



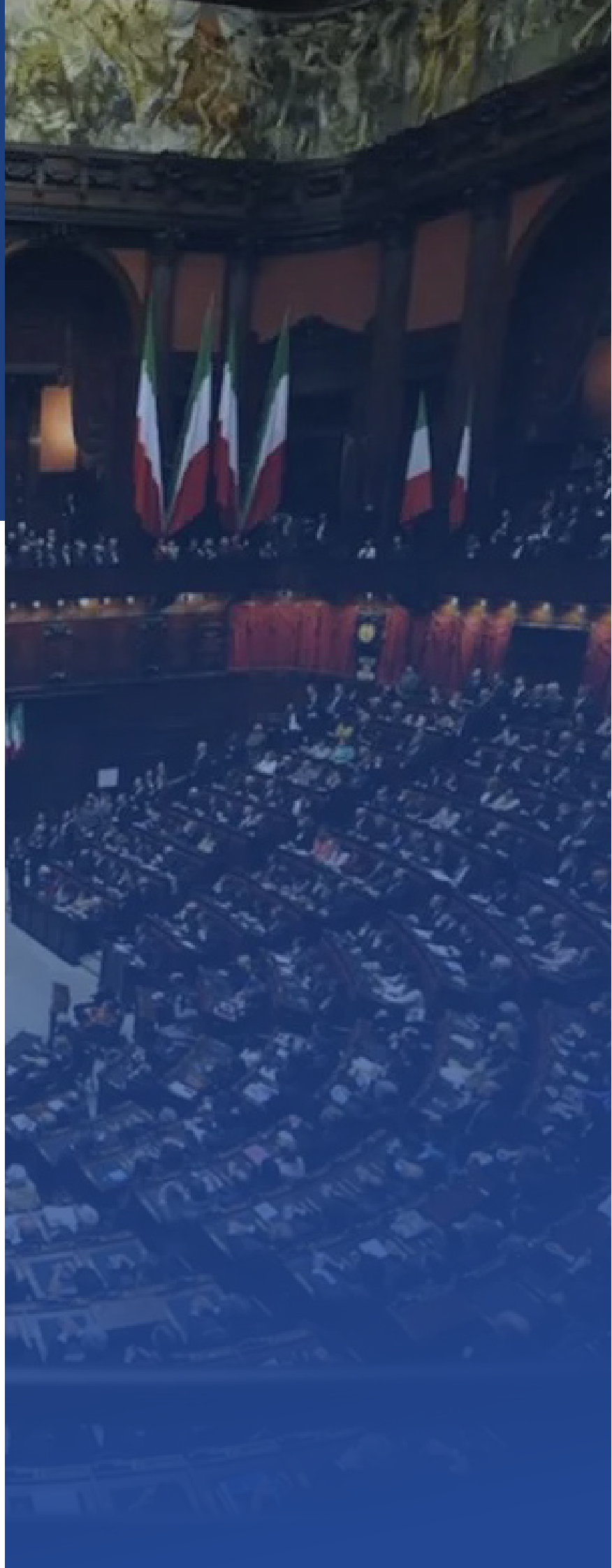
FONDAZIONE
TATARELLA

Dossier n. 10 / novembre 2022

LE SFIDE DEL GOVERNO PER RILANCIARE L'ITALIA

di Pasquale Ferraro,
Giacomo Canale,
Davide Gabriele,
e Enrico Ellero

nazionefutura.it
fondazionegiuseppetatarella.it



SINOSSI

Sono tante le sfide che attendono il nuovo esecutivo guidato da Giorgia Meloni, non solo per la particolare contingenza internazionale, fra guerra in Ucraina e conseguente crisi energetica, ma anche per le tante sfide interne che attendono il governo. Noi ne abbiamo scritto in questi anni, ponendo l'accento sullo stato delle nostre istituzioni, sulla crisi del parlamentarismo e sulla necessità di riformare la Repubblica rigenerandola con un Presidenzialismo che ripristini l'equilibrio dei poteri e definisca le funzioni e il ruolo del potere esecutivo. Negli ultimi mesi abbiamo analizzato l'epilogo funesto delle politiche dei no che hanno costretto il nostro paese a non sfruttare le proprie risorse energetiche e a non investire compiutamente nelle fonti energetiche in grado di garantire quell'autonomia necessaria. Spesso abbiamo sottolineato come la cultura conservatrice in Italia - troppo ghettizzata - da tempo ha costruito e meditato su un impostazione alternativa che ponesse l'accento sul rilancio della nostra identità, sui nostri valori e sulla nostra amata Strapaese, cuore e polmone delle nostre tradizioni. In questo Dossier abbiamo raccolto le riflessioni che il nostro Centro Studi ha pubblicato negli ultimi numeri, su tre temi che noi riteniamo decisivi per il paese: riforme istituzionali, energia, e cultura.

GLI AUTORI

Pasquale Ferraro è Giornalista Pubblicista e Direttore Editoriale di Nazione Futura. Laureato in Giurisprudenza alla LUMSA di Roma nel 2018, nel 2020 ha conseguito presso la LUISS Guido Carli di Roma il Master di II Livello in Diritto Penale d'Impresa. Nel 2018 è stato eletto Consigliere Comunale nel Comune di Curinga (Cz). Collabora con "il Giornale.it". Dal settembre 2019 al settembre 2021 ha scritto per "L'Occidentale Orientamento quotidiano" su temi di politica interna, estera e cultura, curando la rubrica domenicale di filosofia "Polémos".

Giacomo Canale è Consigliere della Corte costituzionale, già Ufficiale dell'esercito italiano, e dottore di ricerca in diritto pubblico. Cultore della materia di diritto costituzionale in diverse università. Si occupa di fonti del diritto, riserva di legge, forme di governo, libertà sindacale militare, processo costituzionale telematico, giustizia costituzionale e contrattualistica pubblica.

Davide Gabriele è Segretario Generale di Nazione Futura, laureato in Scienze Strategiche presso l'università di Torino e master di secondo livello in intelligence e security. Dirigente del Ministero della Difesa, ha partecipato alla missione di pace in Kosovo quale Deputy Team Leader del Liaison Monitoring Team e in numerose attività di Pubblica Sicurezza sul territorio nazionale. Specialista in Psychological Operations e Comunicazione Politica. Attualmente si occupa di Electronic Warfare.

Enrico Ellero è membro del Coordinamento nazionale di Nazione Futura e Responsabile territoriale di Venezia. Laureato in Economia e Finanza all'Università Bocconi e in Scienze Politiche e di Governo all'Università di Milano, lavora nel mondo della consulenza manageriale in ambito Government & Public Sector. Appassionato di politica e sicurezza internazionale, ha conseguito un diploma in Geopolitica e Sicurezza Globale all'ISPI e ha pubblicato diversi articoli su tematiche di attualità internazionale.

1. INTRODUZIONE

di Pasquale Ferraro

“Il Vero Conservatore ha rispetto piuttosto per il tempo che per lo spazio, e tiene conto della qualità piuttosto che della quantità. Non disprezza le cognizioni, ma sa che non hanno valore senza i principii. Sa andare all’indietro perché, per andare avanti, bisogna qualche volta arretrare per prender meglio la spinta”.

Giuseppe Prezzolini ¹

Il governo guidato da Giorgia Meloni ha prestato giuramento davanti al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella inaugurando sotto molti punti di vista una rivoluzione nel panorama politico italiano. Quello insediatosi il 22 ottobre sarà il primo governo guidato da una donna, ma soprattutto il primo esecutivo a guida conservatrice della storia repubblicana. Forse l’unico precedente paragonabile è quello di Bettino Craxi che nel 1983 divenne il primo Presidente del Consiglio socialista. Il nuovo esecutivo avrà dinanzi a se forse uno dei momenti più complessi della storia repubblicana, e sicurante la fase più difficile dal dopoguerra: crisi energetica, conseguenza della guerra in Ucraina e venti di guerra più profondi che si alzano da più parti, indici di quei solchi che sono stati spinti a profondità estremamente laceranti, fanno percepire quale dovrà essere la fermezza del nuovo esecutivo in politica estera. L’Italia tornerà ad essere l’alfiere atlantico nel cuore dell’Europa, un ponte tra paesi dell’est - in prima fila per contenere l’espansionismo imperialistico russo - come la Polonia e i paesi dell’Ovest, spesso considerati da Washington troppo autonomi. La debolezza interna del Regno Unito - il paese più esposto nel conflitto in Ucraina - il sospetto verso la Germania portano inevitabilmente l’attenzione del Dipartimento di Stato Usa verso la Meloni e il governo italiano.

Non è un mistero che gli Stati Uniti apprezzino lo spirito da europeismo contenuto dei conservatori italiani e l’atlantismo costante (non dimentichiamo che l’Italia dei governi Berlusconi si impegnò sia in Afghanistan che in Iraq) nonostante alcune campagne di stampa mirante a ledere quest’immagine che traspare bene oltre oceano.

Ora si apre la partita vera, in cui l’Italia dovrà riaprire molti dossier sottovalutati dagli ultimi governi, tutti affetti da quello che storicamente è stato definito “il complesso di Adua” e che su Nazione Futura abbiamo più volte messo in luce come un limite per le legittime ambizioni e gli interessi del nostro paese. Anche su questo punto il nuovo governo sarà chiamato ad agire subito con segnali netti, forti e chiari a tutte le cancellerie. Tanto nella vecchia Europa quanto al di fuori di essa dovrà essere recepito un messaggio politico inequivocabile: l’Italia è tornata. Dobbiamo ripartire da quel 2011, anche se tutto in questi dieci anni è mutato, si è fatto più caotico, complesso e sulla scena di quello che un tempo era il nostro scacchiere si sono palesati molti più attori internazionali, con visioni diametralmente opposte e di forze talvolta impari, almeno sulla carta.

1. G. Prezzolini, *Manifesto dei Conservatori*, Edizioni di storia e letteratura, 2014.

Gli ultimi dieci anni sono stati quasi interamente caratterizzati da un ripiegamento generale da tutti gli scenari in cui per più di un secolo siamo stati impegnati, per via di quella che noi abbiamo definito più volte come l'assenza di visione e il timore per il rischio, ma anche e soprattutto per via della mancanza di amor di Patria. Ed è qui che il nuovo governo dovrà realizzare una vera e propria rivoluzione copernicana, già percepibile dalle ridenominazioni di alcuni dicasteri, che modifichi una propensione all' "Italiotta" che è stata lungamente una macchia sulla nostra vita politica. Del resto finché penseremo in piccolo, resteremo piccoli, perché l'italianità o è sinonimo di visionarietà o non è. In politica bisogna essere realisti, pragmatici, particolarmente in politica estera, ma non si può essere né remissivi né titubanti. Questo rinnovamento in politica estera passa attraverso nuove e innovative politiche energetiche, dal Nucleare, al Petrolio, alle risorse nell'Adriatico, finora volutamente non sfruttate dai governi sedicenti ambientalisti, gli stessi che poi deturpavano il panorama paesaggistico con l'eolico selvaggio e improduttivo, visibile sotto gli occhi di tutti.

