

“A futura memoria  
(se la memoria ha un futuro)”

Leonardo Sciascia

Il libro giallo de  
“LA PESTE ITALIANA”

Dopo la rovina del Ventennio fascista,  
il Sessantennio di metamorfosi del Male.

Una storia di distruzione dello Stato di diritto e di  
(re)instaurazione  
di un regime (neo)totalitario.  
La storia di un'alternativa  
democratica ancora possibile.

“Il ritorno attuale ai partiti è una reazione momentanea, giustificabilissima. Si tratta di una rinascenza provvisoria che dal suo stesso impulso interiore sarà condotta a processo unitario. Codesto processo sarà qualificato antifascismo”.

G. Bottai, già Ministro del Fascismo (poi condannato a morte dal Regime) - 28 maggio 1945

SECONDA EDIZIONE PROVVISORIA 2011

## Introduzione: dallo “Stato del Partito” allo “Stato dei Partiti”

Sin dalla caduta del fascismo, le forze storiche del corporativismo, del nazionalismo e della “società chiusa” si riorganizzano e cercano di trovare sbocchi e rappresentanza all’interno dei nuovi partiti “antifascisti”. L’Assemblea Costituente riflette in parte questa penetrazione. La Costituzione che ne scaturisce è pertanto frutto di un processo politico obliquo fra partiti aventi fini diversi e anche contrapposti in ambito interno e internazionale, fra personalità di differente storia e cultura politica. In questo contesto i Costituenti creano istituzioni che, se da un lato aprono la stagione dell’Italia repubblicana, da un altro lato favoriscono la nascita di uno “Stato dei partiti” sregolato. Sin dall’inizio il sistema costruito è condizionato dalla necessità di garantire l’equilibrio neo-partitocratico e non l’equilibrio e la trasparenza delle e tra le istituzioni.

Il “partito plurale”, naturale prosecutore ed erede del “partito singolare” fascista, governa sapientemente, alla Costituente, l’afflato radicalmente riformatore, democratico, antifascista scaturito dalla sconfitta del nazifascismo nella guerra del 1939-45. La nascente partitocrazia veste l’abito della democrazia e ne assume il lessico, come armi utili a salvare l’essenziale: il proprio “libero arbitrio” non sorretto da alcun ordinamento e non sottoposto ad alcuna legge. Questo “Partito della Prima Repubblica” agisce da subito, nella sua organizzazione, contro la funzione costituzionale fissata dall’articolo 49 della Carta fondamentale.

Per quasi un quarto di secolo, gli italiani sono privati di due dei tre principali strumenti istituzionali che la Costituzione aveva previsto per l’esercizio della sovranità popolare. Tanto la scheda referendaria quanto quella per le elezioni politiche regionali sono sottratte, fino al 1970, alla vita democratica della Repubblica.

La Costituzione assegna ai cittadini il potere di partecipare all’attività legislativa principalmente attraverso tre tipi di voto: quello elettorale nazionale, per scegliere i membri delle due Camere; quello elettorale regionale, per le 20 assemblee legislative in base alla nuova suddivisione territoriale dello Stato; infine quello referendario, per vagliare ed eventualmente correggere, mediante l’abrogazione totale o parziale, le leggi varate dal Parlamento.

Questi tre voti, nel loro insieme, rappresentano la straordinaria intuizione innovativa dei Costituenti, che storicamente hanno vissuto l’esperienza dei regimi totalitari, e che quindi

decidono di fondare il nuovo sistema democratico su questi tre pilastri. Alla tradizionale istituzione parlamentare essi aggiungono altri due strumenti di esercizio della sovranità popolare.

In queste pagine, è descritta una lunga e continuata strage di leggi, di diritto, di principi costituzionali, di norme e di regole che avrebbero dovuto governare la convivenza civile della democrazia italiana.

Con un'avvertenza: la strage di legalità ha sempre per corollario, nella storia, la strage di persone.

Da 60 anni, in Italia, al regime fascista dello "Stato di Partito" ha fatto seguito il regime "sfascista" dello Stato dei Partiti. Da 60 anni, una puntuale e sistematica violazione della Costituzione viene dolosamente consumata contro il popolo italiano, quel "demos" che vive privato delle condizioni minime di conoscenza e legalità, necessarie per esercitare il potere sovrano in forma legittima. In Italia non c'è democrazia, ma partitocrazia, oligarchia, vuoto di potere, arroganza del potere, prepotenza e impotenza. Non esiste Stato di diritto, ma arbitrio di regime.

L'ultimo arrivato Silvio Berlusconi e i suoi detrattori e accusatori sono in realtà l'espressione (finale?) di una identica vicenda politica. Sono affratellati da un comune destino, per ora illegale e drammatico, domani probabilmente anche violento e tragico. Lo sbocco è quasi obbligato.

Il nostro tentativo, la nostra lotta, sono tutti racchiusi in quel "quasi". La nostra speranza è di rappresentare una speranza: l'alternativa radicale possibile di una democrazia fondata sulla libertà di associazione e partecipazione, sulla libertà di informazione e conoscenza, sulla libertà della persona. Soprattutto sul rispetto del diritto e della legge, come fonte suprema di legittimità delle istituzioni.

Qui di seguito, raccontiamo quella illegalità e questa battaglia. E' il nostro contributo alla ricostruzione della verità. E' una storia diversa dalla "storia ufficiale". E' una lettura diversa di fatti ed eventi certi, documentabili e precisamente documentati, e proprio per questo pressoché sconosciuti, ignorati, nascosti.

La nostra azione è diretta e nonviolenta, di dialogo. Lottiamo per scongiurare la violenza tremenda e tragica che vediamo inesorabilmente avanzare. Abbiamo anche portato al petto una stella gialla, con umiltà e con dolore, come toccò in sorte agli ebrei europei poco più di 60 anni or sono. La nostra stella gialla è un'esclamazione e un monito, affinché quel "segno" non sia

nuovamente premonitore e anticipatore della umiliazione e della condanna di milioni di esseri umani. Già una volta, nel 1938, la democrazia europea morì a Monaco. Poco dopo perirono non “solo” 6 milioni di ebrei, ma 60 milioni di uomini, donne, vecchi e bambini di tutta Europa.

Questo non è un libro. E’ un “Satyagraha”, cioè la ricerca della verità. E’ la sua forza.

La storia scritta in queste pagine è anche la nostra storia, ma è soprattutto la “vostra” storia.

E’ la nostra “lettura”. Coraggio, e buona lettura.

# Capitolo 1

## LO SMANTELLAMENTO SISTEMATICO DELLA COSTITUZIONE SCRITTA

*Da subito una parte delle forze che nell'Assemblea Costituente hanno concorso a elaborare e votare la Costituzione, si adoperano per svuotarla, vanificarla, impedirne l'attuazione: le regole che i costituenti di ispirazione liberale e democratica hanno posto alla base della Carta fondamentale dello Stato sono, da subito e ampiamente, disattese. E' così che inizia l'opera di riduzione fino allo smantellamento dello Stato di diritto in Italia. Molti di coloro che si autoproclamano oggi custodi della Costituzione e che la dichiarano intangibile, dimenticano o rimuovono la storia delle violazioni che la Carta ha subito fin dalla sua entrata in vigore, il 1° gennaio 1948.*

### 1.1 La mancata abrogazione della legislazione fascista

Da quella data, 1° gennaio 1948 e per molti anni ancora, coesistono una Carta fondamentale con intenti democratici e tutta la legislazione ordinaria, approvata durante il fascismo, ampiamente incostituzionale. Inutilmente si chiede, da parte del Partito d'Azione oltre che di pensatori e studiosi, l'abrogazione della legislazione fascista e la reintroduzione, con modifiche, della preesistente legislazione dello Stato liberale. L'inerzia che invece si afferma porta in molti casi ad accogliere la logica che aveva ispirato le leggi del Ventennio: ne è un esempio la riforma della legge sulla stampa del 1963 che, istituendo l'Ordine, ulteriormente irrigidisce le regole dell'Albo dei giornalisti, istituito nel 1925 da Mussolini per controllare la stampa.

### 1.2. L'immediata amputazione della Costituzione

L'Ordinamento dello Stato delineato nella Costituzione non è stato attuato prontamente in tutti gli organi previsti. In particolare i ritardi hanno riguardato proprio gli istituti pensati dal Costituente come correttivi alla forma di governo parlamentare, in quanto limiti strutturali al potere della maggioranza: il controllo di costituzionalità delle leggi e sui conflitti tra poteri dello Stato (la Corte costituzionale), l'autonomia dell'ordine giudiziario nell'esercizio della giurisdizione (il Consiglio superiore della magistratura), le autonomie territoriali con potestà legislativa (le Regioni), il controllo popolare sulle scelte legislative di maggioranza (il referendum abrogativo).

**Le Regioni** e la loro mancata attuazione costituiscono l'inadempienza del Titolo V della Costituzione (articoli 114-133). I più illuminati costituzionalisti insistono affinché le elezioni per i consigli regionali si tengano contemporaneamente a quelle per il primo Parlamento repubblicano. E' invece approvata la VIII disposizione transitoria, la quale stabilisce che le elezioni regionali siano "indette" entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione, cioè il 1° gennaio 1949. Si giunge però al mese di dicembre 1948 senza nessuna novità in proposito. Si hanno in quel mese due iniziative, una parlamentare e una del Governo, sulle quali si tiene in Commissione un dibattito inconcludente.

In questo clima viene presentata alla Camera, il 16 luglio 1949, dal giurista democristiano Roberto Lucifredi, la proposta di legge (n. 699) "Proroga del termine per l'effettuazione delle elezioni dei consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali". Tra rinvii e

dimenticanze solo dopo 22 anni di ritardo vengono eletti i consigli delle Regioni ordinarie, che si aggiungono a un ordinamento già esistente, con un danno mai più recuperato per la architettura ordinamentale disegnata dai costituenti.

**Il Senato**, previsto nel dibattito in seno alla Commissione dei 75 e nelle sue successive articolazioni come la Camera delle autonomie, si riduce nella composizione e nelle funzioni a una copia della Camera dei Deputati. Nell'art. 60 della Costituzione ha una durata diversa: sei anni invece di cinque. Ma l'elezione delle due Camere per la seconda legislatura repubblicana si svolge contemporaneamente il 7 giugno 1953: l'artificio è quello dello scioglimento anticipato del Senato. Si introduce di fatto una rilevante modifica istituzionale senza neppure darle la dignità di un'apposita legge costituzionale preceduta da un dibattito parlamentare. Solo nel febbraio 1958 (alla vigilia delle elezioni per la terza legislatura) dopo un improduttivo dibattito sulle diverse proposte di riforma della seconda Camera, si approva la legge 64 del 27 febbraio 1958 - poi recepita dalla riforma costituzionale del 1963 - che stabilisce in cinque anni la durata del Senato, cancellando ulteriormente la diversificazione tra le due Camere.

**Il Referendum** popolare abrogativo è un istituto previsto e fortemente sostenuto da grande parte dei Costituenti, ma per la legge applicativa si dovrà aspettare fino al 1970. Il voto referendario si affianca con pari dignità a quello elettivo nello schema di Costituzione che il presidente della Costituente, Meuccio Ruini, presenta alla Commissione dei 75 in seduta plenaria il 28 novembre 1946, a conclusione dei lavori delle sottocommissioni. Si legge infatti, in quello schema sotto il titolo III sui "Diritti politici": diritto di voto; di referendum; di iniziativa legislativa; di petizione".

Il testo della Costituzione inserisce l'istituto referendario nella sezione che riguarda "La formazione delle leggi", viene quindi riconosciuto al popolo - soggetto cui appartiene la sovranità ex art. 1 - di partecipare al potere legislativo attraverso la possibilità di abrogare in tutto o in parte le leggi approvate dal Parlamento.

L'art. 75, circostanziato e preciso, stabilisce - comma secondo - le leggi sulle quali non è possibile chiedere il referendum, sancendo così che su tutto il resto il ricorso a questo istituto è ammissibile. Il quinto e ultimo comma dell'art. 75 recita: "La legge determina le modalità di attuazione del referendum". Dunque sono solo le modalità di attuazione sulle quali deve intervenire la legge ordinaria. Gli unici due controlli che il legislatore costituente ammette riguardano: nella forma, la regolarità delle firme e delle procedure di raccolta; nel merito, che il contenuto delle leggi sottoposte a referendum abrogativo non sia compreso nelle tre fattispecie di legge - solo tre - stabilite nel secondo comma dell'art. 75. E' noto come le diverse leggi per così dire "attuative" dell'art. 75 che si sono susseguite nel tempo (sempre più restrittive, fino a quella che consente al ministro "competente" di chiedere la sospensione degli effetti abrogativi del referendum per sei mesi, confondendo così oltretutto il potere esecutivo con quello legislativo) abbiano calpestato il diritto, l'impegno civile e politico e la volontà di milioni di elettori.

**La Corte costituzionale**, l'organo fondamentale cui spetta il vaglio di legittimità costituzionale sulle leggi e da cui avrebbe dovuto dipendere una rapida e manifesta soluzione di continuità con la legislazione del regime fascista, entra in funzione solo nel 1956, otto anni dopo la promulgazione della Costituzione. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel) entra in funzione nel 1957, il Consiglio Superiore della Magistratura nel 1958. L'interregno precedente all'attuazione di parti fondamentali della Costituzione repubblicana rischia di pregiudicare la natura e la tenuta democratica della giovane Repubblica, con il mantenimento in vigore dei codici e della legislazione fascista e la pericolosissima distinzione operata dalla Corte

di Cassazione - nel suo interim di vicarietà fino all'istituzione della Corte costituzionale - nel distinguere tra norme costituzionali prescrittive e norme meramente programmatiche.

**I partiti e i sindacati.** Il Parlamento dei partiti si caratterizza, per dolo od omissione, come principale organo antidemocratico. I fondamenti formali della nuova Costituzione, sovranità popolare e Stato di diritto, sono soppiantati da quelli di fatto della “sovranità partitocratica” e della “Costituzione materiale”, gli unici, sin da subito e ancora oggi vigenti. Dopo il Ventennio fascista si volta pagina, ma non vi è vera e propria soluzione di continuità. Accade che al partito unico del “Fascio” subentri il “fascio” unico dei partiti: tutti e subito consociati contro la volontà popolare e la legge scritta. Non è un caso che la “disattuazione attiva” di parti fondamentali della Costituzione riguardi anche e innanzitutto le leggi relative alla disciplina dei partiti (articolo 49) oltre che dei sindacati (articolo 39). Per i partiti la Costituzione impone il “metodo democratico” come condizione essenziale per la loro esistenza, ma tale imperativo – in mancanza di una legge attuativa – è rovesciato in pratica nel suo contrario, per le mancate garanzie accordate, all'interno dei partiti, ai diritti fondamentali previsti dalla Costituzione stessa. Il dibattito iniziale fra i migliori esponenti della cultura antifascista per uno “Stato dei partiti regolato” (“Consulta nazionale”, 25 settembre 1945 - 9 marzo 1946) è bloccato alla Costituente dalla natura “centrifuga” dei partiti stessi e dalla diffidenza reciproca circa le reali intenzioni dell'avversario. Così all'Assemblea Costituente l'unica normativa regolatoria introdotta risulta null'altro che il divieto di formale ricostituzione del Partito Nazionale Fascista, contenuta nella XII disposizione transitoria e finale della Costituzione.

Nel caso dei sindacati, si decide di non procedere alla loro registrazione in nome di una “intangibile” autonomia che si presume potrebbe essere violata dai controlli della Corte dei conti.

### 1.3 Il processo di ulteriore degenerazione partitocratica

Nei decenni successivi, questo processo degenerativo ha via via investito tutti gli organi e le istituzioni repubblicane.

**Il Presidente della Repubblica**, cui la Costituzione assegna il compito supremo di garanzia della Costituzione nei rapporti fra poteri dello Stato - un compito regolato dalla attribuzione di precisi poteri - si trasforma gradatamente, dopo la presidenza provvisoria di De Nicola e il primo settennato di Luigi Einaudi, in un organo di mediazione tra le forze politiche.

**Il Parlamento**, se si escludono fino agli anni 70 alcune lontane, importanti eccezioni (riforma agraria, scuola media unica, diritto di famiglia, statuto dei lavoratori) rinuncia ad affrontare le riforme e legifera soprattutto attraverso leggi di emergenza e il crescente ricorso dei governi ai decreti legge, mentre i Parlamentari vedono limitare e subordinare alla disciplina di partito la loro funzione di rappresentanti della volontà popolare “senza vincoli di mandato”; l'obbligo di pubblicità dei lavori parlamentari rimane lettera morta fino all'avvio delle trasmissioni clandestine delle sedute a opera di Radio Radicale nel '76.

Per quanto riguarda **i partiti**, la mancata attuazione della norma costituzionale riguardante il loro funzionamento democratico viene aggravata dalla approvazione della legge sul finanziamento pubblico, concepita in modo da sottrarli a ogni controllo pubblico.

La stessa **Corte costituzionale**, dopo aver esercitato per un quindicennio un rigoroso sindacato di costituzionalità, viene sempre più condizionata dai partiti nella sua composizione e nella sua giurisprudenza, come dimostrano le decisioni contraddittorie prese in materia di

ammissibilità dei referendum, nelle quali essa ampiamente travalica i compiti attribuiti dall' art.75 della Costituzione.

Lo stato della **Giustizia**, sia penale sia civile, fa sì che l'Italia sia il Paese più condannato dalla Corte europea dei diritti umani, in particolare per la durata dei suoi processi, e ha come conseguenza una sistematica impunità e incertezza del diritto.

## DAL FASCISMO ALLA PARTITOCRAZIA: LA METAMORFOSI DEL MALE

### Tre citazioni.

28 maggio 1945: Giuseppe Bottai, da una pagina di diario

*“La democrazia dei tempi nuovi (...) esige un potere direttivo politico estremamente accentrato: esige un partito che contenga in sé e disciplini in un ordine unitario quella dialettica, che nella civiltà borghese, a suo tempo mirabile di forza creativa, ma ormai esaurita, s’esprimeva nella molteplicità dei partiti.*

*“Il ritorno attuale ai partiti è una reazione momentanea, giustificabilissima. Si tratta di una rinascenza provvisoria che dal suo stesso impulso interiore sarà condotta a processo unitario. Codesto processo sarà qualificato antifascismo. E’ evidente: rovesciato il fascismo non si può parlare che di antifascismo.*

*“Ma poiché, nella sua degenerazione personalistica, Mussolini aveva finito col realizzare un fascismo al rovescio, tutto poggiato sulla sua testa e non sul corpo sociale, è chiaro che rovesciandolo lo si rimette in sesto.*

*“Sembra un gioco di parole? Sembra, ma non è. I tempi mi daranno ragione”.*

1949: Giuseppe Maranini, dalla lezione inaugurale dell’Anno Accademico universitario di Firenze, 1949–1950 dal titolo: ‘ ‘Governo parlamentare e partitocrazia’ ’.

*“Le nuove forze associative scaturenti dalla lotta economica si politicizzano, influenzando sulla vita dei partiti in modo così decisivo da rendere ormai anacronistiche e impossibili libere e spontanee correnti di opinione, quali una volta erano in sostanza i partiti. I partiti dell’epoca nuova, si presentano come organismi disciplinati, dotati di burocrazia, finanza, stampa, inevitabilmente collegati alle organizzazioni economiche, sindacali, lobbistiche delle quali riflettano le lotte e gli interessi. Veri Stati nello Stato, ordinamenti giuridici cioè autonomi, essi mettono in crisi con il loro particolarismo e talvolta con il loro illiberalismo il debole Stato liberal-parlamentare, al quale si presenta un compito ben più grave di quello per il quale era attrezzato; non si tratta più di difendere l’individuo contro l’individuo, ma si tratta di difendere l’individuo e la legge contro potenti organizzazioni. Queste a loro volta traggono sempre nuovo alimento dal senso di panico potenziale che pervade gli individui a causa della carenza di diritto garantito dallo Stato. L’individuo, sentendosi indifeso dall’ordinamento statale, cerca negli ordinamenti minori e particolari la sua garanzia e a quegli ordinamenti paga il tributo di obbedienza che lo Stato non sa più esigere”.*

22 aprile 1993: Giuliano Amato, dal discorso di dimissioni da Presidente del Consiglio (occorre) *“far morire quel modello di partito-Stato che fu introdotto dal fascismo e la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un ‘singolare’ in ‘plurale’.*

*“Quella che noi chiamiamo la degenerazione progressivamente intervenuta nei partiti italiani, quel loro lasciare vuota la società”, quel loro divenire poco alla volta “erogatori di risorse disponibili attraverso l’esercizio del potere pubblico, questa degenerazione è stata il ritorno o la progressiva amplificazione di una tendenza forte della storia italiana e che nella storia italiana era nata negli anni Venti e Trenta, con l’organizzazione di ‘quel’ partito”. “È dato di fatto che il regime fondato su partiti che acquisiscono consenso di massa attraverso l’uso della istituzione pubblica è un regime che nasce in Italia con il fascismo e che ora viene meno. E non a caso. Nello stesso momento viene meno quel regime economico fondato sull’impresa pubblica che era nato negli anni Trenta. Ed è un regime economico e un regime di partiti che attraversa per certi aspetti pure un cambiamento importante, pure fondamentale, come quello del passaggio tra quel regime e la Repubblica e che viene meno ora”.*

## Capitolo 2

### REFERENDUM ABROGATO: IL FURTO DELLA “SECONDA SCHEDA” COSTITUZIONALE

*La Costituzione prevede che il cittadino partecipi all'attività legislativa utilizzando diverse schede di voto: quelle propriamente elettorali, per scegliere i membri del Parlamento, dei Consigli regionali e delle amministrazioni locali; e quella referendaria, per correggere o cancellare le leggi sbagliate del Parlamento. Il voto referendario abrogativo di leggi è la straordinaria invenzione dei Costituenti i quali hanno vissuto l'esperienza del regime fascista e quindi diffidano dello strapotere delle maggioranze parlamentari. Tuttavia per più di vent'anni la possibilità di usare la scheda referendaria non viene posta in attuazione: incomincia da qui il processo di snaturamento e svuotamento della Costituzione; da qui i partiti cominciano a impadronirsi del “sistema” politico.*

#### 2.1 La “rivoluzione” del referendum rimandata di 22 anni

La “convenzione antireferendaria”<sup>1</sup> del sistema politico italiano si manifesta anzitutto con il ritardo con cui un istituto “rivoluzionario” come il Referendum trova attuazione: il Parlamento provvede a varare la legge applicativa del referendum solo il 25 maggio 1970<sup>2</sup>. Tale “conquista” è il prezzo pagato alla Chiesa come riparazione preventiva all'approvazione della legge sul divorzio che da lì a poco sarebbe stata approvata, giacché la Chiesa era convinta di poterla facilmente abrogare attraverso un voto referendario. Ma con la legge attuativa del referendum, il Parlamento non si limita ad applicare il dettato costituzionale, introduce una serie di altri limiti extra-costituzionali - principalmente di tipo temporale - tra cui l'impedimento a votare sui referendum nell'anno precedente lo scioglimento delle Camere o nei sei mesi successivi alle elezioni politiche. Proprio in forza di queste norme restrittive, nel 1972, per la prima volta nella storia repubblicana (l'escamotage si ripete nel 1976 e nel 1987)<sup>43</sup> si sciolgono anticipatamente entrambe le Camere, per impedire la consultazione referendaria che potrà svolgersi solo due anni dopo. In questo lasso di tempo i partiti del cosiddetto “arco costituzionale” rappresentati in Parlamento si mobilitano per tentare di approvare proposte legislative, come quelle del liberale Aldo Bozzi, della indipendente di sinistra Tullia Carrettoni e del socialista Renato Ballardini, che, modificando la legge sul divorzio, possano impedire lo svolgimento del referendum.

Finalmente, nel 1974, il referendum si svolge, registrando un'ampia partecipazione al voto (87,7%). La maggioranza dei cittadini - certo comunisti, socialisti, laici ma anche democristiani e missini - con quasi il 60% dice “no” non solo all'abrogazione della legge sul divorzio, ma anche alle indicazioni delle segreterie dei loro partiti, o alle esitazioni dimostrate prima del voto. Nel periodo immediatamente successivo anche i partiti “vincitori” tornano a riproporre, ad esempio col deputato Pci Alberto Malagugini e altri, il divieto di fare referendum prima di tre anni dalla pubblicazione della legge da abrogare e ipotizzano che la consultazione referendaria venga sospesa per sei mesi nel caso alle Camere si esaminino provvedimenti legislativi “riguardanti la materia”.

---

<sup>1</sup> Cfr. E. Bettinelli, *Itinerari della convenzione antireferendaria*, in *Politica del diritto*, 1978, p. 516.

<sup>2</sup> Legge n. 352 del 1970.

<sup>3</sup> Cfr. L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, p. 484.

## 2.2 Il Golpe del '78, la giurisprudenza anticostituzionale e il Comitato referendario “potere impotente dello Stato”

Il perfezionarsi dell'opera di sterilizzazione dell'istituto referendario si ha però solo con la giurisprudenza della Corte costituzionale, alla quale - occorre ricordare - non la Costituzione, ma una successiva legge costituzionale<sup>4</sup> ha demandato il compito di giudicare dell'ammissibilità dei referendum, ai sensi dell'elenco tassativamente circoscritto dall'articolo 75 secondo comma della Costituzione, che stabilisce che non possono essere sottoposte a referendum solo le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Con la sentenza n.16 del 2 febbraio del 1978 si inaugura la giurisprudenza anti-referendum e anti-Costituzione della Corte costituzionale. Nel giudicare l'ammissibilità di otto referendum radicali volti ad abrogare, tra l'altro, il Concordato tra Stato e Chiesa, la Corte si distacca da una lettura tassativa dei limiti previsti dall'art.75<sup>5</sup> per sostenere l'esistenza - sulla base di una lettura “logico-sistematica” delle norme costituzionali - di una miriade di ulteriori limiti, frutto di un'interpretazione estensiva di quelli espressamente enunciati dalla Costituzione, ravvisandone sempre di nuovi di carattere implicito.

