

Un progetto di riforma "radicale" delle istituzioni

**per l'edificazione di un'Italia libera e
liberale nel quadro di un'Europa federale:
alla ricerca di un mondo migliore.**

PARTITO RADICALE

Una riforma “radicale” delle istituzioni.

Relazione illustrativa

Il **Progetto di una riforma “radicale” delle istituzioni**, che oggi presentiamo, non costituisce una novità rispetto alle idee che hanno ispirato da sempre le battaglie politiche dei radicali. Si può anzi dire che il Progetto non fa che raccogliere, in un insieme ordinato e coerente, **i principi di base della nostra tradizione culturale** in materia di rapporti tra cittadino e Stato, di vita pubblica e di organizzazione del potere.

I

Le istituzioni di governo del nostro Paese. Le ragioni di una riforma

La presenza dei radicali si è da sempre caratterizzata attraverso le innumerevoli battaglie portate avanti nel corso degli anni per contrastare **una prassi di erosione e di continua**

manipolazione della democrazia, per combattere una **visione tutoria e paternalista della politica**, per intralciare la strada a **un modello statalista di sistema politico**, in cui lo Stato controlla e plasma la società.

Le nostre battaglie le abbiamo condotte per affermare una **visione liberale e liberista** e possiamo anche dire intransigente della democrazia. Questa visione fa perno sul concetto di **cittadino come centro di libertà e di diritti**, un centro intorno al quale, e in funzione del quale, deve organizzarsi il potere pubblico in tutte le sue articolazioni. Postula che il sistema politico sia basato su una **libera opinione pubblica** e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti gli orientamenti culturali e politici, in presenza di **un sistema informativo plurale, obiettivo e imparziale**. Prevede che i meccanismi istituzionali e di articolazione territoriale del potere, nonché le leggi elettorali che determinano, operando in sinergia, il modo di funzionare del governo, siano strutturati in maniera tale da ridurre al minimo la distanza che separa la <<democrazia elettorale>>, in cui tutto si esaurisce nel voto per scegliere chi governa, dalla democrazia diretta e cioè dall'autogoverno. Senza l'insieme di queste proprietà, anche una democrazia dove si svolgono elezioni, dove competono partiti dal diverso programma, dove funziona un parlamento nazionale magari affiancato da parlamenti locali, dove ha vigore una costituzione scritta non è, per ciò stesso, una democrazia nel senso pieno del termine, ma è una **democrazia di facciata**.

Poste queste premesse, diventa chiara la ragione che guida noi radicali a respingere con forza uno Stato che impone alla

società i propri fini. Un regime che si produce nella sistematica violazione dell'obbligo di approvare leggi generali e di assicurare l'eguaglianza nei confronti della legge, vale a dire nella **sistematica violazione dei principi dello Stato di diritto (e dei diritti)**. Un sistema in cui la struttura di tutte le comunicazioni di massa si presenta, di fatto, rigidamente unicentrica e monocolora, e pertanto parla una voce sola: quella del **regime partitocratico**. Una gestione del potere in cui autorità statali e non statali (la Chiesa cattolica *in primis*), ogni volta che entrano in gioco questioni cruciali relative all'autonomia dei singoli, si adoperano invariabilmente per **ostruire i canali che conducono alla democrazia referendaria**, quei canali che consentono al cittadino/elettore di decidere in proprio, e non soltanto su chi deciderà per lui. Uno Stato in cui i partiti fanno a gara per mettere in campo congegni elettorali che hanno tutti lo scopo, e tutti raggiungono l'effetto, di **opacizzare la politica**, di metterla al di fuori dalla portata dei cittadini, di garantire e **consolidare il potere delle oligarchie**. Noi radicali, in parole povere, lottiamo nella quotidianità della vita politica contro un modo di governare tutto dedito ad **avvolgere l'opinione pubblica dentro una fasciatura costrittiva** che le impedisca di esprimere liberamente se stessa.

Da qui **le nostre battaglie in difesa del ruolo essenziale del cittadino nei processi decisionali della politica, dei diritti delle minoranze, della laicità dello Stato, della scuola pubblica, del garantismo.** Da qui, anche, **le**

nostre battaglie contro ogni forma di teologia politica e di menzogna organica.

Abbiamo così contribuito a **curvare la cultura del nostro Paese verso una maggiore laicità, a cambiare nel profondo il modello di vita della gente, a relativizzare la morale tramandata.** Ogni conquista riformista realizzata in Italia sul terreno dei diritti civili e della giustizia, ha ricevuto la spinta, spesso determinante, in alcuni casi addirittura decisiva, dei radicali. Senza le battaglie radicali, il **processo di modernizzazione sociale del nostro Paese** avrebbe faticato enormemente a realizzarsi. Si sarebbe realizzato più lentamente. Si sarebbe realizzato solo parzialmente. Oggi l'Italia sarebbe un Paese meno libero.

Adesso però è arrivato per noi radicali il momento di assumere sulle nostre spalle anche una **funzione costituente.**

La ragione che ci convince a farlo è sotto gli occhi di tutti. La qualità della nostra democrazia, cattiva per i motivi che più e più volte noi radicali abbiamo evidenziato, è andata peggiorando drammaticamente in questi ultimi anni e mesi. Le cause sono numerose. Quattro sono le più importanti.