Lo stesso impulso "rivoluzionario" dovrà essere impiegato nella riforma della Repubblica, una Nazione è forte se le sue istituzioni sono forti e una democrazia è solida se le istituzioni democratiche sono salde ed i poteri sono equilibrati. Il nostro sistema istituzionale ha presentato vari segni di squilibrio, evidenti nelle difficoltà nel funzionamento delle nostre istituzioni anche e soprattutto per il mutato assetto politico. Il potere esecutivo opera - non nascondiamolo - in una nebulosa patina di appiattimento delle funzioni del parlamento, sempre più esautorato dal suo ruolo, come dimostra l'aumento della decretazione d'urgenza e delle "leggi delega" con cui il parlamento abdica alla sua funzione. La difficoltà più evidente si è cristallizzata nel corso dell'elezione del Presidente della Repubblica dove il sistema politico è stato posto alle strette tanto da un'opinione pubblica che non comprende un sistema definito quasi con eufemismo "bizantino" e un metodo da conclave ormai incomprensibile.

La stessa seconda parte della Costituzione non è più in grado di garantire l'efficienza delle nostre istituzioni, risuonano più che mai profetiche le parole critiche di Pietro Calamandrei all'Assemblea Costituente nel 1947.

Qui il governo dovrà agire con decisione, ma coinvolgendo democraticamente tutte le forze politiche responsabili, ma anche se necessario un'Assemblea Costituente eletta a tempo determinato (es. un biennio) per lavorare alla riforma della Seconda parte della Costituzione, perché sia chiaro l'Italia e il governo non possono permettersi una riforma non compresa e di conseguenza bocciata in un eventuale referendum. La materia Costituzionale è ostica e sfocia in tecnicismi non sempre comprensibili da un popolo come quello italiano al limite dello sconforto e distante dalla politica. I referendum sulla giustizia ne hanno dato plastica dimostrazione. Si tratta di una sfida ostica, storica, su cui tutti precedentemente hanno fallito e che però lo ripetiamo non può più essere rinviata.

Una promessa elettorale certo, ma soprattutto una necessità per la Nazione.

L'inversione di marcia non potrà non riguardare anche la cultura, intesa nella sua ampia pluralità e soprattutto multidisciplinarietà, che dovrà coincidere con una rinnovata visione dell'identità culturale del nostro paese. Troppo spesso le politiche culturali sono state oggetto di campagne di corto respiro, ripiegando su strategie fallimentari e improduttive. Qui si dovrà attuare - e le premesse ci sono tutte - quel binomio conservatore *custodire e costruire* in cui alla conservazione del nostro immenso patrimonio segua l'investimento che valorizzi la

“ricchezza” e le risorse umane in grado di produrre cultura e di ritornare ad essere oggi nel XXI secolo produttori di cultura, sui bellezza, simbolo di quel Made in Italy che rappresenta l’immagine di successo dell’Italianità.

Dovrà anche essere implementata la pluralità fra gli enti produttori di cultura troppo spesso pendenti esclusivamente a sinistra, minando le basi di un corretto e democratico dibattito culturale. Ma la vera grande sfida sarà quella di bloccare la crescente tendenza alla “cancel culture” che si è abbattuta sulla società occidentale come un’infezione erosiva, un dramma che ha colpito il mondo della cultura, i pensatori, gli artisti, minando la libertà di espressione che è la base fondamentale di una cultura libera e plurale. L’Italia è il simbolo della cultura e della civiltà, l’erede di due grandi tradizioni millenarie ed è da noi “culla della civiltà” che deve partire una risposta forte alle derive del nostro tempo.

2. LE RIFORME ISTITUZIONALI URGENTI CHE NON POSSONO PIÙ ESSERE RINVIATE

di Pasquale Ferraro

2.1 La riforma necessaria: l’Italia e la svolta semipresidenzialista (pubblicato su *Nazione Futura* n. 16)

La crisi istituzionale che investe il nostro paese non è materia dell’oggi, ma una condizione che ormai si trascina da decenni, e almeno da un trentennio è entrata nella sua fase acuta. Di certo ad una involuzione così rapida ha contribuito il crollo del sistema politico che dal 1946 fino al 1992 ha prima costruito e poi guidato la prima stagione dell’Italia repubblicana. Molto si è scritto e altrettanto si è detto sulle particolari condizioni politiche, storiche e geopolitiche che hanno accompagnato il primo quarantennio della repubblica italiana: la guerra fredda, l’Italia paese di confine fra i due blocchi, la presenza del più grande partito comunista dell’Europa occidentale, per non parlare della scelta - suicida - del Partito Socialista Italiano di aderire al Fronte Popolare nel 1948² facendosi inghiottire dal Partito comunista, e dando origine all’anomalia italiana, un paese in cui non era ipotizzabile alcuna alternativa di governo alla Democrazia Cristiana. Un limite di non poca rilevanza nella saldatura storica del sistema democratico e del confronto politico, soprattutto a seguito dei mutamenti non solo della società italiana, ma degli stessi assetti internazionali, prima determinanti per un certo equilibrio insindacabile, che vedeva nella Dc il perno degli esecutivi e nel Partito Comunista l’incarnazione del concetto di opposizione perenne.

Questo schema iniziò a vacillare negli anni ’80, non solo per un radicale cambiamento nella percezione politica, in un desiderio di cambiamento profondo inaugurato non solo dalla

2. Alle elezioni politiche del 1948 il Partito Socialista Italiano aderì al Fronte Democratico Popolare, appiattendosi alle posizioni del Partito Comunista, contrariamente a quanto avvenuto negli altri paesi occidentali. In Francia in primis dove i socialisti optarono per la via riformista, isolando e distaccandosi dalla radicalizzazione comunista e filosovietica.

nuova guida socialista di Bettino Craxi, ma anche perché si andava attenuando quel clima del sospetto, quel limite verso l'atro, quel timore costante che dal 1948 a tutti gli anni sessanta accompagnò il districarsi della vita politica nel nostro paese.

Non è un caso che è del 1979 la prima proposta politica su una riforma istituzionale che andasse verso una ridefinizione delle figure e dei compiti del Presidente della Repubblica e ad una definizione marcata di quelli del Presidente del Consiglio, e quindi ad una revisione totale del potere esecutivo, rimasto vittima mutila dai veti incrociati dell'Assemblea Costituente. Nel dibattito della seconda sottocommissione il tema fu al centro di un profondo scambio di opinioni che vide fra i più fervidi sostenitori del Presidenzialismo il gruppo azionista guidato autorevolmente da quel fine giurista che fu Piero Calamandrei³, il quale con l'acutezza che gli fu sempre propria - dote non comune ma ai tempi molto più diffusa di oggi - ravvisò nella forma presidenziale una garanzia per la stabilità del paese: alla memoria della classe politica di allora vi era l'instabilità, e la gracilità degli esecutivi e delle maggioranze in età statutaria, che con la venuta meno della monarchia, quale perno di sistema rischiava di riproporsi con esiti ben più drammatici. Nel gioco di veti e paure che contraddistinsero l'azione dei padri costituenti e la radicalizzazione dei blocchi si optò sempre per le scelte di compromesso e soprattutto con l'idea di togliere strumenti al potere esecutivo nel caso questi fosse caduto nelle mani dell'avversario/nemico. Una scelta comprensibile nel gioco delle parti di allora e soprattutto nella sottile linea che separava l'interesse politico da quello geopolitico e internazionale. L'anomalia italiana che nasce nelle sale di Palazzo Barberini quel 5 gennaio del 1947⁴, non si è mai del tutto risanata o forse in parte solo con l'azione della corrente autonomista del Psi e la salita alla segreteria di Craxi che modificò l'orizzonte della sinistra riformista. Allora i timori della Democrazia Cristiana non consentirono di portare avanti una seria, attenta e lucida riforma delle istituzioni e una totale revisione della struttura, dei compiti e della funzione del potere esecutivo. Solo il Movimento Sociale Italiano oltre ai socialisti si dichiarò con il segretario Giorgio Almirante convintamente a favore di una riforma in senso presidenziale.

Il crollo della c.d. prima repubblica e la fine di quel "sistema dei partiti" su cui piaccia o no si reggeva il sistema parlamentare ha condotto verso l'inesorabile sfaldamento degli equilibri, attenuato nel ventennio successivo dal sistema bipolare, nel solco di un'altra tradizione quella della riforma in senso materiale della costituzione attraverso le leggi elettorali, una cura solo temporanea, ma non salvifica, perché non parliamo più di partiti forti, granitici, ma per la maggior parte di listoni elettorali leaderistici e liquidi, dunque non in grado di reggere un sistema istituzionale fondato sulla centralità delle maggioranze parlamentari. La fine del bipolarismo ha portato al definitivo sfaldamento degli equilibri, ma negli ultimi tentativi di

3. P. Calamandrei (1889-1956) politico, giurista, accademico italiano, e fondatore del Partito d'Azione, membro dell'Assemblea Costituente fu il più tenace sostenitore del Presidenzialismo durante i lavori della seconda sottocommissione.

4. Il 5 gennaio 1947 la scissione di "Palazzo Barberini, sancì la crisi del Partito Socialista con la fuoriuscita degli esponenti vicini al numero due del partito, l'on Giuseppe Saragat e la nascita di quello poi sarebbe divenuto il Partito Socialista dei lavoratori italiani e poi Partito Social Democratico., anti-comunista e filoamericano, una spaccatura che provocò la spaccatura del secondo partito italiano ed arginò a sinistra al Partito Comunista.

riforma - tutti falliti - e di cui solo due sono approdati al voto referendario, con esiti negativi, nessuno si è posto nell'ottica di una seria riforma presidenzialista.

Forse ora alla luce della sempre più crescente difficoltà di costruire maggioranze certe per la formazione dei governi, ed anche per l'imbarazzante incapacità di arrivare all'elezione del Presidente della Repubblica, come i nostri giorni hanno ampiamente dimostrato e reiterato si è giunti alla maturità politica necessaria per il superamento di quei veti che conducono alla svolta in senso semipresidenziale della nostra repubblica.

Il sistema politico e istituzionale si trova in una fase di degenerazione e delegittimazione agli occhi dei cittadini, non solo perché non è in grado di gestire le c.d. "situazioni di crisi", ma non è in grado di fornire una visione costruttiva e equilibrata e stabile delle stesse istituzioni. Ciò che prima si è pensato potesse essere rinviabile, oggi non lo è più. Il risultato che ha portato nel giro degli ultimi otto anni alla rielezione di due Presidenti uscenti (Napolitano 2013 - Mattarella 2022), contro ogni consuetudine e con una certa estrema interpretazione delle norme costituzionali, porta inevitabilmente all'urgenza di mettere mano alla Costituzione e di risolvere quel vulnus storico che ci siamo trascinati dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana, e che oggi è arrivato ad un punto di non ritorno. La nostra costituzione ci detta la cornice entro al quale muoverci che è quella dell'art. 138.

