moderatorio e anche un po' mistificatorio).

Quel sistema, comunque, non c'è più (lo notava Rodotà, venerdì scorso su questo giornale). E anche Sartori dovrebbe sapere che Chirac lo ha «perfezionato», realizzandone la logica conseguente, per cui oggi il presidenzialismo francese merita quella stessa definizione (*monarchie*) ma con la sostituzione dell'aggettivo *républicaine* con quello di *plebiscitaire*.

Eccedo nella polemica? Non credo. Tra le forme di governo, si annoverano da sempre anche le monarchie elettive. E il papato lo è.

Il presidenzialismo dell'onorevole D'Alema (e, sembra, della maggioranza dell'Ulivo) vorrebbe avere il merito di... non voler essere proprio un presidenzialismo. Suppone che il doppio turno consenta la formazione di una maggioranza. Il che non è affatto sicuro. Lo dimostra l'esperienza francese del governo a direzione socialista che, pur non disponendo della maggioranza assoluta dei seggi parlamentari, si sorresse grazie alla decisione costante dei comunisti francesi, fedeli al nobile patto tra Blum e Thorez di rifiutare il voto a mozioni di censura della destra a un governo di sinistra.

Non essendo sicuro l'effetto maggioritario del doppio turno, che non è garantito né esigibile da nessun sistema elettorale democratico, si pensa alla designazione del *premier*, disponendone l'indicazione nella scheda con cui si vota il candidato al parlamento. Si pretende così di ottenere il risultato che naturalmente produce il sistema cosiddetto di Westminster. E' una protesi. A essa si aggiungerebbe l'elezione diretta del presidente della repubblica per farne (sic) il «garante dell'unità nazionale».

Con tutta la comprensione che l'onorevole D'Alema pretenderebbe di trappe per l'ansia che coltiva di meritare i voti del centro, dimenticando però quelli di sinistra e accettando concezioni di destra, di non urtare i presidenzialisti di casa propria e di sedare l'ossessione dell'onorevole Segni, l'escogitazione che ha inventato merita un giudizio decisamente negativo.

La combinazione delle due investiture produrrebbe effetti perversi. La si può battezzare come si vuole, la si può anche accoppiare con la giusta rivendicazione del ruolo insostituibile dei partiti, la verità di questo marchingegno è un presidenzialismo radoppiato e dimezzato insieme.

Al vertice dello stato avremmo due organi i cui titolari, anche se espressi da maggioranze omogenee, rivendicherebbero fatalmente una pari legittimazione popolare. Due mezze Weimar elevate. Un parlamento alla dipendenze di un *premier*, un presidente della repubblica di parte, essendo inimmaginabile che si possa garantire l'unità nazionale a seguito di una battaglia elettorale che vedrebbe vincitrice una sola delle due parti contendenti.

Sono due ipotesi di sistemi e di concezioni costituzionali inconciliabili.

Al di là dei principi rimossi, concedendo tutto alla pulsione oscura di avere capi, che è esattamente opposta allo spirito della democrazia, questa proposta non ha neppure un'immagine capace di suscitare qualche fascinazione collettiva. Il feticismo delle protesi non è maggioritario.

stampa Nolmac srl, via del Tufo 560, roma, tel. 06/6525607. PPM, statale dei giovi 137, paderno dugnano (milano), tel. 02/9204678. 585, via uberto bonino, massina, tel. 080/2281. autorizzazione a giornale murale n. registro del tribunale di roma n. 13812 concessionaria esclusiva pubblicità S.M. pubblicità spa milano 20124 via foppa 29 tel. 02/597111 roma 00196 via a. corelli 30 tel. 06/844661 - subconcessionarie poster pubblicità srl direzione roma, via tomacelli 146-00186, tel. 06/68896911 fax 06/68306532. sede milano, via mantova 35 - 20129, tel. 02/70124462-70123520 fax 02-70121203 tariffe delle inserzioni pubblicita' commerciale l. 308.000 a modulo (mm. 41 x 21); edit ce d. 154.000 a modulo pubblicita' finanziaria l. 16.500 a mm. ed locale l. 8.500; legali-sentenze ed nazionale l. 13.000, ed. locale l. 6.500, necrologie ed. locale l. 2.000; redazionale l. 16.500 a mm. c., ed locale l. 8.500; finestrini prima pagina l. 4.510.000, formato: mm. 80 base x mm. 80 altezza, pagina intera l. 33.264.000; formula gabbia pag. intera mm. 251 x 387, posizione obbligata + 20%.

Senato della Repubblica – Archivio Storico

1995
4871521
127. 1. 13

COSTITUZIONALISMO E REGIMI POLITICI

Gianni Ferrara

Le ipotesi di dettatura di una nuova Costituzione si pongono come atto contrario alla legalità costituzionale. Rischi e pericoli del federalismo. Il presidenzialismo e il precedente. illuminante della Seconda Repubblica francese.

Delegittimazione politica

È del tutto evidente che stiamo vivendo, e da non poco tempo, una fase cruciale della nostra storia costituzionale. È in discussione non un qualche istituto, e non soltanto una parte della Costituzione della Repubblica, ma l'intero edificio costituzionale, la sua ispirazione ideale, il suo fondamento storico-politico[1]. Le modifiche proposte si sono connesse in un crescendo repulsivo coinvolgente via via rappresentanza e forma di governo, forma di Stato e diritti di cittadinanza ed anche, ormai, i principi fondamentali della convivenza statale disegnata dal Costituente. È stato predisposto, in tal modo, tutto il potenziale necessario e sufficiente per il passaggio ad una «Seconda Repubblica». Presa sul serio, questa formula può avere un significato solo, quello coincidente con l'instaurazione di un diverso ordinamento.

L'ampiezza e l'intensità delle trasformazioni costituzionali che vengono progettate e richieste dimostrano anche quanto incisivamente abbia scavato il processo di delegittimazione, non concluso e quindi non definitivo, che è stato promosso, incentivato, ed accelerato con protervia pari alla confusa mescolanza di idee e di obiettivi, aggravata da una impressionante regressione culturale[2]. La quantità degli istituti contestati ha già raggiunto la soglia oltre la quale l'insieme ordinamentale che questi istituti compongono verrebbe travolto, se dovesse prevalere la tendenza, non nascosta, di tentare la «riscrittura» dell'intera Costituzione italiana. Risulta ormai chiaro a chiunque l'obiettivo, da tempo intuibile. Da taluni fu nascosto, da altri non percepito come tale o ritenuto indifferente o anche non coinvolgente valori, interessi, prospettive, esiti normativamente prefigurati e di importanza storica come quelli riassunti ed ordinati nel progetto che il Costituente volle disegnare non soltanto per lo Stato ma per la società italiana.

Si tratta - e va detto subito - di delegittimazione politica, diffusasi mediante l'effetto amplificatore dei mezzi di comunicazione di massa, insinuatasi stabilmente nel senso comune, attuosa ed anche incisiva. Ha determinato, e determina, un calo fattuale di credito della normatività e della carica cogente della Carta costituzionale. La cui validità giuridica non è negata ma relegata nella provvisorietà che si connette alla prospettiva di diversi assetti del potere statale, di altri strumenti

Senato della Repubblica - Archivio Storico

di intervento nei conflitti sociali e politici e di opposti principi ispiratori per la loro soluzione. È la forza delle sue prescrizioni che risulta affievolita, e, per alcune di esse, esautorata. E non soltanto dai risultati ottenuti nel costruire un senso comune di insoddisfazione e di rifiuto di non pochi e qualificanti caratteri della configurazione costituzionale del potere statale e sociale. Ma da comportamenti ed atti costituzionalmente rilevanti. Come, ad esempio, quelli che, specie nel corso dell'undicesima legislatura, in concomitanza, non casuale, con un'alterazione grave del quadro costituzionalmente disegnato in ordine all'esercizio del potere di indirizzo politico[3], hanno rovesciato il rapporto tra Parlamento e governo quanto ad esercizio del potere di normazione primaria. Un rovesciamento tacito, in contraddizione eclatante rispetto al testo costituzionale, e tutto a favore dell'esecutivo. Lo si è realizzato con due strumenti. Con l'uso abnorme della decretazione d'urgenza diventata talmente massiccia da assorbire il potere legislativo del Parlamento[4]. Con l'abuso devastante della delegazione e della delegificazione, operata con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1994 redatto secondo un'interpretazione stupefacente delle norme, costituzionali ed ordinarie, sulle fonti normative.

Miopia politica

Chi scriverà la storia di questi anni finirà col constatare che all'intenzionalità perversa di alcuni filoni eversivi, presenti da quando la Costituzione è entrata in vigore[5], se ne sono congiunti altri che, pur partendo da matrici diverse, inseguendo prospettive tanto fumose quanto deleterie, hanno insieme conquistato settori ampi dell'opinione pubblica alla causa della delegittimazione attraverso manipolazioni e falsificazioni che suscitano ora recriminazioni, forse sincere comunque tardive. Misurerà, quindi, anche la quantità di miopia politica e di ignoranza istituzionale dimostrate da altri filoni che hanno preteso di attribuire al sistema costituzionale responsabilità impossibili perché di diverso ordine erano (e restano) le questioni reali, tutte e solo politiche. Questioni eluse e negate al fine di nascondere deficienze progettuali, perdite di identità, ricerche fallimentari di acquisizione di ruoli sociali, ideali e politici introvabili, perché o vuoti di contenuto o altrui. Sulla conformazione delle istituzioni si è tentato e si tenta anche di scaricare responsabilità addirittura... criminogene, come se la rappresentanza politica, la forma parlamentare di governo, i diritti costituzionalmente garantiti autorizzassero peculato, concussione, corruzione. Constaterà, questo storico onesto, anche l'imprevidenza e il cedimento degli organi di garanzia, per non aver saputo e voluto precludere l'uso deviato di strumenti costruiti per fini ben diversi da quello dirompente del supporto istituzionale su cui poggiava la Costituzione del 1948[6]. E non è che non fosse calcolabile e denunziato l'effetto della dissoluzione di quel supporto. Ma fu nascosto.

