

## L'INTERVISTA

## Antonio Soda

avvocato, deputato dell'Ulivo

## «Puntiamo al premierato flessibile»

«Il Pds punta sul premierato flessibile». L'onorevole Antonio Soda, pidessino, gran tessitore della Bicamerale spiega come la Quercia è arrivata all'ipotesi di riforma. Prevede la possibilità di cambiare il capo del governo dentro la stessa coalizione. «Ma si può fare soltanto una volta nel corso della legislatura». Soda dice no al presidenzialismo Usa: rischi di plebiscitarismo. Sì al modello europeo: rapporto fiduciario fra elettori, premier e maggioranza parlamentare.

DAL NOSTRO INVIATO

## RAFFAELE CAPITANI

■ REGGIO EMILIA. «Vede quella stanza? Lì dormiva don Giuseppe Dossetti quando tornava in famiglia». Anch'io sono stato un dossettiano. Antonio Soda, 54 anni, pidessino, deputato dell'Ulivo eletto nel collegio di Reggio Emilia, è il gran tessitore della bicamerale. Ed è lui l'uomo chiave a cui il Pds si è affidato per trattare con gli uomini del Polo la grande riforma. Originario di Melfi è finito in Emilia per gli studi universitari e non se ne è più andato. Una lunga carriera in magistratura, è uno dei pochi che quando ha scelto la politica si è dimesso dall'ordine giudiziario senza prendersi l'aspettativa. Oggi fa l'avvocato e ha lo studio alla porta di Reggio Emilia, nella casa che fu della famiglia Dossetti. Soda da quando è entrato in Parlamento si è occupato di riforme ed è capogruppo della sinistra democratica nella commissione affari costituzionali della Camera.

Se la bicamerale è andata in porto si deve anche a lui.

**Onorevole Soda, da anni si fa un gran parlare di riforme istituzionali. Si guarda ai modelli degli altri paesi occidentali per trovare una soluzione che vada bene anche all'Italia. Lei a quale forma di governo si ispirerebbe?**

Vorrei fare una premessa. La forma di governo in particolare è il frutto, sempre, della combinazione di tre fattori: il sistema politico che può essere bipartitico, bipolare o multipartitico. Il secondo elemento è costituito dal sistema elettorale che a grandi linee può essere proporzionale o maggioritario a turno unico o a doppio turno. Il terzo fattore è quello dei dispositivi costituzionali, cioè dalle norme che in ciascuno ordinamento sono nella costituzione. Con riferimento a ciascuno di questi fattori noi, in Italia, abbiamo un sistema multipartitico, tuttora frammentato con tendenza bipolare non definita. Abbiamo un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, ma con la permanenza di una quota proporzionale. Come dispositivi costituzionali attuali abbiamo una forma di governo parlamentare classica, in cui prevale la centralità del parlamento. Il che vuol dire che attraverso la dialettica che nel parlamento si sviluppa fra le varie forze politiche frammentate nascono e muoiono i governi. E questo sistema ci ha portato ad avere dal dopoguerra ad oggi una cinquantina di governi.

**In altre parole questo sistema ha prodotto quella grande instabilità di governo che tutti dicono di volere correggere. E si cerca di farlo passando alla democrazia dell'al-**

**tenanza, una forma più avanzata e moderna di democrazia. Però ci sono strade e modelli diversi.**

Nel mondo occidentale abbiamo il modello presidenziale puro, quello degli Stati Uniti per intenderci. L'essenza di questo modello è che il presidente, capo del governo, trova la sua legittimazione direttamente nel popolo e governa prescindendo da un rapporto di fiducia con gli eletti, con il congresso. Clinton non può mai essere sfiduciato perché la sua legittimazione è popolare e può governare anche contro il congresso. Questo sistema quando è stato esportato in Sudamerica è degenerato in cesarismo, plebiscitarismo. In più non è mai stato esportato in Europa perché non è esportabile. Funziona negli Stati Uniti perché c'è un equilibrio storico di pesi e contrappesi e perché c'è un sistema politico storicamente delineato come bipartitico.

