

Mario Albertini

Tutti gli scritti

V. 1965-1970

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

A Giuseppe Bartolomei

Pavia, 6 novembre 1969

Onorevole Senatore,

a causa dello sciopero delle poste, e di una infermità, Le scrivo solo ora per ringraziarLa del colloquio che ha avuto la cortesia di concedermi. Sto preparando con gli amici un quadro informativo che abbia qualche significato. C'è abbondanza piuttosto che scarsità di materiale. Si tratta di trovare un filo conduttore.

A prefazione di questo quadro, vorrei fare qualche osservazione preliminare sugli aspetti essenziali del disegno di legge n. 706, e sul fatto che, nella presente situazione, qualunque proposito evolutivo, e perciò anche la 706, presentano delle difficoltà che mettono in questione, prima della stessa volontà politica, la comprensione e la valutazione del che fare.

Tanto la politica nazionale, quanto quella europea, come Lei stesso ebbe a dirmi con particolare chiarezza, passano attraverso meccanismi di decisione del tutto inadeguati alla vita sociale, alle esigenze politiche dei cittadini e al rispetto dei valori della nostra civiltà. Ciononostante per cercare di adeguare la struttura delle decisioni politiche ai bisogni reali, bisogna valersi ancora, pur cercando di forzarli, di questi meccanismi di decisione. A causa di

ciò, i primi passi in una direzione nuova non possono non sembrare stentati, e quindi simili a quelli, sempre più scoraggianti, che si fanno a caso. Il primo passo di un cammino lungo e fecondo, e quello di un cammino breve e sterile, sono sempre, come si dice, della stessa lunghezza. Quando poi, come accade ora, sembrano anche egualmente stentati, scegliere la direzione giusta diventa estremamente difficile.

Tutto ciò riguarda la 706 come qualcosa che si può fare oggi, con le possibilità di oggi, per l'Europa. La difficoltà sta nel valutare se si tratta o non di un passo nella direzione giusta, quella del traguardo costituente. A questo riguardo noi federalisti abbiamo una lunga esperienza. Convinti, come Lei, che il proposito costituzionale e costituente è il solo nel quale il problema europeo si solleva dalla confusione alla chiarezza, abbiamo fatto il possibile, da sempre, per tradurre in azioni concrete questo proposito. Ma, sul fronte dei governi e dei partiti, non abbiamo ottenuto alcun risultato, come non ha ottenuto alcun risultato, d'altra parte, l'azione del Parlamento europeo per l'elezione diretta.

Allora ci siamo chiesti se non c'era un primo passo da fare. Abbiamo ravvisato nel tentativo di far votare europeo, anche in un solo paese, la possibilità di introdurre nella realtà politica un punto di riferimento non solo visibile da tutti, ma anche tale da condizionare il comportamento di tutti e da rendere la classe politica più capace di vedere concretamente i termini costituzionali del problema europeo. In effetti non è arbitrario supporre che il riconoscimento in un paese del diritto elettorale europeo dei cittadini renderebbe molto difficile la negazione dello stesso diritto negli altri paesi, tanto più che si tratta di un impegno già preso dai governi con i Trattati di Roma. E non è arbitrario supporre che le ripercussioni sul processo di formazione della visione e della volontà politica di un troncone monco di Europa costituzionale (un Parlamento europeo eletto direttamente) e del connesso spiegamento dei partiti e del consenso popolare a livello europeo, offrirebbero una base ben più consistente di quella di oggi per continuare la lotta.

Non è arbitrario pensare in questo modo perché oggi c'è la crisi dell'integrazione europea, il rischio dell'involuzione, il problema del rilancio. E perché, in questo quadro, si manifesta, con la propensione per l'elezione generale del Parlamento europeo, e con la sensazione che il Consiglio dei Ministri delle Comunità

(che si caratterizza più per la prudenza nazionale che per l'audacia europea) difficilmente prenderà una decisione di questo genere, il bisogno di cercare qualche mezzo per forzare. Si tratta di una occasione che può essere sfruttata o perduta. I governi faranno una scelta europea, bene o male la crisi sarà risolta, queste possibilità si realizzeranno o svaniranno nel nulla. La 706 è un mezzo per sfruttare l'occasione. Ma lo è solo se farà pesare sulla situazione europea, e sulla scelta dei governi, la certezza di una elezione europea in Italia nel 1970. Questa certezza potrebbe bastare per provocare l'elezione generale europea. In ogni caso, a questa pressione seguirebbe quella, ancora più forte, dello svolgimento della elezione europea. Per questo la 706 ha senso solo se abbinata con le amministrative e le regionali. Nessuno può sapere in che situazione precisa ci troveremo, e che cosa dovremo fare di preciso, nel 1971.