Mutamenti profondi

Si impone, di certo, un'analisi più ampia di questa fase che è opportuno, in qualche modo ed intanto, provare a definire. Se, come sembra evidente, è in crisi la legittimazione politica della Costituzione, che è come «sospesa» tra la sua «formale» validità e una prospettiva che può travolgerla, lo è perché la società è attraversata da sommovimenti convulsi, estesi e incisivi. È la profondità di questi che finirà col decidere il destino della Costituzione del 1948. A produrli possono essere stati fattori aventi valenze qualitativamente diverse.

È certo che gli eventi e le azioni che hanno squalificato politicamente e moralmente un intero ceto politico, quello di governo, ritenuto emblematicamente espressivo dell'andamento e della stessa configurazione del sistema politico, sono stati usati per porre in discussione il sistema istituzionale e per coinvolgerlo nella condanna di chi lo ha gestito, usato e distorto. Se questa sola fosse la radice dei moti politico-istituzionali che hanno segnato questi anni, sarebbe ancora possibile salvaguar-

Senato della Repubblica - Archivio Storico

dare molte delle conquiste di civiltà etico-sociale sancite nella Carta costituzionale. Sempre che le modifiche che si vogliono (e si deliberasse) di introdurre nel testo costituzionale: 1) dovessero riguardare il solo ordinamento della Repubblica; 2) non ne contraddicessero i princìpi fondamentali e quell'idea di democrazia che ne deriva; c) riuscissero, credibilmente, a garantire, degli uni, l'efficacia non soltanto formale e, dell'altra, almeno la realizzabilità.

Ma non è affatto da escludere che le vicende politiche ed istituzionali di questi anni costituiscano sintomi rivelatori di mutamenti più profondi determinatisi nei rapporti che sono alla base della società. Si può, infatti, motivatamente supporre che: a) la matrice dei conflitti sociali si sia ritratta dalla linea di evidenza che la rende chiaramente percepibile; b) la crisi delle organizzazioni politiche antagoniste del capitalismo, (connesse al fallimento degli ordinamenti economico-sociali proclamatisi ad esso alternativi) nel determinare l'esplosione degli spiriti animali dei ceti dominanti e la convinzione dell'intangibilità del modo ormai universale di produzione, abbiano scalzato dal suo fondamento la necessità politica del compromesso sociale; c) siano intervenuti, inoltre, fattori che abbiano sconvolto la composizione delle classi, frantumandone le identità e distorcendone le consapevolezze; d) ne sia derivato un processo di attrazione e riaggregazione ideologica che permetta l'emersione e l'esercizio di un'egemonia volta ad una ristrutturazione più densa ed incombente delle gerarchie sociali e del potere politico; f) questa ristrutturazione pretenda una formalizzazione giuridica di altro segno. Tale, cioè, da sollecitare la prescrizione di una scala delle priorità dei valori giuridici ben diversa da quella formalmente vigente, connettendovi un'organizzazione del potere statale che stabilizzi e legalizzi, in un diverso ordinamento costituzionale, la ristrutturazione del potere, delle gerarchie, dell'ordine, prima sconvolto e poi ridisegnato, dei princìpi supremi e delle istituzioni che li sorreggono, al fine di assicurare a quest'ordine la forza giuridica necessaria per valere e perpetuarsi. È evidente che se risultassero fondate alcune di queste congetture, nessuno spazio resterebbe per offrire, ad una Costituzione del tipo ancora vigente in Italia, una difesa attiva, da realizzare attraverso qualche forma di rilegittimazione politica.

È sempre bene non dimenticare che ogni costituzione è molte cose insieme, cose profonde e corpose, che, provenendo da matrici diverse e operando su molteplici piani, denotano le ragioni della convivenza di parti individuate del genere umano in ordinamenti inconfondibili e contribuiscono a rivelare la specifica identità di popoli e di Stati[7]. Ogni Costituzione è, infatti, compimento di un processo storico, atto e fatto normativo per eccellenza, patto, *ethos* e *nomos* di un popolo, oltre che normativa concreta ispirata ai valori storicamente determinati da rapporti di forza. Quelli sociali, economici e politici, a loro volta storicamente determinati, ma anche determinanti una canonizzazione del loro assetto e della loro dinamica, prefigurata questa da una regolazione che tende precettivamente, per quanto può, a incanalarla in forme precostituite ed anche verso risultati prevedibili. Una regolazione giuridica, quindi, pregnante di ragione e di storia, di interessi concretamente riferibili a strati sociali individuati e visibili promossi al rango di diritti, di ideali socialmente condivisi, attivamente sostenuti e diffusamente accettati. Una regolazione inconcepibile se non fosse sostenuta da soggetti politici e da forze sociali consistenti. Quanto mai precaria se poi, risultando antagonista nei confronti dei rapporti economici che connotano un certo tipo di società, non dovesse corrispondere ad un volere e ad un agire collettivo volto a trasformare quei rapporti, anche nel caso che, sul ritmo e sull'intensità delle trasformazioni, dovessero sussistere differenze rilevanti e confliggenti tra gli attori principali del sistema politico. A conservarla, quindi, non può certamente provvedere l'imperativo astratto di una legalità astratta dalle mutazioni che intervengono nei rapporti di forza e di potere che sono alla base della convivenza organizzata a Stato e che risultano intestati ai soggetti che esprimono questi rapporti.

Proprio con riferimento

Senato della Repubblica - Archivio Storico

74

all'organizzazione statale della convivenza, va, inoltre, messa in conto la crisi che ha colpito lo Stato-nazione[8]. Crisi che, con ogni probabilità, è da attribuirsi all'esplosione dello sviluppo ineguale tra parti del territorio nazionale (e non è solo una vicenda italiana) con conseguente tensioni dissociative che, d'altra parte, ricercano altre forme di aggregazione, più vasto, non di Stato nazionale ma sempre di tipo statale, per consolidare, attraverso collegamenti transnazionali, gerarchie territoriali ed economico-sociali.

Alle considerazioni che precedono, solo riassuntive dei caratteri della fase istituzionale che attraversa l'ordinamento, vanno aggiunte quelle connesse agli effetti prodotti nel senso comune dalle moltissime trasformazioni intervenute nella realtà italiana, non solo in ordine alle ideologie introitate, ma, significativamente, anche quanto a formazioni politiche in cui si è andata articolando la società. Il panorama che si è venuto rapidamente configurando è tale, infatti, da far constatare la scomparsa di tutte quelle formazioni che furono protagoniste della stagione costituente. Nessuno dei partiti del patto costituzionale è oggi presente nella lotta politica che si conduce in Italia. Si può anche affermare che quei partiti, quanto a culture istituzionali, non hanno eredi che a quelle culture si richiamino. In luogo della dialettica sviluppatasi in Assemblea costituente tra i diversi poli del pensiero giuspolitico occidentale, domina l'imparaticcio provinciale veicolato da una sola ideologia[9].

Non si può escludere, tuttavia, che il processo di delegittimazione possa essere arrestato e rovesciato[10]. Sarà però necessario inventare lo strumento che consenta una sorta di «novazione soggettiva»[11] della legittimazione politica della Costituzione repubblicana, utilizzando le forme che la stessa Costituzione prevede. Non è possibile, nel mentre si scrive, indicare quali possano essere specificamente queste forme. Dipenderà dalle circostanze politiche e dal senso che sarà attribuito dalla coscienza collettiva agli atti ed ai procedimenti che saranno posti in essere e da quelli che possono o vanificarli o determinarne una torsione di senso, esattamente opposto a quello eversivo dei principi costituzionali e delle strumentazioni che ne possono coerentemente derivare

Istigazione al suicidio

Si pone fin da adesso e si porrà via via, in termini speriamo non catastrofici, il problema della democrazia da difendere, restaurare e sviluppare attraverso i principi e le vie del costituzionalismo.

All'indomeni del 27-28 marzo 1994, taluni esponenti delle formazioni elettorali vincitrici in quella elezione affermarono il loro potere di dettare una costituzione «nuova, federalista e presidenzialista». La contraddizione drastica tra tale disegno ed il costituzionalismo *tout court* è sicura. I limiti impliciti della revisione costituzionale derivanti dall'art. 138 della Costituzione - e non soltanto da detta norma - non sono superabili, derivano da conquiste di civiltà giuridica e politica. Proprio a queste si connettono nell'escludere la possibilità che si possa *legalmente* realizzare quell'obiettivo. La Costituzione italiana non consente la possibilità di una sua integrale trasformazione, come invece prevedono le Costituzioni di altri Stati (Austria, Spagna). Ammette e disciplina soltanto revisioni parziali. Perciò, esclude pure che, con atto da essa previsto e disciplinato (una legge costituzionale) si possa istituire un'Assemblea costituente.

La previsione contenuta dall'art. 138 della Costituzione, in quanto espressiva della norma sulla produzione legislativa di revisione costituzionale, per essere anche norma specifica ed esclusiva, interna e coerente al corpo normativo dell'intera Costituzione, non può essere interpretata come istigazione al suicidio di questa Costituzione, né come arma predisposta ed offerta al suo assassino. Costantino Mortati (12) scrisse in proposito che «gli organi che agiscono contro la Costituzione non sono più suoi organi». Si può aggiungere: non sono affatto organi statali come in Costituzione sono definiti lo Stato ed suoi organi. Diventano altra cosa, si configurano giuridicamente e politicamente come organizzazio-

Senato della Repubblica - Archivio Storico

ni eversive. Collocandosi fuori dalla Costituzione, ad essa antagoniste e di essa sovvertitrici, non possono definirsi altrimenti che come organizzazioni antistatali. Con tutto quello che ne consegue per gli effetti giuridici e politici cui cospirano il loro disegno e la loro azione. Certo, il disegno antagonista e l'azione sovvertitrice possono, insieme, anche produrre la successiva legittimazione di queste organizzazioni eversive. Se l'instaurazione del nuovo ordinamento si realizza. Se ottiene, con l'effettività[13], anche il sopravveniente requisito (il Giano bifronte degli ordinamenti) della validità giuridica della loro emersione soggettiva e della loro azione costituente. Ma la loro legittimazione si produrrebbe solo a seguito dell'instaurazione del nuovo ordine e non è neanche immaginabile dal punto di vista dell'ordinamento giuridicamente vigente nel mentre si compiono le azioni miranti a sopprimerlo.