**Il modello presidenziale americano sta però presentando anche molti limiti**

Sì, i difetti sono tanti. Si va dalla degenerazione personalistica, fino alla difficoltà a governare una società complessa come quella degli Stati Uniti. Clinton nel suo mandato è stato eletto anche sull'impegno a difendere i più deboli e gli esclusi. Poi dovendo fare i conti con un congresso che è a maggioranza repubblicana è finito con il sottoscrivere una legge sanitaria predisposta dai repubblicani e in contrasto con tutto il suoi programmi elettorali. Apparentemente quello Usa è un sistema che garantisce la governabilità, ma in realtà nella soluzione dei problemi può avvitarsi in una condizione di permanente conflitto con il congresso, se vi è dissonanza politica come spesso accade.

**Nelle grandi democrazie europee la forma di governo è diversa. Cos'è che le distingue rispetto al presidenzialismo Usa?**

Nelle grandi paesi europei si è realizzata la democrazia competitiva sul modello che viene chiamato Westminster, cioè il modello inglese. Se negli Stati Uniti il presidente può governare anche contro il congresso e quindi anche contro gli altri eletti, nel modello Westminster invece il primo ministro non può mai governare contro la sua maggioranza. Nel modello inglese c'è un rapporto fiduciario fra il premier e gli altri eletti in parlamento; esso funziona dove c'è stato un processo o bipolare o bipartitico. Quindi il problema nostro è come tradurre questa forma di governo in una realtà politica, come quella italiana, che è a tendenza bipolare, ma



L'aula del Senato

Plinio Lepri/Ap

ancora multipartitica.

**In Italia si parla molto di elezione diretta del premier...**

In Inghilterra non c'è. Esiste una convenzione e una prassi costituzionale per cui il leader del partito che ha vinto le elezioni è automaticamente il primo ministro.

**In Francia non è così. C'è l'elezione diretta del presidente della Repubblica.**

In Francia c'è il modello semipresidenziale, un modello duale, a due teste. Il presidente della Repubblica viene eletto direttamente dai cittadini e nomina il capo del governo, il quale a sua volta deve avere la fiducia dell'assemblea nazionale. Quando la maggioranza che ha eletto il presidente della Repubblica è consonante con la maggioranza che esprime il presidente del consiglio, di fatto tutto il potere è nelle mani del presidente della Repubblica. Quando invece la maggioranza parlamentare è diversa dalla maggioranza che ha espresso il presidente della Repubblica, come è accaduto con Mitterand, di fatto il presidente della Repubblica si autolimita perché qualunque premier che lui nominasse, diverso dalla maggioranza parlamentare, non avrebbe la fiducia, quindi non potrebbe governare. Questo è un sistema flessibile.

**C'è invece il caso tedesco che è ancora un'altra cosa.**

Il caso tedesco è frutto della sua storia. Nasce con due pronunce costituzionali che tagliano le ali: da una parte viene messo fuori legge il partito comunista e dall'altra parte i partiti di estrema destra. Quindi in Germania la semplificazione del sistema politico viene calata dall'alto.

Però anche il sistema tedesco resta nel cuore del modello Westminster perché il capo del partito conservatore o socialdemocratico che vince le elezioni diventa automaticamente cancelliere. Ma nemmeno il c'è un'elezione diretta e il parlamento conserva intatto il suo potere di sfiducia, però come sfiducia costruttiva. Nel senso che il Parlamento può sfiduciare un governo se designa contemporaneamente un nuovo primo ministro.

**Guardando a tutti questi modelli qual è il sistema che produce più governabilità?**

La maggiore governabilità esiste nei governi in cui vi è un rispetto fondamentale della espressione di voto del corpo elettorale. Laddove vi è un collegamento organico tra governo e corpo elettorale e contemporaneamente un rapporto fiduciario con gli altri eletti. E' questo che noi vogliamo realizzare aven-

do però di fronte a realtà che non è quella inglese, tedesca o francese perché abbiamo un sistema politico frammentato. Intanto c'è il sistema elettorale: nel programma dell'Ulivo abbiamo scritto che il modo per garantire il collegamento organico con il corpo elettorale e il circuito fiduciario è il sistema elettorale a doppio turno alla francese. Ovviamente non ne facciamo un tabù, siamo disponibili a discutere.