A).- **Una democrazia senza demos.** I meccanismi elettorali che si sono susseguiti dal 1993 ad oggi hanno indebolito e in certi casi addirittura annullato il rapporto tra eletti ed elettori. Precisiamo meglio. Intanto, e per cominciare, una democrazia è tale se raggiunge quanto meno il livello minimo della cosiddetta

“democrazia elettorale”. Il vero potere dell’elettore, scriveva J.A.Schumpeter, è il potere di scegliere chi lo “rappresenta”. Sicchè la democrazia vive e muore, per Schumpeter, nell’attimo stesso in cui il cittadino-elettore vota per questo o per quel candidato. Orbene, perfino ragionando su questo parametro minimo di democrazia formale (regole procedurali), è evidente il fatto che, tra voto bloccato, premi di maggioranza, clausole di sbarramento, quote proporzionali riservate, gli eletti non derivano se non in parte da una vera “scelta” dell’elettorato. Sembra piuttosto adattarsi alla perfezione alla (pseudo)democrazia italiana di oggi, la “ferrea legge delle oligarchie”, di R. Michel: la quale afferma, in sostanza, che **la democrazia di fatto si rovescia nel predominio degli eletti sugli elettori, ogni volta che si abbia il signoraggio di capi politici irremovibili, sottratti ad ogni controllo, sulla organizzazione dei partiti e sulle candidature alle elezioni.**

D’altra parte, i meccanismi elettorali sperimentati dopo il referendum del 1993 sono anche alla base della **scarsa intelligibilità e chiarezza del gioco politico**. Si dirà: ben poco chiaro e poco intellegibile il gioco politico lo era anche prima del grande crollo del 1992-1994, nella cosiddetta Prima Repubblica. Vero. Vi è però adesso un elemento peggiorativo che prima non c’era. Oggi, a differenza di ieri, il sistema di governo risponde a due logiche alternative che concorrono tra di loro secondo criteri sufficientemente arbitrari: la logica maggioritaria; la logica parlamentare. Può accadere, e di fatto è accaduto più volte in questi anni, che i cittadini, in quanto elettori, alle elezioni, tramite il voto ad una coalizione, scelgono il governo e chi lo dirige: logica

maggioritaria. Questo stesso governo può tuttavia, nel corso della legislatura, “cadere” per rottura della coalizione ed essere sostituito da un altro governo, al quale accordi la fiducia il Parlamento: logica parlamentare. Al quale accordi la fiducia, si aggiunga, un Parlamento composto da individui, molti dei quali – come si diceva – “saliti” in modo **del tutto indipendente dall’effettivo gradimento che essi riscuotono presso l’opinione pubblica.** In questa situazione **la gente non conta, sa poco, capisce meno.** Sartori, in una delle “voci” che compongono gli *Elementi di teoria politica*, 1987 (“Opinione pubblica”, pag.166), osserva con l’acutezza che lo distingue: “ *quando asseriamo che la democrazia si fonda sulla sovranità popolare ne indichiamo soltanto, o comunque soprattutto, il principio di legittimazione. Resta che un sovrano vuoto, un sovrano che non sa e non dice, è un sovrano da nulla, un re di coppe*”. Parole che suonano come una musica di *requiem* per il diritto di voto nell’Italia di questi anni. Come elemento di quadro, vi è “*il carattere intimamente provvisorio che non cessa di emanare dalla cosiddetta Seconda Repubblica :l’instabilità e mutevolezza di fondo che si avverte sempre, impalpabili o clamorose, in ogni suo aspetto, in ogni suo partito, in ogni suo leader, in ogni suo equilibrio politico*” (E.Galli Della Loggia, *Il retroterra culturale? La storia d’Italia*, “Corriere della Sera”, 14 agosto 2009, pag 10).

B).- **Opinioni senza valore.** Si suole ripetere che una informazione libera e plurale è ciò che distingue la democrazia dal dispotismo. Giusto. Però allora è anche giusto affermare senza

mezzi termini che l'Italia è assai più vicina al dispotismo che a una vera democrazia. Questa conclusione va meglio precisata. Per farlo, è preferibile ragionare "per differenza", mettendo cioè la nostra al confronto di altre esperienze.

Se ci prendiamo la briga di ascoltare, per qualche giorno di fila la BBC, restiamo sorpresi per la clamorosa assenza dalla ribalta sia del Primo Ministro sia del leader dell'opposizione. La BBC svolge un'ampia opera di documentazione di notizie politiche, sociali, attinenti alla difesa dei diritti umani in tutto il mondo; e commenta queste notizie attraverso interviste o dichiarazioni di personalità di varia estrazione od anche di persone comuni, scelte a caso dal giornalista fra coloro che risultano, in qualche modo, coinvolti nel fatto di interesse pubblico messo a fuoco. Le idee circolano liberamente, il respiro della società civile (del proprio e di altri Paesi) si distende senza ostacoli e precede il dato politico e rappresentativo, senza mai esserne assorbito e senza mai (ovviamente) negarlo.

In Italia le cose vanno diversamente. Da noi vi è il "muro compatto" della partitocrazia che interviene a soffocare l'apertura del sistema informativo alle varie voci presenti nella società, che depista l'opinione pubblica, che impedisce la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Una partitocrazia per giunta ora ristretta a quei partiti che superano le "soglie di sbarramento", e poi ulteriormente ristretta, anche oltre queste soglie, per effetto del "premio di maggioranza".