Per tutto il tempo in cui progetti, azioni, ed eventi di questa imponenza si dispiegano, è certa l'assoluta antigiuridicità del disegno, dell'azione e della stessa esistenza di queste soggettivazioni eversive. La loro origine di elemento personale di organi dello Stato legalmente formatisi non offre loro nessuna immunità giuridica. La loro trasmutazione in organizzazioni eversive è immediatamente conseguente alla qualificazione che definisce criminosa l'azione perseguita e perpetrata. Va detto, anzi, che proprio questa trasmutazione costituisce il massimo dell'illeceità concepibile da un ordinamento statale. Anche perché l'essere stati organi statali e per di più costituzionali (è remotissima l'ipotesi che organi non costituzionali possano efficacemente realizzare un disegno di eversione dell'ordinamento avente tale portata) offre al disegno eversivo notevoli possibilità di successo.

È la forza dello Stato, di cui dispongono come organi dello Stato, se la conservano, che potrà, essa sola, fornire lo strumento indispensabile perché possa realizzarsi l'eversione costituzionale. Mostrando, in tal modo, che il monopolio della forza da parte dello Stato può ritorcesi contro lo Stato concretamente configurato nella sua specifica determinazione. Se e quando è usata come risorsa esclusiva e feconda, da parte dell'organizzazione eversiva, per farsi essa Stato.

Ma il *come* possa accadere è inquietante. Perché può assumere veste e sembianza *legale*. L'estinzione delle configurazioni normative racchiuse nelle singole Carte si consuma per abrogazione tacita o esplicita. L'una e l'altra comportano che si interrompa la fonte specifica del potere e si svuotino i contenuti dell'obbligazione dei sottoposti ad obbedirgli. Ma non si determinano soluzioni di continuo nella perpetuazione del potere e dell'obbligazione. Ad un ordinamento segue un'altro e senza tregua nell'esercizio del potere e nella pratica della soggezione. Cambia il regime politico sancito negli ordinamenti costituzionali ma non muta la qualità statale degli ordinamenti. Non possono mutare le forme attraverso cui questi si determinano, esprimendosi nella cogenza dell'organizzazione dello Stato e della tipologia delle relazioni tra l'ordinamento ed i suoi destinatari.

Solo con l'uso di strumenti normativi può, infatti, realizzarsi l'instaurazione degli ordinamenti costituzionali. C'è poco da scegliere e l'offerta include gli stessi strumenti dell'ordinamento che si mira (e si riesce) ad abrogare[14]. La soppressione delle libertà statutarie e l'instaurazione del regime fascista in Italia avvennero nel quadro della legalità formale sancita dallo Statuto albertino. La cui rottura sostanziale fu consumata con atti che, per esercizio dell'iniziativa, modo di formazione, intervento della sanzione regia e della promulgazione, corrisposero esattamente alle prescrizioni statutarie sulla formazione delle leggi. Non diversamente si provvide alla transizione dal regime fascista a quello provvisorio e da questo all'instaurazione dell'ordinamento costituzionale repubblicano. Furono atti emanati dal Luogotenente del Re a stabilire, negli anni 1944-1946, che le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano con l'elezione di un'Assemblea costituente per deliberare sulla nuova costituzione dello Stato, che contemporaneamente all'elezione dell'Assemblea costituente il popolo avrebbe deci-

Senato della Repubblica - Archivio Storico

so con referendum sulla forma istituzionale dello Stato (monarchia o repubblica) e che la stessa Assemblea costituente avrebbe eletto, come primo suo atto il capo provvisorio dello Stato, qualora la maggioranza degli elettori si fosse pronunciata, nel referendum, in favore della Repubblica.

Si potrebbe dedurre, quindi, che la tradizione istituzionale italiana tende alla copertura delle discontinuità costituzionali mediante il continuismo legale. La continuità (formale) dello Stato è comunque salva con tutte le conseguenze. Che non sono certo esaltanti e meritano un giudizio negativo. Per l'assenza di trasparenza del significato degli atti ed eventi instaurativi degli ordinamenti costituzionali che si succedono. Perché i fattori, reali ed istituzionali, rivelatori ed espressivi dei valori o dei disvalori etico-politici e giuridici che sono all'origine determinative di ciascuna delle discontinuità che segna la storia di un popolo, non vengono ad emergere nella coscienza collettiva per quello che sono, nella loro interezza e portata. Perché costituiscono la ragione primaria del trasformismo delle classi dirigenti, del loro sovversivismo istituzionale e del loro conservatorismo sociale.

La legalità formale occulta fatti, eventi, responsabilità storico-politiche. E l'occulta per fare salva la ragion di Stato in alcune sue specifiche determinazioni, quelle coincidenti con la continuità del suo carattere coercitivo, con l'astrazione del suo potere dai contenuti della sua ragion d'essere, con la sua incombenza sulla società. Ma se dall'eversione consumata deriva anche il mutamento della connotazione dello Stato quanto a regime politico, l'uso esclusivo della forza dello Stato per l'instaurazione di un diverso ordinamento può incontrare un limite. Opponibile solo dall'esterno dello Stato-apparato, è immerso questo limite nella società organizzata a Stato, nel suo consenso, se non è passivo, estorto, manipolato. Non è detto quindi che l'uso illegale di un potere legale non possa trovare sanzione e repressione anche quando è in crisi un intero ordinamento costituzionale.

La società statale, infatti, può reagire al modo in cui si ridetermina il soggetto-Stato. Il costituzionalismo e la storia delle costituzioni conoscono un istituto estremo di difesa della società dal nudo ed assoluto potere dello Stato, quello che si manifesta come mera forza. È il diritto di resistenza. Può essere definito in vario modo. Può apparire anomalo tanto è contraddittorio con la teoria statualistica dell'ordinamento e con il positivismo giuridico. Ma non si tratta del prodotto di una concezione rivoluzionaria del diritto e dello Stato. A teorizzarlo in Italia non fu un discepolo di Lenin ma V. E. Orlando[16]. È evidente che, per emergere dal profondo del rapporto primario tra lo Stato ed il suo fondamento, tra la società e le sue istituzioni politiche, questo diritto deve colmare la lacuna più incomprensibile del diritto scritto e deve munirsi dei soggetti portatori ed insieme, sopratutto, della forza, autonoma, collettiva ed autolegittimante, di esercitarlo fino a tradurre la resistenza in sconfitta degli eversori. Compito enorme ed arduo, specie in tempi e luoghi ove i più efficaci mezzi di formazione dell'opinione pubblica risultano monopolizzati dallo stesso potere eversore.

Un uso illegale del potere legale?

Se è sicuro che la *dettatura* della Costituzione «nuova, federalista e presidenzialista» si porrebbe come atto contrario alla legalità costituzionale, fuori della legalità costituzionale, è possibile in Italia, oggi, un uso siffatto del potere previsto dall'art. 138, cioè un uso illegale del potere legale? Sulla base di quale principio sarebbe giustificabile? Può soccorrere il principio di legittimità?

Della legittimità democratica, no. Qualunque sia la concezione della democrazia, qualunque uso possa essere fatto di questa parola, la risposta, netta e ferma, non può essere diversa. Nessuna maggioranza e nessun Parlamento ha il potere di imporre una costituzione «nuova» perché, comunque, non ha ricevuto un mandato siffatto e non può attribuirselo. Per non poche e non trascurabili ragioni.

Questa Costituzione vige. È

Senato della Repubblica - Archivio Storico

in base ad essa ed ai poteri che essa conferisce al Parlamento che i membri delle due Camere risultano eletti. Tra questi poteri c'è quello di revisione della Costituzione ma non quello di dettare una costituzione «nuova». La legge elettorale in base alla quale è stato eletto il Parlamento in carica fu voluta per assicurare la cosiddetta «governabilità», l'obiettivo assoluto nel quale Luhmann, i politologi della trilaterale, e i loro scolari italiani hanno goffamente preteso di condensare l'alfa e l'omega del costituzionalismo e della democrazia, forti del potere di persuasione del *mass media*, profittando dell'appannamento della coscienza democratica del paese, della necessità morale di sostituire un ceto politico corrotto che aveva insediato nelle istituzioni le centrali del malaffare.

«Governabilità», quindi, anche se massimamente distoraiva del grado di rappresentanza esprimibile dal sistema politico italiano (mutato nei soggetti ma non quanto alla sua articolazione multipartitica). Ma nulla di più del potere di un Parlamento il cui ruolo è definito da una Costituzione non abrogata né abrogabile mediante scelte elettorali volte alla determinazione della composizione personale-politica di un Parlamento i cui poteri risultano costituzionalmente definiti e limitati. Si dirà che di riforme istituzionali si è molto detto in campagna elettorale come d'altronde si è detto nelle campagne elettorali dell'ultimo quindicennio. Ma quale mandato politico hanno conferito gli elettori in tema di riforme istituzionali? Delle tre formazioni politiche che, mediante una combinazione elettorale, territorialmente differenziata, hanno insieme acquisito il maggior numero di seggi alla Camera dei deputati, una soltanto ha chiesto voti per realizzare il federalismo, due soltanto si sono espressi per un ambiguo e bivalente presidenzialismo. Dei partiti e delle formazioni risultati minoritari alle elezioni del 27 marzo, uno solo si è espresso, proponendo un «regionalismo di ispirazione federalista» e la «scelta esplicita della maggioranza parlamentare e del Presidente del consiglio», formule che, sia per la forma di Stato che per la forma di governo, sono di indeterminabile significato.

Neanche dal punto di vista di un'astratta e comunque discutibilissima espressione ottativa dell'elettorato di riferimento degli eletti al Parlamento, è possibile ipotizzare qualche legittimazione popolare del disegno complessivo di dettare una costituzione «nuova federalista e presidenzialista».

Anche se per colpevole rozzezza culturale si volessero accettare le sciagurate implicazioni costituzionali di una visione riduttiva, rosecante e compressiva della democrazia, come quella di chi la esaurisce nelle regole[16] e queste nelle procedure, negando o dimenticando i princìpi per i quali le procedure si scelgono e si legittimano, riducendo così regole e procedure alla tecnica di tradurre i voti in seggi, anche sulla base di questa sciagurata regressione ideale, la costituzione che si vorrebbe dettare sarebbe inficiata non soltanto in ragione del principio di legalità ma anche sulla base del principio di legittimità democratica. A meno di non identificare, senza residui, la democrazia nell'assolutismo procedurale il che, in altre parole, significa attribuire ad una parte sola del soggetto plurimo, cui appartiene la sovranità in democrazia, il potere di dettare le regole della convivenza plurima tanto più dopo aver trasformato una minoranza reale in maggioranza legale. Scrutando al fondo dell'assolutismo procedurale, si scopre l'assolutismo di minoranza che non soltanto per essere di minoranza, ma perché assolutismo è negazione della democrazia moderna che, per definirsi nella sua concretezza storica, impone una Costituzione il cui postulato primario è, con tutte le implicazioni che ne derivano, la sua natura pattizia.