**Il 3 marzo dello stesso anno il Comitato promotore dei referendum viene riconosciuto dalla Corte come potere dello Stato. I richiedenti sono infatti legittimati a essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri**, in quanto esercitano funzioni pubbliche costituzionalmente garantite e sono competenti a dichiarare la volontà dei firmatari. La Corte costituzionale dichiara ammissibile il ricorso proposto dal Comitato promotore del referendum abrogativo della legge 22 maggio 1975, (la cosiddetta “Legge Reale” sull'ordine pubblico). Si attribuisce al comitato promotore una funzione di tutela giuridica, limitando la discrezionalità del Parlamento: la sospensione del referendum può derivare solo da una riforma realmente innovativa, cioè diretta a modificare i principi ispiratori della legge sottoposta a referendum. Il comitato promotore è dunque potere dello Stato, con una posizione qualificata innanzi alla Corte costituzionale.

La portata di tale provvedimento è così dirompente da dover essere presto disinnescata. Se il Comitato è potere dello Stato, infatti, diventa legittimato a preservare l'esito del voto da eventuali successivi travisamenti, ad esempio parlamentari. O anche diventa possibile difendere i diritti del cittadino a essere correttamente informato sulla campagna referendaria. La Corte costituzionale inizia dunque a fare marcia indietro già dall'83 dichiarando inammissibile un nuovo conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Comitato promotore.

Nel 1995 è l'ultima volta che il Comitato promotore si vede riconosciuto un potere non solo formale ma anche sostanziale. Il Comitato denuncia la violazione delle “Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie” e si oppone a un provvedimento del Garante recante “Modifiche al regolamento per la disciplina della propaganda elettorale”. Questi provvedimenti sono lesivi dei poteri spettanti al comitato promotore dei referendum.

---

<sup>4</sup> Legge costituzionale dell'11 marzo del 1953 che all'articolo 2 letteralmente dispone:«Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso».

<sup>5</sup> Sentenze nn. 10 del 1972 e 251 del 1975; in queste sentenze prevale l'interpretazione letterale del dato normativo tanto che in merito al significato da darsi all'elenco delle leggi sottratte a referendum la Corte espressamente ribadisce che «Le sole disposizioni legislative che non possono essere sottoposte a referendum abrogativo sono quelle che riguardano le materie tassativamente indicate nel secondo comma dell'art. 75 Cost.[...]».

Successivamente, la Corte riconosce ancora al Comitato il diritto di sollevare il conflitto, ma lo svuota di significato; la legittimazione del Comitato promotore viene riconosciuta, ma l'esito del giudizio è negativo. Nel '97 la Corte torna a rigettare il conflitto di attribuzione sollevato dal Comitato promotore. Si tratta della pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha legittimato il ripristino del finanziamento pubblico ai partiti, abrogato con referendum e reintrodotta nell'ordinamento sotto mentite spoglie. "L'assimilazione a un "potere dello Stato" (...) non si traduce affatto nella costituzione di un organo di permanente di controllo, in grado d'interferire sulla volontà del Parlamento (...) Con la proclamazione dei risultati e l'abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum, si esaurisce il procedimento rispetto al quale sussiste la titolarità di questo potere".

Nel corso degli anni la giurisprudenza vara e perfeziona un "complesso di ragioni di ammissibilità"<sup>6</sup> a tal punto articolato, da rendere tecnicamente impossibile soddisfarle tutte, lasciando così il giudizio finale sulle leggi da abrogare non al popolo italiano, ma al mero arbitrio della Corte<sup>7</sup>. Ad esempio, la Corte dichiara dapprima inammissibile un referendum che abroga un'intera legge, perché questa tocca più argomenti: ma praticamente tutte le leggi toccano più argomenti, così è già in gran parte vanificato l'art.75, in base al quale si possono sottoporre a referendum le leggi - non parti di legge - che non riguardino le già citate materie specificatamente escluse. Quando però si propongono referendum per abrogare parti di leggi, allora la Corte li respinge con la motivazione che il taglio non lascerebbe in piedi una legge perfettamente compiuta. Se si propone un ritaglio più "mirato", per fare in modo che il risultato sia una legge compiuta, allora il referendum è respinto perché così, si sostiene, non si tratterebbe di referendum abrogativo bensì "manipolativo", finalizzato cioè a introdurre una nuova normativa. Significativo, in questo senso, l'atteggiamento della Corte nel gennaio 1995, quando contemporaneamente si arrivano a respingere due referendum con motivazioni diametralmente opposte. Un referendum sulla legge elettorale è inammissibile perché ne sortirebbe una legge del tutto diversa, sia pure perfettamente compiuta; un altro referendum, sulla scuola elementare, è respinto con la motivazione contraria, cioè che non sarebbero ben chiari né il testo risultante dall'abrogazione parziale, né l'intento dei proponenti. In definitiva, con questi criteri così estensivi, in qualunque caso la Corte è in grado di decidere le sorti di un quesito referendario, in base a sue ragioni di puro arbitrio, o meglio di opportunità politica. Infatti alcuni referendum sono ammessi perché qualche partito "importante" ha in quel momento interesse a farlo passare, o viceversa. L'esempio più clamoroso è rappresentato dal referendum radicale per abrogare le parti più restrittive e illiberali della legge 194 sull'aborto: una prima volta (1981) è ammesso al voto, perché in quella occasione risulta opportuno, in presenza dell'opposto referendum cattolico di abrogazione integrale della legge; anni dopo (1995) viene

---

<sup>6</sup> Dalla sent. 16 del 1978 (estratto dalla massima n.1496): «L'indicazione delle cause di inammissibilità di cui al capoverso dell'art. 75 della Costituzione - indicazione che non è dimostrato abbia carattere rigorosamente tassativo - presuppone una serie di cause inesprese, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto e riguardo alle quali, in quanto presenti nell'ordinamento costituzionale del referendum abrogativo, sarebbe contraddittorio sostenere che la Corte costituzionale non possa considerarle nel giudizio di ammissibilità dello stesso referendum, ad esse demandato».

<sup>7</sup> Il giudizio critico sulla giurisprudenza della Corte in tema di chiarezza dei criteri di inammissibilità è pressoché unanime. Per restare ai primi commentatori della sola sentenza n. 16 del 1978 si veda A. Baldassarre, La commedia degli errori, in *Politica del diritto*, 1978, A.G. Tarello, Tecniche interpretative e referendum popolare, in *Giurisprudenza italiana*, 5, 1978, G. U. Rescigno, Referendum e istituzioni, in *Politica del diritto*, 1978 (secondo cui la Corte ha "brutalmente" e "arbitrariamente" calpestato il dettato costituzionale), S. Rodotà, Appunti per una discussione sulla Corte Costituzionale, in *Politica del diritto*, 1978.

riproposto l'identico quesito, ma questa volta invece il referendum non è ammesso, con motivazioni giuridicamente pretestuose e insostenibili.

Tale situazione è efficacemente sintetizzata dal Presidente emerito della Corte costituzionale Livio Paladin che in tema di ammissibilità del referendum afferma che "l'unica certezza è l'incertezza".<sup>8</sup> Sta di fatto che, nella storia repubblicana, a fronte dei 26 referendum validi, dei 20 che non raggiungono il quorum e degli 8 impediti da leggi sulla materia approvate in fretta e furia dal Parlamento, la Corte costituzionale boccia ben 48 quesiti referendari. La Corte impedisce così ai cittadini di pronunciarsi su: Concordato tra Stato e Chiesa, Tribunali Militari, smilitarizzazione della Guardia di Finanza, modifica in senso uninominale delle leggi elettorali di Camera e Senato e del Csm, responsabilità civile dei magistrati, termini ordinatori e perentori, Servizio sanitario nazionale, pubblico registro automobilistico, patronati sindacali, cassa integrazione, ritenuta d'acconto, sostituto d'imposta, collocamento al lavoro, tempo determinato, part time, lavoro a domicilio, pensioni di anzianità, monopolio Inail, carcerazione preventiva, legalizzazione delle droghe leggere.

### **2.3 Il popolo vota una riforma, il regime realizza una controriforma**

Il diritto al referendum viene negato anche con il sovvertimento di esiti di consultazioni referendarie nelle quali la volontà popolare si è espressa a stragrande maggioranza e in modo inequivocabile.

Nel 1987, ad esempio, nel referendum in tema di responsabilità civile del magistrato, il "Sì" ottiene una percentuale dell'80%. L'anno successivo il Parlamento approva una legge che di fatto introduce la completa irresponsabilità civile e personale del magistrato trasferendola allo Stato.

Nel 1993 viene soppresso tramite referendum il ministero dell'agricoltura e abrogata la legge sul finanziamento pubblico dei partiti, rispettivamente, con il 75% e il 90% dei voti validi. Quattro mesi dopo viene istituito il ministero per le politiche agricole e nel 1997, analogamente, il finanziamento pubblico dei partiti è reintrodotta prima attraverso il meccanismo volontario della destinazione del 4 per mille dell'Irpef e poi, nel 1999, attraverso la moltiplicazione di rimborsi per le spese elettorali erogati indipendentemente dalle spese sostenute. Una sorte simile è riservata al referendum sul maggioritario del 1993 (vedi parte corrispondente), sulla privatizzazione della Rai e sulle trattenute automatiche per l'iscrizione al sindacato del 1995 (reintrodotta dall'accordo bilaterale tra Confindustria e sindacati).

Il tradimento parlamentare del voto popolare, spesso maggioritario, è la ragione principale della disaffezione dei cittadini alle consultazioni referendarie successive, alle quali fanno mancare il necessario quorum di partecipazione. Ai mancati raggiungimenti del quorum contribuisce anche la tecnica utilizzata dal Governo, anno dopo anno, di fissare lo svolgimento del voto referendario in date già coincidenti con le vacanze di molti, cioè sempre più verso l'ultima domenica utile tra quelle che la legge dispone ("in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno").

---

<sup>8</sup> Intervento riportato in D. Capezzone, M. Eramo, G. Micheletta, M. Staderini, (a cura di) Tornare alla Costituzione, atti del convegno organizzato dalla Lista Bonino il 6 e 7 dicembre 1999, Torino, 2000, pp. 165-168. Parimenti è esemplificativo quanto ebbe a dire il Presidente Emerito della Corte Vincenzo Caianiello in un'intervista rilasciata al quotidiano la Repubblica, il 23 gennaio 1997, in merito all'orientamento giurisprudenziale della Corte che riteneva inammissibili i referendum abrogativi aventi ad oggetto le leggi elettorali di organi costituzionali: "Qualora si volesse invece confermare la giurisprudenza che paralizza un diritto politico espressamente garantito dalla Costituzione, non resterebbe che prenderne atto e intraprendere la strada degli organismi internazionali, previsti per la tutela dei diritti civili e politici".

Anche quando la maggioranza dei cittadini si reca alle urne, accade che il quorum non sia raggiunto sol perché alla sua determinazione concorrono anche elettori che sono morti o “dispersi”. È il caso del referendum del 18 aprile 1999 sull’abolizione della quota proporzionale nella legge elettorale della Camera dei deputati, quando a decidere l’esito non sono gli oltre 21 milioni di italiani che si recano al voto e che si pronunciano al 91,5% per il “Sì”, ma i 150.000 voti mancanti al raggiungimento del quorum. A decidere l’esito del referendum è in realtà il computo di 2.351.306 cittadini italiani residenti all’estero, dei quali però solo 13.542 (lo 0,5% degli aventi diritto) hanno ricevuto effettivamente il certificato elettorale. Quando l’anno successivo si ottiene la revisione straordinaria degli elenchi elettorali il risultato è la cancellazione da tali liste di oltre 350.000 persone tra deceduti e irreperibili. Se tale cancellazione fosse stata effettuata l’anno precedente, il quorum sul referendum sarebbe stato raggiunto.

L’illegalità che connota le consultazioni referendarie è aggravata nel 2005, con il referendum sulla legge 40 del 2004 (fecondazione assistita). In tale occasione, la previsione costituzionale di referendum abrogativo è materialmente cassata attraverso l’ammissione solo di quesiti parziali e complessi e la bocciatura invece del chiarissimo quesito di abrogazione integrale della legge. Per di più la campagna referendaria avviene in violazione di norme in materia di propaganda elettorale e, in particolare, dell’art. 98 del Testo Unico delle leggi elettorali, che vieta ai ministri di qualsiasi culto di “indurre gli elettori all’astensione”. Nel referendum sulla legge 40, infatti, dalle più alte gerarchie della Chiesa cattolica fino alle parrocchie dei paesi più sperduti durante la Messa, l’appello al non voto è ufficiale, documentato e veicolato dai mezzi di informazione.

In definitiva, l’istituto referendario così come disegnato dalla Costituzione repubblicana, è ormai distrutto. Agli italiani è concesso l’uso della “seconda scheda” solo in forma plebiscitaria e quando le componenti del Regime italiano lo scelgono.

## SCHEDA – LE 59 CONSULTAZIONI REFERENDARIE

I referendum abrogativi su scala nazionale in Italia sono stati in totale 59. A questi vanno aggiunti 4 referendum non abrogativi, elencati in fondo alla pagina. Ecco l'elenco delle consultazioni referendarie nella Repubblica Italiana:

Anno	Referendum	Affluenza	Quorum	SÌ	NO	Risultato	Descrizione
12 maggio 1974	Divorzio	87,7%	raggiunto	40,7%	59,3%	NO	Abrogazione della legge Fortuna-Baslini, del 1970, con la quale era stato introdotto in Italia il divorzio.
11 giugno 1978	Ordine Pubblico	81,2%	raggiunto	23,5%	76,5%	NO	Abrogazione della legge Reale: norme restrittive in tema di ordine pubblico.
11 giugno 1978	Finanziamento Partiti	81,2%	raggiunto	43,6%	56,4%	NO	Eliminazione del finanziamento dei partiti da parte dello Stato (primo tentativo).
17 maggio 1981	Ordine Pubblico	79,4%	raggiunto	14,9%	85,1%	NO	Abrogazione della legge Cossiga, che era stata concepita per affrontare l'emergenza terrorismo in Italia.
17 maggio 1981	Ergastolo	79,4%	raggiunto	22,6%	77,4%	NO	Abolizione della pena dell'ergastolo.
17 maggio 1981	Porto d'Armi	79,4%	raggiunto	14,1%	85,9%	NO	Abolizione delle norme sulla concessione di porto d'arma da fuoco
17 maggio 1981	Interruzione gravidanza 1	79,4%	raggiunto	11,6%	88,4%	NO	Abrogazione di alcune norme della legge 194 sull'aborto per rendere più libero il ricorso all'interruzione di gravidanza. Promosso dai Radicali.
17 maggio 1981	Interruzione gravidanza 2	79,4%	raggiunto	32,0%	68,0%	NO	Abrogazione di alcune norme della legge 194 sull'aborto per restringere i casi di liceità dell'aborto. Di segno opposto al primo quesito. Promosso dal Movimento per la vita.
9 e 10 giugno 1985	Scala Mobile	77,9%	raggiunto	45,7%	54,3%	NO	Abolizione della norma che comporta un taglio dei punti della scala mobile. Promosso dal PCI.
8 novembre 1987	Responsabilità Giudici	65,1%	raggiunto	80,2%	19,8%	SI	Abrogazione delle norme limitative della responsabilità civile per i giudici.
8 novembre 1987	Commissione Inquirente	65,1%	raggiunto	85,0%	15,0%	SI	Abolizione della commissione inquirente e del trattamento dei reati dei ministri.

8 novembre 1987	Nucleare 1	65,1%	raggiunto	80,6%	19,4%	SI	Abrogazione dell'intervento statale se il Comune non concede un sito per la costruzione di una centrale nucleare.
8 novembre 1987	Nucleare 2	65,1%	raggiunto	79,7%	20,3%	SI	Abrogazione dei contributi di compensazione agli enti locali per la presenza sul proprio territorio di centrali nucleari.
8 novembre 1987	Nucleare 3	65,1%	raggiunto	71,9%	28,1%	SI	Esclusione della possibilità per l'Enel di partecipare alla costruzione di centrali nucleari all'estero.
3 giugno 1990	Caccia 1	43,4%	non raggiunto	92,2%	7,8%	non valido	Disciplina della caccia
3 giugno 1990	Caccia 2	42,9%	non raggiunto	92,3%	7,7%	non valido	Accesso dei cacciatori a fondi privati
<b>Anno</b>	<b>Referendum</b>	<b>Affluenza</b>	<b>Quorum</b>	<b>SÌ</b>	<b>NO</b>	<b>Risultato</b>	<b>Descrizione</b>
3 giugno 1990	Uso Pesticidi	43,1%	non raggiunto	93,5	6,5%	non valido	Abrogazione dell'uso dei pesticidi nell'agricoltura. Promosso dai Verdi.
9 e 10 giugno 1991	Preferenza Unica	62,5%	raggiunto	95,6%	4,4%	SI	Riduzione del sistema delle preferenze nelle liste per la Camera dei deputati, portandole da tre a una.
18 e 19 aprile 1993	Controlli Ambientali	76,8%	raggiunto	82,6%	17,4%	SI	Abrogazione delle norme sui controlli ambientali effettuati per legge dalle USL.
18 e 19 aprile 1993	Stupefacenti	77,0%	raggiunto	55,4%	44,6%	SI	Abrogazione delle pene per la detenzione ad uso personale di droghe leggere. Promosso dai Radicali.
18 e 19 aprile 1993	Finanziamento Partiti	77,0%	raggiunto	90,3%	9,7%	SI	Abolizione del finanziamento pubblico ai partiti (secondo tentativo).
18 e 19 aprile 1993	Casse di Risparmio	76,9%	raggiunto	89,8%	10,2%	SI	Abrogazione delle norme per le nomine ai vertici delle banche pubbliche.
18 e 19 aprile 1993	Partecipazioni Statali	76,9%	raggiunto	90,1%	9,9%	SI	Abrogazione della legge che istituisce il Ministero delle Partecipazioni Statali.
18 e 19 aprile 1993	Leggi Elettorali Senato	77,0%	raggiunto	82,7%	17,3%	SI	Abrogazione della legge elettorale per il Senato per introdurre il sistema maggioritario.
18 e 19 aprile 1993	Ministero Agricoltura	76,9%	raggiunto	70,2%	29,8%	SI	Abrogazione della legge che istituisce il Ministero dell'Agricoltura.

18 e 19 aprile 1993	Ministero Turismo	76,9%	raggiunto	82,3%	17,7%	SI	Abrogazione della legge che istituisce il Ministero del Turismo e Spettacolo.
11 giugno 1995	Rappresentanze Sindacali 1	57,2%	raggiunto	49,97%	50,03%	NO	Liberalizzazione delle rappresentanze sindacali (abolizione del monopolio confederale).
11 giugno 1995	Rappresentanze Sindacali 2	57,2%	raggiunto	62,1%	37,9%	SI	Rappresentanze sindacali nella contrattazione pubblica: modifica dei criteri di rappresentanza in modo che questa vada anche alle organizzazioni di base.
11 giugno 1995	Pubblico Impiego	57,4%	raggiunto	64,7%	35,3%	SI	Contrattazione collettiva nel pubblico impiego: abrogazione della norma sulla rappresentatività per i contratti del pubblico impiego.
11 giugno 1995	Soggiorno Cautelare	57,2%	raggiunto	63,7%	36,3%	SI	Abrogazione della norma sul soggiorno cautelare per gli imputati di reati di mafia.
11 giugno 1995	Privatizzazioni e RAI	57,4%	raggiunto	54,9%	45,1%	SI	Abrogazione della norma che definisce pubblica la RAI, in modo da avviarne la privatizzazione.
11 giugno 1995	Autorizzazioni e Commercio	57,2%	raggiunto	35,6%	64,4%	NO	Abrogazione della norma che sottopone ad autorizzazione amministrativa il commercio.
11 giugno 1995	Orario degli Esercizi Commerciali	57,3%	raggiunto	37,5%	62,5%	NO	Abrogazione della norma che impedisce la liberalizzazione degli orari dei negozi.
11 giugno 1995	Contributi Sindacali	57,3%	raggiunto	56,2%	43,8%	SI	Abrogazione della norma che impone la contribuzione sindacale automatica ai lavoratori.
<b>Anno</b>	<b>Referendum</b>	<b>Affluenza</b>	<b>Quorum</b>	<b>SÌ</b>	<b>NO</b>	<b>Risultato</b>	<b>Descrizione</b>
11 giugno 1995	Elettorale Piccoli Comuni	57,4%	raggiunto	49,4%	50,6%	NO	Legge elettorale per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti: estensione ai Comuni più grandi dell'elezione diretta del sindaco già prevista per i piccoli.
11 giugno 1995	Concessioni per la Radiodiffusione e Televisiva	58,1%	raggiunto	43,1%	56,9%	NO	Abrogazione delle norme che consentono la concentrazione di tre reti televisive.
11 giugno 1995	Interruzioni Pubblicitarie	58,1%	raggiunto	44,3%	55,7%	NO	Abrogazione delle norme che consentono un certo numero di break pubblicitari in tv.
11 giugno 1995	Raccolta Pubblicità TV	58,1%	raggiunto	43,6%	56,4%	NO	Modifica del tetto massimo di raccolta pubblicitaria delle televisioni private.
15 giugno 1997	Privatizzazioni e	30,2%	non raggiunto	74,1%	25,9%	non valido	Abolizione dei poteri speciali riservati al Ministro del Tesoro nelle aziende privatizzate.

15 giugno 1997	Obiezione di Coscienza al Servizio Militare	30,3%	non raggiunto	71,7%	28,3%	non valido	Abolizione dei limiti per essere ammessi al servizio civile in luogo del servizio militare.
15 giugno 1997	Caccia	30,2%	non raggiunto	80,9%	19,1%	non valido	Abolizione della possibilità per il cacciatore di entrate liberamente nel fondo altrui.
15 giugno 1997	Carriere Magistrati	30,2%	non raggiunto	83,6%	16,4%	non valido	Abolizione del sistema di avanzamento nella carriera dei magistrati.
15 giugno 1997	Ordine dei Giornalisti	30,0%	non raggiunto	65,5%	34,5%	non valido	Abolizione dell'Ordine dei giornalisti. Promosso dai Radicali.
15 giugno 1997	Incarichi Extragiudiziali dei Magistrati	30,2%	non raggiunto	85,6%	14,4%	non valido	Abolizione della possibilità per i magistrati di assumere incarichi al di fuori delle loro attività giudiziarie.
15 giugno 1997	Ministero Politiche Agricole	30,1%	non raggiunto	66,9%	33,1%	non valido	Abrogazione della legge che istituisce il Ministero delle Politiche Agricole.
18 aprile 1999	Quota Proporzionale	49,6%	non raggiunto	91,5%	8,5%	non valido	Abolizione della quota proporzionale nelle elezioni della Camera dei Deputati.
21 maggio 2000	Finanziamento Partiti	32,2%	non raggiunto	71,1%	28,9%	non valido	Eliminazione del rimborso spese per consultazioni elettorali e referendarie
21 maggio 2000	Quota Proporzionale	32,4%	non raggiunto	82,0%	18,0%	non valido	Abolizione della quota proporzionale nelle elezioni della Camera dei Deputati
21 maggio 2000	Elezione del CSM	31,9%	non raggiunto	70,6%	29,4%	non valido	Abolizione del voto di lista per l'elezione dei membri togati del CSM.
21 maggio 2000	Separazione Carriere Magistrati	32,0%	non raggiunto	69,0%	31,0%	non valido	Separazione netta della carriera di un magistrato pubblico ministero da quella di un giudice. Promosso dai Radicali.
21 maggio 2000	Incarichi Extragiudiziali	32,0%	non raggiunto	75,2%	24,8%	non valido	Abolizione della possibilità per i magistrati di assumere incarichi al di fuori delle loro attività giudiziarie.
21 maggio 2000	Licenziamento - Art. 18	32,5%	non raggiunto	33,4%	66,6%	non valido	Abrogazione dell'art.18 dello Statuto dei Lavoratori. Promosso dai Radicali.
<b>Anno</b>	<b>Referendum</b>	<b>Affluenza</b>	<b>Quorum</b>	<b>SÌ</b>	<b>NO</b>	<b>Risultato</b>	<b>Descrizione</b>

21 maggio 2000	Trattenute Sindacali	32,2%	non raggiunto	61,8%	38,2%	non valido	Abrogazione della possibilità di trattenere dalla busta paga o dalla pensione la quota di adesione volontaria a un sindacato o associazione di categoria attraverso un patronato.
15 giugno 2003	Reintegrazioni e dei lavoratori	25,5%	non raggiunto	86,7%	13,3%	non valido	Estensione del diritto al reintegro nel posto di lavoro per i dipendenti licenziati senza giusta causa. Promosso da Rifondazione Comunista.
15 giugno 2003	Servitù coattiva di elettrodotto	25,6%	non raggiunto	85,6%	14,4%	non valido	Abrogazione dell'obbligo per i proprietari terrieri di dar passaggio alle condutture elettriche sui loro terreni. Promosso dai Verdi.
12 e 13 giugno 2005	Procreazione medicalmente assistita I	25,4%	non raggiunto	88,0%	12,0%	non valido	Limite alla ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni.
12 e 13 giugno 2005	Procreazione medicalmente assistita II	25,5%	non raggiunto	88,8%	11,2%	non valido	Norme sui limiti all'accesso alla procreazione medicalmente assistita.
12 e 13 giugno 2005	Procreazione medicalmente assistita III	25,5%	non raggiunto	87,7%	12,3%	non valido	Norme su finalità, diritti, soggetti coinvolti e limiti all'accesso alla procreazione medicalmente assistita.
12 e 13 giugno 2005	Procreazione medicalmente assistita IV	25,5%	non raggiunto	77,4%	22,6%	non valido	Divieto di fecondazione eterologa.