Ora non rimane che raccogliere le idee ed iniziare una discussione seria ed attenta, che porti ad una proposta condivisa per la riforma del potere esecutivo.

La natura degli equilibri propri al nostro sistema rende complessa e difficilmente realizzabile la prospettiva di un presidenzialismo all'americana, in cui tutto il potere esecutivo si concentri nella figura del Presidente (Capo dello Stato e Capo del Governo) e in cui il governo assuma le fattezze di un gabinetto del Presidente, totalmente slegato dal rapporto fiduciario con le camere e dunque con l'anima del potere legislativo.

Per tali motivi ed anche per garantire un transizione consapevole e lineare che la prospettiva di una riforma semipresidenziale sul modello della costituzione francese del 1958⁵, con le dovute particolarità che il nostro sistema impone, appare come l'evoluzione migliore e l'uscita più sicura dal parlamentarismo impantanato dalla liquidità del sistema politico e dalla lentezza dei tempi parlamentari. Non è un caso che l'azione legislativa autonoma del parlamento è andata oramai totalmente appiattendosi sull'iniziativa del governo (decreti legge, legge delega e decreto legislativo), con un mero controllo "a monte" o "a valle" a seconda dell'atto normativo, ma pur sempre delegato alla volontà dell'esecutivo. Una riforma in senso semipresidenziale non può essere intesa come la mera modifica delle modalità elettive del Presidente della Repubblica disciplinate dagli artt. 83-84 Cost, ma il raggiungimento dello scopo di risanamento e rigenerazione dello spirito repubblicano può avvenire solo attraverso una revisione totale dei "Titolo II" e del "Titolo III" della "Parte Seconda" della nostra Costituzione. La riforma del ruolo e della funzione del Presidente della Repubblica e del Governo sono indivisibili al fine di garantire una riforma che apporti e risani i limiti

5. La costituzione francese che sancì la nascita della Quinta Repubblica fu promulgata il 4 ottobre 1958, voluta dal Generale De Gaulle, chiamato dirimere la crisi politica in seno alle istituzioni parlamentari della Quarta Repubblica sorta nel 1946. La nuova costituzione si caratterizzò per la sua impronta semipresidenziale, e ponendo così un argine alla deriva parlamentarista, ma tutelando e le prerogative delle Camere e dunque del potere legislativo.

dell'attuale disciplina costituzionale. Il Presidente della Repubblica che non deve più essere esclusivamente un garante e un mero "notaio", e non deve neppure configurare le proprie funzioni in base alla c.d. "fisarmonica" che appare oramai assai eccessivamente dilatata nell'ottica di un sistema parlamentare, ma deve far coesistere il ruolo di garante e di Capo dello Stato con quello di guida del governo, seppur temperando tale funzione con un Primo Ministro suo fiduciario e di un governo da egli incaricato e inviato alle Camere per ottenere la fiducia. Qui si potrebbe inoltre modificare l'art 94 Cost. facendo sì che il governo ottenga la fiducia dal Parlamento riunito in seduta comune⁶, facendo così rientrare la fiducia fra i "i casi previsti dalla Costituzione", impedendo che si ripetano i non rari casi in cui un esecutivo per via anche delle rocambolesche quanto capziose leggi elettorali sia azzoppato in una delle due camere pur avendo una solida maggioranza nell'altra. Riuscendo così a garantire una stabilità di governo che tenga conto della volontà espressa dagli elettori e un Parlamento più rapido nelle sue deliberazioni.

Il Presidente della Repubblica rivestito anche del ruolo di guida e guardiano dell'azione di governo sarà dunque legittimato da un voto popolare che ne salderà la legittimità dinanzi alle Camere e la sua persona non potrà essere oggetto di alcun rapporto fiduciario con il parlamento, rapporto che riguarderà esclusivamente il governo che il Presidente presenterà al parlamento direttamente o tramite il Primo Ministro.

Non si può escludere e del resto l'esperienza francese ne è prova il caso in cui si verifichi la c.d. "coabitazione"⁷ e cioè che il Presidente della Repubblica e maggioranza parlamentare siano espressione di forze politiche diverse, ed è qui che il sistema si dimostrerà il grado di conciliare la fiducia espressa dagli elettori al Presidente della Repubblica con quella che lo stesso corpo elettorale avrà concesso ad un partito o coalizione diversa da quella del Capo dello Stato. Ed in questo caso che il Presidente sarà chiamato alla responsabilità di presiedere e guidare un esecutivo con posizioni divergenti e dunque ad utilizzare quel rapporto fiduciario con il corpo elettorale come garanzia della propria azione. Si tratta di casi rari, che possono essere prevenuti o contemplati nella previsione di una legge elettorale, considerando che è conveniente come nell'esperienza francese mantenere i due momenti elettorali distinti ma consequenziali, così da garantire la massima compattezza istituzionale, altro sistema preventivo sempre seguendo il modello francese potrebbe essere quello di modificare a cinque anni la durata del mandato del Presidente della Repubblica.

Il momento è proficuo e la necessità riformatrice impellente, poiché ci troviamo dinanzi ad una crisi istituzionale profonda che non può più essere nascosta o evitata per timori, paure o convenienze politiche. Le ultime traumatiche vicende quirinalizie devono essere il motore e fungere da carburante motivazionale per compiere un passo storico ma decisivo. Il momento di rigenerare la Repubblica, le istituzioni repubblicane, la politica stessa è giunto, non si può più

6. Le Camere si riuniscono già in seduta comune secondo quanto disciplinato dall'Art. 55 comma 2 Cost., che recita " *Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione*". I casi suddetti sono: l'elezione dei cinque giudici della Corte Costituzionale, l'elezione di un terzo dei membri del CSM e la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica.

7. Nell'esperienza della Quinta Repubblica francese la coabitazione si è verificata ben tre volte, ed è al fine di prevenire tale evenienza che si è optato per il " *quinquennat*" portando da sette a cinque la durata dei mandati presidenziali, da allora non si è più verificata tale condizione politica.

rimandare, questo è il momento di agire, di salvare la Repubblica, di rianimare le istituzioni e di andare incontro alla volontà del paese e alle necessità della storia.

2.2 Quella nuova stagione costituente necessaria per ricostruire la Repubblica e salvare l'Italia

(articolo pubblicato su Nazione Futura n. 18)

“Prima di tutto il Vero Conservatore si guarderà bene dal confondersi con i reazionari, i retrogradi, i tradizionalisti, i nostalgici; perché il Vero Conservatore intende «continuare mantenendo», e non tornare indietro e rifare esperienze fallite. Il Vero C.osservatore sa che a problemi nuovi occorrono risposte nuove, ispirate a principii permanenti”.

Giuseppe Prezolini

Non è raro nel dibattito politico, soprattutto nei mille rivoli di una campagna elettorale - particolarmente in questa - ascoltare appelli in difesa della democrazia dal pericolo di una deriva autoritaria, dal vento “illiberale” che a detta di molti intellettuali e giornalisti rigorosamente di sinistra, arriva trionfante da est. La cosa al quanto buffa, per non dire drammatica, è al contrario la sordità che essi - gli autoproclamati difensori della democrazia liberale - manifestano nei riguardi dello stato in cui versano le nostre istituzioni e soprattutto lo stadio comatoso che attraversa il sistema parlamentare. Lo abbiamo osservato peggiorare, entrare in una costante parabola discendente, nonostante ciò, i professionisti dell’ovvio, i gendarmi della “democrazia” negano l’evidenza.

I progressisti non hanno fatto alcuna menzione nel loro programma elettorale di un tema cruciale come le riforme costituzionali, una riforma non solo necessaria, ma oggi non più rinviabile. L’ultima elezione del Presidente della Repubblica è stata il vero campanello d’allarme, un punto di non ritorno verso cui un legislatore consapevole dovrebbe - il condizionale è d’obbligo - mostrare attenzione, captarne il ritmo drammatico e attivarsi per affrontare prioritariamente la questione.

Il centrodestra ne ha fatto un cavallo di battaglia - in verità lo è da sempre - lo ha posto al centro del proprio programma e ne farà sicuramente, qualora dovesse ottenere la maggioranza paventata dai sondaggi alle elezioni del 25 settembre, il fulcro dell’azione del nuovo governo.

Anche il centro liberal-democratico del duo Calenda-Renzi si è posto la questione, archiviando il Presidenzialismo paventato inizialmente, con un più cauto e tenute “Premierato”, con annessa attribuzione del voto di fiducia a camere congiunte, una riforma intermedia, non certo di rottura, e più accettabile nella mente dei proponenti da quella selva oscura di figure che si levano ogni qual volta si paventa l’intenzione di mettere mani alla carta costituzionale.

Il nostro però - la storia lo insegna - non è una paese adatto alle mezze misure, alle toppe, alle ricette di corto respiro, che si concludono generalmente in un nulla di fatto.

Il Presidenzialismo non è soltanto una battaglia ideologica, ma l’unica via d’uscita dalla crisi di sistema in cui il nostro paese è incuneato. La politica ha nascosto per troppo tempo la polvere sotto il tappeto, rinviando la soluzione, evitando la discussione o propendo soluzioni fiacche e inutili, non al fine di migliorare, ma con il rischio di un peggioramento, come l’ultimo

tentativo di riforma dell'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi: riforma, va rammentato, che non affrontava alcuno dei temi centrali di quella che è una crisi di sistema, ma che nessuno ha il coraggio di definirla per ciò che è.

Su tutto ciò la sinistra tace, e la ragione di questo silenzio sono ben chiare e visibili; in un sistema come il nostro - attuale - sempre più caotico, reso costantemente più astruso dalle continue riforme elettorali, confezionate spesso ad arte, in questo magma indistinto, nel susseguirsi continuo delle crisi di maggioranza la sinistra (il partito democratico), grazie anche alle alchimie proprie dei sistemi parlamentari, da dieci anni siede al governo senza aver mai ottenuto con la propria coalizione i voti per governare. L'affermazione di un nuovo sistema "costituzionale" e la modifica della forma di governo, vista da sinistra, provocherebbe non poche difficoltà ad una salita al governo senza un passaggio risolutivo - come democrazia imporrebbe - dalle urne, quale unica via per governare ed affermare la propria agenda. Ma una democrazia non può vagare nelle nebulose di un partito e di un'area che per un mero e cinico calcolo politico, nega con insistenza la crisi sistemica nella quale versa il nostro paese.

La riforma presidenziale o semipresidenziale non si limita alla modifica delle modalità elettive del Capo dello Stato, ma significa riformare integralmente la parte seconda della nostra Costituzione. Ciò vuol dire - cosa non da poco - entrare nelle viscere, muoversi nella carne viva di un sistema indebolito da un negazionismo perenne e ideologico che ha impedito ogni tentativo di riassorbire o bloccare l'iniezione che in esso si è propagata. Riformare la costituzione significa gettare nuova linfa in un sistema politico percepito come distaccato e inefficace, ponendo de relato la parola fine alla sequela infinita di "instabilità" degli esecutivi che fatto salvo per poche eccezioni è stata l'unico elemento - purtroppo - di continuità dal 17 marzo 1861 ad oggi.