Questa valutazione – o in ogni caso una valutazione politica della 706 – è una premessa indispensabile per l'esame delle sue difficoltà tecniche di attuazione. Qualunque legge elettorale presenta difficoltà tecniche, cioè complicazioni politiche (il problema nasce subito quando si cominciano a discutere il principio proporzionalistico e quello maggioritario). Ma la valutazione delle difficoltà tecniche è impossibile se si commette l'errore di giudicarle sul piano tecnico invece che su quello politico. La storia delle tecniche elettorali è una storia eminentemente politica. E presenta sempre questo carattere: un diritto elettorale nuovo, storicamente evolutivo, scatena sempre incentivi sufficienti, sia nel comportamento degli elettori che in quello dei candidati, per superare le difficoltà tecniche, che vengono sbandierate con grande rilievo proprio quando il fatto elettorale è nuovo.

La considerazione esclusivamente tecnica scarta quella politica in un solo caso, quello della manifesta impossibilità tecnica di attuazione. Ma questo non è il caso della 706, le cui difficoltà tecniche, pur essendo reali, non sono insuperabili in linea di principio. L'esame da fare dovrebbe dunque mettere su un piatto della bilancia le difficoltà tecniche (nelle loro conseguenze politiche) e sull'altro i vantaggi politici (riconoscimento del diritto elettorale europeo dei cittadini, conseguenze europee e interne).

Non vorrei includere, tra le difficoltà tecniche, quelle relative alla compatibilità con l'art. 138. È una pura questione di forma. Basta un parere formulato in termini giuridici corretti (lo troverà

nel quadro informativo). Salvo i casi di buona fede, queste difficoltà sono un pretesto. L'idea di elezioni unilaterali europee è sul tappeto da molto tempo, è stata discussa in ogni suo aspetto, compreso questo, e ha sempre trovato sia opinioni favorevoli (che tendono a coincidere con la buona volontà europea) che opinioni sfavorevoli (che tendono a coincidere con la cattiva volontà europea). Tra le prime, numerose e autorevoli, mi limito a ricordare quella di Hallstein, politico e giurista. Del resto è curioso che, di fronte all'art. 138 non attuato nella sua disposizione più importante (la partecipazione o l'esclusione del popolo), invece di fare il necessario per renderne veramente certa l'attuazione, si sollevano riserve a proposito del tentativo di promuoverla con fatti concreti. Eppure tutti sanno che c'è il Trattato, e c'è la prassi, che fa corpo col Trattato dato il suo carattere. La prassi è arrivata sino al punto di riconoscere – come hanno fatto i Cinque con una dichiarazione ufficiale – che la Francia è libera di non accettare il voto a maggioranza nei casi previsti dal Trattato. Quale governo protesterebbe apertamente se l'Italia facesse eleggere direttamente i suoi delegati? (e, con questo, in questa materia, si è detto tutto).

Un esame serio va invece fatto a proposito delle vere difficoltà: a) di espressione materiale del voto, b) di partecipazione, c) di previsione dei risultati, d) delle candidature, e) del sistema elettorale. Mi limito a qualche cenno.

1. *Espressione materiale del voto.* Due osservazioni. L'elettore che si confonde davanti a quattro schede si confonde anche davanti a tre. Con tre schede (comunali, provinciali, regionali), la soglia della possibilità di confusione è già oltrepassata per un elettore di questo genere, e non aumenta in modo apprezzabile con una quarta scheda. Ma quanti sono questi elettori? E quanti, fra loro, possono esser educati dal tipo stesso di votazione? È un problema che bisogna porsi se si vuole una democrazia pluralistica. Ed è un problema che si è autorisolto proprio con l'esercizio di un voto complesso negli Usa, anche in seno alle comunità di emigrati dalle zone sottosviluppate d'Italia e d'Europa, cioè proprio rispetto alle persone per cui il problema si pone.