A questi vanno aggiunti altri quattro referendum su scala nazionale per i quali non era previsto alcun quorum di validità:

- Il c.d. Referendum istituzionale del 2 giugno 1946 in cui il popolo è chiamato a scegliere tra Monarchia (10.718.502 voti pari al 45,7%) e Repubblica (12.718.641 pari al 54,3%), dove vota comunque l'89,1% degli aventi diritto;
- il Referendum consultivo del 1989 sul conferimento del mandato costituente al Parlamento europeo, tenuto il (18 giugno 1989): i voti favorevoli sono 29.158.656 (88,0%) e i contrari 3.964.086 (12,0%) con l'80,7% di votanti;
- il Referendum costituzionale del 2001 sulla modifica del Titolo V della Costituzione, tenuto il 7 ottobre 2001: i favorevoli sono 10.433.574 (64,2%) e i contrari 5.816.527 (35,8%), con il 34,1% di votanti.
- il Referendum costituzionale del 2006 sulla modifica della Parte II della Costituzione, tenuto il 25 e 26 giugno 2006. Si tratta del secondo referendum costituzionale confermativo della storia repubblicana, per approvare o bocciare la riforma voluta e approvata nella XIV legislatura esclusivamente dal centro-destra: favorevoli il 38,3% e contrari il 61,7%, con il 53,6% dei votanti.

**SCHEDA – I 50 REFERENDUM RESPINTI DALLA CORTE COSTITUZIONALE**

Reati opinione e associazione	1977
Concordato	1977
Abolizione Tribunali Militari – 1	1977
Abolizione Tribunali Militari – 2	1977
Reati opinione e associazione	1980
Caccia	1980
Legalizzazione non droghe	1980
Smilitarizzazione Guardia Finanza	1980
Localizzazione centrali nucleari	1980
Caccia – 1 (2)	1986
Caccia – 2 (2)	1986
Sistema Elettorale CSM	1986
Legge elettorale Senato (3)	1990
Legge elettorale Comuni (3)	1990
Legge Elettorale Senato – 2 (Corel)	1992
Pubblicità RAI-TV (4)	1994
Tesoreria Unica (4)	1994
Sostituto d'imposta	1994
Servizio Sanitario Nazionale	1994
Cassa Integrazione straordinaria	1994
Legge Elettorale Camera	1994
Legge Elettorale Senato	1994
ENEL: liberalizzazione produzione	1995
Assistenza Sindacale Patti in Deroga	1995
Legge elettorale Camera	1995

Legge elettorale Senato	1995
Legalizzazione droghe leggere	1995
Sistema elettorale CSM	1995
Smilitarizzazione Guardia Finanza	1995
Responsabilità civile Magistrati	1995
Aborto di Stato	1995
Limitazione pubblicità RAI-TV	1995
Ritenuta d'acconto	1995
Servizio Sanitario Nazionale	1995
Scuola Elementare	1995
Pubblico Registro Automobilistico	1995
Collocamento al lavoro	1999
Tempo determinato	1999
Part time	1999
Lavoro a domicilio	1999
Sostituto d'imposta	1999
Smilitarizzazione della guardia di Finanza	1999
Pensioni di anzianità	1999
Servizio sanitario nazionale	1999
Monopolio Inail	1999
Responsabilità civile dei magistrati	1999
Carcerazione preventiva	1999
Termini ordinatori e perentori	1999
Patronati sindacali	1999
Legge 40/2004	2004

## Capitolo 3

### UN REGIME FONDATA SU PARTITI PARASTATALI E ANTIDEMOCRATICI

*L' Articolo. 49 della Costituzione recita "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale." Mentre per i referendum i partiti pongono regole particolarmente restrittive, per quanto riguarda se stessi non stabiliscono alcuna regola: l'unico intervento legislativo è quello per garantirsi finanziamento di Stato, contro la volontà popolare.*

#### 3.1 Giuseppe Maranini e la partitocrazia

Giuseppe Maranini<sup>10</sup> pone fin dall'immediato dopoguerra il problema della partitocrazia. A suo avviso, il neonato regime repubblicano rischiava di essere travolto dalla debolezza delle istituzioni formali rispetto alle istituzioni di fatto (partiti e sindacati) e per questo sollecita il rafforzamento degli istituti di garanzia da porre a presidio della Costituzione. Riconoscendo il pregio della presenza di una Corte costituzionale e di una piena indipendenza della magistratura, ritiene necessario affiancare a questi poteri di garanzia il rafforzamento del prestigio delle istituzioni, garantendone una piena autonomia rispetto ai partiti. Alla base pone la necessità di una regolamentazione giuridica dei partiti e la necessità di far emergere un profilo coerentemente parlamentare della forma di governo, ovvero quella di rafforzare i poteri impliciti del Presidente, la riforma del sistema elettorale in senso uninominale maggioritario, per innescare una dinamica di competizione aperta nel sistema politico. Introduce il termine "partitocrazia" proprio ponendo l'attenzione sul fatto che i partiti hanno il potere di controllare lo Stato senza essere controllati.

La formulazione dell'art. 49 è il frutto della convinzione, formatasi tra i Costituenti, secondo cui la funzione dei partiti politici e delle altre formazioni sociali dovrebbe favorire l'affermazione di una democrazia matura, che per il tramite degli stessi partiti garantirebbe contemporaneamente la proposta politica e una funzione di controllo dell'azione dei rappresentanti. Questo secondo aspetto, complementare al primo, da svolgere al di fuori delle sedi istituzionali, si fonda sulla necessità di una partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica del Paese, non limitandosi al mero momento elettorale, ma garantendo loro una partecipazione continua alla vita politica, nonché l'esercizio effettivo dei diritti politici.

#### 3.2 Oligarchie di partito e negata libertà di associazione

Nel momento in cui la Partitocrazia, con un patto consociativo tacito e unanime, si rifiuta di dare attuazione all'articolo 49 della Costituzione, ed evita scientemente per oltre sessant'anni di varare la legge prescritta dal dettato costituzionale, essa di fatto elimina il diritto costituzionale alla libertà di associazione, arrecando una ferita mortale alla democrazia. La "Repubblica dei Partiti" è dunque letteralmente "fuori-legge", poiché imperniata su partiti sottratti al principio di legalità e sottoposti allo stretto controllo di piccoli gruppi.

Il processo di partecipazione democratica è ulteriormente limitato attraverso la promulgazione di leggi elettorali che consentono alle oligarchie di partito di nominare i candidati che saranno eletti grazie a liste bloccate senza preferenze e senza un vero collegamento con un collegio elettorale determinato. Contemplando la compatibilità di incarichi istituzionali con incarichi di partito, inoltre, gli eletti rispondono innanzi tutto al partito prima ancora che al

popolo elettore, disattendendo così quanto stabilito dall'articolo 67 della Costituzione che recita: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".<sup>12</sup>

L'introduzione nel 1974 (Legge n. 195) di finanziamenti pubblici ai partiti come pura elargizione istituzionalizza, a carico dello Stato, il sostentamento delle strutture dei partiti piuttosto che il sostegno all'iniziativa politica. Tale legge riconosce i contributi ai partiti rappresentati in Parlamento, penalizzando quindi le nuove formazioni politiche e la partecipazione all'interno dei partiti che, dotati di ingenti risorse pubbliche, rafforzano l'apparato burocratico divenendo sempre più oligarchici.

La giustificazione data per l'istituzione dei finanziamenti pubblici ai partiti, a fronte degli scandali per tangenti emersi nel 1965 con il caso Trabucchi e nel 1973 con lo scandalo petroli, era assicurare l'opinione pubblica che il sostegno dello Stato avrebbe risolto le esigenze finanziarie dei partiti organizzati, stroncando la corruzione e la collusione con i grandi interessi economici. La legge viene approvata in soli 16 giorni con il consenso di tutti i partiti, fatta eccezione per i liberali.

Gli scandali degli anni successivi (i casi Lockheed, Sindona e via via gli altri, fino a quelli emersi con Tangentopoli e oltre) dimostrano che la legge non ha mai avuto alcun effetto moralizzatore.

### **3.3 Il primo referendum per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti**

L'11 giugno 1978 gli elettori sono chiamati al voto sul referendum proposto dai Radicali per l'abrogazione della Legge 195/74. I partiti che invitano a votare "No" rappresentano il 97% dei voti e i Radicali l'1,1. Il referendum non passa, ma la percentuale dei voti favorevoli è molto alta, il 43,6%. I promotori del referendum sostengono che lo Stato deve favorire tutti i cittadini attraverso i servizi e quanto necessario per l'attività politica, non per garantire le strutture e gli apparati di partito, che devono essere autofinanziati dagli iscritti e dai simpatizzanti.

Il sistema dei partiti continua a ignorare l'orientamento prevalente dell'opinione pubblica e del loro stesso elettorato e nel 1980 tenta il raddoppio del finanziamento pubblico, che viene in quel momento bloccato a causa della contemporanea esplosione dello scandalo Caltagirone (finanziamenti elargiti dagli imprenditori a partiti e a politici).

Nel 1981, con la legge 659, vengono introdotte le prime modifiche. L'ostruzionismo parlamentare radicale volto a bloccare l'istituzione dell'indicizzazione dei finanziamenti e a ottenere maggiore trasparenza dei bilanci dei partiti nonché controlli efficaci, fa sì che il testo approvato, pur prevedendo il raddoppio dei finanziamenti pubblici, preveda anche il divieto per i partiti e per i politici di ricevere finanziamenti dalla pubblica amministrazione, da enti pubblici o a partecipazione pubblica e una qualche forma di pubblicità sui bilanci. I partiti non sono tenuti alla redazione di un vero e proprio bilancio, ma al solo deposito di un rendiconto finanziario relativo alle entrate e alle uscite dell'anno e non sono soggetti a effettivi controlli.

Nel 1982, su sollecitazione dei radicali Marcello Crivellini ed Emma Bonino, che contestano lo schema di bilancio predisposto dalla Presidenza della Camera perché non prevede la situazione patrimoniale dei partiti, la Presidente Nilde Iotti risponde: "Poiché la legge n. 659 del 1981 non prevede la compilazione di un rendiconto economico, ma solo di un rendiconto di entrate e spese finanziarie, il collegamento del rendiconto finanziario con la situazione patrimoniale diviene particolarmente disagiata e la pubblicazione congiunta dei due documenti potrebbe disorientare i lettori dei bilanci dei partiti." E ancora: "Poco significativi, anzi

fuorvianti, per l'opinione pubblica, sono i valori delle attività e passività e la cifra del netto patrimoniale, che i lettori dei bilanci più sprovveduti tenderebbero a identificare con la "potenzialità economica" dei partiti. In qualche caso, poi, si avrebbe un deficit patrimoniale anziché un patrimonio netto (per il prevalere delle passività sulle attività), che potrebbe mettere in imbarazzo alcuni partiti nei confronti dell'opinione pubblica".

### **3.4 Dall'abolizione del finanziamento pubblico alla sua moltiplicazione**

Il finanziamento pubblico ai partiti<sup>13</sup> viene abolito nell'aprile del 1993 con il 90,3% dei voti espressi sul referendum radicale. Ma nel dicembre dello stesso anno viene "aggiornata" la legge sui rimborsi elettorali, definiti "contributo per le spese elettorali",<sup>14</sup> subito applicata tre mesi dopo, in occasione delle elezioni del 27 marzo 1994. Nel giro di pochi mesi, il rimborso è erogato in un'unica soluzione per un ammontare complessivo nella legislatura che tra, Camera e Senato, è pari a 47 milioni di euro. La stessa norma viene applicata in occasione delle successive elezioni politiche del 21 aprile 1996.

Nel 1997, con la legge<sup>15</sup> recante: "Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici", di fatto si reintroduce il finanziamento pubblico ai partiti.<sup>16</sup> All'atto della dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche, ciascun contribuente può destinare una quota pari al 4 per mille dell'imposta sul reddito al finanziamento dei movimenti e partiti politici, senza poter indicare a quale partito. La data per l'erogazione in favore dei partiti viene fissata entro il 31 gennaio di ciascun anno. Per poterla applicare da subito, si inserisce una norma transitoria<sup>17</sup> che consente di erogare le somme già a partire dal 1997 fissando il fondo, per l'anno in corso, in 82.633.000 euro e stabilendo che per gli anni successivi tale fondo è calcolato sulla base delle dichiarazioni dei contribuenti e che in ogni caso non può superare i 56.810.000 euro. Intanto per il 1997, dopo meno di un mese dall'approvazione della legge, i partiti incassano nuovamente il finanziamento pubblico.

Con la stessa legge, si introduce l'obbligo di redigere un bilancio per competenza, comprendente stato patrimoniale e conto economico.<sup>18</sup> I controlli continuano a essere affidati alla Presidenza della Camera. E' soggetto al controllo della Corte dei Conti solo il rendiconto delle spese elettorali.

L'adesione alla contribuzione volontaria per destinare il 4 per mille ai partiti sarà scarsissima.<sup>19</sup>

Nel giugno 1999 viene emanata una nuova legge<sup>20</sup>, che ancora una volta cela dietro il titolo "Norme in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie" un vero e proprio finanziamento pubblico: infatti è un rimborso elettorale solo teorico, non avendo attinenza con le spese effettivamente sostenute per le campagne elettorali.

I fondi sono quattro, oltre a quello previsto per le consultazioni referendarie: uno per la Camera, uno per il Senato, uno per le elezioni al Parlamento europeo e uno per le elezioni regionali. Il fondo si costituisce in occasione della consultazione elettorale e si eroga in rate annuali; in caso di scioglimento anticipato della legislatura si interrompe l'erogazione. L'ammontare da erogare, per Camera e Senato, nel caso di legislatura completa ammonta a 193.713.000 euro.

Il 16 maggio 2001 si vota e i partiti iniziano a percepire questo cospicuo "rimborso elettorale".

A luglio 2002, si emana la legge (21) recante "Disposizioni in materia di rimborsi elettorali". Il fondo diventa annuale, sopravvive la norma che prevede l'interruzione dell'erogazione in caso

di fine anticipata della legislatura rispetto alla naturale scadenza. L'ammontare da erogare, per Camera e Senato, nel caso di legislatura completa passa da 193.713.000 a 468.853.675 euro.

Il 26 febbraio 2006, con la legge n.51<sup>22</sup> l'erogazione è dovuta per tutti e cinque gli anni di legislatura indipendentemente dalla sua durata effettiva. Con quest'ultima modifica l'aumento è esponenziale. Con lo scioglimento anticipato della XV legislatura, nel 2008 i partiti iniziano a percepire il doppio dei fondi, giacché contestualmente introitano le quote annuali relative alla XV e alla XVI legislatura.

Se le Camere fossero sciolte nel 2011, i partiti riscuoterebbero un **finanziamento triplo**: per il primo anno della nuova legislatura (17.ma) per il quarto anno della precedente (16.ma, del 2008) e per il quinto anno della 15.ma, eletta nel lontano 2006,. Si arriverebbe così a un totale di 281 milioni di euro di finanziamento pubblico ai partiti per un solo anno.

<sup>10</sup> Giurista e docente, intellettuale che ha percorso le tappe più significative della storia costituzionale d'Italia. Si veda *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell'anno accademico '49-50*, Firenze, Editrice universitaria, 1950. Il volumetto è composto da due saggi: la prolusione (pp. 5 sgg.) e *Nota relativa al problema sindacale*, pp. 37 sgg. (Congresso di studi sindacali del 1949). Su questo si veda anche il cap. 5° di F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2004 dedicato a Regime, partiti e sistema elettorale in Giuseppe Maranini, pp.115-140.

<sup>11</sup> La libertà di associazione è garantita nello Statuto del Partito radicale del 1967. Art. 2. DEGLI ISCRITTI DELLE ASSOCIAZIONI DEI PARTITI REGIONALI. 2.1. Gli iscritti. 2.1.1. Può iscriversi al partito radicale chiunque, anche non cittadino italiano che abbia compiuto l'età di 16 anni. Le condizioni di iscrizione al partito sono l'accettazione del presente statuto, il versamento delle quote individuali al partito federale nella misura stabilita dal congresso federale, l'impegno ad aderire o a costituire associazioni radicali secondo i propri interessi politici, culturali, sindacali, o altri. Le iscrizioni sono accolte dalla segreteria del partito federale, direttamente o tramite le associazioni radicali, o i partiti regionali.

<sup>12</sup> Anche in questo caso fa eccezione il Partito Radicale che nel proprio Statuto sancisce: Art. 5. ELEZIONI ED ELETTI 5.1. In tutte le elezioni cui partecipa con liste proprie (comunali, provinciali, regionali, politiche) il partito si presenta con la denominazione "Partito radicale". Gli eletti, nell'esercizio della loro attività rappresentativa, non sono vincolati da mandati né da alcuna disciplina. La libertà di voto non è limitata da deliberazioni dei gruppi degli eletti, deliberazioni che hanno valore indicativo.

<sup>13</sup> Istituito nel 1974 con la legge n. 195, a prima firma Flaminio Piccoli (Dc) approvata in soli 16 giorni con il consenso di tutti i partiti eccetto il Pli. Nel settembre 1974 il Pli propone un referendum sul quale non vengono raggiunte le firme necessarie. L'11 giugno 1978 gli elettori sono chiamati al voto sul referendum proposto dai Radicali. La maggioranza dei partiti invita a votare "No", il referendum non passa, ma la percentuale dei "Si" raggiunge il 43,6%.

<sup>14</sup> Legge n. 515 del 10 dicembre 1993

<sup>15</sup> Legge n. 2 del 2 gennaio 1997

<sup>16</sup> Il Comitato radicale promotore del referendum vinto nel 1993 sull'abolizione del finanziamento pubblico, tenta il ricorso rispetto al tradimento dell'esito referendario posto in essere con la legge 2/97, ma pur essendo stato riconosciuto in precedenza come potere dello Stato, gli viene negata la possibilità di depositare tale ricorso

<sup>17</sup> Art. 4 Legge 2/97

<sup>18</sup> Finalmente dopo anni di battaglia. Si veda risposta della Presidente della Camera Nilde Iotti ai parlamentari radicali del 1982

<sup>19</sup> Nel 1998, con l'articolo 30 della Legge n. 146 si introduce un'altra norma transitoria che fissa il tetto in 110 miliardi di lire

<sup>20</sup> Legge n. 157 del giugno 1999

<sup>21</sup> Legge n. 156 del 26 luglio 2002

<sup>22</sup> Legge n. 51 del 26 febbraio 2006 (conversione in Legge del Decreto legge "mille proroghe" n. 273 del 30 dicembre 2005, recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative.

## Capitolo 4

### GIUSTIZIA ITALIANA: UNO STATO “DELINQUENTE PROFESSIONALE”

*Dal Codice Rocco alle leggi speciali, dal processo 7 aprile al caso Tortora, dalle riforme negate all'impunità sistematica, le cause della più grande emergenza del Paese che è anche una grande questione sociale e ci attira il record di condanne dalla Corte europea per i diritti umani.*

#### 4.1 La mancata riforma dei Codici fascisti

In qualsiasi democrazia la Giustizia è il momento nevralgico di uno Stato di diritto. Il mantenimento in vita dei Codici fascisti, la lentezza nella entrata in funzione di importanti istituti costituzionali, la mancanza e il continuo rinvio di qualsiasi riforma da parte del Parlamento ne ha da subito inficiato il carattere democratico. Il parziale e lento adeguamento di alcune norme del Codice Rocco alla Costituzione da parte della Corte costituzionale non ne modifica l'impostazione di fondo, alla quale si sommano strutturali inadeguatezze organizzative.

Fino all'inizio degli anni '70 ci si può illudere che i mali della giustizia siano conseguenza di una troppo lenta transizione dal regime fascista al sistema democratico e costituzionale, dovuta anche alle inevitabili resistenze conservatrici dei corpi dello Stato. Durante gli anni '70 la crisi della giustizia italiana acquisisce invece progressivamente una connotazione che ne aggrava strutturalmente le caratteristiche illiberali. In nome della necessità di una efficace lotta al terrorismo politico e alla grande criminalità organizzata, anziché rafforzare le strutture ordinarie della giustizia, riformare i codici e l'ordinamento, le maggioranze parlamentari di unità nazionale procedono di volta in volta con leggi d'emergenza concentrando poteri speciali intorno alla figura del Pubblico ministero e ad alcuni strumenti straordinari di coordinamento dell'azione penale.

Nel 1978, ad esempio, il processo di Torino ai capi storici delle Brigate Rosse può ancora svolgersi in un contesto di amministrazione ordinaria, malgrado la contemporaneità con i drammatici giorni del sequestro e assassinio di Aldo Moro. Dopo il rifiuto di 135 cittadini chiamati a far parte della giuria, è sorteggiata come giurato popolare il segretario del Partito radicale, Adelaide Aglietta (la prima donna segretario di partito nella storia della Repubblica). Nonostante le minacce di morte, con la sua accettazione Aglietta consente la formazione della giuria e la successiva tenuta di un processo equo e regolare.

#### 4.2 Dal “7 aprile” al “caso Tortora”: emergenzialismo e leggi speciali

Viceversa, il processo 7 aprile e il processo Tortora sono emblematici della logica emergenziale. Con il primo, nel pieno dell'azione terroristica delle Brigate Rosse, un pubblico ministero di Padova criminalizza (7 aprile 1979) l'intero gruppo dirigente di un movimento extraparlamentare, Autonomia Operaia, con l'imputazione di insurrezione armata e l'accusa di essere la vera “direzione strategica” delle Brigate Rosse. Lo scopo che quel procuratore si propone è di impedire ogni possibile collegamento fra la base studentesca e operaia di quel movimento con l'organizzazione militare e clandestina delle Br. Quelle incriminazioni non hanno tuttavia, come i fatti successivi dimostrano, alcun fondamento probatorio. Quei dirigenti e quei militanti di Autonomia Operaia sono probabilmente responsabili in proprio di violenze e di reati anche gravi, ma non fanno parte delle Brigate Rosse e tanto meno ne sono la direzione

strategica. E' un episodio di giustizia sommaria. Non ha alcuna importanza – e forse neppure si vuole – arrivare al processo e alla condanna. La lunga carcerazione preventiva (cinque anni) consentita dalla legislazione di emergenza, deve assicurare una sorta di condanna senza processo.

Solo lo scandalo dell'elezione del leader del movimento Toni Negri alla Camera dei Deputati nella liste radicali costringe i giudici di Padova a cimentarsi con il processo. Nonostante la fuga di Toni Negri in Francia, il processo nei confronti dei suoi compagni si conclude in primo grado con sentenze che non giustificano la lunga detenzione preventiva e che sono successivamente ridotte e in molti casi del tutto annullate in appello e in Cassazione. Uno degli imputati, Emilio Vesce, che diviene in seguito militante e parlamentare radicale, è condannato in primo grado a cinque anni e mezzo e assolto nei gradi successivi: ne ha già scontati cinque di carcerazione preventiva. Quelle incriminazioni e quegli arresti, senza prove e senza processo, fanno tuttavia da battistrada alla cosiddetta “legge sui pentiti” della lotta armata, cui si ispira poco dopo la successiva legge sui pentiti di mafia e camorra.

Enzo Tortora è la principale vittima di queste leggi e di queste prassi in un processo alla camorra (1983–1986) per il quale viene usata la definizione di “macelleria giudiziaria” (infatti i mandati di cattura del maxi-blitz anticamorra del 17 giugno 1983 sono 856; di questi, circa un centinaio sono i casi di persone arrestate solo perché omonime di ricercati). Arrestato, processato e condannato a dieci anni in primo grado in base alle dichiarazioni, prive di qualsiasi riscontro, di alcuni pentiti che lo hanno chiamato in causa come affiliato a un clan camorristico, Tortora viene assolto in appello e poi in Cassazione dopo una dura lotta giudiziaria e politica, di cui è protagonista il Partito Radicale. Non in nome di un astratto garantismo ma per combattere i concreti stravolgimenti che leggi e prassi hanno inferto ai diritti e alle garanzie dei cittadini, così come alla giustizia e all'ordinamento giudiziario. Anche in questo caso tuttavia è necessario lo scandalo dell'elezione nelle liste radicali di Enzo Tortora al Parlamento europeo, nel 1984, per interrompere l'omertà del mondo politico e giornalistico nei confronti di quel processo e dell'uso che in esso era fatto della legge sui pentiti. A differenza di Negri, Tortora – che riceve a Bruxelles la copertura dell'immunità parlamentare – si dimette dal Parlamento Europeo per affrontare il processo e vedere riconosciuta la propria innocenza.

Il confronto e la lotta giudiziaria e politica intorno al “caso 7 Aprile” e sul “caso Tortora” consentono nell'immediato di limitare i guasti più gravi nella applicazione delle leggi di emergenza, riducono i tempi della carcerazione preventiva e sembrano, sotto la spinta dell'opinione pubblica, aprire la strada a una vera riforma della giustizia come dimostra la larghissima maggioranza popolare che approva nel 1987 il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati.

#### **4.3 Giustizia irresponsabile, contro la volontà popolare**

Nonostante la viva emozione suscitata nel Paese dal caso Tortora e a dispetto dell'esito del referendum, il principio giuridico e civile della responsabilità del magistrato non viene mai introdotto nell'ordinamento italiano. Il Csm, nell'aprile dell'89, assolve da ogni responsabilità quei magistrati che pure nel caso Tortora erano stati protagonisti di una serie davvero impressionante di clamorosi errori e omissioni. Addirittura alcuni di costoro proseguono una brillante carriera, che li porta ai vertici delle istituzioni giudiziarie.

Le resistenze della corporazione dei giudici unite alla debolezza della classe politica riescono sempre a impedire ogni possibilità di riforma. Il referendum sulla responsabilità civile dei

magistrati è di fatto annullato da una successiva legge del Parlamento firmata dal ministro della Giustizia di uno dei partiti - il Psi - che pure ha promosso il referendum. L'unica riforma realizzata, quella del Codice di procedura penale, non produce gli effetti sperati per il mancato adeguamento delle strutture giudiziarie al nuovo Codice e perché il rito accusatorio che esso ha introdotto non tollera i poteri eccezionali attribuiti alle procure e il conseguente squilibrio fra accusa e difesa.