Certo, è pur vero che l'informazione libera e plurale trova nel diritto una solida base, solida al punto che la libertà

dell'informazione non sembra correre alcun rischio, tanto è ben protetta. Tra i diritti <<inviolabili>> la Costituzione proclama infatti, all'art.21, la **libertà di manifestazione del pensiero**: la quale continua, pur in epoca tecnologica, a connotare i regimi liberi.

La libertà di pensiero è come una moneta, ha due lati: il **diritto di informare** e il **diritto di essere informati**. Si tratta nei due casi di una libertà eguale. Si tratta di una libertà effettiva.

La realtà però si contrappone al diritto in modo brutale. Anche qui, e ancora una volta, le regole del diritto vengono calpestate, qui di nuovo lo Stato di diritto entra in sofferenza. Hanno libera circolazione e libero accesso ai mezzi di informazione le sole opinioni filtrate attraverso le "lottizzazioni ristrette", figlie di una ossessiva e ossessionante "governabilità" che ormai non ha più nulla a che fare con il governo ed invade la società civile.

Nessun sistema liberal-democratico può confondere (come in Italia si confonde) la "rappresentatività" di un movimento politico con la possibilità di esprimere opinioni (che valgono per gli argomenti con cui sono sostenute, non per l'avallo preventivo di qualcuno o di qualcosa). La garanzia della governabilità, a sua volta, non può divenire un ostacolo al ricambio politico o una camicia di forza che intralcia la circolazione delle idee.

Di recente, la situazione del **pluralismo negato** che caratterizza l'accesso ai mezzi di informazione è ancora peggiorata.

La legge 22 febbraio 2002, n.28, recante disposizioni per la parità di accesso ai mezzi informativi, avendo recepito i principi in materia di C.cost. sent.n.161/1995 (cui ha fatto seguito, su una linea di coerenza, C.cost., sent.155/2002), prevede all'art.2,

comma 3, che << È assicurata parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche nelle tribune politiche, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nelle presentazioni in contraddittorio di programmi politici, nei confronti, nelle interviste e in ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche>>. Lo stesso art.2, al comma 5, affida alla Commissione di vigilanza il compito di porre con proprio regolamento la normativa di dettaglio in materia di parità di accesso all'emittenza pubblica. Nel farlo, **la Commissione si esibisce in un esercizio di alta acrobazia elusiva di una delle regole più elementari dello Stato di diritto.** Stabilisce infatti il regolamento, opera della Commissione, che **l'accertamento dell'osservanza delle norme regolamentari compete alla stessa Commissione,** la quale pertanto è **legislatore e giudice** al tempo stesso. Questo significa, molto semplicemente, che la Commissione, rappresentativa delle maggiori forze politiche, è abilitata a consentire, e di fatto consente, una **prassi di sistematica esclusione dei partiti minori dai servizi radiotelevisivi pubblici.** Se è vero che ciò che distingue la democrazia dal dispotismo è la libera e plurale informazione, allora è certo che in Italia si ha purtroppo l'avanzata a grandi passi del dispotismo alla conquista della democrazia.

C).- **Democrazia diretta, una strada sbarrata.** Non sorprende, in questo contesto, se il **referendum abrogativo,** che è spazio di democrazia e di libertà, venga guardato dalla

nomenclatura partitocratica con fastidio e venga boicottato non appena possibile. Attraverso il referendum, si vuole infatti mettere allo scoperto gli scollamenti del sistema politico e dei suoi compromessi rispetto ai **veri bisogni della società civile**. In effetti, il *referendum* non è certo uno strumento indolore per il sistema "rappresentativo"; esso è però uno strumento necessario per una democrazia che voglia evitare ristagni e sclerosi. Il fatto è che, proprio per questa sua natura, il *referendum* è visto con diffidenza da parte di chi fa della negoziazione continua e sotterranea la fonte del proprio potere. La **complessa rete di contenzione** di cui la Corte costituzionale ha circondato il referendum a partire dalla **sentenza n. 16 del 1978**, consente in pratica al giudice delle leggi di stabilire egli stesso, discrezionalmente, se ammettere o no la consultazione popolare.

E in effetti, muovendo appunto da questa prima **esperienza di soffocamento del potere referendario**, che la stessa Corte costituzionale definisce peraltro come un <<tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare>> e cioè come uno dei percorsi essenziali in cui si articola la democrazia in Italia, la Corte si è dedicata negli anni successivi ad estrarre dal "cilindro" della sentenza n.16 del 1978, sempre nuovi e (prima) impensabili ostacoli all'esercizio del potere referendario: così sottraendo via via alla consultazione popolare ambiti cruciali della vita sociale, per riservarle alle **opache mediazioni dei partiti**. Si sono formate in questo modo "catene" di "no" opposti dalla Corte costituzionale alle richieste dei radicali, sia a proposito della liberalizzazione delle c.d. droghe leggere (C.cost., sentt.30 del 1981 e n.27 del 1997), e sia

con riferimento all'intera legge n.40 del 2004 in tema di procreazione medicalmente assistita (C.cost.sent.n.45 del 2005).