In un certo senso la Costituzione repubblicana ha ereditato alcuni degli elementi peggiori del sistema statutario ai tempi i cui sedevano ancora sul trono i Savoia. Allora quegli elementi negativi furono consapevolmente posti dai redattori dello Statuto del 1848, al fine di tutelare l'istituzione monarchica, rendendo accettabile ad un sovrano come Carlo Alberto, una carta che fino all'ultimo istante che precedette la firma non fu intenzionato né firmare né a concedere.

Nell'azione collettiva dei padri costituenti al contrario, come si evince dai lavori preparatori della seconda sottocommissione, i limiti, le debolezze furono il frutto di una complessa consequenzialità di vari fattori, tra cui il timore di una eccessiva concentrazione di forza politica nel potere esecutivo - si usciva allora dal ventennio fascista - ma soprattutto dalla volontà di ponderare la forza del potere esecutivo nell'ottica di una rigida contrapposizione delle parti, incerte - allora - sugli esiti elettorali futuri. Fu questa la preoccupazione che dominò tanto i costituenti democristiani, quanto quelli delle sinistre socialista e comunista. Unica voce dissonante dalla comune sinfonia dei partiti di massa fu quella del grande giurista - non fu un caso - Piero Calamandrei, il quale pose già allora l'attenzione sugli elementi di instabilità verso cui conduceva "il parlamentarismo". La voce del Partito d'Azione fu l'unica eccezione fra i costituenti, ma le parole di Calamandrei furono profetiche e la stessa Democrazia Cristiana prima e i socialisti poi ne coglieranno a proprie spese la lungimiranza.

Più volte si è palesata la prospettiva di riformare la nostra carta Costituzionale, e il tema di fondo è sempre stato il medesimo, la ridefinizione dei paradigmi del potere esecutivo. Ma dopo discussioni, e bicamerali il tutto si è sempre concluso in un nulla di fatto, figlio delle

contrapposizioni, dei calcoli cinici e soprattutto di una politica affetta da cecità ideologica che spesso non è stata in grado di guardare oltre il proprio naso, non capendo che la forza di una democrazia non risiede negli slogan, ma nelle proprie istituzioni. Lo insegna Polibio, lo spiega Aristotele nella sua "Politica". La negazione di un fenomeno debilitante è la cosa peggiore, il compito del legislatore, della classe politica è salvaguardare la democrazia, anche se ciò richiede mutamenti, resi necessari dalla storia di quelle stesse istituzioni, dall'esperienza e dal sommarsi degli episodi - e qui non mancano - in cui le crepe hanno mostrato la loro ampiezza. Una riforma che deve inevitabilmente condensare una totale ridefinizione degli equilibri fra i poteri (legislativo - esecutivo - giudiziario) che passa per una ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica come Capo dello Stato e Capo del governo.

Un ruolo che ovviamente pone necessariamente la necessità di rivedere alcune attuali prerogative del Presidente della Repubblica e dello stesso Presidente del Consiglio dei Ministri. Sia che si opti per un Presidenzialismo all'americana, estraneo al panorama dell'esperienza costituzionale europea, sia - cosa più ovvia- che si vada verso un semipresidenzialismo sul modello francese. Sistema che si presta a riassorbire con facilità e naturalezza un sistema parlamentare agonizzate, come del resto lo era quello della IV Repubblica francese, agonizzate e costretto all'immobilismo figlio della rigida contrapposizione politica. Certo poi ad incidere sulla crisi di un sistema ci sono i fattori esterni, in quel caso fu l'Algeria, e la disgregazione dell'Impero, per noi è la crisi sistemica interna e l'impossibilità di produrre soluzioni politiche alle varie crisi, che non passino per la chiamata salvifica del Cincinnato di turno.

La c.d. Seconda Repubblica nasce con un difetto, quello di essere ancora e comunque la prosecuzione della prima senza però l'elemento cardine su cui la funzionalità della repubblica si è retta dal 1946 al 1993, i partiti.

I vecchi partiti, forze politiche rigide, animate da una stretta osservanza interna delle regole, sono stati il motore del sistema, fungendo da anestetico ogni qual volta si presentarono all'orizzonte segnali di crisi "sistemica", la fine di quel modello organizzativo, la dissoluzione di quelle fucine di classe politica, il crollo di quegli equilibri ha reso ingestibile un sistema che su di essi era stato cucito. Si è cercato di intervenire come si suol dire con le "riforme materiali" della costituzione attraverso le leggi elettorali, finendo col peggiorare la condizione delle nostre istituzioni, passando per una grave alterazione del rapporto fra elettore ed eletto, con le ultime leggi elettorali varate, tra cui l'attuale. Su questo la Corte Costituzionale si esprime con chiarezza in quella storica sentenza la n. 1 del 2014 con la quale cassò il c.d. "Porcellum". Su questo aspetto la politica è stata sorda, finendo per mantenere seppur in forme mitigate lo stesso grado di "alterazione", lasciando alle segreterie di partito la scelta dei candidati e in base alla formulazione delle liste anche degli eletti.

Non può essere considerato normale, che la legge elettorale venga riformata con la frequenza a cui abbiamo assistito nell'ultimo trentennio, sintomo di un problema profondo che si tenta di risolvere nel modo, più rapido, semplice e comodo. Dal 1994 ad oggi si sono susseguiti il mattarellum, - l'unica legge elettorale che abbia funzionato - il porcellum, il consultellum, l'Italicum (solo per la Camera e naufragato con il referendum di Renzi), e dulcis in fundo il rosattellum. Chiaramente siamo dinanzi ad una situazione oramai protratta all'estremo.

Il prossimo governo se sarà di centrodestra dovrà mettere subito in campo un'azione riformatrice, scegliere il metodo, coinvolgere tutte le forze politiche, senza però farsi trascinare

nella sequela infinita di veti e contro veti che hanno già impedito al nostro paese di uscire dalle secche nelle quali si trova. Il Presidenzialismo non è solo la via maestra, ma l'unica via d'uscita, l'unica riforma che possa ripristinare la piena funzionalità alle istituzioni e ricostruire il rapporto - in crisi - fra i cittadini e le istituzioni. La nuova "Repubblica" dovrà sorgere nel segno di un cambiamento radicale dei propositi, sulla costruzione di un "patto" implicito in cui i cittadini tornino protagonisti nel funzionamento della rappresentanza.

Finita la campagna elettorale, anche i centristi capiranno - si spera - l'importanza di una riforma che è alla base - più di quanto si pensi - del rilancio politico del nostro paese, non solo in termini economici e di credibilità, ma su un terreno che è quello della percezione delle istituzioni all'interno dei nostri confini nazionali. Una repubblica debole, produce una politica debole, uno stato debole, è uno stato in balia di onde e tempeste storiche, tempeste che lambiscono con frequenza le nostre coste politiche. Su questa riforma ci si gioca tutto, per i conservatori e per Nazione Futura è stato ed è più di un mantra, la più importante delle battaglie politiche, l'occasione per invertire la rotta, e strappare il veliero Italia dalla deriva nella quale lo stallo attuale - figlio del negazionismo - lo ha portato. I dubbi sono legittimi, i timori anche, riformare una Costituzione non è cosa da fare a cuor leggero, è un passaggio storico che pone in essere una certa solennità, ma che affonda le ragioni in un'obiettiva analisi e nel dovere della politica di produrre soluzioni. Una democrazia malata non si cura con le fiaccolate o con gli appelli, ma con le azioni concrete. Il compito del prossimo governo se sarà un governo conservatore, dovrà essere quello di farsi carico di questa pesante, ma storica responsabilità. Sarà dura, ne siamo consapevoli, non sarà breve - oltre i tempi tecnici imposti dalla stessa Costituzione - ci saranno altre e più immediate sfide cui sarà chiamato il prossimo esecutivo: guerra, PNRR e crisi energetica in testa, ma questa legislatura avrà un senso se sarà in grado di trasformarsi in una legislatura "costituente", altrimenti qualora il "parlamento" e il governo ritengano di non essere in grado di affrontare questa attività legislativa, sarà legittimo far seguito all'elezione di un'assemblea costituente eletta per un lasso di tempo definito, che comunque non potrà eccedere un triennio, per elaborare prima della scadenza naturale della legislatura la riforma della parte seconda della Costituzione. Alla riforma del potere esecutivo, dei ruoli e funzioni del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e del governo, quale organo collegiale, dovrà inevitabilmente collegarsi una riforma delle Camere, una ridefinizione del rapporto fiduciario fra governo e camere, le modalità di attribuzione come il voto a Camere congiunte, una rielaborazione e divisione degli stessi compiti delle due Camere, e de relato una nuova legge elettorale, da inserire in Costituzione.

La riforma elettorale dovrà essere anch'essa consequenziale, non solo per definire regole e modalità di elezione del Presidente della Repubblica che nel caso italiano seguendo l'esempio francese e vista la pluralità del sistema politico, come nel caso dei Sindaci dei Comuni grandi, dovrà essere progettata su due turni, riformando anche l'elezione delle Camere e qui auspichiamo che si vada verso collegi uninominali con piccoli "distretti" per la Camera e più ampi collegi per il Senato (modello USA). Così da garantire una rappresentanza reale delle istanze dei territori, ponendo la parola fine ai listini e alla deportazione di candidati che non hanno alcuna aderenza al territorio, il tutto fa da se su base maggioritaria. Si dovrà anche scegliere se far combaciare o distanziare l'elezione del Presidente della Repubblica con quella delle Camere. Sono scelte complesse, appaiono facili ma non lo sono. Sono però oramai necessarie

sé si ha a cuore il presente e il futuro del nostro paese. Siamo giunti al redde rationem, al punto di non ritorno, e se la notte è più buia subito prima dell'alba allora è il momento di far sorgere questo sole nuovo, di far brillare un luce altrettanto nuova nei cuori di un popolo che ha bisogno di rivedere una politica attiva e propositiva e delle istituzioni vicine, di diretta emanazione del proprio volere. L'ora delle alchimie, dei ribaltoni e degli strateghi non è più, è arrivato il momento di ricostruire la Repubblica per ricostruire l'Italia.

3. PRESIDENZIALISMO: UNA RIFORMA NECESSARIA

di Giacomo Canale

(L'opinione degli esperti raccolti nel numero speciale allegato a Nazione Futura n.18)

Il terzo punto del programma elettorale della coalizione di centrodestra riguarda le riforme istituzionali e della giustizia. Ne parliamo con i Prof. Giovanni Guzzetta (ordinario di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"), Francesco Saverio Marini (ordinario di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata") e Felice Giuffrè (ordinario di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Catania).

Il primo punto concerne l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, intendendo la modifica della nostra forma di governo in una di governo presidenziale o, forse più probabilmente, semipresidenziale. Qual è la vostra valutazione tecnica al riguardo sia sulla necessità di una riforma della forma di governo sia sul tipo di modello cui ispirarsi?