Tranne quello sulla responsabilità civile dei magistrati, poi vanificato da una legge del Parlamento, tutti gli altri tentativi di modificare la situazione per via referendaria sono o impediti dalle sentenze della Corte costituzionale (è così per il referendum abrogativo dei reati d'opinione e di associazione previsti dal Codice Rocco nel 1978, per quello che abrogava il sistema proporzionale nella elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura nel 1988, e per quello, riproposto, sulla responsabilità civile dei magistrati e quello contro la carcerazione preventiva, nel 2000) o annullati, nonostante la vasta maggioranza conseguita, per il mancato raggiungimento del quorum del 50% dei votanti (è così per quelli, sugli incarichi extragiudiziari dei magistrati, sul sistema elettorale del Csm e sulla separazione del carriera nel 2000, quando il quorum non è raggiunto in presenza di una campagna astensionista promossa da Berlusconi che pure si dichiara d'accordo su quelle riforme, ma invita gli elettori a disertare le urne perché, una volta eletto, "ci avrebbe pensato lui"). Ugualmente vani sono i tentativi di procedere per via legislativa. La riforma del Codice Rocco è per trenta anni continuamente rinviata di Governo in Governo, di legislatura in legislatura, indipendentemente dalla composizione della maggioranze parlamentari nonostante il lavoro svolto dalle commissioni di volta in volta nominate dai diversi ministri.

Conserviamo di conseguenza un codice di ispirazione autoritaria ma di grande qualità giuridica, alterato da una congerie di leggi e leggi eccezionali che ne peggiorano la qualità rendendolo ancora più autoritario. Quanto alla Giustizia civile, nonostante il suo evidente dissesto, la riforma del Codice del '42 non entra mai neppure nell'agenda politica e nei programmi dei diversi governi.

Alle responsabilità politiche, poi, si contrappongono e sommano le responsabilità della magistratura associata e delle sue correnti, che danno un'interpretazione sempre più corporativa dell'autonomia dell'ordine giudiziario, interpretata come potere dello Stato chiuso in se stesso, contro la lettera e lo spirito della Costituzione che invece la finalizza alla indipendenza di giudizio dei magistrati. Il Csm, oltre a divenire il principale sostenitore delle leggi e dei poteri speciali e di prassi più che discutibili nell'uso spregiudicato della legge sui pentiti, durante e dopo Tangentopoli da strumento di autonomia amministrativa e disciplinare e di consulenza nei rapporti con il Governo e con il Parlamento, si costituisce nella pratica in organo di vero e proprio contropotere nei confronti dei poteri esecutivo e legislativo. A questo si aggiunge l'invadente presenza di magistrati negli uffici legislativi di tutti i ministeri e l'occupazione di tutte le direzioni generali del ministero della Giustizia che di fatto limita o annulla la normale dialettica fra ministro della Giustizia e Csm e quella fra potere legislativo e ordine giudiziario. Senza dimenticare le migliaia di arbitrati svolti dai magistrati, che provocano dei "cortocircuiti" patologici fra giustizia e mondo delle imprese, fino a costituire una possibile fonte di corruzione.

#### **4.4 Impunità e denegata giustizia: una grande questione sociale**

La crisi della Giustizia italiana diviene perciò una grande e irrisolta questione sociale. Un Paese senza giustizia, con 10,5 milioni di processi pendenti (fra civili e penali) e con il 90-95% di

reati che restano impuniti per incapacità di individuarne gli autori, è un Paese che si condanna a vivere nella illegalità. La lentezza della giustizia civile ha gravissime ricadute sulla vita economica del paese e allontana gli investimenti stranieri. Occorrono oltre quattro anni in media per ottenere una sentenza in primo grado, una durata che può raddoppiare in caso di appello. Indipendentemente dall'esito formale del giudizio, questi tempi pregiudicano i diritti del creditore e avvantaggiano il debitore, premiano chi ha torto e puniscono chi ricorre alla giustizia per far valere il suo diritto e la sua ragione. Il rapporto Doing Business della Banca Mondiale del 2008, che misura l'indicatore di efficienza nella applicazione dei contratti in rapporto al funzionamento del sistema giudiziario, colloca l'Italia al 156.mo posto fra 181 paesi.

Le conseguenze che questo disordine normativo e giudiziario produce sul sistema penitenziario sono gravissime in termini di sovraffollamento, inumanità della pena, illegalità costituzionale (la Costituzione all'art.27 stabilisce che la pena non può essere contraria al senso di umanità e deve tendere alla rieducazione del condannato).

E' politicamente assai lontana quella "marcia per l'amnistia" del Natale del 2005, alla quale partecipano alcuni leader politici e anche l'attuale capo dello Stato. Se approvata, l'amnistia – oltre ad alleggerire la situazione già allora insostenibile del sistema penitenziario – eliminerebbe gran parte dell'arretrato e consentirebbe al sistema giudiziario di riorganizzarsi e ripartire e al sistema politico di affrontare sul piano legislativo le necessarie riforme.

Il Parlamento non ne ha il coraggio. Si approva l'indulto che allevia temporaneamente – solo temporaneamente – il sistema penitenziario ma continua a ingolfare la macchina giudiziaria costretta ad istruire processi sui quali l'indulto ha cancellato la pena e tenuto in vita il reato. Le riforme non si fanno. E si riprende ad affrontare con la solita logica dell'emergenza ogni nuovo problema sociale. Si alimentano campagne demagogiche sulla sicurezza, evitando di riformare il sistema penale e civile. Si inaspriscono le pene e si aumentano le tipologie di reato, si riempiono le carceri di persone tossicodipendenti e di immigrati clandestini, senza realizzare quell'equilibrio fra reclusione e pene alternative che è da decenni in vigore negli altri paesi europei.. Ma per questa strada si amplia e non si restringe il perimetro della illegalità, non si danno risposte alla domanda di giustizia e a quella di sicurezza, si alimenta soltanto un clima di intolleranza e di giustizia sommaria contro il diverso e il più debole, si cancella la Costituzione e ci si allontana da quel modello di Stato di diritto che da almeno due secoli si è affermato in Europa.

L'Italia è sempre fra gli Stati più condannati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo per violazioni della Convenzione europea sui diritti umani e in particolare dell'art. 6, che impone agli Stati di garantire una durata ragionevole dei processi. Il 37 per cento di tutte le sentenze di condanna da parte della Corte per inefficienza della giustizia è a carico dell'Italia.

**Nel 2009 la Corte emette 61 sentenze contro l'Italia**, per violazione di una o più norme contenute nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: un numero di condanne più elevato che per qualsiasi altro Stato dell'Europa occidentale. Di queste, 27 pronunce interessano la violazione dell'art. 8 (norma che garantisce il rispetto alla vita privata e familiare); 16 la violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 1 (diritto di proprietà); 15 l'articolo 13 (diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo), 12 l'articolo 6 (durata ragionevole del processo), 11 sempre l'articolo 6, ma nella parte in cui riconosce il diritto a un equo processo; 10 l'articolo 3 (divieto di trattamenti disumani e degradanti).

**Al 31 dicembre 2009 pendono presso la Corte 7.158 casi riguardanti l'Italia, cioè il 6 per cento del totale** (solo Russia, Turchia, Romania e Ucraina ne contano un numero maggiore). Di tali casi, **2.889** sono per la durata eccessiva dei processi, materia per la quale l'Italia ha

riportato 999 condanne negli ultimi dieci anni. Nel periodo 1 novembre 1998 - 31 dicembre 2008, la Corte dichiara ammissibili 1.744 casi riguardanti l'Italia: un numero inferiore solo a quello riguardante la Turchia.

L'Italia è inoltre lo Stato con il maggior numero di sentenze di condanna della Corte europea di Strasburgo non eseguite sul piano interno: 2.467 su un totale di 3.544 casi pendenti dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Il numero dei procedimenti contro l'Italia a Strasburgo sarebbe ancora più alto, se il 18 aprile 2001 non entrasse in vigore la Legge 89 (cosiddetta "Legge Pinto") che consente di richiedere un indennizzo per l'eccessiva durata dei processi ricorrendo a una Corte di Appello italiana, invece che alla Corte europea. Paradossalmente, anche i tempi di questi ricorsi sono però solitamente più lunghi di quelli previsti dalla legge e gli indennizzi sono a volte incongrui, fornendo nuove ragioni per ricorrere a Strasburgo.

Ancora nel marzo 2009, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa richiama l'Italia a risolvere il problema strutturale dell'eccessiva durata delle procedure giudiziarie nei processi civili, penali e amministrativi. Il Comitato inoltre invita ad adottare urgentemente misure *ad hoc* per ridurre il numero di cause pendenti davanti ai tribunali, e a rivedere la legge Pinto, creando un fondo speciale per i risarcimenti e semplificando le procedure per ottenerli. Nel solo 2009, gli indennizzi ai cittadini per la lentezza dei processi, in base alla legge Pinto, costano allo Stato oltre 33 milioni di euro.

Sul piano dell'efficienza della giustizia in Italia rimane alto l'allarme, come evidenziato dal Presidente della Cassazione Vincenzo Carbone, il quale sottolinea che nel rapporto *Doing Business* del 2009, curato dalla Banca Mondiale "*l'Italia non solo non appariva in alcuna posizione competitiva al pari di altri Paesi europei, ma si attestava oltre i primi 150, risultando ben 156.mo su 181, dopo Angola, Gabon, Guinea Sao Tomè e prima di Gibuti, Liberia, Sri Lanka, Trinidad*". Stesso scenario sconcertante nella classifica del 2010.

Un chiaro segnale dell'incapacità del sistema giudiziario italiano di dare risposte ai cittadini, visto che per recuperare un credito in Italia occorrono 1.210 giorni "*con un costo corrispondente al 29,9% del debito azionato, a fronte dei 216 giorni della Nuova Zelanda*" (Banca Mondiale, *Doing Business 2010*). E l'Italia sprofonda anche nella classifica tra i Paesi dell'Unione europea. A scorrere i dati sulla durata dei procedimenti di recupero di un credito nell'Unione europea, risulta che in Lituania occorrono 275 giorni a fronte del 1.210 giorni dell'Italia. Peggio fa solo la Slovenia con 1.290 giorni.

#### **4.5 La "Marcia di Natale" per l'amnistia legale**

Invitato a intervenire nel Parlamento italiano, nel 2000 Papa Giovanni Paolo II chiede un atto di clemenza per i detenuti, con un intervento acclamato da tutti. Nel novembre del 2005 Pannella - che già durante l'agonia di Giovanni Paolo II aveva condotto uno sciopero totale della fame e della sete di sette giorni per indurre gli stessi che avevano applaudito il Papa ad approvare un'amnistia - si rivolge a tutti i partiti, a cominciare da quelli dell'Unione di Romano Prodi, per rimettere il tema dell'amnistia nell'agenda politica.

L'appello, che costituisce la piattaforma dell'iniziativa politica, chiede un indulto di almeno due anni, "*che possa sgravare di un terzo il carico umano che soffre - in tutte le sue componenti, i detenuti, il personale amministrativo e di custodia - la condizione disastrosa delle prigioni*". Contestualmente si chiede un'amnistia, "*la più ampia possibile; l'obiettivo è quello di*

*ridurre di almeno un terzo il carico processuale della Amministrazione della Giustizia perché essa possa, liberata da processi meno gravi, proficuamente impegnarsi a concludere quelli più gravi”.*

Tra le varie iniziative messe in campo, una “Marcia di Natale 2005 per l’ammnistia, la giustizia, la libertà. Perché 9 milioni di processi pendenti sono la più grande questione sociale del paese”. E’ la prima volta che in Italia si manifesta, in queste forme “di massa”, per la Giustizia Giusta. Mai prima un grande partito o sindacato si è impegnato su questo tema. E neanche dopo ...

Giungono le prime adesioni, un arco di forze amplissimo, capeggiato dai senatori a vita Giulio Andreotti, Francesco Cossiga, Giorgio Napolitano.

Il 7 dicembre Pannella inizia uno sciopero della fame: “tre giorni di dialogo, di incoraggiamento e di amicizia”. Si rivolge in primo luogo al Presidente del Consiglio Romano Prodi, a Piero Fassino, leader dei Ds; e ai tre segretari di Cgil, Cisl e Uil, Guglielmo Epifani, Savino Pezzotta, Luigi Angeletti: “i responsabili della organizzazioni che in questi anni si sono specializzate nella convocazione delle grandi manifestazioni di massa”.

Qui conviene ripercorrere le tappe salienti dell’iniziativa pro-ammnistia e pro-indulto.

Il 14 dicembre un comunicato firmato da Prodi, Fassino e Rutelli rompe il silenzio sulla questione amnistia: «L’Unione chiede alla maggioranza di governo di dare una risposta chiara ed inequivocabile». Crescono le adesioni al comitato promotore della marcia. Ne fanno parte tra gli altri: don Antonio Mazzi, presidente della Fondazione Exodus; i senatori a vita Giulio Andreotti, Emilio Colombo, Francesco Cossiga, Rita Levi Montalcini, Giorgio Napolitano, Sergio Pininfarina; i presidenti emeriti della Corte costituzionale Giuliano Vassalli e Antonio Baldassarre; don Luigi Ciotti, fondatore del Gruppo Abele, don Andrea Gallo, fondatore della Comunità San Benedetto al Porto di Genova, Mario Marazziti, portavoce della Comunità di Sant’Egidio ...

Il 17 dicembre il parlamentare della Margherita Roberto Giachetti chiede la convocazione straordinaria della Camera. Il 22 dicembre Giachetti annuncia di aver raccolto il numero di firme necessario per la convocazione della seduta straordinaria. La mattina del 25 dicembre la “Marcia per l’ammnistia e la giustizia, la libertà”, aperta da don Mazzi e don Gallo, da Napolitano, Cossiga e Pannella, parte da Castel Sant’Angelo e transita poi davanti al carcere di Regina Coeli, al Senato, alla Camera dei Deputati, a Palazzo Chigi per poi concludersi di fronte al Quirinale.

Il 27 dicembre sono 136 i deputati che partecipano alla seduta straordinaria della Camera per dibattere di amnistia. La stragrande maggioranza di loro (93) aveva aderito alla richiesta di convocazione promossa dall’on. Giachetti e sottoscritta da 205 colleghi. La Camera non vota il provvedimento: il presidente dell’assemblea Casini incarica la Commissione Giustizia di Montecitorio di riunirsi e discutere un testo su un provvedimento di clemenza per l’inizio di gennaio.

Il 13 gennaio 2006 la Camera dei deputati dice no al testo licenziato dalla Commissione giustizia per l’ammnistia e l’indulto. Viene infine votato (con l’opposizione di Lega e An) un provvedimento di indulto che decongestiona temporaneamente le carceri sovraffollate. La proposta di amnistia, che avrebbe eliminato una massa di procedimenti destinati comunque a finire prescritti, consentendo ai magistrati di dedicarsi ai reati più gravi e urgenti, in seguito a una violenta campagna di stampa condotta dal centro-destra (ma anche, bisogna ricordarlo, con la complice passività del centro-sinistra) non viene mai votata. Il provvedimento, monco, consente benefici limitati e temporanei. All’indulto non fa seguito alcuna politica di reinserimento nella società del detenuto liberato: si creano tutti i presupposti perché torni a delinquere e ritorni in carcere.

#### 4.6 Il carcere anti-costituzionale, l'ammnistia di fatto e un popolo "in attesa di giudizio"

Gli effetti dell'indulto non reggono nel tempo. *“La realtà penitenziaria continua ad essere caratterizzata dal preoccupante dato del crescente sovraffollamento delle strutture detentive. Gli effetti dell'indulto approvato dal Parlamento con legge 31 luglio del 2006, n. 241, si sono ben presto rivelati del tutto insufficienti e provvisori, se è vero che da un totale di 38 mila e 847 presenze registrato il 31 agosto del 2006 si è passati alle 43 mila e 957 del 30 giugno 2007, per giungere alle 52 mila e 613 del maggio 2008. La scorsa notte hanno dormito nelle nostre carceri 58 mila e 692 persone, a fronte di una capienza regolamentare di 42 mila e 957 posti e di una cosiddetta di necessità di 63 mila e 443 posti: dati che indicano chiaramente come la crescita dell'andamento delle carcerazioni si stia rapidamente attestando sui livelli drammatici del periodo pre-indulto.”* (Ministro della Giustizia Angelino Alfano, 27 gennaio 2009, Camera dei deputati, relazione sull'amministrazione della Giustizia).

Nei mesi successivi a questa relazione, la situazione continua a peggiorare: **a novembre 2010 nelle carceri italiane si registra la presenza record di 69.155 detenuti** di cui 3.033 di sesso femminile (25.383 gli stranieri) cioè quasi 25.000 in più di quelli che gli istituti sono in grado di ospitare; di questi, quasi il 45% risulta in attesa di giudizio. L'ex ministro della giustizia Clemente Mastella, intervistato, ricorda che l'indulto è stato voluto da tutti e che sarebbe stato necessario accompagnarlo da un provvedimento di amnistia.

“La situazione delle carceri italiane è *“fuori della Costituzione”* dichiara il ministro della Giustizia Angelino Alfano” (Agenzia ANSA 15 marzo 2009). **In Italia di carcere si muore:** secondo il centro studi di Ristretti Orizzonti, dal 1990 al 2009 i suicidi sono stati 1.027; i tentati suicidi 14.840 e gli atti di autolesionismo 98.342. In altre parole, negli ultimi venti anni nelle carceri italiane si sarebbe registrato in media ogni anno: 1 suicidio ogni 924 detenuti; 1 tentato suicidio ogni 70 detenuti; 1 atto di autolesionismo ogni 10 detenuti. In termini percentuali, nel decennio 2000-2009 la frequenza dei suicidi negli istituti di pena aumenta del 300%. Basti pensare che nel triennio 2005-2007 il tasso di suicidio è pari a 10 casi ogni 10.000 detenuti; tasso che nel solo biennio 2009-2010 sale a 11,2.

I rapporti ufficiali del Dipartimento per l'Amministrazione della Giustizia dicono che almeno la metà degli istituti penitenziari dovrebbero essere chiusi, luoghi di tortura più che di riabilitazione come la Costituzione prevede e prescrive: celle dove si ammassano il doppio dei detenuti previsti, condizioni igieniche e sanitarie da terzo mondo, assistenza insufficiente, personale ridotto che si trova a lavorare anch'esso in condizioni di estremo disagio. Un numero impressionante di suicidi e tentati suicidi, spesso di ragazzi che decidono di farla finita dopo pochi giorni di detenzione. Nel maggio 2010 lo sciopero della fame di un mese della parlamentare Rita Bernardini e di altri Radicali è volto a chiedere misure alternative alla detenzione, ma, dopo una prima disponibilità offerta dal governo, l'unità delle forze politiche dalla Lega all'Italia dei valori passando per PdL e Pd approva alla Camera un testo parlamentare annacquato (vedi oltre).

Intanto nei tribunali i processi si trascinano e si accumulano. Ogni anno cadono in prescrizione circa 170.000 processi penali: un'ammnistia continua, strisciante, clandestina, di massa e di classe: perché solo chi ha disponibilità economica si può permettere un avvocato capace di trascinare il procedimento per mesi ed anni, fino a quando si estingue “per legge”. Chi non può permetterselo, invece, paga subito. In un rapporto, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa è sferzante: *“Solo per il periodo che va dal gennaio 2001 a dicembre 2004,*

*delle 998 decisioni e sentenze rese dalla Corte Europea relative all'Italia, 799 riguardano l'articolo 6 della Convenzione Europea sui Diritti Umani, nella maggior parte dei casi in relazione a ritardi del procedimento giudiziario ... Al 30 giugno 2004 oltre nove milioni di casi erano in attesa di giudizio. Ad essi bisogna aggiungere i centomila casi pendenti soltanto alla Corte di Cassazione. In base a tali cifre, circa il 30 per cento della popolazione italiana è in attesa di una decisione giudiziaria".*

#### **4.7 Il caso del ddl Alfano: maggioranza e opposizione unite contro le misure alternative alla detenzione**

Agli inizi del 2010, in Italia, tra i detenuti con condanna definitiva, il 32,4% ha un residuo pena inferiore a un anno, il 64,9% inferiore a tre anni, soglia che rappresenta il limite per l'accesso alle misure alternative (semilibertà e affidamento in prova ai servizi sociali).

Il 12 gennaio 2010 la Camera dei Deputati approva, su iniziativa della radicale Rita Bernardini, una mozione sulle carceri, che prevede fra l'altro: il rafforzamento della detenzione domiciliare, quale misura principale nell'espiazione delle condanne a pene detentive brevi; e l'estensione dell'istituto della "messa alla prova" nel procedimento penale ordinario. La mozione è approvata a larghissima maggioranza sia alla Camera che al Senato, con parere favorevole del Governo.

Dopo un lungo digiuno di Bernardini, l'esecutivo approva all'unanimità in Consiglio dei Ministri un disegno di legge volto a introdurre la misura della "*esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno e della sospensione del procedimento con messa alla prova*". Il provvedimento, nella sua formulazione originaria, sposa le indicazioni del Parlamento. In particolare:

a) Il disegno di legge stabilisce che, in caso di condanne brevi, o di residuo pena non superiore a un anno, il magistrato di sorveglianza, su indicazione del PM o del direttore del carcere, autorizza il detenuto a scontare gli ultimi mesi presso il domicilio o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza. Per la prima volta il legislatore prescrive la concessione del beneficio anche ai recidivi; la procedura di concessione è semplificata e anche automatica, cioè sottratta alla discrezione della magistratura di sorveglianza.

b) Per la prima volta viene estesa l'applicazione dell'istituto della "messa alla prova" - previsto dall'ordinamento minorile - al procedimento penale ordinario, anche se la norma, contrariamente a quanto deciso dal Parlamento, vale solo per i reati con pene minime (tre anni) ed escludendo i recidivi..

Appena approda alla Commissione Giustizia della Camera (8 aprile 2010) il ddl incontra l'atteggiamento ostruzionistico dei partiti di maggioranza e opposizione, che si oppongono al trasferimento del provvedimento alla sede legislativa. I radicali intraprendono un secondo sciopero della fame che dura quasi un mese. Il Presidente del Consiglio Berlusconi preannuncia, il 16 aprile 2010, la presentazione di un decreto legge, per sbloccare lo stallo.

Le disposizioni contenute nel ddl, sono apertamente attaccate dai ministri dell'Interno e della Difesa, mentre vari partiti chiedono modifiche. L'ipotesi del decreto legge tramonta. Il Governo decide di stralciare le norme sulla "messa alla prova" (voto unanime in Commissione Giustizia, unica contraria Rita Bernardini); e di stravolgere, sempre con l'unica eccezione dei radicali, le misure sulla detenzione domiciliare, vanificando la portata del provvedimento.

Ed invero gli emendamenti del Governo - che recepiscono le richieste della magistratura associata e dei partiti d'opposizione - rendono la "nuova" detenzione domiciliare quasi identica

a quella disciplinata dall'art. 47-ter dell'Ordinamento Penitenziario (eccetto per il fatto che della nuova misura potranno fruire anche i recidivi reiterati). Nel dibattito e nelle votazioni in Commissione Giustizia, infatti, Governo, maggioranza e opposizione (anche su pressioni della magistratura associata) fanno venir meno ogni automatismo nella trasformazione dell'ultimo anno di pena detentiva in una misura extracarceraria avente come fulcro il domicilio del condannato, con ciò prevedendo che debba essere il magistrato di sorveglianza a dover accertare, di volta in volta, ed in base ad una valutazione ampiamente discrezionale, se la misura in esame vada concessa o meno. Pertanto, se sulla base del testo originario del disegno di legge si era parlato di circa 10.000,00 potenziali beneficiari, dopo le modifiche introdotte in sede parlamentare le previsioni si fanno di colpo assai più modeste, al punto che il sottosegretario alla Giustizia, on. Caliendo, intervenendo nel dibattito in corso davanti alla Commissione Giustizia del Senato è costretto ad ammettere che i detenuti che potranno usufruire di questa misura saranno al massimo 1.500-1.700.

## Capitolo 5

### LA DIFFAMAZIONE: UN REATO NON PERSEGUITO

*“È difficile immaginare, tra i tanti fallimenti della nostra giustizia, un fallimento più clamoroso di quello che si è dovuto registrare nei processi per diffamazione commessa col mezzo della stampa. Possiamo dire tranquillamente che in Italia non esiste più una vera e generalizzata tutela della personalità individuale a mezzo della legge penale. Tale tutela è infatti confinata a episodi sporadici, puramente marginali, così rari che non fanno testo. E quand’anche si arriva all’obiettivo, salvo casi rarissimi, la strada è così lunga e così amara che forse si preferirebbe tornare indietro”*. **Giuliano Vassalli, Presidente** emerito della Corte Costituzionale

#### 5.1 La cancellazione del “rito direttissimo”

In tema di diffamazione a mezzo stampa, la celerità dell’accertamento del reato è l’aspetto più importante per un’efficace tutela della reputazione. Come scrisse il pubblicista e avvocato penalista Corso Bovio *“La decisione del giudice che accerta che una notizia non è veritiera, che l’onore e la reputazione sono stati ingiustamente lesi, se sopravviene a tre o quattro anni di distanza dall’articolo è, dal punto di vista della comunicazione, assolutamente “inutile”. La più parte del pubblico non ricorderà l’articolo e il caso al quale si riferirà la sentenza (di cui il giudice avrà ordinato la pubblicazione), mancherà così un’effettiva reintegrazione dell’onore e della reputazione del soggetto leso, un reale ripristino della verità”*.