E quand'anche la Corte si sia determinata a dare il "via libera" all'effettuazione dei referendum, il dibattito sul tema referendario è destinato a trovare **minima udienza** presso i mezzi di informazione di massa, con risultati negativi sul raggiungimento del *quorum*, se la richiesta va a disturbare interessi ed equilibri della partitocrazia; e ciò accade a più forte ragione se il referendum riguarda questioni di "rilevanza etica", come è stato per quello relativo all'abrogazione del divieto di fecondazione eterologa, o per la richiesta diretta ad ampliare la possibilità di ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni con finalità terapeutiche e diagnostiche: dato che in questo caso le gerarchie vaticane, assumendo posizioni "di schieramento", entrano in campo a viso scoperto per disattivare la sovranità popolare, invocando **l'astensione dal voto**.

Si è così arrivati, molto semplicemente, a ostruire l'unica strada che sembrava percorribile per disincagliare la democrazia italiana dalle secche di una politica partitocratica e clericodipendente.

D).- **Il furore antidemocratico della Chiesa cattolica.**

L'esperienza politica italiana è inevitabilmente segnata da un dato macroscopico: il ruolo che da sempre vi gioca la Chiesa cattolica. In questi ultimi anni sono però intervenute, su questo terreno, tre situazioni che si vanno manifestando con virulenza progressiva e

che costituiscono altrettanti fattori debilitativi della democrazia italiana.

Il **primo fattore** riguarda l'enunciato, fatto dalla Chiesa cattolica a chiare lettere, e ripetuto con frequenza sempre maggiore (v. da ultimo l' "Osservatore Romano" del 10 agosto 2009 che ha pubblicato integralmente il testo dell'omelia tenuta a Genova dal cardinale Bagnasco in occasione della festività di San Lorenzo) , secondo cui la regola della maggioranza, la quale costituisce per altro il nucleo essenziale del meccanismo democratico, è uno strumento inadeguato quando si tratti di scegliere cosa è morale o immorale: *"il bene e il male non può essere deciso con i numeri"*. La democrazia può andar bene, afferma la Chiesa, al di fuori dell'ambito dei *"valori irrinunciabili che appartengono alla morale naturale"*. In questo ambito non è la maggioranza del Parlamento, né dei votanti in sede referendaria, il soggetto che può decidere, ma solo può decidere il magistero della Chiesa. Temi come quelli dell'aborto, del divorzio, della bioetica e in generale tutti i temi che si pongono per loro stessa natura nell'ambito della morale sarebbero fuori dalla competenza della democrazia. Su di essi è competente a pronunciarsi la sola teocrazia vaticana.

Un **secondo fattore**, che si aggiunge al primo, riguarda la ***pressione tutta peculiare*** che il Vaticano ha ripreso ad esercitare sulla politica italiana dopo la tregua seguita al Concilio Vaticano II. Un esempio per tutti. Sappiamo che in Germania un modello di testamento biologico è stato distribuito in varie chiese con la firma congiunta del cattolico Karl Lehmann, presidente della Conferenza episcopale tedesca, e del protestante Manfred Kock; mentre in

Spagna i vescovi hanno approvato uno schema di testamento biologico che fa divieto di prolungare il processo di morte con “trattamenti sproporzionati o straordinari” (v. L. Pellicani, *Stato laico vs. Stato etico. L'anomalia italiana*, in “Le nuove ragioni del Socialismo”, 2009, n.68-69, pag.65 e 66). In Italia, viceversa, il Vaticano non perde occasione per criminalizzare l'idea stessa di testamento biologico.

Il **terzo fattore** è dato dalla circostanza che la politica italiana – con la sola eccezione dei radicali, assai raramente accompagnati da altri – non esercita alcuna azione di contrasto nei confronti di questa ingerenza del Vaticano, anzi accetta di buon grado di farsi braccio secolare di un credo religioso. La conseguenza, ovvia quanto grave, è che la democrazia del nostro Paese di fatto coabita con la teocrazia vaticana, a cui ha ceduto tutta una parte del suo territorio, quella dove si estendono i temi cosiddetti “eticamente sensibili”. Naturalmente, *l'actio finium regundorum*, la competenza della competenza, e in parole povere lo stabilire se un tema è “eticamente sensibile”, oppure no, appartiene, manco a dirlo, al Vaticano. Questo significa che sul terreno delle questioni che vanno a incidere nell'ambito della morale il cittadino ritorna in Italia ad essere un suddito condannato a vegetare in uno stato di perenne minorità di fronte ai diktat che scendono dall'alto.

Questa è, beninteso, una descrizione molto sommaria, che cerca semplicemente di rendere l'idea del **grave peggioramento** che la vita democratica ha dovuto subire nel nostro Paese in questi

ultimi anni. Questo peggioramento, di cui abbiamo evidenziato le cause forse principali, ma non certo le uniche, è andato del resto a sommarsi ad altre negatività che si possono considerare (in un certo senso) abituali, se non addirittura fisiologiche, del modo di (mal)funzionare della nostra democrazia e che vanno tutte a indebolire, a gravemente indebolire, l'insieme delle libertà e dei diritti individuali, ad alimentare la **sudditanza dell'opinione pubblica** nel sistema politico, a produrre la **deriva verso uno Stato confessionale**.