Forma di Stato

Restano tuttavia sul campo del confronto politico-istituzionale le ipotesi di trasformazione dell'assetto costituzionale e sollecitano una risposta alla domanda: federalismo e presidenzialismo sono legalmente realizzabili mediante il procedimento di revisione costituzionale?

Carl Schmitt definì lucidamente il nucleo essenziale di ogni

Senato della Repubblica - Archivio Storico

costituzione individuandolo «nel particolare, concreto modo e forma dell'esistenza statale [...] la condizione generale dell'unità e dell'ordinamento politico»[17]. Che cosa significano, nel linguaggio tecnico, «modo e forma» ? Nessun dubbio può essere avanzato sull'inclusione della «forma di Stato» nell'esistenza statale concreta e come condizione generale dell'unità dell'ordinamento. Che quella federale sia «forma di Stato» diversa ed antitetica a quella unitaria è noto a tutti, così come tutti sanno che quella unitaria è esattamente quella assunta dallo Stato italiano da quando è sorto. È questo dato storico, inconfutabile, che preclude, sul piano della legittimità costituzionale, una trasformazione federalista (nel senso di Stato-federale) della Repubblica da realizzarsi nelle forme della revisione ex art. 138 della Costituzione. E lo preclude in quanto l'esistenza dello Stato italiano nella sua conformazione di Stato unitario si pone come presupposto storico-giuridico della stessa Costituzione. In quanto il potere di revisione come potere costituito in Costituzione non può né rinnegare, né eludere il presupposto logico-giuridico su cui fonda la sua legittimazione. Non può separarsi dalla sua fonte e pretendere l'idoneità a produrre mutazioni del suo presupposto. Se ben si riflette, l'indivisibilità della Repubblica, non a caso sancita dall'articolo 5 dalla Costituzione come principio fondamentale, e perciò non modificabile dal potere di revisione, non fu, e non avrebbe potuto essere, oggetto di una scelta, di una decisione del Costituente. Fu, invece, un atto dovuto di normazione, un riconoscimento, storicamente precostituito, politicamente necessitato, giuridicamente vincolato nel suo contenuto. A predeterminarlo aveva provveduto il fondamento legittimante della stessa Assemblea costituente, quale espressione rappresentativa-elettiva dell'intero popolo italiano che, direttamente, aveva costituito se stesso in *una* Repubblica sola.

«Forma» è, come è noto, termine riferito anche al sistema di governo. Anche per quest'altra declinazione della parola, c'è semplicemente da constatare che, quella voluta da Costituente ed iscritta in Costituzione, è la forma parlamentare, esattamente antitetica a quella presidenziale. «Modo», invece, è il criterio cardine dell'organizzazione del potere, del rapporto fondamentale che viene da ogni costituzione definito tra autorità e libertà, tra poteri statali ed economico-sociali da una parte e diritti individuali, sociali e collettivi dall'altra. È termine indicativo dell'insieme dei principi che risultano canonizzati per regolare la vita sociale ed il vincolo che ne deve risultare per l'azione complessiva dello Stato.

È d'altra parte evidente che «modo» e «forma» vanno interpretati nella loro configurazione essenziale, non certo nelle specifiche e mutabili caratterizzazioni, che certamente possono essere oggetto di revisione per renderle corrispondenti delle esigenze che emergono, sviluppandone le valenze. Ma per proseguire il disegno fondamentale rinnovandolo, non per rovesciarlo.

Bisogna prendere atto, per la verità, che non ci troviamo di fronte a progetti del tutto definiti. Le ipotesi di cui tanto si parla continuano a risultare confuse, approssimative ed anche fuorvianti. Quello che viviamo è il tempo in cui le parole assumono denotati arbitrari. Per cui, ad esempio, il federalismo diventa «ispirazione» o viene aggettivato con «fiscale», come se negli stati federali fosse ignota o preclusa l'imposizione tributaria a favore della federazione. Come se non fosse dimostrato che gli effetti redistributivi della ricchezza, operata attraverso l'intervento pubblico, mentre negli stati unitari può raggiungere l'obiettivo della riduzione del numero delle famiglie viventi al di sotto del livello di povertà anche in una misura percentuale del 94 per cento, in quelli federali (esclusa la Germania) può precipitare fino al 54 per cento (Stati Uniti)[18].

Significato incerto, confuso e devastante assume anche il «presidenzialismo». Viene configurato, infatti, non nella sua forma classica, neanche nella sua forma ambigua, dagli effetti plurivirtuali della Costituzione francese con tutte le conseguenze perverse della coabitazione. Si avanza questa proposta, ma nelle sembianze della contaminazione con la forma parlamentare di governo, cioè, con

Senato della Repubblica - Archivio Storico

l'elezione a suffragio universale del primo ministro che diverrebbe attributario di tutto il potere esecutivo, secondo un'escogitazione della letteratura politologica.

Resistenza attiva

Diventa obbligato, in situazioni come queste, il richiamo ai princìpi del costituzionalismo e della democrazia, l'attestarsi su di essi. Da più di vent'anni, la Corte costituzionale italiana ha indicato i limiti insuperabili contro cui si infrangono anche atti normativi adottati in forma di legge costituzionale ai sensi dell'art. 138 individuandoli nei «princìpi supremi» dell'ordinamento. Naturalmente non ne ha offerto il catalogo, non lo avrebbe potuto. Se la Corte dovesse confermare questo indirizzo anche a fronte di leggi di revisione organica della Costituzione (come sarebbe auspicabile ed anche doveroso ma non è che sia certo) diverrebbe concretamente ipotizzabile una resistenza attiva delle conquiste del costituzionalismo raggiunte in Italia con l'opera dell'Assemblea costituente.

Rischiando molto, si può ritenere piuttosto remota l'ipotesi che si voglia porre mano alla riscrittura della prima parte della Costituzione. Per svuotarne il contenuto precettivo e progettuale si ricorrerà, con ogni probabilità, ad altri mezzi. Quelli offerti dall'efficacia delle istituzioni di garanzia, di sostegno e di propulsione dei princìpi costituzionali. E su queste che si tenderà ad incidere. L'uso che viene fatto della distinzione tra prima e seconda parte della Costituzione, tra Carta dei diritti ed ordinamento dello Stato è, da questo punto di vista, mistificatorio. C'è, infatti, tra l'una e l'altra normativa costituzionale una connessione imprescindibile, sicuramente definita dal rapporto che necessariamente deve sussiste tra l'una e l'altra. Che non può essere altro che di strumentalità dell'ordinamento dei poteri nei confronti dei princìpi del catalogo dei diritti. Una strumentazione che, per essere tale, se e in quanto rinnovata, deve quindi risultare almeno altrettanto adeguata alla garanzia e all'effettività, attuale e potenziale, dei princìpi proclamati e dei diritti sanciti.

Il decisore unico

Se è mirato a trasformare uno Stato unitario in Stato federale, il federalismo[19] si pone come una delle ipotesi di rottura dell'unità ed indivisibilità della Repubblica. Per almeno due ragioni. Innanzitutto perché da quando è sorto, come progetto teorico e come forma realizzata di Stato, è tensione all'unità da raggiungere da parte di più entità statali. Va ribadito che, in Italia, l'unità statale è, invece, già conseguita ed è la base, il presupposto storico-giuridico, politico e sociale sul quale fu eretto l'edificio costituzionale dal quale deriva il potere di revisione. Altro è un regionalismo conseguente ed anche estremizzato che non intacchi l'interesse della nazione intesa nella sua identità. E che è tanto più da tutelare in una fase storica che vede l'Europa come obiettivo di un federalismo autenticamente concepito, nel cui ambito, l'interesse nazionale non potrebbe trovar posto se frantumato in diverse entità statali subnazionali.

C'è un'altra ragione di fondo e deriva da due princìpi. Quello della inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica, sociale che non sono separabili dai diritti inviolabili, come risulta dall'articolo 2 della Costituzione. E non sono separabili territorialmente, spezzando l'Italia definita essa, nella sua unità storica e geografica, come repubblica una ed indivisibile da questa Costituzione. L'altro è il principio di eguaglianza nei due significati dell'art. 3. La formula «tutti i cittadini» determina lo spazio soggettivo e territoriale non amputabile e non frantumabile entro cui l'eguaglianza formale e sostanziale deve e non può che essere garantita e perseguita. Vale questa considerazione anche per il cosiddetto federalismo fiscale. Tanto più che in uno Stato federale come la Germania, proprio al fine di garantire «l'uniformità delle condizioni di vita al di fuori del territorio di un singolo Land», quel Costituente ha operato una torsione del federalismo tradizionale orientandolo alla tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato anche at-

Senato della Repubblica - Archivio Storico

traverso una finalizzazione del sistema fiscale complessivo ad obiettivi di equilibrio e di armonizzazione.

L'ipotesi in campo sulla forma di governo non sembra essere quella del presidenzialismo nella sua forma classica. Si propone, infatti, una sorta di contaminazione presidenzialistico-parlamentaristica con l'elezione diretta del capo del governo. Ne è chiara l'ispirazione. Il provincialismo istituzionale italiano sogna la Camera dei comuni, il premier, e... l'ordine della giarrettiera. Un'altra scorciatoia ingegneristica che porterebbe neanche a un governo del primo ministro ma a un decisore unico, di ultima e permanente istanza. Siamo comunque di fronte ad un sistema che non ha precedenti in nessuno Stato del mondo, previsto in Israele[20], ma rinviatane l'attuazione al 1996 e forse anche più in là. Non è stato sperimentato nel corso di tutto questo secolo. Nell'Ottocento, invece, ebbe una sua concretizzazione in Francia, nel 1848, con la seconda repubblica (i nomi tornano). Un sistema che si consumò presto, si offrì ed offrì motivazioni e strumenti al colpo di Stato del 1852 che sollecitò l'elaborazione di una teoria alta dello Stato e delle istituzioni (da molti dimenticata o ignorata) in un saggio dal titolo *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*.