L’articolo 21 della legge del ’48 stabilisce che per i reati commessi a mezzo stampa si procede con “rito direttissimo” e fa obbligo al giudice “di emettere in ogni caso la sentenza nel termine massimo di un mese dalla data della querela o denuncia”. Questa disposizione è fondamentale per assicurare “esemplarità”, “rapidità” e “certezza” nell’accertamento del reato. Agli albori della Repubblica e di una ritrovata democrazia, la via individuata per la tutela della persona è una reazione immediata dello Stato di diritto, che assicuri l’effetto di deterrenza della pena. Da qui l’importanza dell’obbligo, per il giudice, di emettere la sentenza entro un mese. Il Parlamento “prega” il Ministro di Grazia e Giustizia di inviare una circolare ai Presidenti di Tribunale, perché il rito direttissimo venga realmente applicato. Sono diramate, in questo senso, alcune circolari.

In pratica, il termine di trenta giorni non è mai stato rispettato. La vanificazione dell’obbligo di procedere con rito direttissimo e di emettere la sentenza entro un mese, è stata continua e sistematica. Solo dieci anni più tardi, è la stessa Corte di Cassazione a “legittimare” la concreta demolizione del rito direttissimo (culminata sul piano formale solamente nel ‘91 con l’intervento della Corte Costituzionale). La Cassazione afferma che, in tema di reati commessi a mezzo della stampa, l’obbligo di emanare la sentenza entro un mese ha un carattere meramente “ordinatorio”: nel caso di violazione di quella norma, il giudice può incorrere al massimo in sanzioni disciplinari.

Così i procedimenti per diffamazione a mezzo stampa finiscono per durare addirittura più dei procedimenti per reati comuni. La maggior parte di questi processi, in primo grado, non termina prima di due anni, e, molto spesso, addirittura più di tre anni.

## Durata dei procedimenti in primo grado

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Total e	%
Entro 6 mesi	4	4	1	6	-	-	15	1,2
Entro 1 anno	23	56	30	44	55	29	237	19,5
Entro 2 anni	70	56	39	69	84	143	461	37,9
Entro 3 anni	30	20	17	27	46	56	196	16,1
Entro 4 anni	11	16	15	27	15	32	116	9,5
Entro 5 anni	8	10	14	13	5	20	79	6,5
Oltre 5 anni	6	8	26	25	25	20	110	9

La seconda tabella, che prende in considerazione i tre gradi di giudizio, conferma i dati della prima: in media occorrono più di quattro anni perché il giudizio divenga definitivo (all'incirca due anni perché sia definito in primo grado e altri uno o due anni in Appello e in Cassazione) Un così lungo periodo amplifica i danni del reato, con conseguenze ancor più dannose. Il processo mantiene accesi i riflettori su fatti diffamanti che potrebbero essere dimenticati o rimossi con maggiore facilità. Alle lungaggini processuali può essere ricollegato l'alto numero di remissioni di querela, che non si avrebbero se il processo durasse, come dovrebbe, poche settimane.

## Durata media di ogni grado del procedimento

Primo grado	<i>Meno di 3 mesi</i>	3-6 mesi	6 mesi-1 anno	1-2 anni	2-3 anni	Più di 3 anni	Durata media in mesi	Totale condanne
1977	12	18	72	76	64	114	28	356
1979	11	38	75	44	9	24	15	201
1981	11	35	84	121	36	14	17	321
Appello	<i>Meno di 3 mesi</i>	3-6 mesi	6 mesi-1 anno	1-2 anni	2-3 anni	Più di 3 anni	Durata media in mesi	Totale condanne
1977	-	1	2	22	25	68	43	118
1979	-	1	2	7	7	47	52	64
1981	-	-	5	33	32	14	27	84
Cassazione	<i>Meno di 3 mesi</i>	3-6 mesi	6 mesi-1 anno	1-2 anni	2-3 anni	Più di 3 anni	Durata media in mesi	Totale condanne
1977	10	10	74	80	81	800	80	800

## 5.2 Il “decalogo” della Cassazione (1984) e l’abrogazione del diritto alla rettifica

La “storica” sentenza della Cassazione n.5259, del 1984, elabora un “decalogo” al quale i giornalisti devono attenersi. Si indicano limiti ben definiti al diritto di cronaca, viene stabilito -

fra gli altri – il requisito della completezza dei fatti e dello scrupoloso controllo delle fonti di informazione.

Questa sentenza, assai contestata dal giornalismo organizzato e da una parte della dottrina, pur rappresentando una tappa fondamentale in tema di diffamazione a mezzo stampa, in seguito viene spesso aggirata ed elusa. A parte la questione dei tempi lunghissimi dell'azione giudiziaria, di cui si è detto, resta del tutto svilito l'istituto della rettifica, annichilito a causa dell'estrema tolleranza della giurisprudenza. Le rettifiche sono per lo più ridotte a formulazioni di comodo, quasi mai conformi al dettato normativo e assolutamente mai adeguate lo scopo (anzi spesso servono a reiterare in forma surrettizia la diffamazione stessa). Anche l'aspetto risarcitorio subisce una deformazione nel corso degli anni.

I tardivi risarcimenti che il diffamato ottiene, spesso anche cospicui, sono pur sempre economicamente “convenienti” per l'editore, che vede aumentare tirature e introiti in misura assai più rilevante della somma da versare al diffamato. In ogni caso, la distruzione personale di un avversario politico o di un concorrente in affari, vale assai più del pagamento di un assegno, per quanto “salato” possa essere.

### **5.3 Un fallimento funzionale a un regime fondato sulla disinformazione**

In Italia la tutela penale dell'onore e della reputazione è storicamente fallita. La magistratura è responsabile di avere sistematicamente vanificato e annullato, nel corso degli anni, le norme a tutela della reputazione, fino a intaccare lo stesso diritto alla vita civile e politica. Non si può certo addebitare la questione alla cronica lentezza della giustizia in Italia. Molto più verosimilmente, la certezza dell'impunità dei diffamatori è stata ed è funzionale al Regime partitocratico italiano, fondato sulla disinformazione e sull'illegalità.

## Capitolo 6

### UN PRESIDENZIALISMO ABUSIVO

*La lenta trasformazione delle funzioni e prerogative del Presidente della Repubblica muta il suo ruolo da quello di “garante” a quello di mediatore fra le forze politiche. Così come il consenso popolare per un bipartitismo anglosassone è usato per realizzare un bipolarismo fondato sui partiti, anche il “Presidenzialismo” è attuato in forme abusive: i poteri istituzionali formali del Presidente (dal potere di grazia allo strumento del “messaggio alla Camere”) sono svuotati, mentre si afferma un potere di fatto di esternazione diretta al popolo per mezzo della televisione. Al ruolo di garante della Costituzione si sostituisce quello di arbitro: perennemente impegnato nella “mediazione” tra i partiti.*

#### 6.1 L’ esternazione al popolo invece dei messaggi al Parlamento

La Costituzione non prevede alcun potere presidenziale di esternazione diverso da quelli formali che si esercitano attraverso i messaggi al Parlamento (artt. 74 e 87 cpv.). Al Parlamento, dunque, e non al popolo. Al di fuori di questi poteri formalmente previsti, l’ ”irresponsabilità” del Presidente della Repubblica dovrebbe far cadere ogni suo altro intervento pubblico sotto la responsabilità politica del Presidente del Consiglio o, a seconda delle competenze, dei singoli Ministri. Tale principio costituzionale si perde già nell’ ultima fase del mandato del Presidente Einaudi. Da allora i diversi Presidenti, e non il solo Cossiga, fanno un uso spropositato della cosiddetta “esternazione”. Negli ultimi due anni della sua presidenza, Cossiga in particolare si trasforma da garante della Costituzione in picconatore del Governo e delle altre istituzioni. Nell’ agosto 1991 Pannella prepara l’ impeachment, la richiesta di messa in stato d’ accusa per attentato alla Costituzione e nel novembre successivo presenta una denuncia formale all’ autorità giudiziaria nei confronti di Cossiga, sulla base delle stesse motivazioni. Solo nel dicembre del 1991 l’ allora Partito democratico della sinistra presenta a sua volta la richiesta di impeachment. Dopo le elezioni politiche dell’ aprile 1992 (e con un anticipo di dieci settimane rispetto alla scadenza naturale del suo mandato) Cossiga si dimette.

“Quando la Carta costituzionale ha voluto dar voce al Presidente della Repubblica, ha previsto il diritto di messaggio alle Camere. Il colloquio diretto del Capo dello Stato con il popolo non è previsto. Si può dire che non vi è norma che lo impedisca o lo condanni, ma non è previsto, soprattutto perché è un colloquio che finirebbe per passare sopra il Parlamento, con il quale invece è costituzionale il colloquio del messaggio.” Così Oscar Luigi Scalfaro nell’ aprile del 1991. Parole che, divenuto lui stesso Presidente nel maggio 1992, Scalfaro pare sin quasi da subito dimenticare. Anche per lui viene richiesto l’ impeachment. I Club Pannella-Riformatori organizzano una raccolta di firme (oltre centomila) per spingere il Presidente della Repubblica a dimettersi, ma Scalfaro conclude il suo mandato, difeso in particolare dal centrosinistra.

Le presidenze Ciampi e Napolitano si caratterizzano per la loro continuità nell’ abuso del potere di esternazione. Un’ esternazione che è, forse, meno eversiva nei contenuti rispetto a quella di Cossiga e meno “emergenziale” di quella di Scalfaro, ma che comunque è fuori dal dettato costituzionale. e che impedisce loro di svolgere il compito e la funzione per cui si trovano al Quirinale: quello di garanti della Costituzione.

#### 6.2 1992–1993: sotto i colpi degli avvisi di garanzia

La rinuncia ad esercitare il ruolo di garanti si rivela in modo particolare durante il periodo di Tangentopoli, quando in seguito ad avvisi di garanzia emanati dai giudici di Milano si afferma la pratica di sollecitare o accettare con quasi assoluta automaticità le dimissioni di Ministri o di Sottosegretari indagati. Si crea un clima da caccia alle streghe, a cui il Presidente della Repubblica Scalfaro e lo stesso Presidente del Consiglio Amato non reagiscono. L'avviso di garanzia, da istituto di tutela del singolo cittadino, si trasforma in strumento che modifica la composizione del Governo. Nel '93 vari Ministri si dimettono a seguito di un avviso di garanzia, fra questi Claudio Martelli (10 febbraio), Francesco De Lorenzo e Giovanni Goria (il 19 febbraio), Gianni Fontana (21 marzo). Il Presidente della Repubblica accetta le dimissioni da tali avvisi motivate. Indipendentemente da considerazioni sulla gravità dei reati su cui i giudici indagano e dell'indignazione dell'opinione pubblica, la Presidenza contribuisce a creare un precedente grave: si mette nelle mani di un qualsiasi giudice, nella fase solo iniziale di un procedimento penale, il destino di un ministero o, come accaduto anche nel 2008, di un intero Governo. Il Presidente Scalfaro ritiene di dover reagire solo di fronte all'ipotesi di essere chiamato personalmente in causa nelle inchieste: "Non ci sto", proclama allora davanti alle telecamere.

### **6.3 1995: Il Presidente sordo (al "suo Parlamento")**

Il 28 settembre 1995, nel pieno della raccolta firme dei radicali su 20 referendum, 485 deputati e senatori di ogni parte politica – maggioranza assoluta nelle due Camere – si rivolgono al Presidente della Repubblica Scalfaro, nella sua qualità di supremo garante della Costituzione, per denunciare la cancellazione dei referendum da parte dell'informazione pubblica e per chiedergli un intervento che consenta l'immediato ripristino della legalità. "Questa iniziativa - si legge nel documento - sostenuta da un ampio schieramento politico e parlamentare, ha incontrato un gravissimo e illegittimo ostruzionismo da parte della pubblica Amministrazione, del servizio pubblico di informazione radiotelevisivo, così come, del resto, da parte della stampa e del sistema televisivo privato", e prosegue: "Non un servizio nei telegiornali e nelle trasmissioni di informazione è stato dedicato agli argomenti oggetto di referendum popolari. Si è così realizzato contro le leggi e i diritti politici dei cittadini, un autentico attentato silenzioso che proprio per questo suo carattere è stato ancora più efficace, doloso e violento". Sempre il 28 settembre, Marco Pannella, intervenendo dall'ospedale ove è ricoverato al quarto giorno di sciopero della sete, chiede al Presidente della Repubblica "che ogni giorno parla su ogni argomento" di rispondere alla denuncia proveniente dalla maggioranza assoluta del Parlamento. Il Presidente si limiterà a un generico richiamo al rispetto della "par condicio".

Il 21 novembre i parlamentari radicali Lorenzo Strik Lievers, Sergio Stanzani, Paolo Vigeveno, con Rita Bernardini e Lucio Bertè della Segreteria del Movimento e altri militanti, sul palco del Teatro Flaiano di Roma, presentano i loro corpi completamente nudi, nella drammatica magrezza di chi è in sciopero della fame da 37 giorni, per rappresentare così la "nuda verità" di quanto sta accadendo. Sono 59 i parlamentari di tutti i partiti (molti dei quali dichiarano di non essere d'accordo sul merito di alcuni o di tutti i referendum, ma di voler difendere ugualmente il diritto all'informazione denegato) che si uniscono per un giorno al digiuno dei loro colleghi.

Nonostante l'inerzia del Presidente della Repubblica sull'attentato ai diritti civili e politici dei cittadini, alla fine, il successo arriva: quasi 12 milioni di firme autenticate e certificate vengono consegnate alla Corte di Cassazione.

#### 6.4 2001: Il presidente incatenato sul potere di grazia

Se sull'esternazione i Presidenti della Repubblica degli ultimi lustri si attribuiscono poteri che non hanno, sul potere di grazia, da loro concesso dalla Costituzione, accettano di subire ogni forma di condizionamento. L'articolo 87 della Costituzione stabilisce che il Presidente della Repubblica "Può concedere grazia e commutare le pene", e il successivo articolo 89 che "Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità".

In occasione della richiesta di grazia da parte di Ovidio Bompressi e di quelle avanzate in maniera trasversale da esponenti della politica e della cultura per Adriano Sofri, tra il 2001 e il 2006 si verifica un acceso conflitto di attribuzioni dei poteri tra l'allora Presidente Ciampi e il Guardasigilli Roberto Castelli. Per quest'ultimo la grazia non è una prerogativa autonoma del Capo dello Stato; nel 2001 respinge la prima domanda di grazia di Bompressi e si pone anche in netto contrasto con un'eventuale presa di posizione "spontanea" di Carlo Azeglio Ciampi in favore dell'assegnazione della grazia ad Adriano Sofri. I Radicali, Marco Pannella in particolare, si mobilitano per difendere la prerogativa del Presidente della Repubblica; devono contrastare, non solo una pesante campagna mediatica, ma anche gli Uffici legislativi e i collaboratori del Presidente Ciampi, Segretario generale Gaetano Gifuni in testa. Un consigliere giuridico del Presidente arriva a scrivere, nel 2002, che "non esiste nel nostro ordinamento un potere autonomo del Capo dello Stato di concedere la grazia": in pratica il Presidente si auto-amputava di un proprio potere, contro la Costituzione.

Dopo 5 anni e mezzo dal suo inizio, la vicenda si conclude nel 2006, quando la Corte costituzionale stabilisce che il ministro della Giustizia non ha l'autorità di impedire la prosecuzione di un procedimento di grazia avviato dal Presidente della Repubblica. La Corte costituzionale riconosce dunque che i Radicali hanno ragione. La sentenza, tuttavia, è emessa tre giorni dopo la scadenza del mandato presidenziale di Carlo Azeglio Ciampi, cui è stato di fatto impedito di esercitare il suo potere autonomo di grazia.

## Capitolo 7

### PARLAMENTO: LA CAMERA DEI PARTITI

*La vita del Parlamento come una cartina di tornasole dell'illegalità costituzionale repubblicana: dalla mancata pubblicità dell'attività ai regolamenti "grupprocatici", dall'immunità/impunità alla decretazione d'urgenza come stravolgimento dei poteri.*

#### 7.1 Nel 1976 la voce dei politici esce dal Palazzo con Radio Radicale

L'articolo 64 della Costituzione afferma che le sedute del Parlamento "sono pubbliche", ma nella realtà dei fatti il precetto costituzionale rimane lettera morta per decenni. La pubblicità istituzionale è affidata alla sola stampa di poche centinaia di copie di resoconti stenografici o sommari delle sedute d'aula, da ritirare a pagamento presso la stamperia e quindi indirizzata essenzialmente ai notisti politici e ai singoli parlamentari. Solo nel 1976 l'emittente "Radio Radicale" inizia a trasmettere in diretta, senza autorizzazione e rubando il segnale dal circuito interno, i dibattiti delle assemblee di Camera e Senato, inaugurando anche il processo di archiviazione delle "voci" di deputati e senatori, con una sistematica catalogazione.

#### 7.2 Il regolamento della Camera del '71 e il potere ai partiti

Un altro articolo della Costituzione che subisce attacchi dalla "prassi" parlamentare e dalle previsioni regolamentari è l'art. 67 laddove si afferma che "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Sulla spinta dei partiti e dei Gruppi parlamentari, sia di maggioranza che d'opposizione, il ruolo del singolo parlamentare risulta mutilato: il Parlamento, anziché luogo del dibattito e del confronto politico, si configura come mera sede di registrazione degli accordi e dei compromessi fra partiti, sindacati e forze sociali, maturati all'esterno delle istituzioni.

Decisiva sul punto la vicenda dei regolamenti parlamentari. Nonostante il preciso dettato costituzionale dell'articolo 64: "ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti", la Camera in via implicita e il Senato in modo esplicito scelgono, come già fatto per l'Assemblea Costituente, la continuità con il regolamento parlamentare del 1900, e le successive modifiche fino al 1922. Solo nel 1971 la Camera si dota di un nuovo regolamento, che nasce con un impianto sul ruolo dei partiti e non dei Deputati e fondato sull'unanimità della gestione dei procedimenti.

Nella gestione quotidiana del lavoro, si attribuisce ai Presidenti dei Gruppi parlamentari poteri d'attivazione e di programmazione dei lavori che annichiscono le prerogative del singolo parlamentare, mentre si registra il costante richiamo alle "prassi", alle consuetudini e alle convenzioni parlamentari che risulta fatto proprio contro la testualità del regolamento scritto. Ad esempio, nella delicatissima primavera del 1978 la Camera, nella rincorsa dei partiti a impedire i referendum, finisce per autorizzare contemporanee sedute dell'Aula e di commissioni in sede legislativa: nello stesso momento i parlamentari sono chiamati a votare la legge sull'aborto, la legge sui manicomi e le modifiche alla legge Reale, con la materiale impossibilità dei singoli di svolgere il proprio mandato. Sempre in quei giorni si registrano ripetuti richiami al Regolamento, in forza del 1° comma dell'art. 68 che riporta: "I disegni e le proposte di legge presentati alla Camera o trasmessi dal Senato, dopo l'annuncio all'Assemblea, sono stampati e distribuiti nel

più breve termine possibile”. Dopo giorni, il testo per la riforma del Codice di procedura penale (avanzato dal Gruppo radicale) non è neppure annunciato all’Assemblea, mentre è depositato per essere valutato in abbinamento con il disegno di legge di riforma della legge Reale, che si sta discutendo in Commissione Giustizia.

### **7.3 Le violazioni del regolamento tra il 1979 e il 1983**

Dai resoconti sommari della legislatura 1979-1983 si evince la testimonianza delle violazioni del regolamento. L’art. 41 che dà l’assoluta priorità, nel dibattito, agli interventi per richiamo al regolamento, risulta sistematicamente disatteso dalla Presidenza, con episodi eclatanti come durante il caso del sequestro del giudice D’Urso nella seduta del 13 gennaio 1981, con il tentativo dei Parlamentari radicali di leggere in aula una lettera del giudice sequestrato al direttore de L’Avanti. Particolarmente disattesi gli articoli che garantiscono e regolamentano l’ammissibilità e l’illustrazione degli emendamenti durante il dibattito.

Essendo venuta a mancare, con l’ingresso dei Radicali, l’unanimità nella conferenza dei capigruppo, si aprono in aula costanti e vivaci dibattiti sull’ordine del giorno e quindi sul programma dei lavori, che un regolamento “gruppo-centrico” non è attrezzato a risolvere. Sempre in quella stagione si registra l’aumento di frequenza delle espulsioni dall’aula e dalle commissioni: una decina in due anni, più l’espulsione di un gruppo parlamentare praticamente al completo. Espulsioni basate sull’art. 59 (insulti) interpretando come ingiurie i commenti politici critici fatti al microfono dell’oratore, senza registrare invece gli attacchi fatti dai deputati contro chi interviene, mentre la stessa Presidenza della Camera definisce “sceneggiata” (9 gennaio ’81) la battaglia politica di una parte. Con puntigliosi richiami al regolamento e la pratica dell’ostruzionismo parlamentare, in realtà si tenta di indurre il Parlamento a svolgere al meglio la sua funzione, cioè ad approvare riforme vere, in alcuni casi attese da lustri (come quella sui codici fascisti) anziché improvvisare leggi al solo scopo di impedire lo svolgimento dei referendum.

Nei primi 15 mesi di presenza in Parlamento, si registrano oltre 900 interventi dei Deputati radicali, di cui 160 di soli richiami al rispetto del regolamento. Come reazione, nel 1981 viene approvata una prima riforma del regolamento della Camera che limita i tempi d’intervento dei parlamentari e riduce la programmazione concordata all’unanimità all’interno della conferenza dei capigruppo. La controriforma del regolamento passa nonostante i 50.000 emendamenti presentati dai radicali e, fra questi, quelli che, sul modello del Parlamento britannico, propongono il question-time o quelli volti a stabilire i diritti dell’opposizione e un ruolo nuovo al Governo nei rapporti con l’Assemblea.

L’ultima riforma dei regolamenti parlamentari, approntata nel 1997 ed entrata in vigore all’inizio del 1998, sembra voler concludere un percorso molto lungo di trasformazione delle regole (1983 - 1986 - 1988 - 1990), ma non si adegua all’impostazione maggioritaria della legge elettorale: di nuovo si ha un regolamento scritto che vive di prassi consolidate e interpretazioni. Ad esempio, si affida una posizione centrale nella programmazione dei lavori al Presidente della Camera, oltre che ai Presidenti dei Gruppi, e si riconosce al Governo la facoltà di esprimere le proprie indicazioni e priorità, ma tali innovazioni sono vanificate dal ricorso alla decretazione d’urgenza, abbinata alla richiesta del voto di fiducia. . Ad esempio, giunti ad oltre la metà della XVI legislatura (aprile 2008-gennaio 2010), le Camere hanno approvato 207 leggi. Solo 38 di esse sono state approvate in seguito ad un’iniziativa parlamentare. Le rimanenti 105 sono state approvate in seguito ad un’iniziativa governativa, a cui si devono aggiungere 64 leggi di

conversione di decreti legge. Di queste 207 leggi, ben 30 sono state assicurate e blindate con il voto di fiducia.

#### **7.4 Immunità parlamentare e impunità di regime**

Le previsioni costituzionali degli articoli 68 (immunità parlamentare) e 96 (autorizzazione a procedere per i membri dell'Esecutivo) sono introdotte nella Carta, per costruire un sistema di prerogative e di garanzie per i parlamentari e i membri del Governo, allo scopo di garantire il corretto funzionamento degli organi istituzionali. Per i costituenti si tratta di riconoscere un principio di indipendenza del parlamentare come massima garanzia dell'Assemblea stessa. L'irresponsabilità giuridica diventa un necessario completamento dell'irresponsabilità politica, ossia serve ad evitare che il principio dell'irresponsabilità politica - e quindi la piena e insindacabile libertà di opinione - non venga violato surrettiziamente, utilizzando illegittimamente il canale giudiziario per colpire un parlamentare a motivo delle opinioni espresse e del lavoro svolto in Parlamento.

L'insindacabilità è da riferirsi solo agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni strettamente parlamentari e l'immunità può essere fatta valere solo per prevenire eventuali interferenze sulla loro regolarità. Nel disegno costituzionale, dunque, i parlamentari non godono di una posizione di privilegio personale, ma soltanto delle conseguenze individuali di garanzie che riguardano l'intera Assemblea parlamentare come istituzione. L'art. 96 disciplina, invece, la procedura per i reati commessi dai membri del governo: lo scopo di tutelare l'esecutivo da persecuzioni politiche immotivate e mascherate e prevedere nello stesso tempo giustizia severissima per i reati ministeriali. Le disposizioni costituzionali vengono applicate con la legge 10 maggio 1978 n. 170 ("Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla Legge 25 gennaio 1962, n.20") e dal regolamento parlamentare dei procedimenti di accusa. L'abuso dello strumento in garanzia di impunità si materializza in numerosissimi casi clamorosi assurti alle cronache: "traghetti d'oro", "carceri d'oro", "lenzuola d'oro", "autostrade d'oro"... fino ad arrivare ai casi "Giannettini" e "P2".

La Commissione inquirente funziona regolarmente per "assolvere" parlamentari e ministri: l'unico caso di processo per i reati ministeriali giunto a sentenza è il caso Lockheed, dove la portata dello scandalo è tale per cui la Commissione, assediata dall'opinione pubblica, non può insabbiare. Nelle sole legislature VIII e IX sono 140 i casi di procedure: tutte archiviate, 26 di queste con il voto dei 4/5 dei commissari tale da non esigere neppure la ratifica pubblica dell'aula; per 6 procedure trascorrono inutilmente i termini della denuncia o muore l'inquisito e per 9 la commissione si dichiara incompetente. Saranno i casi Negri-7 aprile e Tortora a far esplodere la questione delle prerogative abusate: in particolare la campagna, politica e referendaria, per la "Giustizia Giusta" comprende anche l'abolizione della Commissione inquirente.