Di fronte a questa situazione, che consideriamo ormai intollerabile e premessa a sua volta di conseguenze peggiori, **i radicali si candidano al governo del Paese!** Questo significa – lo abbiamo già detto e lo ribadiamo – che i radicali intendono assumere un **ruolo costituente**, un ruolo cioè di orientamento e propulsivo in direzione di un processo di vera democratizzazione del sistema politico italiano.

Naturalmente, alla base di questo nostro proposito vi è il convincimento che sia compito della politica incidere sulle condizioni e sui meccanismi dai quali dipende il funzionamento, buono o cattivo, di una democrazia.

II

Le istituzioni dell'Unione europea. Le ragioni di una riforma

Questo **Progetto** non riguarda soltanto le istituzioni di governo, statali e regionali, del nostro Paese. Questo Progetto riguarda anche le **istituzioni dell'Unione europea**. Ne segue che noi radicali intendiamo giocare un **ruolo costituente anche in Europa** e non solamente in Italia. In questo senso **noi radicali ci candidiamo al governo della Unione europea!**

Perché "al governo della UE" ? Sembra una domanda ovvia. Ma chi si mette ad osservare attentamente le cose trova all'istante la risposta. Infatti, dopo l'Atto unico europeo (AUE, 1987) e il Trattato di Maastricht (1992), le politiche dei singoli Stati membri sono più che mai intrecciate con la politica che la UE decide di intraprendere, così che *"quasi tutto ciò che appartiene alla vita collettiva dei popoli de Paesi membri soggiace a una qualche influenza dell'Unione"* (G.Guarino). D'altra parte, la **disunione dell'Europa** è ormai intollerabile. Le conseguenze che ne derivano all'Italia sono paurose. Coinvolgono l'economia, le stesse dinamiche della vita collettiva, la sicurezza pubblica, i diritti dei più deboli.

Sono ormai parecchi anni che l'uomo della strada percepisce e valuta l'Europa in modo negativo. Umberto Cerroni, discorrendo del

suffragio universale, soleva ripetere che «anche il contadino più umile sa se le scarpe gli vanno strette». Le «scarpe» dell'Europa vanno strette a troppi europei. Perché?

Per dare una risposta al quesito, occorre riandare indietro nel tempo e fermarsi ad un tornante della storia in cui, forse, il convoglio del «funzionalismo» è deragliato dai binari, finendo nel dirupo sottostante.

Il 1989 fu l'anno decisivo. Gli storici guarderanno per sempre al 1989 come a un vero punto di svolta dell'integrazione europea. Durante il 1989 crollarono le strutture istituzionali alla base del potere sovietico di coercizione nell'Est europeo. La loro scomparsa giunse imprevista. Allo scongelamento dell'Est europeo farà seguito, nel 1991, la fine della stessa Unione Sovietica. Si mettono in moto processi epocali. Scatta la «globalizzazione», che sembra per certi versi scavalcare e indebolire la stessa ragion d'essere dell'integrazione europea che, a questo punto, appare non più in grado di proteggere a sufficienza i Paesi che vi aderiscono dagli effetti indesiderati di una concorrenza planetaria senza regole. Si muovono per sfuggire alla fame milioni di persone: dall'Africa, dall'Asia, dalla Turchia e da altri Paesi a religione islamica, dall'Est europeo, andando alla ricerca di migliori condizioni di vita e di lavoro per sé e per le proprie famiglie.

i) Una migrazione biblica. Nella UE, secondo *l'International Organization for Migration* di Ginevra, ogni anno entrano 400.000 clandestini, 100.000 più che negli Stati Uniti. Il varco maggiore d'accesso negli ultimi tempi risulta l'Italia, protesa nel Mediterraneo

per fatalità geografica e poco difesa per vulnerabilità politica dinanzi all'esplosione demografica del Terzo Mondo. Osserva Valerio Castronovo che di fronte all'esigenza di definire una politica per le quote degli ingressi, i visti e i permessi di soggiorno, le regole di selezione e avviamento al lavoro dei nuovi arrivati, le condizioni di soggiorno, i procedimenti d'integrazione, il ricongiungimento delle famiglie, le misure di vigilanza e repressione nei confronti di attività illegali, «ciascun governo tende a comportarsi a modo suo, in ordine sparso, all'insegna di un concetto di sovranità nazionale che risulta oltretutto contrastante, in linea di principio, con gli statuti della Comunità europea». Castronovo scriveva nel 2000. Da allora i problemi si sono aggravati, nonostante che un minimo di strategia comune e omogenea sia stata definita nel 2004 fra i vari Paesi della UE, in coincidenza con l'allargamento dell'Unione verso l'Est europeo. Serve, e si profila come una necessità inderogabile, un governo centrale per l'immigrazione. Questo è un primo dato di fatto da cui partire.