F. Giuffrè. Quando parliamo della forma di governo parlamentare prevista nella Costituzione del 1948 non dobbiamo dimenticare che la stessa fu progettata in un contesto storico e politico profondamente diverso da quello attuale. Lo scenario era condizionato dalla c.d. "democrazia bloccata", atteso che una parte delle forze parlamentari, per note ragioni di geopolitica, non potevano realisticamente aspirare a divenire maggioranza di governo (PCI e MSI). Allo stesso tempo, tuttavia, il quadro politico-istituzionale era caratterizzato da una fortissima legittimazione popolare dei partiti e della loro classe dirigente. La forma di governo parlamentare, accoppiata da un sistema elettorale proporzionale, valeva, dunque, a recuperare in Parlamento il contributo delle forze politiche necessariamente escluse dalle maggioranze di governo. Il prezzo da pagare era, tuttavia, elevato in termini di instabilità dei Governi, lentezza dei processi decisionali, cioè sul piano della c.d. "governabilità"; ma anche sul versante della corretta gestione della spesa pubblica, con l'accumulo dell'enorme debito pubblico che oggi costituisce il principale fardello del Paese. Oggi le condizioni sono cambiate radicalmente. Nessuna forza politica è esclusa, a priori, dalla possibilità entrare nell'area di Governo e i partiti - già dagli anni ottanta e poi, definitivamente, a seguito di "Tangentopoli" - hanno smarrito gran parte della loro legittimazione e il loro ruolo di collegamento tra la comunità e le istituzioni. Occorre, dunque, ripensare la forma di governo parlamentare per colmare squilibri istituzionali non più giustificati e che, soprattutto, rischiano di minare il patto di fiducia e di solidarietà politica che in democrazia deve sempre sussistere tra rappresentati e rappresentanti.

F. S. Marini. Sono convinto che i tempi siano maturi per una riforma della nostra forma di governo. Come è noto, nel corso degli anni sono stati effettuati diversi tentativi per modificare la seconda parte della Costituzione: hanno prevalso spesso interessi di parte, errori di impostazione o timori eccessivi. Non si può negare che il funzionamento della nostra forma di governo presenti alcune gravi criticità: la durata media dei governi è la più bassa rispetto a tutte le democrazie europee: anche nell'ultima legislatura si sono succeduti tre governi diversi, presieduti da soggetti che non sono stati eletti in Parlamento e con maggioranze non predeterminate. Senza considerare che Governi deboli e di scarsa durata hanno un peso internazionale ridotto. Varie sono le formule che si possono ipotizzare per realizzare questo obiettivo: dal mutamento della forma di governo in senso presidenziale o semipresidenziale o al modello del Sindaco d'Italia o ancora al rafforzamento dei meccanismi di razionalizzazione del sistema parlamentare, con l'introduzione ad esempio della sfiducia costruttiva. Non vi è, a mio avviso, un modello teoricamente migliore degli altri. L'importante è, al di là delle qualificazioni teoriche, realizzare una soluzione che assicuri e conservi l'equilibrio tra le Istituzioni: che realizzi, cioè, l'obiettivo di garantire maggiore stabilità ai Governi, senza introdurre il rischio di derive autoritarie o, comunque, di un'eccessiva concentrazione di potere in un organo. È evidente che riprendere modelli, come il sistema presidenziale o semipresidenziale, ampiamente sperimentati all'estero è una garanzia di successo, rispetto a forme fortemente sperimentali o innovative, fondate su un'asserita eccentricità del sistema politico-istituzionale italiano.

G. Guzzetta. Sulla necessità delle riforme non ci sono dubbi. Non ci si dovrebbe nemmeno porre la domanda. Non solo perché sono ormai almeno cinquant'anni che se ne discute come di una necessità imprescindibile, condivisa ormai da tutte le principali forze politiche, ma anche, e soprattutto, perché le ragioni sono sotto gli occhi di tutti. Le biblioteche sono piene di volumi che analizzano i problemi delle nostre istituzioni. Se si dovesse sintetizzare in due termini il problema, le parole chiave sarebbero "ingovernabilità" e "instabilità". La nostra forma di governo da questo punto di vista è del tutto inadeguata. L'obiettivo dell'ordine del giorno Perassi che l'Assemblea costituente approvò per evitare le "degenerazioni del parlamentarismo" è completamente fallito. E oggi non esiste nessun valido meccanismo istituzionale per propiziare stabilità e governabilità. Questo significa governi brevi, deboli, minacciati continuamente dalla crisi. Incapaci di sviluppare un coerente e duraturo indirizzo politico. Per questo la politica è inchiodata alle decisioni contingenti. Un potenza media come l'Italia non può permettersi un sistema politico così inadeguato. C'è un libro del 1977 di Giuseppe di Palma, dell'Università di Berkeley, che si intitola "sopravvivere senza governare". Credo sia molto efficace nell'esprimere sinteticamente la malattia italiana. Quanto alla forma di governo cui ispirarsi io credo che, per tante ragioni, il modello c.d. semipresidenziale alla francese sia quello che più si attaglierebbe alla nostra situazione. Intanto perché le dinamiche sistema politico francese prima del 1958 (quando De Gaulle varò la nuova costituzione) somigliavano molto a quelle italiane, in secondo luogo perché è un modello sperimentato che ha dato un'ottima prova di sé anche in situazioni critiche come l'attuale. Infine perché le altre soluzioni o relegherebbero il Presidente della Repubblica in un ruolo notarile assai meno rilevante di quello attuale (penso al cosiddetto Sindaco d'Italia), il che mi pare impensabile considerata l'evoluzione della Presidenza della Repubblica negli ultimi decenni, oppure (penso al caso USA) accentuerebbero l'ingovernabilità, perché il Presidente sarebbe un organo nettamente

separato dal Parlamento, costretto a cercare continuamente i consensi per le proprie politiche, ancor di più, in assenza di un assetto bipartitico, che peraltro nemmeno negli Usa non riesce a evitare il c.d. “divided government”. La paralisi decisionale sarebbe pressoché totale.

Quali sono a vostro parere le eventuali conseguenze sul piano istituzionale ed elettorale che l'adozione di un sistema presidenziale dovrebbe comportare per un suo corretto ed equilibrato funzionamento?

F.S. Marini. In un sistema presidenziale, a fronte del potenziamento dei poteri dell'Esecutivo e del Presidente della Repubblica è indispensabile garantire una netta divisione dei poteri e rafforzare contestualmente il Parlamento e gli organi di garanzia. La riserva della funzione legislativa al Parlamento dovrebbe essere intesa in modo rigoroso, ad esempio eliminando il potere del Governo di adottare decreti-legge o decreti legislativi e introducendo eventualmente nuovi sistemi per affrontare le situazioni straordinarie di necessità e di urgenza. Verrebbe meno ovviamente anche tutto il meccanismo delle questioni di fiducia che spesso finisce per strozzare, nel nostro ordinamento, il dibattito parlamentare e le fisiologiche dinamiche di funzionamento degli organi collegiali. Infine, dovrebbero rafforzarsi le garanzie delle opposizioni, introducendo già a livello costituzionale una loro espressa disciplina. Sul piano elettorale, infine, l'introduzione del sistema presidenziale dovrebbe comportare l'introduzione di una legge elettorale proporzionale. La stabilità di governo si realizza, infatti, con l'esclusione del rapporto di fiducia, quindi non vedo ragioni per introdurre sistemi che in Parlamento producano forme di alterazione della rappresentanza o correttivi di altro genere. Per realizzare il proprio programma politico attraverso riforme legislative dovrà allora essere persuasivo il Presidente della Repubblica nei confronti della maggioranza parlamentare sulle riforme necessarie al Paese.

G. Guzzetta. Il sistema francese si è rivelato estremamente efficace e anche duttile nei casi di coabitazione. Si tratta in effetti, come molti studiosi d'oltralpe mettono in luce, di un sistema parlamentare presidenzializzato, nel senso che si assicura comunque l'omogeneità di governo e parlamento, ma il Presidente della Repubblica, forte della legittimazione popolare esercita un ruolo di grande stabilizzazione. Quando è capo effettivo dell'esecutivo, perché la maggioranza parlamentare è dello stesso colore politico (il caso più frequente), incarna il responsabile principale dell'indirizzo politico, garante della responsabilità assunta nei confronti degli elettori. Nei casi di coabitazione, oltre a continuare ad esercitare poteri propri, vigila che la maggioranza e il governo rimangano coerenti e omogenei. Nello stesso tempo, nei casi di coabitazione, la maggioranza è titolare dell'indirizzo politico e contiene le pretese presidenziali di condizionarlo. Fondamentale è il potere di scioglimento (che dev'essere regolato, come in Francia) ma che spetta al Capo dello Stato. Esso ha soprattutto una funzione di deterrente, di minaccia, rispetto alle tentazioni di instabilità, anche in funzione di rispetto degli orientamenti espressi dagli elettori. Mentre da noi, cioè, vale la consuetudine vetero-parlamentare per cui non si scioglie il Parlamento finché è possibile formare una maggioranza anche lontana e in parte contraria a quella emersa nelle urne, nel caso francese lo scioglimento può esser utilizzato proprio per garantire che in parlamento le maggioranze si formino (e permangano) in coerenza con il mandato elettorale. Ovviamente la condizione perché il sistema funzioni è quello che i francesi chiamano il doppio “fait majoritaire”: elezione maggioritaria per il Presidente ed elezione con legge maggioritaria per il Parlamento. Le due cose stanno insieme, altrimenti lo scenario diventa Weimar.

Il sistema ha dunque già delle garanzie intrinseche al modello. Il Presidente non è un uomo solo al comando e deve fare sempre i conti con la maggioranza parlamentare (soprattutto in caso di coabitazione). Inoltre il nostro sarebbe comunque un sistema ad ampio decentramento politico (maggiore che in Francia), con governi regionali e locali anch'essi legittimati dal popolo. Il che è di per sé un'ulteriore garanzia contro la concentrazione del potere. A ciò si aggiunga una giustizia costituzionale con attribuzioni molto più ampie che in Francia. Attribuzioni che possono essere ulteriormente accentuate per la tutela delle minoranze.

F. Giuffrè. Dico, innanzi tutto, che a mio avviso in Italia sarebbe da prediligere il semi-presidenzialismo alla francese, piuttosto che il presidenzialismo statunitense. Nella forma di governo semi-presidenziale la doppia legittimazione diretta del Parlamento e del Presidente della Repubblica è accoppiata alla possibilità della maggioranza parlamentare di sfiduciare il Primo ministro nominato dal Presidente. Pertanto - come sottolineava Giovanni Sartori - il semipresidenzialismo francese è un modello che può funzionare, alternativamente, con due diversi motori. Il primo, "a propulsione presidenziale", opera nel caso in cui il Presidente eletto sia politicamente omogeneo alla maggioranza espressa in Parlamento. Il secondo motore è, invece, "a propulsione parlamentare", funziona allorché la maggioranza parlamentare sia disomogenea rispetto al Presidente eletto. In questa eventualità - resa più remota in Francia a seguito della riforma che prevede l'elezione del Presidente prima del rinnovo dell'Assemblea nazionale, così da generare un certo effetto di trascinamento - il Capo dello Stato sarà costretto a "coabitare" con un Primo ministro che gode della fiducia della maggioranza parlamentare. Insomma, si tratta di un sistema in cui il Parlamento può continuare a svolgere un ruolo equilibratore determinante, perché in presenza di una significativa divisione politica nel Paese, la maggioranza parlamentare sarà chiamata a condividere con il Presidente la responsabilità di esprimere il Primo ministro e l'indirizzo politico del Paese. Del resto - sebbene con formule parzialmente differenti - da ormai trent'anni l'elezione diretta del capo dell'Esecutivo, accoppiata alla possibilità della sfiducia da parte dell'Assemblea, ha dato buona prova anche in Italia, in particolare nelle Regioni e nei Comuni.