L'8 e il 9 novembre 1987 il referendum contro la Commissione inquirente registra l'85% di "Sì". La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 pone fine alla giurisdizione della Corte costituzionale sui reati ministeriali e sopprime la Commissione inquirente. A ciò segue l'abolizione dell'istituto della messa in stato di accusa di ministri ed ex ministri da parte del Parlamento, con il conseguente affidamento del perseguimento dei reati ministeriali all'autorità giudiziaria ordinaria, sia pure con un apposito organo (Tribunale dei ministri) e attraverso una speciale procedura.

Durante Tangentopoli si registra una violazione degli assetti istituzionali di segno opposto: Ministri e Sottosegretari sono di fatto costretti alle dimissioni da semplici avvisi di garanzia e il Presidente della Repubblica accetta le loro dimissioni.

Nel 2008 il Parlamento approva a tempo di record un disegno di legge riguardante l'immunità giudiziaria delle quattro principali cariche dello Stato, affinché non siano perseguibili penalmente e civilmente dalla giustizia finché restano in carica. Il 7 ottobre 2009 la Corte fa decadere il provvedimento dichiarandone l'incostituzionalità.

## **7.5 Decretazione d'urgenza e stravolgimento dei poteri tra esecutivo e legislativo**

Grande discussione dedica l'Assemblea Costituente alla previsione o meno della decretazione governativa. Dopo l'esperienza del regime fascista, molte sono le preoccupazioni nel definire gli equilibri fra i poteri. I Costituenti decidono di ribadire più volte, negli articoli 70 e 76 che la funzione legislativa spetta, solo e soltanto, alle Camere e che non può essere delegata al Governo, se con precisi vincoli, su definiti temi, per un tempo limitato. Il Governo può eccezionalmente adottare, sotto la propria responsabilità, provvedimenti provvisori con forza legge, ma solo in casi straordinari di necessità e urgenza, precisi e motivati.

L'abuso dello strumento e lo stravolgimento degli equilibri fra organi costituzionali si manifesta in modo sempre più evidente: dai 31 emanati nella prima legislatura (1948-1953), di cui 30 convertiti in legge ed 1 decaduto, si arriva ai 669 emanati nella dodicesima legislatura, per altro breve (1994-1996) di cui solo 121 convertiti (di questi solo 30 senza modificazioni) ma con ben 538 decaduti, 10 direttamente respinti e 88 lasciati pendenti. Una vera e propria escalation: 60 decreti nella II, 30 nella III, 94 nella IV, 69 nella V; con un'esplosione dagli anni '70, accanto all'aumento del numero di decreti emanati, aumentano anche il numero dei decaduti 126 nella VI, 166 nella VII, 260 nella VIII, 306 nella IX, 433 nella X (decaduti 231, respinti 15, 17 pendenti a fine legislatura), 477 nella XI (decaduti 351, respinti 8, pendenti 66), 669 nella XII, come si è già detto.

Dopo 30 anni, con la sentenza n. 302 del 1988, la Corte costituzionale interviene rilevando che l'insistita reiterazione dei decreti-legge (cioè la continua riproposizione di decreti non convertiti dal Parlamento) configura una violazione delle competenze delle Regioni, ma una svolta si registra solo con la sentenza n. 360 del 1996, nella quale la Corte dichiara l'illegittimità della 17.ma reiterazione di un decreto sui rifiuti, provocando un'inversione di tendenza: sono infatti 370 i decreti emanati, 82 convertiti - 30 con modificazioni - 182 decaduti, 6 respinti, 9 pendenti; 216 nella XIV, 48 nella XV. Nei primi due anni della XVI legislatura sono stati proposti 58 decreti (30 nel 2008, 17 nel 2009 e 11 nel 2010, inclusi decreti su norme di spesa, che dovrebbero invece raccomandare la c.d. "riserva d'Aula"), su 15 dei quali il Governo ha posto la fiducia al ddl di conversione. La Corte di fronte al perdurare dell'abuso - non solo quantitativo - della decretazione di urgenza con le sentenze nn. 171/2007 e 128/2008 dichiara incostituzionali le leggi di conversione dei decreti legge prive ab origine dei presupposti di "necessità e urgenza".

A corollario della limitazione dell'utilizzo della decretazione d'urgenza operata dalla Corte, attraverso un sindacato di legittimità sempre più penetrante, vi è l'aumento dell'utilizzo della delegazione legislativa di cui all'art. 76 della Costituzione. Anche nell'utilizzo di questo strumento normativo si assiste allo svuotamento della funzione legislativa del Parlamento in favore dell'esecutivo, in quanto i "principi e criteri direttivi" - sulla cui esclusiva base è possibile delegare la funzione legislativa - spesso sono di una tale vaghezza da non costituire

alcun serio ostacolo alla discrezionalità del governo in merito alla disciplina legislativa da adottarsi.

A completamento della dinamica che vede il governo come vero *dominus* dell'azione legislativa, si sottolinea come l'utilizzo combinato della decretazione d'urgenza - spesso in forza di presupposti opinabili - e della questione di fiducia sul disegno di legge di conversione del decreto (al solo fine di compattare la maggioranza e rendere impossibile l'emendabilità) ha finito con lo spogliare l'attività parlamentare d'ogni autonomia rispetto ai desiderata del Governo.

## Capitolo 8

### IL POTERE TEMPORALE DEL VATICANO IN ITALIA

#### 8.1 La discriminazione di alcuni culti

All'art. 8, III comma la Costituzione prevede che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano regolati "per legge" dello Stato e che tale legge sia emanata <<sulla base di intese>> con le rappresentanze delle confessioni. Prima del 1984, ossia prima che lo Stato italiano provvedesse a stipulare la prima intesa, quella disciplinata i rapporti con le chiese appartenenti alla Tavola Valdese, il terzo comma dell'art. 8 era rimasto lettera morta.

Fino ad oggi lo Stato italiano ha provveduto a firmare intese con *dodici* confessioni religiose, a tali intese hanno fatto seguito, però, *soltanto sei leggi di attuazione* la cui ultima risale ormai al 1995. Lo Stato repubblicano per trentasei anni non ha attuato il regime delle intese, congelando qualsiasi attività in merito negli ultimi quindici anni. Nonostante i molteplici progetti di legge di riforma e abrogazione, ancor oggi sono vigenti le disposizioni fasciste contenute nella legge sui culti ammessi (L. 24-6-1929 n. 1159) che, limitando la libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e non stipularie di intese, creano nei loro confronti delle discriminazioni contrarie ai principi della Costituzione.

#### 8.2 La parastatalizzazione delle religioni

Lo Stato italiano finanzia in maniera strutturale le confessioni religiose, soprattutto la Chiesa cattolica, attraverso finanziamenti diretti e indiretti. Il denaro dei contribuenti arriva nelle casse delle Chiese sotto forma di percentuale delle imposte sul reddito, di donazioni per cui è prevista la detrazione, di esenzioni fiscali alle attività degli enti religiosi, di sovvenzioni per le scuole e gli ospedali cattolici, di contributi per singoli eventi, di assunzione in capo alla amministrazione pubblica del costo di funzioni esercitate da personale della Chiesa cattolica.

Destinatari delle diverse forme di finanziamento pubblico sono gli enti della Chiesa cattolica, non i singoli componenti (con l'unica eccezione del Papa). Prima del Concordato del 1984, invece, lo Stato integrava direttamente il reddito del clero (i parroci) attraverso il meccanismo della congrua, riconosciuto nei Patti Lateranensi del '29 e risalente allo Stato Pontificio. L'Accordo di Villa Madama ha rappresentato sotto quest'aspetto una rivoluzione, in quanto assegna annualmente una parte delle imposte sul reddito degli italiani alla Conferenza Episcopale Italiana, alla quale è riconosciuta la piena ed autonoma gestione di tali fondi, pari a 1 miliardo di euro l'anno.<sup>9</sup> In pratica, l'accesso del clero - e delle comunità di fedeli di cui le parrocchie sono espressione - alle risorse economiche, è gestito direttamente dalla CEI.

Anche quando il finanziamento prende la forma di erogazione da parte della pubblica amministrazione di uno stipendio per funzioni connesse alle attività confessionali (insegnanti di religione, cappellani, assistenza religiosa a malati e detenuti), l'accesso a tali "professioni" è controllato gerarchicamente dalla CEI, attraverso il meccanismo della designazione e del giudizio di gradimento.

---

<sup>9</sup> L'unico vincolo formale è l'obbligo di destinare tali fondi per soddisfare tre voci di spesa: il sostentamento del clero, le esigenze di culto della popolazione, gli interventi caritativi.

Il primo effetto della riforma del 1984 è quindi quello di determinare una svolta all'interno della stessa Chiesa cattolica, concentrando tutto il potere derivante dalla gestione dei fondi statali nelle mani della CEI, che è anche l'unica Conferenza episcopale al mondo il cui presidente non è eletto collegialmente dai vescovi, bensì è nominato dal Papa.

Un secondo effetto è quello di innescare una rincorsa, da parte delle altre organizzazioni religiose, al conseguimento di quei privilegi economici e giuridici garantiti dal modello realizzato per la Chiesa cattolica. Molte chiese cristiane delle Riforme (valdesi, pentecostali, battisti) hanno a lungo rifiutato finanziamenti diretti, in coerenza, prima di adeguarsi al modello parastatale, anche in ragione dell'oggettivo condizionamento dato dalla disparità di mezzi.

Il potere economico assicurato alla CEI e alle altre diramazioni del Vaticano in Italia si è intanto progressivamente esteso a finanziamenti pubblici e privilegi in settori quali la scuola, la sanità, il turismo, l'immobiliare. La crescita di potere economico va di pari passo all'influenza sul ceto politico in materia di diritti civili e della bioetica.

### **8.3 L'Otto per mille delle tasse alle Chiese: lo "sceglie" anche chi non lo sceglie**

La parastatalizzazione delle religioni è stata resa possibile dalla costante violazione di leggi e norme costituzionali. Il caso più eclatante è il sistema dell'otto per mille. Introdotto a seguito del nuovo Concordato del 1984 per sostituire l'istituto della congrua, ha avuto l'effetto di negare ai cittadini italiani il diritto di libertà religiosa e di coscienza, e al tempo stesso di garantire alla Conferenza episcopale italiana e alle gerarchie vaticane un potere senza precedenti. Ogni anno, infatti, il gettito complessivo dell'otto per mille delle imposte sui redditi degli italiani, viene sottratto dal bilancio dello Stato e assegnato al 90% alla CEI, attraverso un meccanismo di fiscalità creativa finalizzata a indurre tra i cittadini una "illusione democratica": che i fiumi di denaro che ogni anno finiscono alla Chiesa cattolica siano frutto di una scelta volontaria degli italiani. In realtà solo il 37% degli italiani sceglie, nella dichiarazione dei redditi, di destinare alla CEI l'otto per mille, mentre oltre il 60% non esprime alcuna destinazione, nella convinzione che i soldi rimarranno allo Stato; invece vengono ugualmente assegnati sulla base delle scelte espresse dagli altri. Anche chi esprime una scelta, non essendo la destinazione nominale ma solo statisticamente orientativa per la ripartizione, si trova costretto a finanziare contro la sua volontà le confessioni religiose (è il caso degli atei) o una confessione concorrente. In virtù di questo meccanismo, la CEI incassa 1 miliardo di euro l'anno, oltre 13 miliardi dal 1990, cifra che sarebbe ridotta del 60% senza il meccanismo truffaldino che attribuisce anche il denaro di coloro che non indicano alcuna destinazione.

Tutti i Governi sono stati sinora complici: da una parte, non informando i cittadini sul reale funzionamento del sistema e rinunciando a fare propaganda, sebbene anche lo Stato concorra nell'attribuzione dell'otto per mille per finalità culturali e caritative; da un'altra parte, non attuando la legge là dove prevede la riduzione dell'aliquota in caso di crescita del gettito al di sopra delle necessità. Condizione, questa, realizzata da tempo: basti pensare che dal 1990 a oggi il gettito complessivo dei fondi derivanti dall'otto per mille è cresciuto da 210 a oltre 1000 milioni di euro, mentre lo stipendio di un prete – motivo originario dell'introduzione del finanziamento – è poco più che raddoppiato. Ma l'aliquota anziché scendere al 3, al 4 per mille... è rimasta invariata.

Proprio su questo extra-gettito la CEI ha fondato la riconquista in Italia di spazi politici perduti. Attraverso una consistente voce di spesa dell'otto per mille, le "Iniziative di rilievo nazionale", che la CEI finanzia infatti con il denaro pubblico, tra le altre, le associazioni

cattoliche impegnate nella promozione della politica vaticana, come il “Movimento per la Vita” e il “Forum delle associazioni familiari”, collegate a quel “Comitato Scienza e Vita” che fu protagonista dell’astensione nel referendum sulla legge 40. Si tratta di un aspetto di quell’imponente “Progetto culturale” avviato dal Camillo Ruini nel ’95, proprio in virtù della nuova ricchezza assicurata dall’otto per mille, che significa anche quotidiani, riviste, televisioni. I soldi pubblici dell’otto per mille vengono utilizzati anche per l’acquisto in Africa e America Latina di giornali, radio e tv, nonché per istituire università e scuole confessionali con cui formare la classe dirigente di quei paesi.

#### **8.4 Scuola, ICI, RAI: gli altri privilegi**

Le altre forme di finanziamento pubblico delle Chiese si fondano parimenti su violazioni dei principi costituzionali e delle leggi. È il caso dei sussidi diretti alle scuole private cattoliche, previsti a partire dal 1998<sup>10</sup>, in aperto contrasto con l’articolo 33 della Costituzione, che nel riconoscere il diritto di istituire scuole private, esclude che ciò possa comportare “oneri per lo Stato”. Rispetto alle attività commerciali degli enti religiosi, in violazione del diritto dell’Unione europea nonché dello stesso Concordato, una legge introdotta nel 2005 dal Governo Berlusconi esenta dal pagamento dell’ICI anche le attività aventi fini di lucro svolte dalle Chiese. Un’esenzione che comporta un risparmio di centinaia di milioni di euro<sup>11</sup> ed è risultata funzionale alla politica vaticana di conversione di molte strutture cattoliche in attività turistico-ricettive, unitamente ad altre importanti agevolazioni fiscali, come il dimezzamento delle imposte sul reddito delle persone giuridiche, quelle sul reddito dei fabbricati e i privilegi in materia di diritto del lavoro. Non si contano, poi, i contributi a pioggia per grandi e piccoli eventi, così come i finanziamenti degli enti locali in settori, quali l’edilizia di culto, già ampiamente coperti con fondi statali. L’insegnamento della religione cattolica rimane a carico dello Stato, che fornisce aule e paga gli stipendi a insegnanti indicati dal Vescovo e soggetti alla sua revoca, con l’ulteriore conseguenza che in tal caso essi dovranno essere “convertiti” – essendo stati assunti in ruolo grazie al Governo Berlusconi – in insegnanti di lettere, storia e filosofia. L’assunzione del momento religioso in una dimensione pubblica arriva persino a riconoscere fondi per gli oratori, oltre a garantire sulla RAI spazi televisivi senza paragone al mondo, tali da aver trasformato la televisione pubblica italiana in un efficacissimo megafono con cui lanciare le direttive della Curia.

Il complesso di queste norme ha creato un filo doppio che lega le gerarchie vaticane e l’oligarchia italiana, con la naturale prevalenza del potere gerarchicamente organizzato, economicamente più liquido, territorialmente diffuso, che si poggia su una monarchia assoluta, libera dai vincoli del diritto internazionale: lo Stato Città del Vaticano.

#### **8.5 Dai sondaggi, un’Italia laica**

Nonostante l’influenza del potere vaticano, non solo la storia referendaria (almeno fino a quando è stato possibile fare referendum), ma anche la serie storica dei sondaggi d’opinione sui principali temi politici -dai diritti civili agli assetti istituzionali- mostra una società italiana aperta, nei suoi orientamenti di fondo, a scelte rispettose della libertà e responsabilità

---

<sup>10</sup> Il primo atto è un decreto dell’allora ministro dell’Istruzione Berlinguer, seguito dalla legge 62/2000 del governo D’Alema bis e dal decreto del 2005 del Ministro Moratti. Oggi i fondi erogati alle scuole private, esclusi i buoni scuola previsti sia dal governo nazionale che dagli enti locali, sono superiori ai 500 milioni di euro l’anno.

<sup>11</sup> L’Assessore al bilancio della città di Roma ha calcolato in più di 30 milioni di euro il mancato introito per il Comune

individuale, oltre che a profonde riforme del sistema politico ed economico. Il caso più significativo è quello dei sondaggi sull'eutanasia, un'ipotesi condannata dalla Chiesa alla stregua di un omicidio e che l'intera classe politica esclude tassativamente di prendere in considerazione. I sondaggi registrano puntualmente, in un ragguardevole lasso di tempo, maggioranze favorevoli a un legge sull'eutanasia.<sup>12</sup> Percentuali ancora più alte si sono registrate sul caso Welby e anche sul caso Englaro. Ugualmente nette le maggioranze persistenti degli intervistati che si dichiarano favorevoli all'aborto legale. Anche sulla procreazioni assistita si registrano percentuali favorevoli a riprendere in considerazione la legge<sup>13</sup>.

Peraltro questi orientamenti coinvolgono almeno in parte la comunità dei cattolici praticanti. Lo stesso Pontefice ha dovuto recentemente lamentare la dissociazione esistente la comunità dei fedeli e i dettami della Chiesa di Roma, nei comportamenti riguardanti la moralità sessuale (in particolare per quanto riguarda divorzio e uso dei contraccettivi)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sondaggio SWG del 26 aprile 2002, fonte ANSA: favorevoli alla legalizzazione dell'eutanasia 46%, contrari 35%, interlocutori (in attesa di conoscere la soluzione legislativa) il 13% , incerti il 6%.

Rapporto Eurispes 2011: il 66,2% degli italiani si dice favorevole alla pratica dell'eutanasia.

Sondaggio Vanity Fair del 23 febbraio 2005, fonte ANSA: il 50% favorevole per i malati terminali, il 37% contrario.

Sondaggio DOXA del 24 marzo 2005, fonte ANSA. Il 60% degli intervistati è favorevole alla legalizzazione: il 78% di essi l'ammette solo se richiesta dal paziente, il 73%

Sondaggio SWG del 14 dicembre 2006 condotto fra gli elettori del centro sinistra, fonte ANSA: il 61% degli intervistati favorevole all'eutanasia, l'87% si dicono contrari alle pratiche mediche che tengono in vita i malati ad ogni costo, l'85% favorevole a una legge sul testamento biologico.

Sondaggio ISPO- Corriere della Sera del settembre 2006: il 58% ritiene opportuno legalizzare l'eutanasia, il 37% è contrario.

Sondaggio IPSOS, pubblicato da Vanity Fair nel dicembre 2008: il 57% non è d'accordo con la Chiesa che ha ribadito il suo NO a ogni ipotesi di interruzione della vita”

<sup>13</sup> Su tali questioni riportiamo alcuni sondaggi.

#### **Procreazione medicalmente assistita.**

Sondaggio Ipsos, pubblicato da Vanity Fair nell'aprile 2007. Il 50% degli intervistati si dichiara favorevole alla fecondazione eterologa, il 45% contrario; il 62% favorevole alla ricerca sulle staminali embrionali, solo il 30% contrario; il 50% favorevole alla diagnosi reimpianto, il 37% contrario.

#### **Aborto**

Sondaggio IPSOS, pubblicato da Vanity Fair nel dicembre 2008. Il 53% non condivide la posizione della Chiesa sull'aborto, il 62% non condivide la posizione sul divorzio. Il 63% non condivide l'opposizione alla ricerca sulle staminali embrionali.

Sondaggio ISPO, pubblicato dal Corriere della Sera nel gennaio 2005: il 65% ritiene che su temi come l'aborto e la fecondazione assistita gli italiani debbano poter scegliere secondo la propria coscienza e solo il 26% che lo Stato debba porre dei limiti a questa scelta.

#### **Coppie di fatto**

Sondaggio Demos e Pi Eurisko, pubblicato da Repubblica nel marzo 2007. Il 61,4% ritiene sbagliato che la Chiesa indichi a parlamentari cattolici di votare contro le coppie di fatto.

<sup>14</sup> Una ricerca statistica condotta dall'Università cattolica di Milano sulla religiosità degli italiani rilevava nel novembre 1995 che il 63% degli intervistati era favorevole al divorzio, il 70% riteneva leciti i rapporti prematrimoniali, il 55,4% era favorevole all'uso dei contraccettivi, il 70% riteneva che si potesse essere buoni cattolici senza seguire il Papa. Nella stessa intervista oltre il 35,1% si dichiarava favorevole al mantenimento del celibato sacerdotale e solo il 31,5% all'ordinazione sacerdotale delle donne. Alcuni anni dopo, nel 2003, un sondaggio Swg.Espresso su un campione di cattolici praticanti il 70% rispondeva di non condividere la condanna della *Humanae vitae* nei confronti dell'uso dei contraccettivi, il 68,9% era in disaccordo con la norma ecclesiastica che vieta ai divorziati di accostarsi ai sacramenti, due cattolici su tre dichiaravano di preferire il divorzio a un cattivo matrimonio, il 38,7% contro il 42% ammetteva l'aborto in alcuni casi, il 24% considerava superata la proibizione assoluta dell'eutanasia.

## Capitolo 9

### GLI ANNI '70: LA RIVOLUZIONE DEI DIRITTI CIVILI

*Obiezione di coscienza al servizio militare, divorzio, aborto, voto ai diciottenni, diritti dei transessuali, depenalizzazione delle droghe: il movimento radicale e referendario dei diritti civili ottiene importanti conquiste sociali già dalla fine degli anni '60. E potrebbe dilagare. Eutanasia, abolizione del Concordato, riforma liberale della psichiatria, diritti delle persone omosessuali: le "riforme tabù" per il potere di oggi sono bloccate già 30 anni fa.*

#### 9.1 Il riconoscimento dell'obiezione di coscienza e l'abolizione dei Tribunali militari

Il riconoscimento legislativo dell'obiezione di coscienza viene introdotto in Italia dopo che per vent'anni gli obiettori, con i radicali in prima linea, affrontano detenzioni, processi e condanne per affermare il principio morale civile o politico di non collaborare con gli eserciti. Dall'arresto dei fratelli Strik Lievers nel '66 alla lunga carcerazione di Roberto CiccioMessere, vice-segretario del Pr, e di molti altri obiettori, è grazie a questa lotta che si arriva nel [1972](#) alla legge sull'obiezione di coscienza (la cosiddetta "Legge Marcora") che permette di optare per il [servizio civile](#) sostitutivo obbligatorio. La campagna per l'obiezione di coscienza è anche contro l'incostituzionalità dei tribunali militari. Con la legge 180 del 7 maggio 1981 viene approvata una profonda riforma dell'ordinamento giudiziario militare di pace, che assimila i tribunali militari a quelli ordinari, sottoponendoli sostanzialmente alla stessa disciplina.

Durante il processo a CiccioMessere la difesa eccepisce l'incostituzionalità dei Tribunali militari. L'istituzione giudiziaria militare è infatti espressione di un più generale atteggiamento di resistenza nei confronti della Costituzione. Inoltre il diritto civile all'obiezione di coscienza non è ancora riconosciuto nell'ordinamento giuridico, a differenza di quanto accade negli altri paesi democratici. Questa situazione determina la violazione del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Il procedimento penale, originato dalla disobbedienza civile di CiccioMessere e degli altri radicali, diviene "processo alla legge", pubblica denuncia dello "scandalo" di un vulnus al dettato costituzionale.

Le disobbedienze civili di massa condizionano in maniera decisiva l'attività parlamentare. L'azione radicale si pone sempre come "urgenza" e "necessità" rispetto all'immobilismo del legislatore. Avendo come riferimento la scala dei valori e degli interessi tutelati e riconosciuti dal nostro ordinamento, essa esprime la necessità di assicurare i valori fondamentali riconosciuti dalla Costituzione. In questo senso, la disobbedienza civile cessa di essere resistenza al potere, per divenire iniziativa politica democratica.

In seguito, altri due segretari radicali Jean Fabre e Olivier Dupuis - entrambi belgi - saranno processati e condannati nel loro Paese, fino all'estensione completa del diritto all'obiezione nell'ambito europeo.

#### 9.2 Aborto, da reato di massa a legge dello Stato. Il regime evita i referendum

Fino al 1978, in Italia l'aborto è un reato, punito dal codice penale fra i "Delitti contro la integrità e la sanità della stirpe". All'inizio degli anni '70, gli aborti clandestini sono un fenomeno assai diffuso, un problema sociale e di massa. Già dal 1973 l'aborto diventa un tema

centrale nell'azione politica dei Radicali, che insieme al Movimento per liberazione della donna (Mld) promuovono azioni di disobbedienza civile.

Nell'autunno del '74 Adele Faccio annuncia la costituzione del "Centro informazione sterilizzazione e aborto" (Cisa) con sede a Milano (presso la sede del Partito radicale) e consultori in tutta Italia, dove si pratica l'aborto a titolo praticamente gratuito. La disobbedienza civile prosegue per circa un anno, fino al 9 gennaio 1975, quando i carabinieri fanno irruzione in una clinica di Firenze, arrestando il ginecologo Giorgio Conciani e i suoi assistenti e denunciando le oltre 40 donne presenti. Il 13 gennaio viene arrestato il segretario del Pr, Gianfranco Spadaccia, successivamente saranno arrestate Adele Faccio ed Emma Bonino.

Il 18 febbraio la Corte costituzionale dichiara parzialmente illegittima la norma penale che punisce il procurato aborto. Il 25 marzo in tutta Italia i Carabinieri interrogano gli autori delle auto-denunce, violando il codice di procedura e il diritto alla difesa. Il 15 aprile parte in tutta Italia la raccolta delle firme per il referendum abrogativo delle norme che puniscono il procurato aborto. Per la prima volta i Radicali riescono a raccogliere le firme necessarie, che alla fine saranno 750.000. In ottobre il Cisa ha sedi sparse in molte città italiane. Loris Fortuna rassegna le dimissioni da deputato, in polemica con il compromesso Dc-Pci sull'aborto. Il 25 febbraio '76 Emma Bonino presenta il bilancio di un anno di attività del Cisa: sono stati eseguiti 10.141 interventi. Nei mesi di settembre e ottobre dilaga la campagna di disobbedienza civile in tutta Italia, con interventi pubblici di aborto.