Può produrre questo sistema[21] due perversi risultati: o quello di un Parlamento all'opposizione permanente del capo del governo o quello di un parlamento ridotto ad uno stato di subordinazione istituzionalizzata, servile e servente nei confronti del capo del governo. Un Parlamento esecutore della volontà di un capo, la rappresentanza ridotta ad investitura, la democrazia a recezione, per via elettronica, del comando persuasivo e pervasivo di un uomo solo.

1) Cfr. M. Luciani, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 1991, n.2.

2) Dimostrata, tra l'altro, dal fatto che si ignora, o si nasconde, la crisi sia del sistema elettorale maggioritario apertasi proprio nel paese del «modello Westminster» (cfr., in proposito, P. Dunleavy, H. Marghetts, S. Weir, *Replaing the 1992 General Election: How Britain Would Have Voted Under Alternative Electoral System* , Rowntree Reform Trust - LSE, 1992) sia del sistema presidenziale (cfr., ad esempio, B. Ginsberg e M. Shefter, *Politics by Other Means. The Declining Significance of Elections in America*, New York, 1990; C. Hardin, *Presidential Power and Accountability. Towards a New Constitution*, Chicago, 1974; id., *Constitutional Reform in America*, Ames, 1989) con le proposte di riformarlo in... senso parlamentare, come propone il *Committee on the Constitutional System*.

3) I governi Amato e Ciampi erano sostenuti da maggioranze parlamentari travolte dagli effetti di «tangentopoli», e si reggevano su una fiducia *obbligata* del Parlamento e sul sostegno del Presidente della Repubblica.

4) Furono 490 i decreti-legge presentati dai governi Amato e Ciampi. Per quanto riguarda l'uso della delega legislativa e della delegificazione cfr. la legge di accompagnamento alla legge finanziaria per il 1994.

5) Nella prima legislatura della Repubblica, furono due le proposte di revisione costituzionale, volte all'abrogazione dell'ordinamento regionale e all'introduzione della pena di morte, ambedue di iniziativa dei parlamentari del Msi. Nella seconda legislatura l'elezione diretta del capo dello Stato fu proposta dai deputati del gruppo monarchico. In quegli anni inizia poi la polemica, di altra ispirazione culturale ma confluente negli obiettivi, condotta nei confronti del sistema di governo instauratosi con la Costituzione da Maranini, proseguita poi dal revisionismo istituzionale socialista e non, che ha avuto in questi ultimi anni col Gruppo di Milano, raccoltosi intorno a Miglio, il punto di riferimento più invadente e influente.

6) Ci si riferisce alla decisione della Corte costituzionale che ammise il referendum sulla legge elettorale per il Senato, in clamorosa contraddizione con il disposto costituzionale che non ammette il referendum deliberativo. Cfr. in senso conforme G.U. Rescigno, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, n. 1.

7) In senso parzialmente analogo, cfr. P. Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin, 1982, p. 19.

8) Su questo tema cfr. A. Dahl, *Efficienza dell'ordinamento «versus» effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia* e G. E. Rusconi, *Ripensare la nazione. Tra suggestioni etnodemocratiche e costruzione europea*, in *La democrazia alla fine del secolo* (a cura di M. Luciani), Bari, 1994

9) Come osserva giustamente I. Ramonet, *Il pensiero unico*, in *Le monde diplomatique*, gennaio 1995.

10) Mentre la pubblicistica dominante sui mezzi di comunicazione di massa continua nella sua azione delegittimante, una ricerca campione affidata dalla associazione «Città dell'uomo» all'Istituto Directa rivela che il 91,7 per cento degli italiani ritiene che la Costituzione sia un valore importante («molto» per il 69,4, «abbastanza» il 22,3 per cento).

(11) Prendo in prestito dal diritto privato questa espressione per indicare la conferma del contenuto dell'obbligazione politica da parte degli attuali destinatari dell'ordinamento nei confronti della Repubblica italiana come disegnata dalla Costituzione del 1948.

12) *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, ora in id., *Scritti*, vol. II, Milano, 1972, p. 15.

13) Che sarebbe al vertice di ogni ordinamento giuridico anche secondo la dottrina normativista (cfr. N. Bobbio, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1955, p. 177) ma, già prima, H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* (1925) e *General Theory of Law and State* [1945] , 1952, pp. 118-120 agg.

14) Cfr. C. Mortati, *La Costituente*, Roma, 1945, pp. 68 sgg.

15) V. E. Orlando, *Resistenza politica individuale e collettiva*, Torino, 1885.

16) È la suggestione scaturita, con ogni probabilità, da N. Bobbio, *Il futuro della*

Senato della Repubblica - Archivio Storico

democrazia. Una difesa delle regole del gioco, Torino, 1884, forse oltre le intenzioni dell'autore.

17) Carl Schmitt, Verfassungslehre [1928], *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, p. 1.

18) Cfr. D. Mitchell, *Income Trasfers, in Ten Welfare States*, Avebury, 1991.

(19) Sulla non coincidenza del federalismo con lo Stato federale cfr. ora M. Luciani, *Sui rapporti tra federalismo, libertà ed eguaglianza* (testo dattiloscritto, p. 1 sgg.) che, con distinzioni finemente disegnate, cerca di elevare il dibattito che si svolge in Italia alla dignità che meriterebbero la proposta federalista non fosse la veste di progetto istituzionale indossata dalla rivolta fiscale.

20) Su questa «innovazione», sui dissensi che sta suscitando e sui rischi che comporta, cfr. E. Ottolenghi, *L'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 1, pp. 95 sgg.

21) Per una motivazione critica più ampia di questa proposta rinvio al mio *Presidenzialismo all'italiana: le ragioni di un dissenso*, in *Nuova Fase*, 1994, n. 5, pp. 55 sgg..

Senato della Repubblica - Archivio Storico

ARTICOLO: | | | | | | | | | PUBBLICAZIONE: | | PAGINA: | | | .

DATA: ..... FONTE: ..... TD CR NR CORPO: .....

GIUSTEZZA: ..... col. discese ..... cornice si no ALTEZZA: ..... FORMATO: .....

1...5...10....5...20....5...30....5...40....5...50....5...60

per il prof. De Martino - domande problemi Mezzogiorno

I - Finanziaria '96: centomila posti in più al Sud. ~~E~~ Sarà questa la svolta?

2 - Dini e Masera hanno trovato la ricetta giusta?

3 - Dopo un secolo, che senso ha parlare di "questione meridionale"?

4- La piaga dei disoccupati: 8 per cento al nord, una delle percentuali più basse d'Europa, 25 per cento al sud, 52 per i giovani...

5 - Il Governo ha sbloccato i fondi per le grandi opere pubbliche. Una inversione di tendenza per il Mezzo= giorno?

6 - Il dramma dei disoccupati ~~rappresenta~~ costituisce una vera e propria emergenza sociale. Con quali ris= chi per il Paese~~?~~, in vista della ripresa autunnale?

7 - La criminalità nelle regioni del sud ha raggiunto livelli eccezionali di allarme. Come uscirne?

8 - Secessione, insurrezione. Quali sono i rischi reali per il nostro sistema nazionale?

9 - La Germania occidentale ha trasferito in Germania Orientale il quadruplo delle risorse che il nord ha procurato al sud d'Italia. Pensa che siano indispens sabili altri interventi straordinari nel Mezzogiorno?

IO - Il terzo mondo incombe sull'Europa. Quali rischi e quali prospettive per l'Italia?

II- Come recuperare la "fiducia istituzionale"?

I2 - Napoli, porta ~~del~~ mondo. Il dibattito di questi giorni: ha recuperato soltanto un pò d'immagine, o è avviata sulla strada giusta per recuperare il suo ruolo di Capitale europea?

grazie

83

Senato della Repubblica - Archivio Storico

1) La fianziaria per il 1996 non può da sola costituire una svolta nella politica meridionalista. E' certo un fatto positivo che essa contenga misure di spesa pubblica tali da rendere possibile la creazione di 100.000 posti di lavoro.Ma esse non possno che consistere in opere pubbliche e questo non è sufficiente per porre in essere attività produttive permanenti e tali da corrispondere alla domanda di lavoro.

2) Dal governo attuale si può esigere che esso operi in modo serio,come ha mostrato di fare in altri campi,ed al più di indicare una linea di tendenza che preluda ad un vero e proprio piano del lavoro,che richiede la collaborazione del capitale privato e dei sindacati ,creando ad un tempo le condizioni oggettive necessarie per incoraggiare nuovi investimenti.

3) Purtroppo ha il senso di constatare la persistenza di una grande questione nazionale non risolta ed anzi l'accentuarsi della disuguaglianza nello sviluppo economico.

4) Sono gli indici più allarmanti e più espressivi di tale disuguaglianza.Oggi tutti parlano di questo stato di cose,una vera tragedia, che rischia di infrangere l'unità nazionale,sospingendo l'Italia del Nord verso l'Europa e quella del Sud verso l'ampia sfera di arretratezza del Mediterraneo. La responsabi lità ? E' dell'intero sistema di potere,politico,economico,sindacale.Ma quella preminente è di chi ha avuto ed ha le leve di comando. Ora per reagire ad una situazione così drammatica è venuto di moda il liberismo,come una sorta di toccasana,dimenticando che anche il paese con la più forte struttura capitalistica,gli S tati Uniti, non ha esitato a ricorrere ad una politica di piano,com'è avvenuto allorchè Roosevelt affrontò il problema delle aree arretrate.

Bisogna avere il coraggio di andare contro corrente,ma in pari tempo evitare che una politica di piano implichi burocrazia e soffocamento dell'iniziativa privata.Un compito arduo,ma non impossibile.

5) La decisione' di sbloccare i fondi per le grandi opere pubbliche va approvata.Bisogna evitare di ricadere nell'attuazione concreta negli errori del passato.In questo senso si può avere un'inversione di tendenza.

6) Il rischio più grande è la rassegnazione all'impotenza,quindi la sfiducia

Senato della Repubblica - Archivio Storico

nella democrazia.Questo è un rischio dell'autunno,dell'inverno e di sempre. Lo si fronteggia mobilitando le grandi riserve tuttora vive nella popola= zione.L'amministrazione comunale di Napoli e Bassolino hanno saputo , spesso con fantasia straordinaria, compiere un vero miracolo.Hanno dato a Napoli il senso della sua storia e risvegliato l'amore per i suoi tesori nascosti. Ora rimane l'impresa più ardua.Convincere con fatti concreti che l'inferiorità dello sviluppo,quindi la disoccupazione,non sono mali della natura.