Infine, quali ritenete possa essere il più indicato iter per l'approvazione di una riforma così fondamentale, cioè se sia sufficiente seguire il procedimento di revisione ordinario o sia più opportuno uno specifico, ad esempio riprendendo il metodo delle commissioni bicamerali?

G. Guzzetta. Il tema del metodo delle riforme è altrettanto cruciale di quello del merito. Anzi, condizionando la possibilità di successo di qualsiasi riforma, forse ancora più cruciale. E comunque preliminare e decisivo. Per rispondere è necessario tenere presente la storia dei fallimenti del passato. Quale che si è stato il metodo utilizzato, nessuna riforma significativa della forma di governo è arrivata in porto, perché, anche nel caso di un avvio condiviso (all'insegna dell'invocazione dello "spirito costituente") la durata del processo, i repentini e continui cambi di scenario dovuti all'instabilità, il mutare delle convenienze partitiche nel corso del tempo, ha fatto sì che, al momento cruciale, le riforme si arenassero a causa dello scontro tra le parti, che cedono al riflesso condizionato delle logiche elettoralistiche. Le decisioni sulle riforme (in parlamento o in sede di referendum approvativo) sono divenute così, nei fatti, delle campagne elettorali combattute con altri mezzi. Basti pensare ai casi delle bicamerali o della riforma Berlusconi 2006 e Renzi 2016.

Da tempo ormai mi sono convinto che c'è una sola strada che si possa ancora tentare. Quella del referendum di indirizzo (come accadde per Monarchia e Repubblica, non accaso deciso per evitare la paralisi in assemblea costituente) preliminare all'avvio del processo riformatore. Scelgano i cittadini se vogliono presidenzialismo o parlamentarismo. E sia poi un'Assemblea ad hoc o lo stesso Parlamento a dare attuazione a quella scelta. Ci risparmieremmo, se non altro, anni di commissioni e procedure parlamentari destinate ancora una volta ad andare al macero e, nel caso, sarebbero i partiti ad assumersi la responsabilità di tradire la volontà popolare.

Di questo metodo non rappresenta un'alternativa, l'ipotesi delle cosiddette riforme chirurgiche. Innanzitutto perché problemi sistemici non si risolvono con riforme parziali. In secondo luogo perché nella logica dell'architettura costituzionale le soluzioni chirurgiche non esistono. Ogni intervento ha contraccolpi sul resto. Come dimostra la riforma sul taglio dei parlamentari (presentata come riforma chirurgica), fatta la quale tutti hanno riconosciuto la necessità di procedere ad aggiustamenti costituzionali (e non solo) per evitare squilibri.

F. Giuffrè. Il procedimento di revisione costituzionale regolato dall'art. 138 Cost. assicura già tutte le garanzie per giungere ad una riforma politicamente legittimata e non solo, ovviamente, giuridicamente legittima. Ad ogni modo, l'eventuale costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme, sul modello delle precedenti, potrebbe moltiplicare le occasioni di confronto, anche con le audizioni di tecnici e forze sociali. La cosa più importante, tuttavia, è che tanto la maggioranza, quanto l'opposizione si accostino al tema delle riforme, allontanando ogni tentazione di delegittimare gli avversari o, peggio, gridando ad (improbabili) attentati alla Costituzione. Le Carte costituzionali non sono "foreste pietrificate" e per sopravvivere devono poter essere aggiornate quando necessario.

F. S. Marini. Le riforme parlamentare necessitano di confronto e, nei limiti del possibile, adesione. Indipendentemente, cioè, dalle maggioranze presenti in Parlamento, le modifiche costituzionali richiedono uno sforzo di sintesi con tutte le forze politiche presenti in Parlamento. Introdurre riforme smaccatamente di parte o escludendo dal dibattito e dal contributo alcune forze politiche minoritarie non è in linea con il grande lavoro che è stato realizzato dai Padri Costituenti e non è in sintonia con il significato stesso della Costituzione. Si tratta di un testo nel quale sono fissate le c.d. "regole del gioco" e che ha la pretesa di durare nel tempo e, per entrambi i motivi, necessita della massima condivisione non solo dalle forze politiche parlamentari, ma dall'intera collettività. Da altro punto di vista, non può nemmeno ammetterai che vi siano "minoranze di blocco", che impediscano aprioristicamente qualsiasi ipotesi di riforma costituzionale, considerando alla stregua di un testo imm modificabile o con assurde mitizzazioni. In altri termini, penso che il problema non sia tanto il procedimento di approvazione, ma lo spirito con il quale si affronta il tema delle riforme in Parlamento.

Posta questa premessa, credo che un'Assemblea costituente, composta da membri eletti e con l'unica funzione di approvare un testo di riforma da sottoporre al Parlamento o direttamente al popolo, possa favorire quello sforzo di sintesi. È evidente, infatti, che l'organo finirebbe per essere composto prevalentemente da tecnici e questo contribuirebbe a trovare soluzioni di compromesso da stemperare i condizionamenti politici e a ridurre le distanze ideologiche.

Il programma elettorale prevede anche la piena attuazione della c.d. autonomia differenziata e della legge sul federalismo fiscale e su Roma Capitale. Qual è il vostro parere se l'attuazione dell'autonomia differenziata e del federalismo fiscale possano essere

sufficienti per completare il nostro modello di regionalismo o se, dopo 20 anni esatti dalla sua riforma, esso richiede un più robusto tagliando, anche alla luce di un eventuale riassetto complessivo del sistema istituzionale?

G. Guzzetta. Si può essere politicamente d'accordo o meno sull'autonomia differenziata, sta di fatto che essa a) in parte già esiste dal 1948 (si pensi alle regioni speciali); b) è prevista nella costituzione (art. 116) potenzialmente per tutte le altre regioni e dunque non ci si può opporre in termini di principio. Semmai si tratta di risolvere una serie di questioni giuridiche poste dalla disposizione. Ma il dibattito sul punto è anche ormai molto maturo. Ovviamente poi la scelta politica di procedere o meno e in che misura rispetto alle potenzialità offerte dalla Costituzione, spetta agli attori politico-istituzionali coinvolti (e non è tema per il costituzionalista). Più in generale sul regionalismo italiano si possono fare due considerazioni generali. La prima è che, come dicevo, un regionalismo più forte è un significativo contrappeso della riforma presidenziale. È comprensibile dunque che, in un programma politico, le due cose siano tenute insieme. La seconda considerazione è che il regionalismo differenziato è solo uno dei capitoli del discorso. Ineludibile ad esempio è il tema delle forme collaborative tra enti. Non, al mondo, nessun serio sistema di autonomismo politico significativo (federalismo o regionalismo spinto) senza una camera nazionale che rappresenti gli enti territoriali. Ciò era del resto chiaro anche al legislatore costituzionale del 2001 (cfr. art. 11 l. cost. 3/2001) che prefigurava uno sviluppo in questa direzione. Il sistema delle conferenze, prive di copertura costituzionale, che esercitano un ruolo soprattutto nella collaborazione amministrativa, sono composte e funzionano in modo discutibile rispetto alla logica con cui funzionano le seconde camere federali, è la classica toppa escogitata dalla politica per risolvere un problema che essa avrebbe dovuto affrontare con una riforma della Costituzione. Di queste "toppe" - basti pensare all'abuso dei decreti-legge come compensazione di un procedimento legislativo ordinario nei fatti impraticabile - purtroppo nella nostra vita istituzionale ce ne sono numerose. E continueranno ad esserci finché si eluderà la strada maestra, che è quella di riformare profondamente la seconda parte della Costituzione. Che era adatta all'epoca in cui fu adottata, ma non lo è più oggi perché da allora tutto è cambiato. Del resto, di questo erano consapevoli gli stessi costituenti, che non escludevano affatto, anzi prevedevano la necessità di riforme successive.

F.S. Marini. L'Autonomia differenziata e Roma Capitale sono due temi sui quali il dibattito politico anche nell'ultima legislatura è stato molto ampio e mi auguro che il prossimo Parlamento possa fare tesoro di questa attività. In particolare, su Roma Capitale ho avuto l'onore di presiedere la Commissione ministeriale istituita proprio allo scopo di trovare soluzioni che potessero migliorare la *Governance* e le funzioni di Roma in modo da adeguarla al regime giuridico delle principali Capitali europee. Anche avvalendosi del contributo della Commissione, la prima Commissione della Camera ha approvato, purtroppo verso la fine della legislatura, un testo che ha avuto l'approvazione di tutte le forze parlamentari e che, a mio avviso, potrebbe essere la base per il dibattito parlamentare nella nuova legislatura. Anche l'Autonomia differenziata merita, a distanza di oltre vent'anni dalla riforma, di essere attuata in una logica meritocratica. Ovviamente, bisogna evitare il rischio di un'Italia "a due velocità" e di una riforma che avvantaggi le Regioni più ricche: per questo la riforma dovrebbe realizzarsi congiuntamente alla piena attuazione della disciplina costituzionale sul fondo perequativo per le Regioni con minore capacità fiscale per abitante. Rispetto ad un tagliando più complessivo nutro, invece, qualche perplessi-

tà, se non altro perché ormai si è formata e consolidata sulla ripartizione delle competenze una consistente giurisprudenza costituzionale. Una nuova riforma del titolo V finirebbe per rimettere in discussione l'attuale assetto che ha ormai trovato un suo equilibrio. Ciò produrrebbe, come accadde nel 2001, un notevole incremento del contenzioso costituzionale e offuscherebbe nuovamente le responsabilità degli attori istituzionali. Insomma, penso sia più utile in questa materia procedere con modifiche puntuali e con l'attuazione integrale del testo costituzionale.

F. Giuffrè. Certamente anche il sistema delle autonomie ha bisogno di un robusto taglio dopo l'infelice riforma del 2001. Ciò vale anche per le Regioni ad autonomia speciale, i cui statuti in certi casi attendono ancora attuazione soprattutto sul piano della ripartizione delle risorse finanziarie. A questo proposito il tema centrale del regionalismo differenziato rimane quello dei costi standard. A mio avviso non si può procedere al trasferimento di competenze e funzioni alle Regioni senza la predeterminazione dei costi standard, soprattutto in settori vitali come la scuola, la sanità e il trasporto pubblico locale. Infine, proprio in vista di una ulteriore devoluzione di competenze agli enti regionali sarebbe auspicabile, quale contrappeso e rafforzamento delle istanze unitarie, il passaggio anche a livello statale al richiamato modello semipresidenziale.