2. *Partecipazione.* Tre osservazioni. In Italia la frequenza elettorale non muta sensibilmente qualunque sia il tipo di elezione (politiche, o spezzoni di amministrative). Ogni volta che c'è una votazione scatta il riflesso: bisogna votare. D'altra parte i sondaggi

d'opinione dicono chiaramente che una votazione europea non cadrebbe nel vuoto, anche negli ambienti rurali (coinvolti direttamente dalla integrazione agricola). Il dato più significativo di tutti i sondaggi è la percentuale bassissima (costante nel tempo) dei contrari: circa sul 4%. Per valutare i risultati dei sondaggi, bisogna ovviamente tener conto dell'enorme differenza di motivazioni tra la risposta a un sondaggio e la partecipazione a una elezione (anche in ordine alla conoscenza e alla valutazione). E per valutare, nel caso specifico, questa differenza, bisogna tener conto dell'elemento «novità» costituito da una elezione europea. Si tratta di una novità che potrebbe ridestare la fiducia nella politica, oggi gravemente compromessa. La popolazione sa che a livello europeo riacquisterebbe uno status politico pari a quello americano e russo.

Infine, bisogna valutare l'abbinamento. Per un verso, l'abbinamento garantisce la partecipazione al voto europeo. Per l'altro, il voto europeo conferisce un significato più profondo a quelli comunale, provinciale e soprattutto regionale. Con questa votazione complessa, il raggio delle motivazioni dell'elettore comincerebbe a prendere l'estensione e l'articolazione dei bisogni reali dei cittadini, anche se con mezzi istituzionali ancora molto imperfetti. C'è tanto bisogno delle regioni come dell'Europa. E non ha senso fare le regioni per favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche che li riguardano, se quel poco che si fa di politica europea resta tecnocratico, e se gli Stati nazionali, con la divisione politica, continuano a subire l'egemonia americana, e indirettamente quella russa (che egemonizza direttamente una parte della popolazione). Di fatto il disegno regionale, isolato da quello europeo, non ha liberato sinora forze nuove.

3. *Previsione dei risultati* (in ordine alla eventuale formazione di equilibri diversi da quelli delle elezioni politiche). Più alta sarà la partecipazione, più i risultati si avvicineranno a quelli delle elezioni tradizionali. Il fatto è decisivo perché, dato il ristretto numero di candidati, piccoli spostamenti di voto, che sono quelli da considerare, non produrranno spostamenti di quozienti elettorali.

Alcuni temono che il piccolo numero di candidati provocherebbe una mobilitazione minore del normale nei partiti europeiistici, e un vantaggio del Pci per la sua maggiore compattezza organizzativa. Ma non considerano: a) l'effetto traente dell'abbinamento, b) la mobilitazione di altre forze (per esempio il clero,

dato il carattere del voto europeo e la costante dottrina federalistica del Papato), c) un fattore non calcolabile, ma che è quello di maggior rilievo: la reazione dell'elettorato. È vero che è poco informato, ma è anche vero che in questo dopoguerra, nel suo insieme, l'elettorato italiano ha manifestato un comportamento che si può stimare migliore di quello della classe politica. Sarà la Provvidenza, o l'astuzia della ragione, in ogni caso i fatti sono che solo la direzione democristiana poteva assicurare una situazione evolutiva all'Italia, che la cultura non ha ancora spiegato questo ciclo storico, che l'elettorato, istintivamente, l'ha capito. L'elettorato, oggi, è più incerto. Ma il bisogno di una direzione europea, a fianco di quelle nazionali, oggi è più pressante. Questo bisogno, in qualche modo, comincerebbe ad esprimersi nella votazione europea, e ciò non potrà non riflettersi sui partiti (come il Pci) le cui posizioni sono ancora incompatibili con la democrazia europea.

Questa osservazione vale anche per i punti primo e secondo. Cosa significherà per gli italiani discutere, e cercare di capire al fine di esprimere un voto, il fatto europeo? Di certo, un fattore mobilitante.

4. *Candidature.* C'è un solo problema importante: la necessità di candidati di grande rilievo, e l'impossibilità per i grandi leader (con maggiore incidenza per i partiti piccoli) di fare il parlamentare europeo. È un argomento statico, non dinamico. I grandi leader dovrebbero capire che, una volta eletto direttamente, il Parlamento europeo potrebbe diventare il teatro di una lotta politica decisiva. Ma, siccome non lo capiscono, si deve mettere in evidenza il fatto che questo ostacolo può essere superato con la rinuncia, e l'elezione del candidato che segue.

5. *Sistema elettorale.* Pone problemi, data l'opportunità della nomina, con un sistema proporzionale, di 18 senatori e 18 deputati. La complicazione tuttavia non riguarda la scelta dell'elettore, ma solo i metodi di scrutinio, quindi è superabile. A titolo di esempio, includerò nel quadro informativo una delle possibilità tecniche.