Con le elezioni anticipate nel '76, il referendum promosso dal Partito radicale slitta al '78. Per evitare a tutti i costi lo scontro sull'aborto, viene varata a maggio la legge 194, frutto di un compromesso fra Dc e Pci. Questo partito è il vero "padrino" della legge, che contiene alcune pesanti limitazioni. In cambio di queste restrizioni, alcuni Parlamentari Dc si assentano al momento del voto, per garantire l'approvazione. I deputati radicali votano contro, reclamando una legge più liberale, fondata sul principio di autodeterminazione della donna, che ispirerà il referendum abrogativo parziale del 1981.

Anche la nuova Legge 180 sui trattamenti psichiatrici è concepita assai più nella fretta di evitare il referendum, promosso anch'esso dal Partito radicale, che per un autentico impegno riformatore finalizzato alla chiusura dei manicomi-lager. Nel motivare il voto contrario dei Radicali, Pannella prevede facilmente che i malati si ritroveranno abbandonati a se stessi e alle famiglie senza un piano di strutture e assistenza sostitutive dei manicomi.

### **9.3 Le riforme di liberazione sessuale**

All'inizio degli anni '70, alle persone omosessuali è negata la dignità, la piena cittadinanza, spesso la stessa possibilità di vita, se non a costo di auto-censura, negazione e inganno. La questione omosessuale assume una dimensione pienamente politica durante il congresso radicale di Milano del novembre '74, quando il Fuori! (il primo movimento organizzato degli omosessuali) e il Pr sottoscrivono un patto federativo. Con questa decisione, milioni di italiani senza volto possono riconquistare la propria identità in tutte le sedi del Partito radicale, che diventano ufficialmente le sedi anche del movimento.

Nel 1976 il Partito radicale presenta e elegge - per la prima volta al mondo in elezioni politiche nazionali - candidati esplicitamente omosessuali, mentre nel 1982 fa approvare la prima legge italiana di riconoscimento delle persone transessuali (n.164). Sul piano transnazionale i Radicali organizzano manifestazioni a difesa degli omosessuali nei Paesi in cui l'omosessualità è punita con il carcere o con la morte: Pezzana a Mosca nel '77, Francene a Teheran nel '79 e di

nuovo a Mosca nell'80, mentre in sede Onu e Ue garantiscono l'accesso alle istituzioni dei rappresentanti delle organizzazioni gay, lesbiche, bisessuali, transgender.

#### **9.4 Disobbedienza civile e depenalizzazione del consumo di droghe**

Fin dalla metà degli anni '60 i Radicali si occupano del problema della diffusione delle droghe illegali, proponendo di governare e di regolamentare il fenomeno: dalle “contro-inaugurazioni” dell'anno giudiziario del '65, in cui denunciano in tutte le procure della Repubblica il fallimento del proibizionismo, al convegno su “Libertà e droga” del '72, alla lettera di Marco Pannella al Messaggero dopo l'arresto di 17 giovani romani accusati di aver fumato hashish. Il 2 luglio 1975 Pannella annuncia, con un telegramma alle forze ordine, che di lì a poche ore fumerà pubblicamente uno “spinello” e che denuncerà per omissione d'atti d'ufficio poliziotti e magistrati che non intervengano. Pannella finisce in carcere per due settimane, dichiarando che non firmerà per la libertà provvisoria fino a che il Parlamento non avrà calendarizzato la discussione delle diverse proposte di legge da tempo depositate. I Presidenti delle Camere acconsentono all'apertura del dibattito sul tema e, nel giro di pochi mesi, nel dicembre del '75, è approvata una legge che distingue lo spacciatore dal consumatore, depenalizzando l'uso di alcune sostanze.

## Capitolo 10

### ANNI '70: L'UNITÀ NAZIONALE CONTRO LA DEMOCRAZIA

#### Una lettura alternativa degli "Anni Neri" della Repubblica

*“Il sistema dei partiti entra in crisi negli anni '60, intanto con le lotte per i diritti civili. (...) Negli anni '70, la solidarietà nazionale è un rigurgito esistenziale del sistema dei partiti che si mette complessivamente contro la società, il pluralismo nella società; e utilizzando poi anche l'emergenza del terrorismo...” (Rino Formica, più volte Ministro socialista, a Radio Radicale nell'aprile 2009).*

Nel corso degli anni '70, il processo di erosione della democrazia italiana conosce una fase di forte accelerazione. Il 1972 è l'anno delle prime elezioni anticipate, il 1974 è l'anno di introduzione del finanziamento pubblico dei partiti. Il processo di saldatura del “monopartitismo imperfetto” diventa esplicito e formale nella stagione della cosiddetta “unità nazionale” (1976–79) con i monocolori Dc di Giulio Andreotti. Il 1978 è l'anno del sequestro e dell'assassinio di Aldo Moro.

#### 10.1 Elezioni anticipate: i Radicali bruciano i certificati elettorali (1972)

All'inizio del '72 il nuovo capo dello Stato Giovanni Leone incarica Andreotti di formare il governo. Invece di verificare l'esistenza di una maggioranza parlamentare, egli forma un monocolore Dc che giura subito ed entra in carica. Di fronte al Parlamento, il primo governo Andreotti non ottiene la fiducia. A quel punto - per la prima volta nella storia della Repubblica - vengono sciolte le Camere e si va alle elezioni anticipate.

Il paradosso di un governo che pur non avendo mai ottenuto la fiducia del Parlamento, resta in carica per gestire le elezioni politiche, rappresenta fatto nuovo e grave. Il motivo reale per il quale si giunge alla decisione inedita di anticipare le elezioni, è che per la prima volta i partiti si trovano a fronteggiare una nuova “minaccia”: il referendum sul divorzio. La legge che introduce il referendum è del 1970, nel '71 una serie di comitati clericali raccoglie le firme per abrogare la legge Fortuna-Baslini. Il referendum, voluto dal Vaticano e dai clericali, è invisato ai partiti della sinistra tradizionale. I capi socialisti sono ansiosi di tornare al governo con la Dc, i vertici del Pci puntano alla strategia del compromesso storico, che verrà esplicitata l'anno dopo. Invece di dare la parola agli italiani, preferiscono sciogliere il Parlamento, indire elezioni anticipate e rinviare quanto più possibile la consultazione popolare, che viene rinviata non di un anno, bensì di due: si terrà infatti nel 1974.

Alle elezioni, i partiti non rappresentati in Parlamento sono esclusi dall'informazione televisiva e condannati all'emarginazione. A fronte di queste e altre illegalità, i Radicali danno vita a una forma di disobbedienza civile: bruciano pubblicamente i loro certificati elettorali. In Italia, nel 1972 votare è obbligatorio. Chi si sottrae a questo “dovere civico” incorre nei rigori della legge. Bruciare i certificati elettorali e istigare all'astensione è un reato, Marco Pannella sarà per questo processato e assolto nel 1975. Grazie a questo processo le norme in questione saranno abrogate o modificate.

#### 10.2 L'inganno del cosiddetto “arco costituzionale”

Agli italiani che non si riconoscono nel cosiddetto “arco costituzionale”, i Radicali offrono nella primavera del '74 gli “Otto referendum contro il Regime”. Al progetto aderisce un ampio arco di personalità, che comprende i socialisti Loris Fortuna e Giorgio Fenoaltea, l'ex presidente della Corte costituzionale Giuseppe Branca, Norberto Bobbio, Giorgio Benvenuto, Elena Croce, Bruno de Finetti, Vittorio Foa, Elio Giovannini, decine di altri politici, intellettuali, sindacalisti. Aderiscono anche i maggiori gruppi della sinistra extra-parlamentare e decine di comunità cristiane di base. Parallelamente si svolge la campagna per il referendum sul divorzio. Gli extraparlamentari si ritirano dall'iniziativa di raccolta firme sugli otto referendum, sostenendo che è prioritaria la battaglia per la difesa del divorzio; i Radicali viceversa pensano di difendere il divorzio conquistando nuovi spazi di diritto e di libertà, abrogando le leggi fasciste e autoritarie che trent'anni di “democrazia” non hanno cancellato. Da soli, esclusi dai mezzi di comunicazione, i militanti radicali raccolgono circa 150mila firme autenticate: un risultato ancora insufficiente.

I Radicali si mobilitano sul fronte dell'informazione. Chiedono alla Rai-Tv due trasmissioni di 15 minuti riservate alla Lega per l'introduzione del divorzio (Lid) e al prete del dissenso don Giovanni Franzoni; un'udienza con il Presidente della Repubblica Leone; alla proprietà de “Il Messaggero” di rispettare la linea laica assunta dal quotidiano nel referendum sul divorzio; al Parlamento di calendarizzare il pdl Fortuna sull'aborto, il diritto di voto ai diciottenni e la riforma del diritto di famiglia.

Marco Pannella e un gruppo di militanti iniziano il 3 maggio un digiuno che si protrae - salvo brevi interruzioni - per circa novanta giorni. Si organizzano a Roma le “Dieci giornate contro la violenza”; si occupa due volte la sede del “Messaggero”, hanno luogo marce e sit-in, comizi, iniziative dirette contro la censura della Rai. Il 20 maggio viene diffuso un appello di solidarietà con i digiunatori, firmato tra gli altri da Norberto Bobbio, Alberto Moravia, Eugenio Montale, Ruggero Orlando, Leonardo Sciascia, Umberto Terracini.

Il 18 luglio la Tv è “costretta” a intervistare Marco Pannella, che ignora ostentatamente le domande del conduttore e parla invece di aborto: per la prima volta gli italiani sentono parlare di questo argomento in televisione. Il giorno dopo Pannella è ricevuto dal Presidente della Repubblica. L' “estate radicale” si conclude il 20 settembre, con una grande manifestazione contro lo strapotere della Dc nella Rai, che chiede l'allontanamento del presidente Bernabei. Decine di intellettuali e giornalisti dichiarano che non collaboreranno con la Rai fino a quando costui resterà in carica. Pressato dall'iniziativa, qualche giorno prima del 20, Bernabei si dimette.

Sulla stampa scoppia il “caso Pannella”. Il primo a spezzare la cortina del silenzio è Alberto Bevilacqua, con l'articolo “Assurdo ostracismo”, sul mensile “Lo Speciale” diretto da Arturo Tofanelli. Ma la vera rottura è del 16 luglio 1974, quando sulla prima pagina del “Corriere della Sera” appare un lungo articolo di Pier Paolo Pasolini, che invita ad “aprire un dibattito sul caso Pannella”. In rapida successione, intervengono Maurizio Ferrara, Giuseppe Prezzolini, Adolfo Battaglia, Giovanni Spadolini, e ancora Pasolini. Su altri giornali (“Il Mondo”, “Panorama”, “L'Espresso”, “La Stampa”, “Il Resto del Carlino”) intervengono Nicola Matteucci, Guido Calogero, Renato Ghiotto, Giorgio Bocca, Leonardo Sciascia, Alberto Moravia, Stefano Rodotà, Roberto Gervaso, Arrigo Benedetti, Vittorio Gorresio e altri ancora.

### **10.3 Di nuovo elezioni anticipate, di nuovo contro i referendum (1976)**

Così come il primo referendum (sul divorzio, voluto dai clericali) aveva provocato le prime elezioni anticipate del '72, altrettanto il secondo referendum (sull'aborto, voluto dai Radicali) provoca le seconde elezioni anticipate nel '76.

In occasione della presentazione delle liste elettorali, i Radicali gareggiano con il Pci per arrivare primi nei tribunali, garantendo al simbolo il primo posto in alto a sinistra nelle schede. Nella notte che precede la presentazione, i militanti radicali vengono aggrediti e trascinati via con la forza. In televisione il segretario del Pci Enrico Berlinguer accusa i Radicali di avere inventato tutto per farsi pubblicità. Il ministro dell'interno, Francesco Cossiga, assicura di aver disposto accertamenti e nega anch'egli l'accaduto. I Radicali hanno esaurito i pochi spazi televisivi a disposizione e non sono in grado di replicare. Episodi analoghi si ripeteranno, con intensità diverse, nel '79 e nell'83, sino a quando non sarà definitivamente accolta la proposta radicale di assegnare il posto ai simboli sulla scheda per sorteggio.

Il 20 giugno 1976 il Partito radicale raggiunge il "quorum" che consente per la prima volta l'elezione alla Camera di quattro deputati (Emma Bonino, Adele Faccio, Mauro Mellini e Marco Pannella) che contrastano la politica di "unità nazionale" dei governi Andreotti, cioè l'ammucchiata consociativa dei partiti del regime.

Nella primavera del '78 il Parlamento sottrae agli elettori la possibilità di votare i referendum sull'aborto, sui manicomi e sulla Commissione inquirente. Restano così solo due dei nove referendum che centinaia di migliaia di cittadini avevano sottoscritto: quelli sul finanziamento pubblico dei partiti e sulla cosiddetta "Legge Reale" sull'ordine pubblico (che aumenta pericolosamente i poteri discrezionali delle forze di polizia). Vincono i No, ma in entrambi i casi per la partitocrazia è una vittoria di Pirro. Sulla legge Reale i Sì sono oltre il 25 per cento - si vota a meno di un mese dall'assassinio di Aldo Moro, in un clima assai cupo. Il Pci, che pure nel '75 aveva votato contro la legge, conduce una violenta polemica contro i referendum: se la legge Reale sarà abrogata, dichiarano autorevoli esponenti in televisione, potrebbero uscire di galera Curcio, Concutelli e Vallanzasca, criminali politici e comuni detenuti per gravissimi reati di sangue. La propaganda televisiva a senso unico dà i suoi frutti, anche se un quarto degli italiani decide ugualmente di votare in difesa dello Stato di diritto. La vittoria della partitocrazia è ancora più ridotta sull'altro referendum: i Sì all'abrogazione del finanziamento ai partiti raggiungono il 43%. Un partito che alle elezioni di due anni prima ha raccolto l'1,1% dei voti, è riuscito da solo a fare emergere la spaccatura esistente fra la partitocrazia e la società italiana. La legislatura dell'unità nazionale si concluderà, ancora una volta con le elezioni anticipate l'anno seguente.

## SCHEDA – Giorgiana Masi: dopo tre decenni, nessuna verità

L'ipotesi prospettata per l'ennesima volta nel 2005 dall'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, che Giorgiana Masi possa essere stata colpita da "fuoco amico", cioè da "colpi vaganti sparati da dimostranti" riapre un caso – in realtà mai chiuso – dopo 28 anni.

L'episodio risale 1977. In un periodo di forti tensioni, a seguito di scontri di piazza ed episodi di violenza politica, il Governo sospende il diritto di manifestazione in tutta Italia. Il 12 maggio, a Roma, una festa musicale organizzata dal Partito radicale in piazza Navona nel terzo anniversario del referendum sul divorzio, si trasforma in tragedia. Sull'asfalto di ponte Garibaldi resta una ragazza di 19 anni, Giorgiana Masi, uccisa da un colpo di pistola. L'inchiesta viene chiusa il 9 maggio 1981 dal giudice Claudio D'Angelo con la dichiarazione di non luogo a procedere. I responsabili del reato sono rimasti ignoti, malgrado la riapertura del caso sia stata più volte sollecitata.

Le foto dimostrano il fatto, smentito in un primo tempo, che nelle strade hanno operato agenti delle forze dell'ordine in borghese, mascherati e travestiti da facinorosi. Un filmato mostra un agente in divisa che fa fuoco con la pistola, al riparo di un portone. L'allora ministro dell'interno Francesco Cossiga afferma in seguito: "Fu un momento drammatico, in cui tra l'altro chiesi scusa al Parlamento, perché mi era stato detto che non vi erano in piazza agenti di polizia o carabinieri in borghese. Io affermai questo. Avendo appreso il contrario, quando gli amici de "L'Espresso" mi diedero la documentazione fotografica, rimossi dal suo incarico uno che era mio amico e che mi aveva fornito, non per colpa sua, queste informazioni. Poi andai in Parlamento e chiesi scusa".

Nel 2001, ancora Cossiga dice: "Non vorrei essere frainteso, ma io dico con estrema onestà che come sia morta Giorgiana Masi non lo so". Nel 2003, a "Report", sempre Cossiga dichiara: "Non l'ho mai detto all'autorità giudiziaria e non lo dirò mai, è un dubbio che un magistrato e funzionari di polizia mi insinuarono. Se avessi preso per buono ciò che mi avevano detto, sarebbe stata una cosa tragica. Ecco, io credo che questo non lo dirò mai se mi dovessero chiamare davanti all'autorità giudiziaria, perché sarebbe una cosa molto dolorosa". In quegli stessi giorni, l'ex presidente della Commissione stragi Giovanni Pellegrino, parlando dell'argomento, ricorda che "Pannella venne a trovarmi e mi diede una traccia, che io purtroppo non ho potuto seguire fino in fondo. La vicenda rimase un po' fuori dai nostri accertamenti". Ma "le affermazioni di Cossiga – ha aggiunto Pellegrino – confermano il quadro che ci ha fatto Pannella. Io credo che già allora si volesse creare in Italia una situazione che poi si determinò nel biennio 92-93".

## SCHEMA - P2, P38, P-Scalfari (e poi Moro, Sindona, Calvi, D'Urso, Cirillo e altri ancora)

C'è un filo rosso che lega episodi che hanno segnato l'intero arco degli anni Settanta-Ottanta. Vicende che prendono il nome dei loro protagonisti: caso Moro, caso D'Urso, caso Sindona, caso Calvi, caso Cirillo ...

Siamo negli anni della "unità nazionale" e del "compromesso storico". In quell'arco di tempo (1975-1980) si cementa e si costruisce anche visivamente un'alleanza fatta di spartizione e di occupazione di potere che vede uniti Dc e Pci e solo episodicamente il Psi e i partiti laici. Sono gli anni in cui si varano provvedimenti in materia di giustizia e di ordine pubblico che imprimono allo Stato e alle istituzioni svolte autoritarie, accompagnandosi a provvedimenti in campo sociale il cui fine è consolidare le strutture di un regime sempre più corporativo e illiberale.

Accanto a una esibita politica di repressione, si accompagna una sostanziale connivenza con il terrorismo di apparati dei servizi segreti, di settori più o meno deviati dello Stato e di parte della classe politica. Per i vertici del Pci il clima di emergenza permanente risulta funzionale a consolidare l'intreccio di potere con la Dc. Il terrorismo e gli attentati di quegli anni non hanno tanto un effetto destabilizzante, quanto piuttosto una funzione "stabilizzatrice": sono il cemento su cui poggia la "unità nazionale", che altrimenti non avrebbe trovato giustificazione.

I Radicali denunciano per primi le trame della Loggia P2 di Licio Gelli e di altre simili consorterie, che vengono utilizzate non per impadronirsi dello Stato (alla P2 già aderiscono i vertici di tutte le istituzioni, non hanno bisogno di conquistare il potere: lo detengono) bensì per consolidare la gestione di affari illeciti.

In questa chiave si può leggere lo scontro nel '78 sul caso Moro, tra le esigue forze che non lasciano nulla di intentato per salvare il presidente della Dc, attraverso pubbliche iniziative di "dialogo" e la richiesta di un dibattito parlamentare, e il più numeroso schieramento che fin dall'inizio accetta la situazione, e invece di operare per la liberazione di Moro, lavora soprattutto per contrastare quanti cercano di salvarlo. Moro "deve" morire, perché se si salvasse minaccerebbe gli equilibri esistenti. In questo senso è ancor oggi illuminante la lettura di due scritti di Leonardo Sciascia: "L'Affaire Moro" e la relazione di minoranza alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla vicenda.

Della stessa natura il conflitto sul caso del giudice Giovanni D'Urso, rapito dalle Brigate Rosse nel dicembre del 1980 e liberato nel gennaio successivo. In quei giorni i Radicali riescono, senza condurre alcuna trattativa, a sviluppare una iniziativa di "dialogo" con le Br, che si realizza grazie a "Radio Radicale". Se i Radicali, spalleggiati dal Psi, non avessero strappato il "miracolo" della salvezza di D'Urso, probabilmente il cadavere del magistrato sarebbe stato utilizzato come grimaldello per un'effettiva svolta di regime. A questo scopo erano già pronte le componenti più autoritarie della partitocrazia, assieme a forze esterne al Parlamento, mascherate dietro la proposta di un "governo dei tecnici", sostenuta dal gruppo editoriale "Repubblica-Espresso" di De Benedetti e Scalfari e dalla stessa Loggia P2, in quei mesi ai vertici del dominio sugli affari, sui servizi segreti e sul mondo politico. Per questo i Radicali coniano lo slogan "P2, P38, P-Scalfari".

A queste vicende non è probabilmente estranea neanche la morte del generale dei Carabinieri Enrico Mino, che si schianta misteriosamente con il suo elicottero sull'Aspromonte. "Un delitto", ha più volte denunciato Pannella senza mai essere smentito, con una lettura dei fatti che il leader radicale ha avuto modo di esporre compiutamente solo in un'occasione:

quando la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle stragi, presieduta da Giovanni Pellegrino, ormai avviata a conclusione, decide di ascoltarlo.

Un viluppo di potere e malaffare che emerge chiaramente solo a darsi la pena di leggere, per esempio, le relazioni radicali di minoranza sull'affare Sindona. I Radicali sono i primi a esigere una commissione d'inchiesta, attraverso la quale viene alla luce il bubbone della P2; o sui fondi neri dell'Iri; o sul caso del rapimento dell'assessore napoletano Ciro Cirillo, da parte delle Br di Giovanni Senzani: tutte vicende paradigmatiche. Quella dei fondi neri Iri costituisce uno dei maggiori scandali della storia repubblicana, compiuto dai partiti di regime ai danni dello Stato e della collettività; il caso Cirillo svela un torbido intreccio tra camorra, servizi segreti, Brigate Rosse e Democrazia Cristiana. Sullo sfondo, il terremoto che ha devastato l'Irpinia e il colossale latrocinio che si è consumato all'ombra del terremoto. Si può così arrivare fino agli anni '80 e al maxi-blitz contro la camorra, che porta in carcere, tra gli altri, Enzo Tortora.

# Capitolo 11

## LA VORAGINE DEL DEBITO PUBBLICO NEL REGIME NEO-CORPORATIVO

*Le origini negli anni '70 e '80 del dissesto economico e finanziario, l'inesorabile crescita del debito pubblico, la politica clientelare dei partiti, le scelte conservatrici delle corporazioni.*

### 11.1. Il tradimento dei vincoli costituzionali di bilancio

Il “monopartitismo imperfetto” del regime italiano si traduce soprattutto nella gestione consociativa e corporativa, contro Costituzione, del debito e della spesa pubblica. Secondo il politologo Giovanni Sartori, “almeno 3/4 della legislazione italiana tra il 1948 e il 1968 è stata approvata anche dai comunisti”. Lo stesso Giuliano Amato, nel '76, riflettendo sulla “società italiana degli ultimi 15 anni”, afferma che “il modulo spartitorio non è interno al blocco di potere democristiano ma opera più largamente, coinvolge anche le altre parti sociali e politiche”. Infatti, già a partire dal '59, quasi tutte le leggi di spesa sono adottate, per decisione unanime, in Commissione in sede legislativa (come nella Camera dei Fasci e delle Corporazioni durante il Fascismo, dove rappresentava la regola). Solo dal 1976, quando in Parlamento arriva la pattuglia radicale, l'informazione sui lavori di commissione, la conoscenza e il dibattito sull'uso delle risorse pubbliche e sul bilancio, diventano centrali nel confronto politico e parlamentare.

L'articolo 81 della Costituzione, che Luigi Einaudi definisce un “baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente, allo scopo di impedire che si facciano maggiori spese alla leggera, senza avere prima provveduto alle relative entrate”, viene subito attaccato e superato dal “monopartitismo” del debito e della spesa pubblica (e del finanziamento pubblico).

Nel 1966, la Corte costituzionale consente “la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti,(...) anche alla previsione di maggiori entrate”, autorizzando così di soppiatto, e poi apertamente a partire dai primi anni '70, lo scavalco del dettato costituzionale. La legislazione di spesa affida la copertura all'emissione e al collocamento dei titoli di debito pubblico da parte del Tesoro, con la formula, destinata a divenire di rito, di chiusura della legge: “Il ministro del Tesoro è autorizzato ad apportare al bilancio le variazioni occorrenti per il finanziamento della presente legge”. La denuncia di incostituzionalità da parte della Corte dei Conti rimane inascoltata.

Il colpo decisivo ai vincoli costituzionali di bilancio lo assesta l'introduzione nel '78 della legge finanziaria e del bilancio pluriennale. Con lo strumento della finanziaria si riesce, per utilizzare le parole profetiche di Einaudi, a “aggirare l'articolo 81, osservandolo nell'apparenza e violandolo nella realtà”, violando cioè il divieto di stabilire cumulativamente nuove entrate e nuove spese, riunendole in un testo di legge che cammina in parallelo alla legge di bilancio. Inoltre, con l'introduzione del bilancio pluriennale, si condizionano le future annualità con impegni certi di spesa, a fronte di entrate non ancora certe. Si contribuisce così alla dinamica nota come “ciclo elettorale di spesa” e si alimenta il circolo vizioso “pressione clientelare – spesa pubblica – deficit – debito – rafforzamento della partitocrazia – aumento dell'imposizione fiscale”.

L'evasione fiscale pone l'Italia ai primi posti sul piano mondiale, compresi i Paesi in via di sviluppo e i Paesi emergenti. Secondo le diverse e più recenti stime, in Italia si evade un importo di oltre 200 miliardi di euro all'anno in termini di gettito tributario sottratto, cioè di entrate tributarie che mancano ogni anno alle casse dello Stato.