ii) Un freno allo sviluppo economico. Un secondo dato di fatto riguarda l'economia. La caduta del comunismo sovietico ebbe in Germania effetti maggiori che altrove. Questo accadimento, infatti, non si risolse unicamente nel ritorno dei Paesi dell'Est ad una situazione di libertà e di democrazia, ma impose fin da subito il passaggio conseguente di riunificare i tedeschi dell'Est e dell'Ovest. La riunificazione della Germania non poteva a quel punto essere ulteriormente dilazionata. Questa necessità poneva però ai Paesi dell'Europa occidentale un problema politico serio:

quello cioè di evitare che un nuovo tallone di ferro fosse posto sull'Europa dalla Germania grazie al marco tedesco; il quale marco, allora già forte, sembrava sul punto di estendere il suo dominio non solo all'interno dei Paesi dell'Est, ma anche in buona parte del centro/Europa. Si trattava cioè di evitare che alla unificazione tedesca - che avrebbe dato alla Germania una posizione di maggior forza all'interno delle istituzioni comunitarie - si sommasse l'altro elemento di forza costituito dal marco. Si pervenne così ad uno scambio: l'Europa acconsentiva alla riunificazione tedesca senza porre problemi di sorta; la Germania, dal canto suo, accettava di abbandonare la propria moneta nazionale. L'euro nasce a questo punto come operazione difensiva messa in atto dall'Europa non tedesca; e nasce come un prezzo pagato dai tedeschi all'Europa per potersi unificare. Da una parte un "dare" dei Paesi europei alla Germania: la riunificazione; da un'altra parte un "avere" in cambio dalla Germania: la rinuncia al marco.

Dunque, l'istituzione dell'euro avviene per necessità e repentinamente e costringe il processo integrativo ad invertire le tappe del suo sviluppo naturale: non più, come aveva pensato inizialmente Jacques Delors, la moneta unica dopo le politiche "di quadro" (monetaria, di bilancio e fiscale); ma avviene a seguito della brusca accelerazione dovuta al crollo del comunismo sovietico, e avviene senza l'unificazione del bilancio degli Stati membri e senza l'unificazione delle loro politiche economiche.

Questa situazione produce un ibrido. Nell'Europa comunitaria le politiche di bilancio restano indipendenti, dato che queste sono di competenza e vengono poste in atto dai singoli Stati membri,

mentre la politica monetaria dell'euro è centralizzata nell'eurosistema, composto dalla Banca centrale europea (Bce) e dalle Banche centrali nazionali (Bcn) dei Paesi che partecipano all'area dell'euro. L'indipendenza delle politiche di bilancio è mitigata dal vincolo dell'equilibrio della moneta unica. Le regole comportano limiti rigorosi sia a carico dell'Unione che degli Stati. La Banca centrale europea può variare il tasso d'interesse solo in funzione della stabilità dei prezzi. Dal canto loro i Paesi membri, pur conservando formalmente poteri sovrani in materia di pressione fiscale, oneri sociali, dimensione della organizzazione amministrativa o per indebitarsi, ne possono fare uso solo nei limiti in cui il loro esercizio sia coerente con i parametri circa l'indebitamento, che tendenzialmente deve essere del tutto eliminato, e circa il debito, che deve contenersi entro il 60% del PIL.

Questa situazione, a dir poco singolare, di un'economia tenuta nel suo assetto da vincoli di carattere giuridico, che funzionano un po' come le cinture «salvavita» con cui gli equilibristi eseguono i loro esercizi nel circo, produce una conseguenza negativa che si è andata aggravando nel corso degli anni. Non è un caso che il tasso di crescita della UE si è indebolito proprio a partire dal 1994, rimanendo da allora sempre basso fino alla metà circa del 2007. In particolare, il tasso di crescita medio annuo della produzione dal 2000 al 2005 è stato solo dell'1,8%, rispetto al 3,3% degli Stati Uniti. Come conseguenza della bassa crescita economica, il tasso di disoccupazione, che in Europa è sempre stato piuttosto basso, è

progressivamente aumentato dal 1994, attestandosi sul 9%, a fronte del 5% del periodo precedente.

Sta di fatto che la somma dei due elementi: la flessione della crescita economica, insieme all'aumento della disoccupazione, ha contribuito a creare in Europa un'atmosfera di crisi e malessere che incombe da oltre quindici anni.

iii) Una concorrenza planetaria senza regole. Sempre nel campo dell'economia, al problema precedente se ne aggiunge un secondo, altrettanto importante. Sulla scena dell'economia mondiale fanno la loro comparsa, accanto a soggetti minori (dal punto di vista della popolazione, della vastità territoriale e della forza economica e militare) come sono i Paesi dell'ex impero sovietico, due nuovi giganti in cui le leggi del mercato sembrano aver prodotto eccellenti risultati: la Cina e l'India, due Paesi che sono figli di una lunga storia e che hanno una forte e antica cultura e potenti religioni terrene, immanenti, che guardano ai comportamenti e alla società degli uomini. Questa è la seconda situazione di cui si deve tener conto. Non è possibile arginare l'accesso di queste economie ai benefici della globalizzazione, non è possibile cioè evitarne la concorrenza.