In conclusione, i vantaggi politici della 706 dovrebbero essere molto più rilevanti delle complicazioni politiche derivanti dalle difficoltà tecniche. Si tratterebbe solo di affrontare delle difficoltà tecniche solubili sul piano tecnico senza complicazioni politiche: quelle della scelta di un sistema elettorale, e quelle del completamento giuridico della 706 (largamente riproducibile dalla legisla-

zione per le elezioni politiche, con la variante, solo per il calcolo dei risultati, del collegio unico nazionale). Si tratta di una conclusione che riguarda solo un esame statico. Quale sarebbe il carattere specifico di una elezione europea unilaterale? Più quello di un referendum precostituente, di un plebiscito a favore del diritto elettorale europeo, che quello della scelta di una politica e dei suoi esponenti (impossibile finché non ci sarà un governo europeo con tutta la sua articolazione costituzionale).

Questo carattere potrà risultare più o meno dominante, a seconda della maggiore o minore capacità dei partiti di esprimerlo, ma non potrà mancare perché dipende più dalla natura del fatto che dall'arbitrio umano. Lo metteranno in ogni caso in evidenza le risposte che non potranno non essere date a questo tipo di dibattito elettorale (aperto dal popolo stesso con la sua iniziativa, circostanza di indubbio valore psicologico).

Questo carattere di referendum-plebiscito adeguerà perfettamente la 706 alla lotta in corso per l'elezione generale diretta del Parlamento europeo. E attenuerà, o farà scomparire del tutto, le complicazioni politiche delle difficoltà tecniche. Si tratta di difetti sostanzialmente di sotto-scelta (pochi eletti, solo italiani, mancanza di poteri del Parlamento europeo ecc.) che restano davanti agli occhi finché la visione non diventa conforme al fatto (referendum-plebiscito), e che sarebbero spazzati via del tutto se i partiti europeistici, rendendosi conto della natura del fatto, formassero un fronte europeo sulla base di un programma costituzionale europeo (con ripartizione interna dei posti tra le due Camere e fra i partiti). In questo caso le ripercussioni non solo europee, ma anche interne, sarebbero di grandissima portata.

Vorrei terminare questa lettera riprendendo l'osservazione circa i primi passi da fare in questa situazione difficile. I fatti non sono pregiudicabili in partenza. Ogni iniziativa apre un campo di possibilità, i suoi sviluppi dipendono da come la si porta avanti. È certo che l'unilaterale italiana sarebbe un primo passo verso la democrazia europea. Potrebbe perciò essere anche un primo passo verso la rigenerazione politica e sociale. Molti segni indicano che siamo di fronte a una svolta storica. L'equilibrio mondiale post-bellico si modifica giorno per giorno, i poteri basati sul vecchio assetto si stanno sgretolando, la convergenza russo-americana si profila sempre più, e in questo quadro la spinta verso una sistemazione europea diventa sempre più forte. Si tratta forse di giun-

gere al trattato di sicurezza europea con un nucleo europeo unito, o di rassegnarsi per un intero ciclo politico a uno status quo garantito dagli Usa e dall'Urss.

C'è davvero una relazione tra l'elezione unilaterale in Italia e questa svolta storica? A interrogativi di questo genere si possono dare solo risposte morali. La coscienza umana può ascoltare i segni del tempo, non può presumere di prevedere l'imprevedibile, di conoscere in anticipo le vie spesso misteriose dell'evoluzione storica. La coscienza umana si trova solo, col conforto di questi segni e col dovere dell'azione, di fronte a cose da fare. Può farle o non farle.

In ogni caso, l'iniziativa popolare italiana per l'elezione unilaterale europea ha assunto una rilevanza comunitaria, è diventato uno dei test della volontà politica europea. Il Parlamento europeo dà segni di vita, può diventare nel 1970 il teatro del rilancio europeo. Se la 706 sarà approvata, la lotta, ancora allo stadio iniziale, del Parlamento europeo troverà il sostegno, altrimenti impossibile, dell'opinione pubblica europea. Se la 706 sarà respinta, diventerà facile per i nemici dell'Europa, rispolverando il vecchio argomento – l'Europa non è matura – spegnere la lotta, ancora sul nascere, del Parlamento europeo. Questa alternativa riguarda ormai la Sua responsabilità personale. Una Sua relazione favorevole costituirebbe un passo decisivo verso l'approvazione, una Sua relazione sfavorevole la certezza dell'affossamento.

Le ho esposto con franchezza i sentimenti dei federalisti, e resto a Sua disposizione per l'ulteriore scambio di idee che ebbe la cortesia di promettermi. Mi creda, con profondo ossequio

Suo devotissimo Mario Albertini