**E sulla forma di governo? Con quale proposta la sinistra si presenterà alla bicamerale? Seguirà il modello Westminster?**

La nostra proposta è quella del premierato. Cioè un governo del primo ministro che abbiamo definito flessibile. Non rigido nel senso che il primo ministro viene eletto e può in ogni momento, sotto la sua esclusiva responsabilità, sciogliere il parlamento. Questa sarebbe una forma di premierato rigida. Noi riteniamo più adeguata alla tradizione politica italiana un modello di premierato flessibile. In concreto significa designazione del premier che conserva il rapporto organico con il corpo elettorale.

**Può chiarire meglio il significato di designazione?**

Intanto ogni candidato che si presenta alle elezioni deve dichiarare qual è il designato premier a cui si collega. Poi si può vedere se metterlo nella scheda o se fare una dichiarazione di lista, di coalizione che abbia però forma giuridica e sia vincolante per la stessa ammissione della candidatura. Questa formula va messa in costituzione.

**E quale rapporto deve esserci tra premier e parlamento?**

Io sto lavorando a questa formula. Il candidato premier che ha ottenuto il massimo dei consensi come collegamenti viene nominato primo ministro. Presenta al Parlamento i ministri che lui ha nominato e il programma. Se un quinto, un terzo degli eletti propone la sfiducia si passa alla votazione altrimenti inizia immediatamente a governare.

**E se nel corso della legislatura il rapporto fiduciario fra premier e Parlamento si incrina?**

Se il rapporto fiduciario viene meno, il premier può essere sostituito soltanto con una sfiducia costruttiva che provenga dalla sua stessa maggioranza. Che vuol dire sfiducia con designazione di nuovo primo ministro. E questo lo ammettiamo una sola volta nella legislatura. L'automatismo sfiducia-scioglimento ci sembra un'accelerazione di tutti i processi che può dar luogo ad elezioni a ripetizione. Per quanto riguarda il potere di scioglimento del premier pensiamo che egli possa chiedere al presidente della Repubblica lo scioglimento del Parlamento. Il Presidente decreta lo scioglimento se entro un periodo di tempo ragionevole, pensiamo quindici giorni, la Camera non indica un nuovo premier. E anche questo può avvenire una sola volta nella legislatura. Così rimangono all'interno del modello Westminster che gli studiosi chiamano di fusione dell'esecutivo con la maggioranza.

## L'ARTICOLO

Volontari e di leva  
Un mix per un esercito  
ragionevole e razionale

LIBERO GUALTIERI\*

**C**HE ESERCITO possiamo permetterci? Quante risorse possiamo destinare alle nostre forze armate? Non sempre di questo aspetto del problema si tiene conto, e così nascono proposte e si prospettano soluzioni del tutto slegate dal contesto della nostra finanza pubblica. C'è però un'altra domanda alla quale conviene rispondere ancora prima. Di quale esercito abbiamo bisogno? Quale uso dovremmo farne? Questo significa entrare in una valutazione non solo di politica militare, ma tenere conto del ruolo che il nostro paese dovrebbe svolgere nello scacchiere europeo e in quello mediterraneo, cioè delle linee della nostra politica estera e degli impegni associativi che abbiamo assunto.

Così quando si propone di mettere in campo tra cinque anni un esercito completamente professionale, ben addestrato e adeguatamente equipaggiato, ci dovrebbe essere anche detto a quale impiego lo si vorrebbe destinare.

La Francia la scelta dell'esercito di mestiere l'ha fatta nei mesi scorsi. La Gran Bretagna l'ha fatta da tempo. Si conoscono le ragioni che hanno portato a questo. Francia e Inghilterra operano a largo raggio nello scacchiere mondiale, hanno colonie, protettorati, alleanze e interessi da tutelare in zone lontane, necessitano di corpi di spedizione da muovere rapidamente e violentemente. La Francia tiene migliaia di suoi soldati in Africa e l'Inghilterra ha interessi in varie parti del mondo e drammatici problemi nella vicina Irlanda. Non bastavano più i reggimenti della Legione straniera o i corpi d'élite del Sas. Ma noi quali proiezioni esterne vediamo per le nostre forze armate? In quali zone del mondo abbiamo interessi da tutelare comportanti l'utilizzazione di contingenti militari? Certo, abbiamo l'obbligo di partecipare a qualche operazione «collettiva» di «peace-making», del tipo di quelle che ci hanno portato in Bosnia e, prima, in Somalia e in Mozambico. Per questo dobbiamo essere dotati di un contingente mobile, adeguatamente armato ed equipaggiato e fornito della capacità di trasferirsi rapidamente sul terreno di impiego. Si tratta però solo di poche migliaia di uomini.