4. SICUREZZA ENERGETICA E RUOLO DELLE FORZE ARMATE

di Davide Gabriele

La disponibilità di risorse energetiche costituisce un fattore strategico per la crescita economica, sociale e culturale di ogni Paese. In una situazione geopolitica in cui il consumo energetico è sempre crescente, l'Italia, che soddisfa il proprio fabbisogno energetico attingendo l'80% delle proprie risorse dall'estero, vede l'accesso a queste risorse un elemento di criticità per il proprio futuro. La crescente "fame" di energia a livello mondiale costringe, sia i Paesi produttori che i Paesi consumatori, ad instaurare rapporti economici sempre più vincolanti. L'emergere di potenze globali quali Cina e India, la sfida ai cambiamenti climatici e le relative scelte politiche, il crescente fabbisogno dei Paesi in via di sviluppo, stanno cambiando il contesto di riferimento in cui garantire tale sicurezza. Appare evidente che in un pianeta sempre più affollato, in cui i Paesi entrano in conflitto sempre più frequentemente per assicurarsi le risorse energetiche, occorre sviluppare una strategia al fine di conseguire una sicurezza energetica che permetta al nostro Paese di prosperare e di crescere.

3.1 *Cos'è la Sicurezza Energetica*

Esistono differenti definizioni di Sicurezza Energetica. La prima definizione interessante è data da Gawdat Bahgat: "una condizione in cui una Nazione e tutti, o quasi, i suoi cittadini e le sue imprese, hanno accesso a sufficiente energia a un prezzo ragionevole per il pre-

vedibile futuro senza gravi rischi di interruzione delle forniture”. L’Agenzia Internazionale dell’Energia (IEA) realizza una definizione simile introducendo la questione ambientale: “ l’ininterrotta disponibilità fisica di energia ad un prezzo ragionevole, nel rispetto delle preoccupazioni ambientali”. Mentre la Commissione Europea definisce la Sicurezza Energetica ponendo l’accento sulla dimensione mercato-centrica: “ la possibilità di garantire, per il benessere dei cittadini e il buon funzionamento dell’economia, la disponibilità fisica e continua dei prodotti energetici sul mercato a un prezzo accessibile a tutti i consumatori (privati e industriali) nel rispetto dell’ambiente e nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile”. Volendo giungere ad una definizione che possa comprendere ogni aspetto relativo alla dimensione militare, possiamo definire la Sicurezza Energetica: “l’insieme delle attività volte a ridurre la vulnerabilità derivante dall’impiego di risorse energetiche, garantendo un accesso a esse sicuro e sostenibile”.

L’azione di tutela della Sicurezza Energetica può inquadrarsi in due orizzonti temporali. Nel breve periodo, tutelare la Sicurezza Energetica, significa predisporre le misure necessarie affinché il verificarsi di situazioni di rischio non si traducano in un danno o, quantomeno, affinché il danno sia contenuto nella portata e nelle conseguenze (la ricaduta sul sistema Paese devono essere limitate). Nel lungo periodo significa favorire la realizzazione di interventi necessari al soddisfacimento della domanda energetica interna, l’adozione di un paniere energetico e tecnologico con un adeguato equilibrio tra rischio e convenienza economica, il bilanciamento tra le scelte di Sicurezza Energetica e le scelte Strategiche in altri settori.

Analizzando i fattori che rendono un Paese sicuro dal punto di vista energetico, dobbiamo riferirci a due differenti fasi che caratterizzano il processo di utilizzo dell’energia. La prima fase è quella relativa all’approvvigionamento delle risorse e la seconda, successiva, è quella del consumo dell’energia prodotta.

Un elemento particolarmente importante nel garantire la resilienza di un sistema di approvvigionamento (prima fase) è la diversificazione su tre livelli:

- il primo livello è quello della diversificazione dei soggetti coinvolti nella fornitura e nel trattamento delle materie prime utili alla produzione di energia. Una pluralità di attori costituisce una garanzia di contenimento del potere di mercato di ciascuno di essi;
- il secondo livello è quello della diversificazione delle infrastrutture di importazione. Più sono diversificate le infrastrutture di importazione di gas naturale, ad esempio, meno rischi si corrono in caso di incidenti o crisi geopolitiche.
- Il terzo livello è quello delle fonti. Diversificare le fonti energetiche (un bilanciato mix di fonti energetiche) evita le vulnerabilità connesse ad eventuali difficoltà di reperimento di una specifica risorsa. In altre parole, dipendere troppo da una specifica fonte energetica significa esporsi a rischi.

Per ridurre la vulnerabilità derivante dalle incertezze di approvvigionamento, anche su spinta di condizionamenti posti dall’attenzione mondiale sull’impatto ambientale del consumo energetico, si sta spostando l’attenzione dai combustibili fossili verso tecnologia a basse emissioni di anidrite carbonica e allo sviluppo di fonti rinnovabili. Tali politiche, tuttavia, nel breve termine non incidono in modo significativo sul fabbisogno energetico del nostro Paese. Si rende quindi indispensabile garantire l’accesso a fonti tradizionali (le fossili), in particolare gas e petrolio.

Il gas in particolare assume un ruolo chiave anche in ottica della transizione ecologica, poiché è la risorsa di backup del sistema elettrico, e rappresenta circa il 42% del nostro consumo energetico. Il petrolio invece rappresenta il 36% del fabbisogno energetico italiano. Insieme le due fonti rappresentano il 78% della nostra “dieta energetica”.

L’approvvigionamento delle fonti fossili è elemento imprescindibile per garantire la sicurezza energetica dell’Italia, e tra gli strumenti per garantire un costante afflusso di gas e petrolio, possiamo annoverare le nostre Forze Armate.

3.2 Il ruolo delle Forze Armate nella Strategia di Sicurezza Energetica

La NATO nel documento *United for a new era. Analysis and recommendation of the reflection group appointed by the NATO Secretary General del 2020*, scrive che “la competizione per le scarse risorse energetiche è destinato ad aumentare nel prossimo decennio”. Lo stesso Ministro della Difesa Lorenzo Guerini, ha sottolineato l’importanza di alcune operazioni militari del nostro Paese in relazione alla sicurezza energetica nazionale: “[è necessaria] una nostra presenza più regolare nel Mediterraneo Orientale, dove la possibilità di sfruttamento delle risorse energetiche è fortemente condizionata dal contenzioso marittimo [con la Turchia]. Nel 2021 abbiamo speso 797 milioni di euro, circa il 65% del budget destinato alle missioni militari, per operazioni volte a tutelare anche la sicurezza energetica. Le aree operative più importanti sono il Corno d’Africa, le acque prospicienti la costa libica, il Mediterraneo Orientale, il Golfo di Guinea, il Medio Oriente. Missioni condivise con i partner della NATO e dell’UE e che direttamente o indirettamente riguardano la Sicurezza Energetica nazionale. Lo sforzo dell’impegno italiano si concentra nel Mediterraneo Allargato (vedi rivista *Nazione Futura* n° 14 estate 2021 “L’Italia nel grande gioco del Mediterraneo”) con maggior dispiegamento in Iraq e Libia, due Paesi che attualmente garantiscono circa un terzo delle importazioni petrolifere italiane.

Come dichiarato nella “Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso” (30/06/2021) le missioni in Libia garantiscono “sorveglianza e protezione delle quattro piattaforme dell’ENI ubicate nelle acque internazionali prospicienti la costa”, assicurando la sorveglianza e la protezione militare alle piattaforme dislocate nelle acque internazionali antistanti la costa libica, e la protezione al traffico mercantile operante in area.

Nel Golfo di Guinea i nostri militari sono impegnati in una missione a protezione degli assetti estrattivi dell’ENI, operando in acque internazionali. Dal punto di vista degli interessi nazionali, questa area marittima ha una rilevante importanza strategica. L’interscambio con i Paesi della regione si basa prevalentemente sull’interscambio via mare di prodotti petroliferi. Il Golfo di Guinea è oggetto di un crescente interesse nazionale in materia di approvvigionamento energetico, rilevante in tal senso la presenza strutturata dell’ENI quale principale operatore del settore che con un contratto decennale ha rafforzato ulteriormente il proprio posizionamento regionale.

In Somalia, con un raggio d’azione che si estende dal Golfo di Aden fino all’Oceano Indiano, il nostro Paese partecipa anche alla missione ATALANTA, una missione antipirateria che garantisce la libera navigazione di quelle acque (il 24% degli obiettivi dei pirati sono proprio navi petroliere, gasiere, carboniere). L’Iraq è un Paese fortemente correlato alla questio-

ne energetica italiana, a dirlo è lo stesso Ministro Guerini: “Per l’Italia questo scenario [il controllo dell’Iraq dal punto di vista securitario] metterebbe a repentagli la nostra sicurezza energetica, essendo l’Iraq il nostro primo fornitore di greggio, rappresentando quindi un partner di strategica importanza per i nostri approvvigionamenti. In tal senso la nostra significativa presenza militare si traduce anche quale elemento fondamentale di una strategia di avvicinamento tra Roma e Baghdad volta a stabilire solide e più profonde relazioni in tutti gli ambiti”.

L’Iraq è di fatto un paese di rilevante importanza strategica, sai sul piano degli equilibri regionali, sia per la tutela dei nostri interessi nazionali a partire dal tema prioritario degli approvvigionamenti energetici. Nel Mediterraneo Orientale, la nostra presenza militare è funzionale alla difesa dei nostri giacimenti di GAS di cui la zona è particolarmente ricca. Il ministro Guerini nell’ottobre del 2019 affermava: “Ritengo altrettanto necessario una nostra presenza più regolare nel Mediterraneo Orientale, dove la possibilità di sfruttamento delle risorse energetiche è fortemente condizionata dal contenzioso marittimo in corso tra Cipro e Turchia” e ancora, “come è noto i prioritari interessi nazionali nell’area sono legati non solo allo sfruttamento delle risorse marine, ma più in generale all’importanza strategica che il Mediterraneo Orientale e la sua stabilità rivestono per l’Italia... già lo scorso aprile, la Difesa ha confermato la sua prontezza a fornire il supporto necessario alla tutela degli interessi nazionali dell’area, valutando anche eventuali sinergie con partner europei”.

Di fatto il Mediterraneo è protagonista in questi anni di un processo di “Territorializzazione” mirato ad acquistare il controllo delle risorse energetiche presenti. L’Italia in questo scenario deve necessariamente avere un ruolo da protagonista se vuole assicurarsi una stabilità energetica in futuro. Nel febbraio del 2018 l’ENI ha firmato con la Repubblica del Libano due contratti di esportazione e produzione per due blocchi di estrazione situati nelle acque profonde dell’offshore libanesi.