D'altra parte, in un mondo in cui le nuove tecnologie impongono metodi diversi di lavoro e in cui la scena asiatica si sta popolando di protagonisti dinamici (Corea del Sud, Singapore, Malaysia, Hong Kong), il vecchio *Welfare State* è divenuto rigido, costoso, poco adatto ai mutamenti imposti dalla modernità. La conseguenza di questa situazione è che dovrà aversi in Europa una

nuova divisione del lavoro: dovrà cambiare la distribuzione degli assetti produttivi. Fra la preminenza quantitativa delle grandi potenze economiche e i bassi prezzi di produzione dei Paesi di recente industrializzazione (specie asiatici), le medie potenze come l'Italia rischiano - nell'età della globalizzazione - di essere emarginate dalla competizione internazionale. Per esse l'unica vera risorsa diventa, insieme alla scelta dei beni da produrre, la qualità della produzione e quindi tutta la gamma di vettori che possono svilupparla: capacità tecnologica, raffinatezza di stile, anticipo dell'offerta, innovazione. Come ha scritto Helmut Schmidt «ricerca e scienza sono le chiavi indispensabili per un risanamento a lungo termine, cioè per la creazione di posti di lavoro nei settori in cui, al momento, i nostri concorrenti del Sud-Est asiatico non sono ancora in grado di muoversi con successo». Un possente incremento della ricerca, degli istituti di formazione, della produzione di beni culturali e di beni ad alta composizione qualitativa pare l'unica prospettiva capace di combattere la disoccupazione di massa dovuta alla maggiore potenza economica delle grandi potenze o al più basso costo di produzione dei nuovi Stati. Ma quell'incremento esige che al centro della politica economica sia posto il problema di uno sviluppo culturale generale. Scuola, università, enti di ricerca, istituti culturali di eccellenza, centri di formazione, aggiornamento e educazione continua, reti di spettacolo e di informazione, turismo culturale, promozione dell'editoria, diffusione del libro diventano strumenti essenziali per elevare la qualità dello sviluppo. Si pone dunque un problema di revisione degli apparati produttivi

dell'economia europea: siamo di fronte ad una **crisi strutturale dell'Europa**.

Qui tocchiamo un aspetto importante della crisi europea. L'Europa ha bisogno di una riforma strutturale. L'economia necessita di una totale ristrutturazione, di una vera *perestroika*, volendo usare una parola che si associa al nome di Gorbačëv. Anche qui, come di fronte ai problemi sociali, occorre fare non un passo indietro, ma un passo in avanti sulla strada di una maggiore integrazione. Serve, anche qui, un governo centrale che disponga dei molteplici poteri di intervento nel campo dell'economia, allo stesso modo di come ne dispone un qualunque Stato nazionale (non membro dell'Ue) che operi all'interno di un regime di mercato.

iii) La paralisi decisionale dell'Unione. - Si consideri, del resto, che la crisi dell'Europa esistente non ha solo natura sociale e natura economica. Vi è un altro aspetto della crisi che si riferisce alla **poca funzionalità decisionale dell'Unione**. L'Europa presenta un mercato comune ampio, una civiltà istituzionale indiscutibile e, tuttavia, sente più di altre entità politiche l'*impasse* operativo in cui è impigliata. Probabilmente perché manca di una sede in grado di esercitare una **guida politica complessiva**. Una serie continua di compromessi, di accordi, di bilanciamenti e di "ponderazioni" che avvengono all'interno del processo decisionale, non equivalgono a decisioni prese in vista dell'utilità generale, comunque la si voglia considerare. Sul punto sono concordi sia economisti (ricordo Buchanan e Tullock nel loro fondamentale

contributo sul calcolo dei consensi), e sia storici (ricordo Edoardo Ruffini ed i suoi fondamentali contributi sul principio di maggioranza). Un sistema che si fonda sul negoziato diffuso, sulle transazioni continue è un sistema paralizzato, incapace di dinamismo, di affrontare e risolvere i problemi, è in altre parole **un sistema che pratica l'antipolitica e cioè la politica dell'arresto e del rinvio.**

Il Trattato di Lisbona compie al riguardo un qualche timido passo avanti, prevedendo appunto la stabile investitura di un Presidente del Consiglio europeo (due anni e mezzo rinnovabili). Manca ancora, in tutto ciò, un coinvolgimento dei cittadini europei. I partiti nazionali vedono nelle elezioni europee non un'occasione per federarsi e proporre programmi comuni, ma solo per "contarsi" all'interno dei rispettivi Stati di appartenenza.

iiii) Una caduta di fiducia per l'Europa esistente. Si avverte una sostanziale insoddisfazione pubblica per l'Europa esistente e il suo cattivo rendimento. Quando non è insoddisfazione, è più spesso disinteresse quasi totale. Il fatto è che tutte le politiche più rilevanti – affari esteri, difesa, politica fiscale e di bilancio, lo sviluppo e la piena occupazione, l'immigrazione, l'ambiente – restano nella disponibilità sovrana degli Stati, mentre a livello europeo è possibile soltanto un coordinamento delle decisioni adottate a livello nazionale. Le conseguenze negative di questa situazione – un mercato di vasta area senza un'unione politica – sono evidenti. Alcune già le abbiamo evidenziate. Altre sono, se possibile, ancora più rovinose.

Dal fatto che il nocciolo della politica rimane saldamente nelle mani degli Stati, deriva che l'interesse di tutti: dei partiti, dei mass-media, delle opinioni pubbliche, converge e si focalizza su problemi di politica interna. Anche la campagna elettorale per le elezioni europee è condizionata dai voti di consenso o di protesta nei confronti dei governi nazionali. Del resto, le poche politiche di competenza esclusiva dell'Unione, sottratte a qualsiasi intervento autonomo degli Stati membri: la politica doganale, agricola, monetaria, del commercio estero comune, dei trasporti transnazionali, della concorrenza, per di più gestite lungo i binari di una amministrazione prevalentemente tecnica, sono politiche non certo capaci di attrarre l'interesse del grande pubblico, se non in casi assai rari.