7) Rafforz"ando l'aqqzione contro i poteri criminali,recidere senza indulgenze i leg ami del potere pubblico,ove il fenomeno si si annidi, con le centrali del crimine.Nello stesso tempo facedo comprendere che la criminalità non si combatte solo con la nrrpressione,ma anche n sovratut to con la rinascita dell'economia.

7) Rafforzando l'azione contro i poteri criminali e recidendo senza pietà i legami,se ancora persistono,con le centrali del crimin.e. Occorre però non dimenticare che la ciminalità non si combatte solo con la repressione,ma anche e sovrattutto con la rinascita di un'economia sana.

8 Ho già risposto nella domanda 6

9) L'esempio della Germnia non è convincente.E poi nonostante il trasferimento delle risorse nella parte orientale i problemi sono ancora gravi.Per l'I+ talia il rapporto economico Nord- Sud non può essere visto nei termini di trasferimento di risorse

10) La pressione del terzo mondo sull'Europa è destinata ad accrescersi. Il solo vero rimedio è una politica economica mondiale rivolta ad una trasformazione in senso produttivo delle aree arretrate. Anche l'Italia è esposta a tale pressione,il che aggiunge un problema drammatico a quelli che già abbiamo.

11) Vedi risposta a 6

12) Come ho già detto a Napoli non si è dato solo un po' di belletto ad una città,che era e rimane malfamata. La città è stata spinta a rivivere la sua storia e questa nonché questo è un fatto di grande sostanza culturale e civile. non di pura apparenza.

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Hispalis e Tuba Romula

[redacted]

[redacted] 14. 1. 52 Nei anni
e primi fasti

pleb. 21-22 nov. 1852

ed imp. 12. 12. 1852

pleb. 1870

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Hispalis e Tuba Romula

[redacted]

[redacted] 14. 1. 52 Nei anni
e primi fasti

pleb. 21-22 nov. 1852

ed imp. 12. 12. 1852

pleb. 1870

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Feltrinelli
MANUEL VAZQUEZ MONTALBÁN
LA MOSCA DELLA RIVOLUZIONE

l'Unità

Giornale + libro
«ETTORE SCOLA»

Feltrinelli
MANUEL VAZQUEZ MONTALBÁN
LA MOSCA DELLA RIVOLUZIONE

ANNO 45. N. 49 SPED. IN ABB. POST. - 50% - ROMA — Giornale fondato da Antonio Gramsci — LUNEDÌ 11 DICEMBRE 1995 - L. 2.500 ARR. L. 5.000



Nuttarbini in sciopero a Le Mans protestano contro il piano Juppé — Gulliot/Ansa

Juppé convoca i sindacati

Sabotaggio blocca una centrale nucleare

Ma la Francia non si fida

SIEGMUND GINZBERG

A L DICIASSETTESIMO giorno Juppé si è deciso a ricevere di persona i sindacati. «Si tratta di mettersi attorno ad un tavolo e trovare soluzioni», ha detto. Ma quasi a malincuore, rifiutandosi nuo-

■ PARIGI. Il «duro» fa mezza marcia indietro. Juppé è disposto a ricevere i sindacati ma non intende mettere in gioco la riforma della sicurezza sociale che ha scatenato l'ondata di scioperi più grave degli ultimi dieci anni in Francia. Nella preannunciata intervista in tv il premier ha affermato che la porta del suo ufficio è aperta per chiunque tra i sindacalisti voglia incontrarsi con lui. «A partire da docdacali che vogliano venirmi a vedere». Insomma, niente più mediatori: il primo ministro ha deciso di fare da sé. Incontrarsi va bene, ma per dirsi cosa? A questo punto il primo ministro ha rindossato la corazza, ribadendo che si può anche trattare, ma una cosa deve essere chiara: la riforma della Sicurité «sarà mantenuta». «La mia idea è di affidare al Parlamento le regole del gioco», ha aggiunto Juppé. E in

Con un invito al dialogo si chiude la due giorni di Pontignano

Sinistra a confronto Nasce un Forum

Ulivo, passo indietro del Si

■ Dopo due giorni di discussione, si è chiusa alla Certosa di Pontignano, la riunione degli «stati maggiori» della sinistra. «Nonostante le differenze, anche radicali, bisogna provare a dialogare», ha detto il segretario del Pds Massimo D'Alema, che ha anche spiegato che il Forum proposto è «una libera associazione» e non una federazione della sinistra. Intanto il nuovo del Si si distacca dall'Ulivo. I socialisti di Boselli criticano la gestione di Prodi e D'Alema, ma restano a sinistra. I Verdi minacciano di abbandonare la coalizione se nel programma non vertanno accolte le loro convinzioni. E da oggi, alla Camera, esame della Finanziaria in aula. Cominciano due settimane decisive per le sorti della legislatura.

DI MICHELE LAMPUGNANI LEISS

ALLE PAGINE 3 4 5



L'INTERVISTA

Giovanni Sartori «Insisto: scelta semipresidenziale»

■ FIRENZE. «Votare subito non è una soluzione, anzi è il segno dell'incapacità di una soluzione». Il politologo Giovanni Sartori ribadisce la necessità di riforme istituzionali prima di andare alle urne e commenta il macchiavellismo politico del Polo. Non lo convince l'indicazione del premier e insiste: vedete, dopo il turno e semipresi-

Una sfida all'antipolitica

GIANFRANCO PASQUINO

SENZA POLITICA, la sinistra non vince. Senza dispiegare le sue capacità organizzative della società, di coordinamento di quanto in essa si muove alla ricerca del cambiamento, di attenzione alle domande di trasformazione, la sinistra non conquista il consenso né del suo tradizionale elettorato che, pur ridotto, esiste ancora, né di un elettorato nuovo, che, pur fluttuante, risulta decisivo. Dunque, la sinistra deve ridare dignità alla politica. Ovunque nel mondo, la sinistra affronta la sfida dell'antipolitica, del disincanto, pensino di varie forme di qualunquismo. Ovunque ha reagito dapprima colta di sorpresa poi meglio attrezzata cercando di migliorare se stessa tradizionale modo di fare politica. È un problema certamente di persone, di ricambio profondo di gruppi dirì-

Sabotaggio blocca una centrale nucleare

Ma la Francia non si fida

SIEGMUND GINZBERG

AL DICIASSETTESIMO giorno Juppé si è deciso a ricevere di persona i sindacati. «Si tratta di mettersi attorno ad un tavolo e trovare soluzioni», ha detto. Ma quasi a malincuore, rifiutandosi ostentatamente di pronunciare la parola «magica» «negoziato», da «negoziare, «no», e «otium», cioè negazione della libertà di far quello che ad uno gli pare, senza discutere e concedere qualcosa della propria

SEGUE A PAGINA 11

PARIGI. Il «duro» fa mezza marcia indietro. Juppé è disposto a ricevere i sindacati ma non intende mettere in gioco la riforma della sicurezza sociale che ha scatenato l'ondata di scioperi più grave degli ultimi dieci anni in Francia. Nella preannunciata intervista in tv il premier ha affermato che la porta del suo ufficio è aperta per chiunque tra i sindacalisti voglia incontrarsi con lui. «A partire da domani (oggi, ndr.) – ha sottolineato Juppé – riceverò tutte le organizzazioni sindacali che vogliano venirmi a vedere». Insomma, niente più mediatori: il primo ministro ha deciso di fare da sé. Incontrarsi va bene, ma per dire cosa? A questo punto il primo ministro ha rinforzato la cinghia, ribadendo che si può anche trattare, ma una cosa deve essere chiara: la riforma della Sicurità «sarà mantenuta». «La mia idea è di affidare al Parlamento le regole del gioco», ha aggiunto Juppé. E in serata la risposta dei sindacati: tutti gli scioperi sono confermati.

GIANNI MARSILLI

A PAGINA 11



«Insisto: scelta semipresidenziale»

FIRENZE. «Votare subito non è una soluzione, anzi è il segno dell'incapacità di una soluzione». Il politologo Giovanni Sartori ribadisce la necessità di riforme istituzionali prima di andare alle urne e commenta il pacchetto delle proposte dell'Ulivo. Non lo convince l'indicazione del premier e insiste: vedrete, doppio turno e semipresidenzialismo è l'unica mediazione possibile nella situazione italiana.

RENZO CASSIGOLI

A PAGINA 2

un elettorato incivo, che, pur fluttuante, risulti decisivo. Dunque, la sinistra deve ridare dignità alla politica. Ovunque nel mondo, la sinistra affronta la sfida dell'antipolitica, del disincanto, persino di varie forme di qualunquismo. Ovunque ha reagito dapprima colta di sorpresa poi meglio attrezzata cercando di migliorare se stessa trasformando il suo modo di fare politica. È un problema certamente di persone, di ricambio profondo di gruppi dirigenti, di sostituzione delle tradizionali nomenclature che

SEGUE A PAGINA 3

Torino: ripescata e accudita fino all'arrivo dell'ambulanza

Si getta dal ponte nel Po barbone la salva e scompare

È boom turistico

Natale con l'arte nelle città italiane

ALLE PAGINE 8 e 9

Una ragazza con disturbi mentali tenta il suicidio buttandosi nel Po a Torino. A salvarla è un barbone di 44 anni, che vive sotto il ponte Isabella. È successo venerdì pomeriggio. L'uomo l'ha tirata fuori dall'acqua, le ha dato degli stracci per cambiarsi, le ha acceso un fuoco perché potesse riscaldarsi almeno un poco. Quando è arrivata l'ambulanza, però, è scappato. La ragazza, Gina Bivi, 25 anni, è stata quindi ricoverata con un principio di assideramento nel vicino ospedale delle Molinette, da dove però è stata subito dimessa. «Era bionda, con un cappotto rosso. Mi ha guardato, mi ha sorriso. E mi ha detto soltanto che voleva andare dove la rimettevano a nuovo. Poi non ha più aperto bocca», ha raccontato ieri il barbone, tornato nel frattempo alla sua «casa» di sempre. E aggiunge: «Adesso basta. Questa è la mia vita. Sono io che l'ho scelta».