Per le nostre esigenze abbiamo invece bisogno di una «forza di difesa», sufficientemente ampia da coprire l'intero territorio, sufficientemente addestrata all'uso degli armamenti e delle tecnologie proprie di un esercito moderno, sufficientemente flessibile per essere contemporaneamente la struttura portante di quella «forza di riserva» che il paese può essere costretto a mobilitare in particolari circostanze di pericolo.

**S**I COMPRENDE allora quale grave errore sarebbe quello di allontanare i giovani dal servizio militare, di rinunciare ad addestrare le aliquote destinate ai compiti territoriali e alla predisposizione della «riserva», di rinchiudersi in una struttura rigida ed esigente, non più «arruolata» ma «assunta».

Quello della durata della leva è un falso problema. Se ci sono le strutture in cui collocarlo, un buon soldato lo si addestra perfettamente anche in sei mesi. Quel che conta è avere sempre un flusso costante di uomini e la catena addestrativa-logistica-formativa entro cui farli transitare. Il sistema «misto» non è quindi la solita soluzione di compromesso, ma una scelta di fondo ragionata e razionale. Un «mix» di soldati di leva e di volontari è il modo più corretto per assicurare alle nostre forze armate la sufficiente capacità «offensiva» e quella, strutturale, più propriamente «difensiva».

Come è entrato nei modi di dire, abbiamo bisogno di un esercito «normale», vicino alla popolazione sul territorio, il meno distraente dai processi formativi dei giovani, di studio o di lavoro, senza tempi di ozio, senza quelle incombenze avvilenti come la guardia ai palazzi del potere, senza tanti berretti verdi, o rossi o gialli.

Se in questo si rimanesse fermi, potremmo affrontare con minori difficoltà il problema del servizio civile alternativo alla leva e quello, residuale, dell'evoluzione di coscienza.

\* presidente commissione Difesa del Senato

## DALLA PRIMA PAGINA

## La fase due

«presuntuoso e irrealizzabile» senza mai però assumersi l'onere di una proposta concreta.

Sì, grandi ambizioni, che per fortuna sono state comprese dalla maggior parte degli osservatori più attenti a differenza di chi non riesce a guardare al dovuto distacco e lungimiranza perché eccessivamente condizionato dal «noto» rispetto all'«ignoto» e dalle situazioni esistenti rispetto alle potenzialità future.

Ma si poteva, in materia di scuola, non essere ambiziosi? Evidentemente no dato che la nostra vera e unica ambizione è quella di dare al paese un sistema formativo più rispettoso della personalità in evoluzione dei bambini e dei ragazzi, in linea con gli standard europei per durata e cadenze, aggiornato nei contenuti e nelle metodologie

di insegnamento, più mirato a garantire l'ingresso nel mondo del lavoro. Insomma quella che si può definire la scuola giusta per il 2000.

Nei mesi scorsi avevo spiegato che i primi provvedimenti adottati erano tasselli di un mosaico, frammenti di un disegno, tappe di un lungo viaggio. Così la riforma della maturità, l'insegnamento esclusivo della storia contemporanea nelle ultime classi delle medie e delle superiori così, soprattutto il ddl sull'autonomia scolastica - all'esame del Parlamento - che pervade, con la sua ispirazione sburocratizzante e decentralizzatrice, tutte le iniziative di questo ministero.

Adesso, con la proposta di elevamento dell'obbligo scolastico da otto a dieci anni e di riforma dei

cicli scolastici, si manifesta appieno il generale disegno riformatore (che sarà completato con la revisione dei programmi e con la legge di parità) nel quale si inseriscono appunto in piena coerenza i provvedimenti finora adottati.