Tutto ciò si traduce in termini di **assenteismo crescente e ormai preoccupante** al voto per l'elezione del Parlamento europeo. Così, se la **media europea di astenuti** era nel 1979 al 37%, da qui si sale al 39% del 1984, al 41,5% del 1989, al 43,2% del 1994, al 50,6% del 1999, al 54,3% del 2004, per giungere infine nelle elezioni del 2009 a quasi il 60% di media europea. Questo significa che ormai votano non più di **4 elettori su 10**. Si tratta di un **"deficit democratico" allarmante**.

L'unità politica dell'Europa segnerebbe (anche qui) un'inversione di tendenza. La gente avrebbe chiara l'idea che una democrazia europea esiste, che a livello di Unione si può dibattere e che questo ha grande importanza. La politica avrebbe un respiro maggiore. L'interesse della gente per la politica aumenterebbe. La democrazia in Europa ne uscirebbe irrobustita.

La crisi in cui versa l'Europa esistente, non ci stanchiamo di ripeterlo, è gravissima. La sentenza del *BundesVerfassungsGericht* del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona – il cosiddetto "*Lissabon Urteil*" – ne fornisce una puntuale testimonianza, nella misura in cui manifesta la tendenza degli Stati a fare ciascuno per conto proprio, a far ciascuno prevalere l'interesse nazionale sull'interesse comune.

L'Europa ha invece bisogno di unità. Ne ha un bisogno disperato. Rischia altrimenti di fomentare nazionalismi incontrollati, paure etniche, la soluzione protezionista e autoritaria dei problemi. Rischia di spaccarsi di nuovo.

L'Europa ha bisogno di ripartire dal "progetto Spinelli", dallo spirito e dai principi che lo ispiravano, principi riassumibili nell'idea di costruire l'Europa unita sulla base del concetto, emerso per la prima volta alla Convenzione di Philadelphia, che vede l'unione federale composta da individui, oltre che da Stati, sulla base cioè del concetto che il sistema federale non è composto semplicemente di Stati, come una Lega, ma crea una nuova comunità che comprende insieme, affiancandoli, i cittadini degli Stati e gli Stati stessi.

Ed è appunto a questo effetto, in ordine cioè alla necessità di fare della UE una realtà democratica e federale, che noi radicali intendiamo giocare un ruolo costituente in Europa, che **il Progetto di una riforma "radicale" delle istituzioni riguarda anche le istituzioni europee.**

III

Una riforma "americana" delle istituzioni

Il nostro Progetto risponde a **principi di governo** che valgono egualmente, secondo un filo di coerenza, ai due livelli, nazionale ed europeo. L'idea di fondo, al riguardo, è che problemi e soluzioni vanno a braccetto, che uno stesso problema richiede una stessa soluzione. Il fatto è che **il sistema politico dell'Italia e quello della UE**, pur diversissimi tra di loro sotto ogni altro rispetto, **condividono due elementi negativi** che caratterizzano l'uno e l'altro sistema allo stesso modo.

Il **primo elemento negativo** è che entrambi i sistemi funzionano sulla base di una organizzazione dei poteri di comando, vale a dire sulla base di **una forma di governo "scaduta"** ormai da molti e molti anni. Una forma di governo costruita cioè per ottenere un obiettivo ben definito e in relazione ad assetti transitori: quello di **realizzare un mercato unico**, una sola moneta, quindi una Banca centrale, nel caso della UE; quello di **far decollare la democrazia** dopo l'esperienza del fascismo e in presenza di una fortissima intensità delle ideologie, nel caso dell'Italia. Questi obiettivi nei due casi sono stati raggiunti; gli assetti transitori che vi erano connessi, non sono più giustificati.

Il **secondo elemento negativo** che i due sistemi politici, dell'Italia e della UE, hanno in comune, consiste nel fatto che nei due casi la democrazia è gravemente pregiudicata da un ceto politico che esercita un **signoraggio abusivo** sui due sistemi; un signoraggio **che impedisce in Italia alla democrazia di funzionare; in Europa, di nascere.**

La **coincidenza di negatività** tra l'Italia e l'Unione europea si traduce nella comune necessità, essenziale per l'una e per l'altra, di **avvicinare la politica ai cittadini, di fare della politica uno strumento al servizio dei cittadini.** Il Progetto che oggi presentiamo si prefigge appunto questo scopo, e lo persegue attraverso **innovazioni istituzionali** egualmente valide per i due livelli: Italia e Ue; e per l'Italia, ai due sub livelli: statale e regionale. Queste innovazioni riguardano essenzialmente il **federalismo, la forma presidenziale di governo, il sistema elettorale di tipo maggioritario** a collegio uninominale e a un solo turno (sistema uninominale "secco"). Vi sono poi, nel Progetto, altre innovazioni "di contorno", soprattutto destinate ad avviare un processo di **potenziamento della cultura dei diritti** nel nostro Paese, un potenziamento tanto più necessario per costruire su solide fondamenta una **riforma "americana" delle istituzioni.**