RACHELE GONNELLI

A PAGINA 7

Un corpo speciale partito da Napoli insieme ai marines americani. Ultimatum francese per i piloti

In Bosnia la prima task-force italiana

Natale a Sarajevo per venticinque carabinieri



ROMA. Raccomandano a mamme, sorelle e fidanzate di mandargli le pastiere per Natale e sperano che finalmente il Papa possa far loro visita a Sarajevo, ma hanno anche ben in mente sia «l'importanza storica della missione», sia i rischi cui vanno incontro: sono partiti ieri dall'aeroporto di Capodichino i primi venticinque carabinieri italiani. Sono loro, insieme a ventinove colleghi americani – marine e uomini della polizia militare dell'Aeronautica – a fare da apripista alla missione di pace internazionale dell'Ifor: avranno il compito di assicurare ordine e sicurezza ai sessantamila militari impegnati in Bosnia per garantire l'applicazione degli accordi di Dayton. E presto saranno raggiunti dagli altri duemilatrecento volontari italiani che vorranno impegnarsi nell'area di Sarajevo. Sempre ieri, è scaduto l'ultimatum lanciato da Parigi alla parte serba: la Francia chiede l'immediata liberazione dei due piloti catturati il 30 agosto scorso da reparti serbo-bosniaci e di cui non si sono più avute notizie. Ma, fino a ieri sera, dei piloti non si sapeva ancora nulla, mentre il leader di Pale, Karadzic, ha chiesto di essere invitato a Parigi per firmare anche lui la pace.

Le elezioni in Russia

E Mosca scopre l'importanza degli spot

MADDALENA TULANTI

A PAGINA 10

A PAGINA 13

A Catania è polemica: «Disinteresse sulla mafia? Siamo stanchi di parole»

CATANIA. Catania, il giorno dopo, reagisce alle accuse di aver perso attenzione nei confronti della lotta alla mafia. «Non abbiamo rinunciato alla grinta contro i boss, siamo solo stanchi di parole», così rispondono i ragazzi nei bar e nei centri sociali. «Preferiamo la musica a rituali richiami istituzionali, ma le cosche sono e restano il nostro nemico». Eppoi, qualcuno obietta che comunque non avrebbe mai partecipato ad una iniziativa pubblica cui partecipassero ex fascisti e altri che non si sono mai schierati nei fatti contro Cosa Nostra. Claudio Fava, in un polemico editoriale, sposa questa tesi: «La gente è stanca di ascoltare soltanto parole, così come dei defilé dell'antimafia in doppiopetto».

UN COMMENTO DI CLAUDIO FAVA

A PAGINA 6

In Palestina sboccerà la pace

JIMMY CARTER

LA MORTE del primo ministro israeliano Yitzhak Rabin è stata per me una duplice tragedia. Ho perso un amico prezioso e il mondo ha perso un uomo sinceramente e completamente impegnato a favore della pace. Ma dopo aver partecipato alle esequie a Gerusalemme sono giunto alla conclusione che per qualche verso questo drammatico avvenimento possa dare ulteriore slancio al processo di pace in Medio Oriente. Il dolore senza precedenti della popolazione di Israele potrebbe contribuire a ridurre il livello degli attacchi ingenerosi e calunniosi di cui sono stati oggetto quanti si sono prodigati nelle trattative di pace. Inoltre il convinto appoggio degli altri paesi potrebbe rassicurare molti israeliani contrari agli accordi di pace. Moshe Dayan e l'attuale presidente di Israele Ezer Weizman mi dissero molti anni orsono che gli israeliani sono abituati alla guerra, e sono restii ad accettare gli imprevisti della pace in quanto hanno paura di affidare ad altri la loro sicurezza. Sono certo che tra gli oppositori degli accordi di pace israelo-palestinesi ci sia chi ancora nutre timori del genere. Per costoro può rappresentare una garanzia non indifferente la partecipazione al lutto e il sostegno non solo degli Stati Uniti, ma di altre 80 nazioni. Si aggiunga a questo il fatto che la reazione degli israeliani all'assassinio ha senza dubbio incoraggiato Shimon Peres e gli altri che raccoglieranno l'eredità politica di Rabin. Sarà compito loro tuttavia convincere i concittadini che si muoveranno con grande cautela e che considerano prioritaria la questione della sicurezza di Israele.

Quali saranno i prossimi sviluppi? Con una maggioranza quanto mai esigua la Knesset ha ratificato gli accordi di pace. Persino in anticipo rispetto ai tempi previsti, funzionari civili e soldati israeliani si stanno ritirando dalle aree nelle quali i palestinesi saranno chiamati a scegliere i loro amministratori il 20 gennaio 1996. Il Centro Carter, con la mia personale presenza, sarà una delle organizzazioni che avranno il compito di

SEGUE A PAGINA 2

In Edicola a L. 2.500

IL CALENDARIO DEL FISCO

Tutte le scadenze delle tasse

di Corrado Chiominto



● Per i lavoratori dipendenti ● Per chi ha un'attività autonoma ● Per auto, case, redditi, affitti... ● Per benzinai, pensionati, alluvionati

LE GUIDE DI AVVENIMENTI

Senato della Repubblica - Archivio Storico

L'INTERVISTA

Giovanni Sartori

politologo

«Insisto, semipresidenzialismo unica via»



Augusto Casasoli/FotoAG-Contrasto



Isabella Balena/Effigie

FIRENZE. Ottantotto tesi per un programma di governo. "Non elettorale", specificano Romano Prodi e Walter Veltroni. Sulla proposta di programma, ora sottoposta al vaglio delle diverse componenti dell'Ulivo, si è già aperto il dibattito, con i pro, i contro, i forse su alcuni degli aspetti della proposta. Con il professor Giovanni Sartori affrontiamo il "pacchetto" di tesi che riguardano in particolare le riforme istituzionali che il politologo sta da tempo tenendo sotto stretto monitoraggio. Giovanni Sartori, con la sua solita sferzante arguzia, riconferma la sua proposta di semipresidenzialismo alla francese. Proprio da qui iniziamo il colloquio.

A proposito delle proposte di riforma istituzionale dell'Ulivo, Leopoldo Elia ha detto: "Non si può passare dalla padella del semipresidenzialismo alla francese, proposta da Giovanni Sartori, alla brace israeliana". Professor Sartori lei non condivide la elezione diretta del premier, come aveva già dichiarato in una intervista proprio sull'Unità. Nel "pacchetto" Prodi-Veltroni, però si propone di indicare sulla scheda elettorale il nome del candidato a premier a fianco del candidato nel collegio uninominale. È un compromesso accettabile?

Che il semipresidenzialismo francese sia la padella è opinione gratuita. Opinione per opinione, la mia è che il sistema francese è un monte bianco (che è il mio dolce prefetto). Facezie a parte, il punto è che l'elezione diretta del premier non è in alcun modo una varietà di presidenzialismo, ma un inedito che forse verrà provato in Israele l'anno prossimo. Dico forse, perché ormai in Israele sono spaventatissimi del ritrovato, ed è in corso una campagna per ripudiarlo. Tra l'altro, hanno scoperto solo dopo l'assassinio di Rabin che con il nuovo sistema sarebbero restati decapitati (senza capo del governo) fino a quando non si fosse rivotato. Dunque, il semipresidenzialismo è una cosa, il premierato diretto un'altra: il primo non è una padella; ma concordo con Elia nel ritenere il sistema israeliano pessimo e da respingere.

Professore, però non ha risposto alla seconda parte della mia domanda. La proposta dell'Ulivo è un'altra. Che ne pensa?

Giusto, dimenticavo. Deve essere il mio subconscio. È che la proposta di indicare sulla scheda elettorale il nome del candidato a premier ha tutto il sapore di un "contentino": una china pericolosa, perché contentino qua, contentino là, finiscono per snaturare il tutto. Votare subito non è una soluzione: è incapacità di soluzione. Secondo me la strada del tavolo delle riforme va tentata subito, sempre, fino all'ultimo».

DALLA NOSTRA REDAZIONE
RENZO CASSIGOLI

Il politologo Giovanni Sartori interviene sul pacchetto di riforme istituzionali, contenuto nelle 88 tesi del programma dell'Ulivo. Contrario all'indicazione del premier, conferma la sua scelta del semipresidenzialismo alla francese e approva il doppio turno.

me sfuggono.

Una riforma istituzionale seria che renda praticabile il bipolarismo comporta anche una revisione della Costituzione. Ma siamo in corsa col tempo rispetto a chi chiede elezioni subito. A suo avviso cos'è più necessario: votare subito o cercare la strada delle riforme?

Votare subito non è una soluzione: è incapacità di soluzione. Si vota, o si votesti, soltanto perché ci siamo incastrati. Ma siccomme le elezioni non risolveranno nulla, ci ritroveremo tra sei mesi (o quando sarà) al punto di prima. Secondo me, allora, la strada del tavolo delle riforme va tentata subito, sempre, fino

DALLA PRIMA PAGINA

In Palestina sboccerà la pace

verificare il corretto andamento delle elezioni. Se questa fase non incontrerà ostacoli, il prossimo passo potrebbe consistere in un accordo di pace tra Israele e la Siria. Forse non saranno né possibili né auspicabili colloqui diretti come quelli organizzati dai mediatori norvegesi nel 1993 tra israeliani e palestinesi o 15 anni prima tra Menachem Begin e Anwar Sadat. Non solo sono in ballo in entrambi i paesi delicate questioni politiche, ma il presidente siriano Assad non sembra disposto a seguire le orme di Sadat o di altri leader arabi che hanno negoziato con Israele. Probabilità di successo assai maggiori potrebbero avere colloqui indiretti condotti per il tramite di intermediari.