Stiamo cioè dimostrando che si può contemporaneamente «volare alto» immaginando e proponendo grandi riforme ma restare «con i piedi per terra» nel realizzarle, usando fin dove è possibile la via di provvedimenti amministrativi per non sovraccaricare ulteriormente il già faticoso processo di produzione legislativa; calibrando i tempi di attuazione; valutando bene le risorse necessarie e quelle via via disponibili; insomma l'esatto contrario del procedere per proclami che vanno ad alimentare fin troppo voluminosi «libri dei sogni».

La sinistra è giunta alla prova del governo dopo un'attesa durata quarant'anni. Vi è giunta forse attraversata da qualche residuo eccesso di impazienza; non avendo pienamente metabolizzato la cul-

tura riformista; non essendosi liberata fino in fondo dalla tentazione di dare ascolto alle sirene dell'organico, ai richiami dei cultori delle palingenesi impossibili.

Ma, qui ed ora, sta dimostrando di saper fare i conti con il proprio passato scommettendo tutto se stesso sul futuro che continua ad identificarsi col governo Prodi. Più che mai, dopo l'episodio della Stet è necessario sgombrare il campo della maggioranza dalle ambiguità di Rifondazione comunista con la quale si deve giungere ad un chiarimento, alla definizione dei provvedimenti sui quali concordare preventivamente l'assenso e il conseguente supporto parlamentare, senza tatticismi e infingimenti, assumendosi ognuno, fino in fondo, la propria responsabilità.

Più che mai, dobbiamo impegnarci perché si apra davvero, con la Bicamerale, la stagione delle riforme istituzionali senza le quali non potrebbe pienamente affermarsi la carica rinnovatrice della coalizione di governo.

Ma intanto è necessario che tut-

to l'Ulivo partecipi al dibattito aperto sulle riforme avviate a partire appunto da quelle della scuola, perché diventino patrimonio condiviso da tutte le sue componenti, perché divente ricchezza per tutti i cittadini.

E poi, è altrettanto - se non ancor più - necessario che tutte le forze politiche che ne fanno parte, anche con uno scatto di orgoglio, sappiano a loro volta «volare alto», superando le tentazioni sempre possibili del piccolo cabotaggio per condurre in porto, pur nella doverosa e necessaria ricchezza del confronto, in tempi ragionevolmente brevi, l'iter parlamentare del provvedimento. Per rispondere coi fatti all'aspro confronto in atto col Polo - mai da dimenticare né sottovalutare - ma ancor più per rispondere alle attese degli elettori, nei quali abbiamo accesso una nuova speranza e che ci hanno dato la loro fiducia e che giustamente non ci perdonerebbero un fallimento. Specie se dovesse dipendere da noi.

[Luigi Berlinguer]

## l'Unità

Direttore responsabile: Giuseppe Caldarola  
Condirettore: Piero Senocenti  
Vicedirettore: Marco Demarco (vicario)  
Giancarlo Bogetti  
Redattore capo centrale: Luciano Fontana  
Pietro Spataro (Ulivo 2)

"L'Arca Società Editrice de l'Unità S.p.a."

Presidente: Giovanni Lacerza

Consiglio d'Amministrazione:

Elisabetta Di Prisco, Marco Freda,  
Giovanni Lacerza, Simona Marchini,  
Renzo Marzella, Alfredo Melici, Gianroberto  
Claudio Nazzari, Raffaele Petrasci, Ignazio Rinesi,  
Francesco Riccio, Gianluigi Serantini

Consigliere delegato e Direttore generale:

Raffaele Petrasci

Vicedirettore generale:

Dalio Azzillino

Direttore editoriale:

Renzo Zullo

Direzione, redazione, amministrazione:

00187 Roma, Via dei Due Macelli 23 13

tel. 06 699961, telex 613461, fax 06 6783555

20124 Milano, via F. Casati 32, tel. 02 67721

Quotidiano del Pds

Stampa: Grafica del Pds, Roma, scz. come giornale murale nel registro del tribunale di Roma n. 4555



certificazione n. 3142 del 13/12/1996