La firma di questi nuovi contratti apre la strada all’esplorazione delle acque libanesi e rafforza ulteriormente la presenza dell’ENI nel Mediterraneo Orientale, dove la società opera con attività di esplorazione e produzione nell’offshore dell’Egitto e con attività di esplorazione di Cipro. Come fa notare lo Stato Maggiore della Difesa: “Rafforzare la collaborazione con le Forze Armate libanesi significa per l’Italia instaurare una relazione privilegiata con una Forza Armata operante all’interno di uno dei crocevia più importanti di tutto il Medio Oriente”.

Appare evidente che, nonostante proclami altisonanti sulle rinnovabili, il fulcro del sistema energetico italiano dipenda dalle fonti fossili. La nostra politica estera deve necessariamente tenere conto degli equilibri geopolitici da cui dipende l’approvvigionamento di tali fonti, al fine di diversificare il più possibile non soltanto i fornitori ma anche il tipo di risorsa da cui ricavare energia. Il giusto bilanciamento tra economicità e mitigazione dei rischi, permetterà all’Italia di approcciare correttamente alle future sfide in campo energetico, mitigando i rischi e diminuendo le sue vulnerabilità. A tale scopo il ruolo delle nostre Forze Armate risulta cruciale al fine di garantire, in ambito securitario, l’approvvigionamento delle risorse energetiche necessarie allo sviluppo del Paese.

5. NON DIMENTICARE IL MEDITERRANEO

di Enrico Ellero

Il dibattito sulla politica estera in Italia è dominato dalla guerra in Ucraina, tra accuse reciproche di putinismo e rivendicazioni di atlantismo. In questo modo si rischia, però, di non lasciare spazio a nessuna visione di politica estera a tutto tondo, che sappia guardare oltre la crisi ucraina. In particolare, il tema che ancora una volta risulta drammaticamente assente è il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo.

Solitamente la politica estera in Italia non è un argomento da campagna elettorale. Il posizionamento internazionale del nostro Paese non è un tema particolarmente divisivo, come non lo sono le scelte strategiche in termini di alleanze, interventi militari, aiuti e sanzioni. Sembrano temi troppo tecnici e troppo lontani dai bisogni quotidiani dei cittadini per rientrare nella competizione elettorale. O forse sarebbe meglio dire *sembravano*, dato che il 24 febbraio 2022 ha cambiato tutto. Con l'invasione russa dell'Ucraina, la politica estera è improvvisamente tornata al centro del dibattito pubblico e con essa tutta una serie di temi che per troppo tempo erano stati considerati, a torto, di nicchia. Dall'appartenenza all'Alleanza Atlantica alle spese per la difesa, dai rapporti con la Russia all'indipendenza energetica.

In questa strana campagna elettorale di fine estate, la politica estera ha conquistato quindi uno spazio che nel recente passato non aveva mai avuto. Il problema, però, è che il dibattito è monopolizzato dal conflitto in Ucraina e si ha quasi l'impressione che l'unica partita rilevante per l'Italia sia quella che si gioca su quel fronte; inviare armi all'Ucraina è giusto? Inasprire o alleggerire le sanzioni alla Russia? Come sopperire alla mancanza di gas russo? Dovremmo aumentare le spese per la difesa? Queste sono le questioni all'ordine del giorno e a queste si limita la discussione.

Tra accuse reciproche di putinismo e polemiche infinite sull'atlantismo di questa o di quella forza politica, il dibattito rischia di diventare sterile e di non lasciare spazio a nessuna visione di politica estera a tutto tondo, che sappia guardare oltre la crisi ucraina. In particolare, il tema che ancora una volta risulta drammaticamente assente è il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo.

Del Mediterraneo a dire il vero si parla spesso, basti pensare alla questione migratoria o ai recenti accordi sulle forniture di gas dall'Algeria, ma ciò che manca è una seria riflessione sugli interessi italiani nel *Mare Nostrum* e su come perseguirli.

Senza pretese di esaustività, proverò ad individuarne alcuni:

1) Libia. La Libia da più di 10 anni si trova in una situazione di grande instabilità ed è ancora sostanzialmente divisa in due parti: l'Ovest (la Tripolitania), guidato dal Governo di Unità Nazionale (GNU) di Tripoli, con a capo Abdul Hamid Dbeibeh, e l'Est (la Cirenaica), fedele alle forze del generale Khalifa Haftar e sottoposto all'autorità del Parlamento di Tobruk, che nel febbraio 2022 ha nominato un primo ministro alternativo a Dbeibeh, Fathi Bashagha.

Nel frattempo, il malcontento della popolazione per le condizioni economiche precarie, le continue interruzioni di energia elettrica e lo stallo politico nel quale si trova il paese (le ele-

zioni presidenziali previste originariamente per il 24 dicembre 2021 non si sono mai tenute) ha portato a violente manifestazioni di protesta in molte città, culminate con l'assalto all'edificio che ospita il Parlamento di Tobruk il 1 luglio. Se a questo aggiungiamo il fatto che in Libia sono presenti numerosi attori stranieri, dai mercenari russi del Gruppo Wagner alle truppe turche, e che gli scontri fra milizie tribali per il controllo delle città, dei giacimenti e degli impianti oil & gas non si sono mai placati, possiamo intuire facilmente che la situazione del paese è estremamente delicata e potenzialmente esplosiva. La stabilizzazione della Libia, perciò, dovrebbe essere al primo posto dell'agenda politica italiana per il Mediterraneo. Una Libia stabile, unita e con un governo in grado di esercitare un vero controllo sul territorio, potrebbe diventare un partner strategico per l'Italia su temi di fondamentale importanza come l'energia, l'immigrazione e il terrorismo. Le forze politiche che si candidano a governare il Paese dovrebbero spiegare quindi agli elettori come intendono posizionare l'Italia sullo scacchiere libico, se e come pensano di difendere gli interessi delle aziende italiane che operano in Libia, a partire da Eni, se e come intendono agire per favorire una soluzione definitiva del conflitto e che tipo di accordi vorrebbero siglare con le autorità libiche per contenere i flussi migratori e garantire al nostro Paese maggiori forniture energetiche.

2) Energia. L'energia è la vera emergenza del momento, a causa della riduzione delle forniture di gas russo all'Europa e dell'aumento vertiginoso del prezzo del gas e dell'energia elettrica. Per affrontare questa emergenza non è sufficiente trovare delle soluzioni di breve termine, come un price cap europeo al gas o il risparmio energetico negli edifici pubblici, ma è necessario adottare una nuova strategia di approvvigionamento incentrata sulla diversificazione dei fornitori e sull'acquisizione di una maggiore indipendenza energetica.

Ed ecco che il Mediterraneo entra nuovamente in gioco: oltre alla Libia, l'Italia ha siglato importanti accordi sul gas con l'Algeria e tramite Eni può giocare un ruolo da protagonista nel Mediterraneo orientale, dove Eni e Total hanno recentemente scoperto un altro grande giacimento da 70 miliardi di metri cubi di gas denominato "Cronos".

Naturalmente la partita energetica si inserisce in un contesto più ampio di competizione e cooperazione fra i paesi dell'area mediterranea, in primo luogo l'Egitto, con i giacimenti offshore di Zohr e Noor, i più grandi del Mediterraneo, Israele, Cipro, la Turchia, che rivendica un'ampia zona economica esclusiva al largo delle acque cipriote, e la Grecia.

In questo risiko dell'energia, l'Italia deve riflettere attentamente sulle proprie mosse e concludere accordi lungimiranti, che non guardino soltanto all'emergenza di breve periodo - trovare il prima possibile un'alternativa al gas russo e scongiurare un inverno di razionamenti e bollette stellari per famiglie e imprese-, ma che rafforzino la sicurezza energetica del nostro Paese anche negli anni a venire. In altre parole, gli accordi con l'Algeria, con la Libia, con il Qatar o con qualsiasi altro paese esportatore devono avere anche un chiaro obiettivo strategico. Puntare sul gas algerino e libico e sui gasdotti verso la Sicilia oppure sul gas naturale liquefatto (LNG) dal Qatar e sulla costruzione di nuovi rigassificatori? Sostenere il progetto EastMed o cercare una nuova intesa con la Turchia nel Mediterraneo orientale? Questi sono i temi a cui la politica non dovrebbe sottrarsi, specie in un momento critico come quello che stiamo attraversando.

3) Immigrazione. La gestione dei flussi migratori, in particolare quelli che attraversano il Mediterraneo, è sicuramente uno dei temi più divisivi fra le forze politiche. A una sinistra spesso fatalista (“l’immigrazione c’è sempre stata”, “i flussi migratori non si possono fermare”, “questi numeri sono inevitabili”) e pronta all’occorrenza a tirare in ballo l’Unione Europea per invocare una soluzione condivisa al problema, si è contrapposta una destra che ha puntato di più su azioni simboliche e sulla tanto discussa “chiusura dei porti” piuttosto che sulla cooperazione con i paesi di origine e di transito dei migranti. Chiudere i porti, ammesso che sia realizzabile, ha poco senso se in quei porti continuano ad arrivare migliaia di migranti partiti dalle coste libiche. È evidente che le soluzioni vadano ricercate altrove, coinvolgendo in primo luogo i paesi di origine, i paesi di transito e i paesi di approdo, in particolare la Libia, il principale punto di partenza per i migranti che arrivano via mare in Italia. Solamente gli accordi con questi paesi possono portare ad un calo drastico delle partenze e degli sbarchi, come dimostrano i numeri degli sbarchi dopo il Trattato di amicizia italo-libico del 2008 e dopo il memorandum Italia-Libia del 2017.

Un centrodestra di governo dovrebbe fare tesoro di questi numeri e coinvolgere il più possibile i paesi africani e mediterranei nella gestione dei flussi migratori e nella lotta al traffico di esseri umani, senza ripiegare su politiche escusivamente nazionali o europee.

Un nuovo protagonismo italiano nel Mediterraneo potrebbe provocare attriti con altri paesi che hanno grandi interessi in Nordafrica, primi fra tutti Francia, Turchia e Russia, ma permetterebbe al nostro Paese di riconquistare uno spazio che per troppo tempo ha rinunciato ad occupare. La dimensione europea e quella atlantica hanno indubbiamente una grande importanza per l’Italia, ma è sul Mediterraneo che il nuovo governo, e in particolare il centrodestra qualora dovesse vincere, avrà l’occasione di dimostrare una vera discontinuità rispetto al passato. Riaffermare la centralità italiana nel Mediterraneo e la centralità del Mediterraneo per l’Italia significa difendere l’interesse nazionale, ma soprattutto significa credere in un’Italia ancora capace di fare da ponte fra Europa, Africa e Medio Oriente e di conservare un certo grado di autonomia strategica dai propri alleati.

Una politica estera mediterranea, in un momento in cui tutte le attenzioni sono ancora concentrate sull’Ucraina, dimostrerebbe inoltre grande visione e lungimiranza, proprio quegli elementi che sono mancati al nostro Paese negli ultimi anni.



FONDAZIONE
TATARELLA

Dossier n. 10 / novembre 2022

nazionefutura.it
fondazionegiuseppetatarella.it