Per i leader di Gerusalemme concludere un accordo di pace con la Siria sarà una decisione politicamente importante e difficile che non potrà non risvegliare timori sul futuro e sulla affidabilità di un vicino sicuramente più forte e imprevedibile. Molte di queste preoccupazioni erano condivise dallo scomparso Rabin. Uno dei miei primi atti in qualità di presidente consistette nell'invitare a Washington i principali responsabili politici del Medio Oriente per discutere le prospettive di una forte iniziativa a favore di una pace duratura. Nel marzo 1977 incontrai Rabin, primo ministro di Israele. Sebbene il suo paese avesse combattuto ben quattro guerre nei precedenti 25 anni, mi resi conto che non era particolarmente interessato ad un mio intervento in qualità di mediatore per porre fine ad un conflitto lungo e sanguinoso. All'epoca il suo atteggiamento nei confronti dei vicini arabi era quello di un comandante militare che li aveva combattuti sui campi di battaglia e che li vedeva solo come nemici e come potenziale minaccia per la sicurezza di Israele. Nei due mesi che seguirono incontrai il presidente Anwar Sadat, re Hussein di Giordania, Assad e il principe Fahd dell'Arabia Saudita e il solo Sadat accolse con un qualche entusiasmo l'ipotesi di una iniziativa di pace. A quel punto Rabin aveva già rassegnato le dimissioni ed era diventato primo ministro il leader del Likud Menachem Begin. Ritenni tramontata ogni possibilità di avviare una trattativa di pace. Eppure quei due personaggi politici apparentemente incompatibili, Begin e Sadat, nell'aprile del 1979 firmarono a Camp David uno storico trattato di pace tra Israele e l'Egitto. La linea politica seguita da Rabin anni dopo costituisce il testamento di un uomo che era convinto che non vi fossero alternative alla pace.

Le decisioni politiche di Rabin erano improntate all'onestà, alla cautela e alla de-

Archivio Storico l'Unità Repubblica - Archivio Storico

po del governo) fino a quando non si fosse ri-votato! Dunque, il semipresidenzialismo è una cosa, il premierato diretto un'altra: il primo non è una padella; ma convengo con Elia nel ritenere il sistema israeliano pessimo e da respingere.

Professore, però non ha risposto alla seconda parte della mia domanda. La proposta dell'Ulivo è un'altra. Che ne pensa?

Giusto, dimenticavo. Deve essere il mio subconscio. È che la proposta di indicare sulla scheda elettorale il nome del candidato a premier ha tutto il sapore di un "contentino": una china pericolosa, perché contentino qua, contentino lì (leggo che le voci da contentare sono, all'interno dell'Ulivo, addirittura 14), finisce che nasce un mostriciattolo mezzo carne e mezzo pesce. No, il "compromesso" (come lo chiama garbatamente lei) non mi convince per nulla. In collegi uninominali l'elettore vota per candidati che dovrebbe conoscere e scegliere il preferito: magari un candidato di Rifondazione. Dopodiché dovrebbe, a fianco, indicare Prodi come premier (a proposito, al primo turno o al secondo?). Dobbiamo tenere presente che con una decina di partiti in corsa (alleati ma pur sempre distinti) la indicazione del premier si sbriciola. Magari scappa fuori primo Di Pietro con un magro venti per cento. Ci stiamo inventando complicazioni - e soprattutto rigidità - assurde. Se Prodi è un vero leader, quando c'è da dire no, dica no. Il di più viene dal maligno.

In quel pacchetto si propone anche il doppio turno elettorale alla francese. È d'accordo?

Sì: ho sempre sostenuto che solo il doppio turno alla francese (ma integrale, non Mattarellizzato, come chiedono, perdendo il pelo ma non il vizio, gli ex Dc di sinistra) ci può far uscire dal marasma dei troppi partiti e dei partitini ricatto. Sottoscrivo a quattro mani.

Lei ritiene che gli strumenti indicati dall'Ulivo per garantire le opposizioni siano adeguati?

Ottantotto tesi sono troppe. Mi dia il tempo di leggerle e digerirle, e ripassi tra una decina di giorni.

Va bene. Senta professore, il nodo è il presidenzialismo. C'è chi lo esclude assolutamente e chi lo reclama ad ogni costo. C'è chi, da destra, pensa all'uomo forte e chi lo intende come garante delle regole democratiche e dell'unità del Paese. Lei sceglierebbe la strada del presidenzialismo e, in ogni caso, quale tipo di presidente eletto dal popolo immagina?

Se il nodo è il presidenzialismo è soprattutto perché se ne discetta a vanvera: quasi nessuno ne sa niente e così trionfano le stupidaggini. Per esempio, "uomo forte" è dizione creata per i dittatori: trasferita al presidenzialismo come sistema di governo è barare al gioco. Ma è anche un imbrogliaccio, all'altro estremo, ridurre il presidenzialismo alla elezione popolare del Capo dello Stato. A questo modo si crea soltanto una foglia di fico, un costoso pupazzo (costoso perché mobilitare quaranta milioni di elettori non è cosuccia da poco) che non serve a nulla. D'Alema non si può illudere di contentare i presidenzialisti con questo "contentino". Ciò premesso, il mio sommesso parere è che un sistema semipresidenziale (che per ciò stesso è anche un sistema semiparlamentare) costituisce un ragionevole ed accettabile compromesso tra la fantasia di Fini e l'immobilismo di Bianco.

Professore, dietro a questo dibattito infinito, dietro all'altalena sulla data elettorale, non c'è forse la paura (di questa destra in particolare) del risorgere di un grande centro? Di una nuova Dc, magari sul modello di quella di Kohl, come sostiene Buttiglione?

Il cosiddetto "grande centro" è lo spaventapasseri di moda. Ma non essendo io passero, non mi lascio spaventare. L'ho ridetto cento volte: il voto maggioritario, che impone scelte binarie (sì/no) stritola i partiti di centro. Che poi in ciascuno dei nostri due poli si possa o si voglia rafforzare la componente di centro (di centro-destra o, all'inverso, di centro-sinistra), questo è un altro discorso. Ma il tormentone su quando votare si fonda, ritengo, su considerazioni più fondate e di altro genere. Quanto all'esempio di Kohl, c'entra poco. Il sistema elettorale tedesco è, in esito, puramente proporzionale; e se fosse maggioritario il "piccolo centro" dei liberali tedeschi ne verrebbe azzerato in un lampo. Quali sono le analogie con l'Italia? A me sfuggono.

Una riforma istituzionale seria che renda praticabile il bipolarismo comporta anche una revisione della Costituzione. Ma siamo in corsa col tempo rispetto a chi chiede elezioni subito. A suo avviso cos'è più necessario: votare subito o cercare la strada delle riforme?

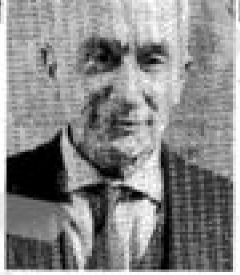
Votare subito non è una soluzione: è incapacità di soluzione. Si vota, o si voterà, soltanto perché ci siamo incastrati. Ma siccome le elezioni non risolveranno nulla, ci ritroveremo tra sei mesi (o quando sarà) al punto di prima. Secondo me, allora, la strada del tavolo delle riforme va tentata subito, sempre e fino all'ultimo. Dopo sarà ancora più impervia. Perché da quando il mondo è mondo, le elezioni surriscaldano i problemi.

Che ne pensa di un'assemblea costituente? Anche qui ci sono i pro e i contro. Secondo un illustre costituzionalista come il professor Barile, una assemblea costituente può essere pensata solo in momenti eccezionali, quando si passa da un regime all'altro, come alla fine della seconda guerra mondiale. Ritiene che il Paese stia vivendo uno di questi momenti?

Di una assemblea costituente penso che sarebbe l'ultima follia; e non solo per il motivo addotto, a ragione, da Barile, ma ancor più perché una costituzione deve essere, pena il disastro, un sistema insieme coerente (non una ammucchiata di toppe e di contentini). E quale coerenza ci possiamo aspettare da una assemblea nella quale - lo sappiamo già - quasi tutti saranno in disaccordo su quasi tutto? Come ho scritto sul "Corriere", una costituzione non può nascere da un pandemonio assembleare. Pertanto - mi scuso di ripetermi - la via della "grande coalizione" mi sembra davvero obbligata. O così o proprio non saprei come uscirne.



«Votare subito non è una soluzione: è incapacità di soluzione. Secondo me la strada del tavolo delle riforme va tentata subito, sempre, fino all'ultimo». Il politologo Giovanni Sartori interviene sul pacchetto di riforme istituzionali, contenuto nelle 88 tesi del programma dell'Ulivo. Contrario all'indicazione del premier, conferma la sua scelta del semipresidenzialismo alla francese e approva il doppio turno.



Isabella Balena/Effige

DALLA NOSTRA REDAZIONE
RENZO CASSIGOLI



Augusto Casasoli/FotoA3-Contrasto

dania, Assad e il principe Fahd dell'Arabia Saudita e il solo Sadat accolse con un qualche entusiasmo l'ipotesi di una iniziativa di pace. A quel punto Rabin aveva già rassegnato le dimissioni ed era diventato primo ministro il leader del Likud Menachem Begin. Ritenni tramontata ogni possibilità di avviare una trattativa di pace. Eppure quei due personaggi politici apparentemente incompatibili, Begin e Sadat, nell'aprile del 1979 firmarono a Camp David uno storico trattato di pace tra Israele e l'Egitto. La linea politica seguita da Rabin anni dopo costituisce il testamento di un uomo che era convinto che non vi fossero alternative alla pace.

Le decisioni politiche di Rabin erano improntate all'onestà, alla cautela e alla determinazione nonché alla convinzione che in cima alla lista delle priorità c'era sempre la sicurezza di Israele. Sono state queste sue caratteristiche a consentirgli di concludere gli accordi di pace con i palestinesi e i giordani e di farli accettare da una popolazione israeliana attraversata da mille dubbi. Consapevole come sono della complessità delle questioni sul tappeto e avendo trascorso molte ore a discuterne con i leader israeliani e con Assad, sono convinto che il periodo di tempo che ci separa dalle prossime elezioni in Israele sia il più adatto a compiere un passo avanti importante nelle prospettive di pace tra Siria e Israele. Così come accadde per Begin e Sadat, Peres e Assad avranno bisogno del più totale sostegno degli Stati Uniti sia in funzione di mediazione che in funzione di garanzia del rispetto degli accordi.

© 1995
Jimmy Carter
Traduzione di
Carlo Antonio Biscotto

l'Unità
Direttore **Walter Veltroni**
Condirettore **Giuseppe Caldarola**
Direttore editoriale **Antonio Zollo**
Vicedirettori **Giancarlo Bosetti, Marco Demarco**
Redattore capo centrale **Luciano Fontana**
Pietro Spataro (Unità 2)
Certificato n. 2622 del 14/12/1994

BOBO DI SERGIO STAINO



Senato della Repubblica - Archivio Storico