L'equità del sistema tributario è così compromessa. L'articolo 53 della Costituzione, che stabilisce il pagamento delle imposte in ragione della "capacità contributiva" di ciascuno e secondo "criteri di progressività", è disatteso. L'imposta sul reddito delle persone fisiche è pagata solo dai lavoratori dipendenti e dai pensionati e, attraverso l'Ire (ex Irpef), la progressività agisce solo sui redditi da lavoro e da pensione, visto che quelli da capitale, da professione, da lavoro autonomo e da patrimonio riescono a sottrarsi in larga parte alla tassazione. I referendum radicali per l'abolizione del sostituto di imposta presentati nel '94 e nel '99 sono, in entrambi i casi, dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale.

## **11.2 La crescita del debito e il dissanguamento da interessi passivi**

Nel secondo dopoguerra, grazie alle politiche inaugurate e sostenute da Luigi Einaudi, si consegue un drastico ridimensionamento del debito che scenderà progressivamente fino al 1964 (media 1947 - 1964: 39.6%).

Negli anni '70 si assiste a una sua progressiva e inesorabile crescita. Dal 1970 al 1979 il debito passa da 14,3 miliardi (di euro) a 98,6 miliardi: un aumento di quasi il 700 per cento. Il balzo è evidente anche se - più correttamente - si considera il rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, che passa dal 40,5% del 1970 al 60,6% nel 1979.

La crescita del debito continua negli anni '80: dai 118 miliardi (di euro) del 1980 ai quasi 600 miliardi nel 1989. Conseguentemente il rapporto tra il debito e il prodotto lordo passa dal 58% del 1980 al 93,1% del 1989. Successivamente si ha sì una decelerazione del tasso di crescita del debito, ma non tale da impedire l'emblematico "sfondamento" dei mille miliardi nel 1994, con il rapporto debito/Pil che arriva al massimo storico (121,5%).

Le misure adottate per rientrare nelle condizioni di adesione all'eurozona favoriranno certamente una decrescita (113,7% nel 1999, 108,7% nel 2001 e 103,7% nel 2004) ma troppo contenuta per un reale risanamento dei conti pubblici. Sicuramente molto distante dalle politiche virtuose seguite da altri paesi, in particolare dal Belgio.

A ottobre 2010 il debito pubblico ha raggiunto **1.867,398 miliardi di euro (fonte Bankitalia)**, i. Il crescendo nell'ultimo triennio è impressionante: praticamente il nostro debito aumenta di 100 miliardi di euro all'anno. Cioè 280 mila euro al giorno: quasi 12 mila all'ora. In una situazione di decrescita o - al meglio - di stagnazione dell'economia, ciò si riflette pesantemente sul cruciale rapporto debito/Pil che passa dal 103,6% del 2007 al 118,5% del 2010. Ogni nuovo nato che viene al mondo in Italia è già gravato di un debito di 31.000 euro.

Il volume totale degli interessi passivi che l'Italia deve pagare per onorare il proprio debito pubblico assume dimensioni gigantesche. Nei 32 anni che vanno dal 1979 al 2010, il totale degli interessi pagati espressi in euro correnti ammonta a circa 2.900 miliardi di euro. Nel solo 2010, per interessi passivi sul volume del debito, lo Stato italiano spende oltre 72 miliardi, pari al 4.6% del Pil. Ma se si considera l'intero trentennio, l'incidenza degli interessi sul Pil è di poco meno dell'8% del Pil. Una tassa salatissima, solo per pagare oneri finanziari maturati, non a fronte di prestiti necessari per sostenere investimenti, bensì per finanziare la spesa corrente.

## **11.3 La Cassa integrazione straordinaria: "privatizzazione dei profitti e socializzazione delle perdite"**

Il disegno originario della Cassa integrazione guadagni è chiaro e ben definito: strumento di garanzia del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto, da attivare quindi a tempo

determinato (massimo tre mesi) per cause transitorie e involontarie, limitatamente a eccedenze temporanee e non definitive. Questo assetto viene ben presto stravolto dal regime consociativo dei partiti di maggioranza e opposizione, dei sindacati confederali e delle grandi famiglie confindustriali, con la copertura della magistratura.

Il requisito della transitorietà viene minato già nel '64, l'estensione del campo di applicazione della Cassa è continua e culmina nel '68 nell'istituzione dell'intervento straordinario; tutto ciò si rivela inadeguato a fronteggiare le crisi occupazionali, ma soprattutto la fame di aiuti di Stato di Fiat, Alfa Romeo, Olivetti eccetera, al punto che nel '72 si elimina del tutto il requisito della transitorietà, rendendo possibile la concessione di proroghe senza limiti di tempo. L'introduzione nel '75 della crisi di mercato tra le cause integrabili ordinarie è poi il tipico esempio di ratifica legislativa di una "prassi" consolidata. Nel '77 si introduce una nuova ipotesi di causa integrabile, quella della "crisi aziendale di particolare rilevanza sociale", una fattispecie omnibus alla quale vengono ricondotti i "fatti" più disparati. Subito dopo anche il fallimento diviene causa integrabile e, anno dopo anno, si assiste alla proliferazione incontrollata di interventi settoriali e fattispecie speciali di erogazione del trattamento straordinario.

Nel '91, la legge 223 tenta di mettere ordine nella materia, ma fallisce i due obiettivi dichiarati, quello di destinare la cassa integrazione straordinaria solo ai lavoratori temporaneamente eccedenti e quello di arginare l'abuso di uno strumento tanto costoso per le casse dello Stato, quanto inutile al fine di salvare posti di lavoro. Negli anni successivi, si afferma al contrario la prassi amministrativa di concedere un periodo di integrazione salariale straordinaria, per lavoratori che già si sa essere in esubero, in palese violazione di legge e nell'assoluta assenza di sanzioni. In linea di massima, la giurisdizione si limita al controllo sulla regolarità delle procedure, senza entrare nel merito della effettiva sussistenza della causa integrabile, giustificativa dell'intervento straordinario.

In realtà su tutti i fronti - legislazione, amministrazione, giurisdizione - si procede con il metodo dell'emergenza, cercata e mantenuta per assicurare i massimi margini di discrezionalità. Il risultato è una spesa completamente fuori controllo: solo nel periodo 1977-2002 lo Stato destina alla Cassa, al netto dei contributi da aziende e dipendenti, 250 mila miliardi di vecchie lire, senza che un solo posto di lavoro sia salvato. Negli anni Duemila l'istituto registra un consistente attivo, ma alla distorsione "storica" se ne aggiunge una non meno grave: la Cassa integrazione delle grandi imprese decotte, sempre regolarmente accontentate dai governi, viene pagata in gran parte dalle altre imprese, quelle più piccole e competitive, che pur contribuendo in modo decisivo a finanziare l'istituto raramente ottengono di accedervi. In questo modo, si ha una cospicua distrazione di risorse dalla parte sana del sistema produttivo a quella malata, e un sistema di tutela contro la disoccupazione involontaria, basato sul massimo di favore per le grandi imprese e sul disinteresse per le imprese più piccole e per i loro dipendenti: un vero e proprio mercato politico delle tutele, secondo l'impetosa definizione di Massimo D'Antona.

Per porre fine al sistema della cassa integrazione straordinaria e creare i presupposti per una riforma degli ammortizzatori sociali equa, di tipo universalistico, i Radicali promuovono nel 1994 un referendum popolare. La raccolta delle firme si conclude con successo, ma la Corte costituzionale l'anno dopo boccia il referendum per "la lunghezza e l'estrema complessità del quesito". L'ennesima sentenza adottata in base a criteri ulteriori, rispetto a quelli previsti dall'art. 75 della Costituzione. I cittadini italiani, "incapaci" di capire, vanno messi sotto tutela. Tutelato è, invece, il potere dei partiti, dei sindacati e delle grandi imprese.

## 11.4 La “sindacato-crazia”

L'articolo 39 della Costituzione stabilisce che “l'organizzazione sindacale è libera” e senza “altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali”, ma a condizione che “gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.” Ogni organizzazione democratica si basa sulla periodica e regolare verifica del consenso dei propri associati, che devono essere liberi di aderire o recedere in qualsiasi anno. La mancata attuazione dell'articolo 39 ha comportato anche la negazione di questo elementare principio. Per l'automaticità del rinnovo e macchinosità della disdetta, in molti o non riescono a disdire o nemmeno ricordano di essersi iscritti al sindacato, magari da molti anni.

Negli anni '90 il movimento radicale tenta la via del referendum abrogativo. Il voto del '95 registra il raggiungimento del quorum (57,1%) e la vittoria dei “Sì” (56,2%) che cancella la norma dello Statuto dei lavoratori che prevede l'obbligatorietà delle trattenute per l'iscrizione al sindacato. La volontà popolare viene però truffata dalle “parti sociali”, Sindacati e Confindustria, che si accordano per riprodurre nella contrattazione collettiva le norme abrogate: il sistema resta sostanzialmente immutato, e il referendum è come se non si fosse tenuto. Nel voto della primavera del 2000, questa volta per cancellare le trattenute per i pensionati, il referendum non raggiunge il quorum (32,2% di votanti, 61,8% di “Sì”), perché centro-sinistra, centro-destra e sindacati si associano in una martellante campagna mediatica a favore dell'astensione, alla quale non viene data un'effettiva possibilità di replica. Il sistema delle trattenute automatiche resta in piedi e continua a fruttare alle confederazioni sindacali - tra lavoratori attivi e pensionati - oltre un miliardo di euro ogni anno.

I Radicali cercano di intervenire anche sui Patronati sindacali con referendum abrogativi, i cui esiti sono gli stessi registrati in occasione delle trattenute automatiche. I Patronati portano alle casse del sindacato circa 350 milioni di euro ogni anno e, sommando i 225 milioni di euro che affluiscono dai Centri di assistenza fiscale, si arriva ad oltre due miliardi di euro ogni anno. A questi dati vanno aggiunte le immense proprietà immobiliari dei sindacati, il cui valore reale è impossibile quantificare, non avendo il sindacato un bilancio consolidato. Si tratta comunque di centinaia di migliaia di metri quadrati di immobili, ricevuti in regalo dallo Stato nel 1977 e per di più, dal 1992, esentati dal pagamento dell'Ici.

## 11.5 Le Corporazioni d'Ordine che sopravvivono ai Fasci

*“Secondo Mussolini, il corporativismo “è la pietra angolare dello Stato fascista, anzi lo Stato fascista è corporativo o non è fascista”. (...) L'ordinamento era articolato a tutti i livelli, territoriali e di categoria, fino a mettere in atto, con una legge del 1929 una Camera dei Fasci e delle Corporazioni che divenne l'organo legislativo del Regno.(...) L'abrogazione dell'ordinamento corporativo, avvenuta nel 1943 all'indomani della caduta del regime fascista, non comportò la scomparsa della nozione di status professionale, pubblicamente riconosciuto, anzi, un decreto legislativo del 1944, quando da pochi mesi il Governo era tornato nella capitale liberata, restituì agli ordini le loro funzioni originarie senza smantellare l'impianto istituito nel periodo fascista, a condizione che gli organi dirigenti fossero eletti dai componenti. (...) Ma mentre lo Stato fascista aveva la forza di imporre le proprie scelte agli ordini corporativi, la fragile democrazia che gli è subentrata ne è diventata vittima; tutte le categorie, con le corrispondenti federazioni e confederazioni, cominciarono a svilupparsi ma senza una concezione unitaria e senza alcun collegamento con i problemi del Paese. Lo Stato, in pratica, continuò a*

*proteggere le corporazioni senza contropartita (in termini di interesse generale), trasformandosi progressivamente in una cinghia di trasmissione di interessi particolari e rinunciando al proprio ruolo di “super partes”. Agli ordini professionali vennero progressivamente riconosciuti compiti e funzioni che, di fatto, li rendevano organismi auto referenziali, spesso svincolati dalle prescrizioni dell’ordinamento generale e della magistratura.”* (Riccardo Cappello, “Il cappio”, Rubbettino editore 2010).

Dal documento “Radicali per il governo dell’economia” (Bertolini, Capone, De Lucia, Massari):

“Gli Ordini professionali sono enti pubblici, istituiti e regolati dalla legge, ciascuno dei quali per legge esercita un vero e proprio monopolio sulla professione riservata, a cominciare dal momento dell’accesso, che avviene con modalità di vera e propria cooptazione. L’impianto ordinistico è risalente all’epoca fascista: gli ordini professionali, istituiti dalla legge 25 aprile 1938, sono ancora tutti esistenti, così come è tuttora in vigore la legge che li ha istituiti (...).

Sin dal 1994, con una prima *Indagine conoscitiva* (conclusa nel 1997), l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato pone il problema della compatibilità del sistema delle professioni liberali con la disciplina della concorrenza. A dieci anni di distanza, nel *Parere sulla liberalizzazione dei servizi professionali* del 18 novembre 2005 la stessa Autorità torna a esprimersi in modo molto netto in merito agli Ordini professionali, rilevando in particolare che:

- in Italia le professioni intellettuali sono sottoposte a una pervasiva regolamentazione, riguardante sia le condizioni di accesso al mercato che le modalità di svolgimento dell’attività. Alle norme statali, concernenti principalmente la fissazione delle condizioni di accesso al mercato (tirocinio, esame di abilitazione, concorso) si aggiungono le misure di autoregolamentazione stabilite dagli Ordini di categoria che riguardano soprattutto l’esercizio dell’attività professionale (tariffe, divieto di pubblicità, limiti territoriali e incompatibilità);

- la necessità di salvaguardare la qualità delle prestazioni non giustifica interventi degli Ordini suscettibili di condizionare la libertà di scelta economica degli iscritti;

- le norme deontologiche, se sono tali, non possono e non devono produrre effetti sul mercato, con particolare riguardo alle limitazioni della concorrenza; ;

- le stesse limitazioni all’attività pubblicitaria dei professionisti, giustificabili solo se funzionali alla tutela di pubblici interessi, sono spesso collegate al decoro della professione, che in quanto tale non è riconducibile ad un interesse pubblico.(...)

Nello stesso senso si esprime la *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali* della Commissione Europea, 9 febbraio 2004 (COM(2004)83): le misure restrittive della concorrenza sono ammesse solo quando risultino oggettivamente necessarie per raggiungere un obiettivo di interesse generale.

Sempre la Commissione europea, nella comunicazione dal titolo “*I servizi professionali - Proseguire la riforma*” (COM(2005)405) ribadisce la necessità di liberalizzare i mercati e di eliminare la regolamentazione non necessaria, allo scopo di promuovere una maggiore concorrenza, obiettivo già sottolineato dal Consiglio europeo del marzo 2005, che invitava gli Stati membri a verificare la compatibilità delle normative nazionali con la normativa comunitaria al fine di aprire maggiormente il mercato interno alla concorrenza. In particolare, nella comunicazione della Commissione l’Italia figura, dopo la Grecia, come il Paese con il più alto tasso di regolamentazione e la più bassa attività di riforma.

## 11.6 Pensioni, lo squilibrio ai danni dei più deboli

Nella storia della Repubblica, nessun Governo si dimostra in grado di affrontare il nodo dello squilibrio del sistema pensionistico che ha costi enormi per lo Stato e contribuisce fortemente all'aggravamento del debito. Almeno fino al '92, quando Giuliano Amato vara, con il sostegno della Lista Pannella, le prime riforme in un quadro di assoluta emergenza finanziaria. Da quel momento si susseguono gli interventi in materia (Dini 1995, Maroni 2004, Prodi 2007) connotati tutti da un denominatore comune: scaricare il peso degli interventi sulle legislature successive e sulle generazioni più giovani, per salvaguardare gli interessi corporativi e i privilegi difesi innanzitutto dai sindacati.

Già nel gennaio 1983, Pannella intraprende uno sciopero della fame e della sete con l'obiettivo di assicurare immediatamente un sostanziale incremento delle pensioni minime, a cominciare dalle pensioni sociali, che la proposta radicale mira a elevare da 165.550 lire mensili ad almeno 300.000. Nell'agosto 1983, all'inizio della nuova legislatura, gli eletti radicali presentano - subito dopo il discorso programmatico del Presidente del Consiglio Bettino Craxi - una vera e propria mozione di fiducia alternativa, che vede la questione delle pensioni tra i punti centrali: lo Stato destina per le pensioni integrate al minimo (in modo indiscriminato, con interventi a carattere puramente assistenziale) 20.000 miliardi ogni anno sulla base di interessi elettorali e clientelari, mentre l'intervento proposto - destinato solo a chi ne ha veramente bisogno - richiederebbe circa 1.500 miliardi. Lo scandalo provocato dai dati forniti dai Radicali porta, nel giro di due anni, al raddoppio delle pensioni minime.

Nel '99, allo scopo di superare le gravi carenze della riforma Dini, i Radicali promuovono un referendum sulle pensioni di anzianità, che nel gennaio 2000 la Corte costituzionale dichiara inammissibile.

Nel 2006 i Parlamentari radicali presentano una proposta di legge (aggiornata e di nuovo depositata nel 2008) per innalzare gradualmente l'età pensionabile per tutti, uomini e donne, a 65 anni. Secondo i calcoli dell'Inps, la riforma radicale porterebbe a risparmiare, a regime, oltre 7 miliardi di euro all'anno, quanto basta per riformare il sistema degli ammortizzatori sociali e per adottare politiche di "welfare to work". La proposta viene completamente censurata dai media e ignorata da partiti e sindacati. Intanto la spesa pensionistica continua ad assorbire i due terzi della spesa sociale e il 15% del prodotto interno lordo. Inoltre, con Emma Bonino ministro per le Politiche europee, i Radicali denunciano la discriminazione nei confronti delle donne, la cui età pensionabile (60 anni) è più bassa di quella degli uomini (65). L'appello resta inascoltato e due anni dopo, con la sentenza del novembre 2008, la Corte di giustizia delle Comunità europee condanna l'Italia, per aver mantenuto in vigore una normativa in base alla quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse, a seconda che siano uomini o donne.

## 11.7 L'appropriazione indebita dei "contributi silenti" versati dai lavoratori non garantiti

I "contributi silenti" sono quei contributi previdenziali che non portano alla maturazione di un trattamento pensionistico: il cittadino versa, anche per molti anni, una parte consistente della sua retribuzione allo Stato, senza tuttavia riuscire a raggiungere i requisiti minimi stabiliti dalla normativa vigente. In tal modo, quei contributi finiscono per essere versati a «fondo perduto», e gli enti previdenziali li utilizzano per pagare una pensione a coloro che invece hanno i requisiti per potervi accedere. I cittadini più bisognosi sono così penalizzati due volte: non solo

non possono accedere al trattamento per cui hanno versato i contributi, ma il loro denaro viene utilizzato a vantaggio di altri. Il fossato tra lavoratori garantiti e non garantiti diviene in tal modo sempre più profondo, tanto più in assenza, nell'ordinamento italiano, di un sistema di ammortizzatori sociali di tipo universalistico.

Particolarmente pesante è la condizione dei giovani, dei precari, dei parasubordinati. L'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, istituisce presso l'INPS una cassa pensionistica ("gestione separata") per i lavoratori atipici (i cosiddetti "parasubordinati"). Per costoro si prevede un'aliquota contributiva – fonte del finanziamento della cassa – che a regime dovrebbe essere del 19,5 per cento, a fronte di un'aliquota di computo (si tratta, nel metodo di calcolo contributivo, dell'accredito virtuale, anch'esso percentuale della retribuzione, necessario per determinare il montante sul quale conteggiare l'importo della pensione) che dovrebbe essere, sempre a regime, del 20 per cento.

Nella XIV legislatura il Governo Berlusconi, allo scopo di «fare cassa», decide di accelerare con decreto-legge l'andata a regime (inizialmente prevista per il 2014) dell'aliquota piena, consentendo alla gestione pensionistica presso l'INPS di accumulare enormi saldi attivi, che vengono usati per pagare le pensioni dei lavoratori dipendenti e degli autonomi. La gestione dei parasubordinati presso l'INPS si trasforma così nella "gallina dalle uova d'oro" dell'Istituto, come denunciano il deputato PdL Giuliano Cazzola e la più autorevole dottrina: dal 1996 (anno della sua istituzione) al 2004 l'INPS accumula una situazione patrimoniale pari a 18 miliardi di euro; i suoi saldi di esercizio (dal momento che incassa una massa enorme di contributi e paga poche pensioni) sono in attivo per alcuni miliardi di euro l'anno. Inoltre, essendo quello dell'INPS un bilancio unico, sono ammessi trasferimenti da una gestione all'altra, sia pure con il riconoscimento di un saggio d'interesse formale, che tuttavia nessuno si incaricherà mai di pagare né di riscuotere, perché si tratta sempre di partite sostanzialmente «virtuali», tanto in dare quanto in avere. Con i versamenti dei lavoratori attivi si pagano le pensioni in corso, mentre lo Stato garantisce astrattamente che il ciclo si ripeterà, in futuro, quando gli attivi di oggi saranno in pensione domani. Pertanto non vi è alcun accantonamento di risorse reali, che sono puntualmente usate per altre finalità.

Nella legislatura successiva, il Governo Prodi prosegue sulla stessa strada: l'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, con riferimento agli iscritti alla "gestione separata" che non risultano assicurati presso altre forme obbligatorie, aumenta l'aliquota contributiva pensionistica, nonché la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche. Le porta infatti al 24 per cento per il 2008, al 25 per cento per il 2009 e al 26 per cento a decorrere dal 2010. La stessa legge interviene anche sui requisiti necessari per conseguire la pensione di anzianità, confermando che per ottenere questo trattamento è necessaria un'anzianità contributiva di almeno 35 anni. Proprio i lavoratori parasubordinati sono quelli che con maggiore difficoltà potranno raggiungere i 35 anni di anzianità contributiva minima: in Italia infatti si entra sempre più tardi nel mercato legale del lavoro, e sempre più il lavoro assume forme precarie e intermittenti. Il risultato è dunque che da una parte, l'età effettiva di pensionamento per queste persone risulta molto più elevata rispetto a quella degli altri lavoratori; da un'altra parte, coloro che non riescono a conseguire l'anzianità contributiva minima prescritta dalla legge, oltre a non ottenere alcuna pensione di anzianità, si trovano a perdere tutti i contributi versati (stabiliti, tra l'altro, in base di un'aliquota altissima: oltre un quarto dello stipendio).

Nel tentativo di rimediare a questa sperequazione sociale, viene presentato nell'agosto 2008 una proposta di legge (primo firmatario il radicale Maurizio Turco) affinché ai lavoratori sia

riconosciuto il diritto alla restituzione dei contributi previdenziali che non hanno portato alla maturazione di un trattamento pensionistico.

I parlamentari firmatari chiedono di calendarizzare la proposta di legge, presentata nel 2008. Per due anni e mezzo il governo rifiuta di rispondere all'interrogazione a risposta scritta (n. 4/00083) che chiede di acquisire e rendere pubblici i dati sui contributi silenti. Antonio Mastrapasqua, presidente dell'Inps - nonché Commissario straordinario dello stesso ente, alla terza proroga - dichiara: "se dovessimo dare la simulazione della pensione ai parasubordinati, rischieremmo un sommovimento sociale". Viceversa, l'ente previdenziale avrebbe il preciso *dovere* di fornire a tutti i cittadini e al Parlamento quei dati. Certo il governo avrebbe il dovere di acquisirli, d'urgenza.

Il problema dei contributi silenti costituisce un'emergenza sociale. Milioni di lavoratori (precari, parasubordinati, appartenenti a professioni non ordinistiche) avranno, se l'avranno, una pensione da fame, mentre i loro contributi sono utilizzati per pagare le pensioni ad altri.

### **11.8 Corruzione, Italia peggio di Malesia e Namibia**

Oltre alla gestione dissennata delle finanze pubbliche, il corporativismo genera corruzione. Nel '92 l'inchiesta Mani pulite sconvolge il panorama politico italiano, provocando la chiusura del principale partito italiano, la Democrazia cristiana, oltre al Partito socialista e ad altri partiti minori. Al di là delle valutazioni politiche - tutt'ora diverse e confliggenti - sui metodi dell'inchiesta e le ragioni in base alle quali alcune forze politiche non furono colpite, è oggi importante comprendere se almeno alcune delle cause strutturali della corruzione italiana siano state da allora superate.

Nel pieno di una raffica di inchieste che scuotono il mondo della politica e degli affari nel maggio 2010, il costituzionalista Michele Ainis scrive sul Sole 24 ore: *"Oggi come ieri, in Italia la corruzione è un vento che soffiava giorno e notte. Altrimenti non si spiegherebbe perché mai tutti gli indicatori internazionali ci situino in zona retrocessione, nelle classifiche della legalità. Secondo Transparency international occupiamo il 63° posto, peggio di Malaysia e Namibia. Il Global Competitiveness Index ci colloca in terzultima posizione (su 117 Paesi) circa l'acquiescenza del nostro sistema fiscale verso il privilegio, nonché al 91° posto (su 134 Paesi) per l'inclinazione al favoritismo nelle decisioni di governo. Da parte sua, la Corte dei conti ha appena stimato in 60 miliardi di euro il giro d'affari che s'allarga al di fuori della legge, contro i suoi rigori"*.

## Capitolo 12

### LE CONTRORIFORME ELETTORALI PER IMPEDIRE LA RIFORMA “AMERICANA”

*All'inizio degli anni '90, con l'esplosione di Tangentopoli, nella società matura una profonda crisi di fiducia nelle istituzioni rappresentative repubblicane. I referendum per il maggioritario intervengono sull'assetto istituzionale, ma i partiti reagiscono con le controriforme.*

#### **12.1 La scelta della riforma maggioritaria uninominale, come risposta popolare alla degenerazione del sistema dei partiti**

La maggioranza dei cittadini, in modo sempre più netto, esprime il proprio favore per meccanismi elettorali che mirano a legare direttamente l'eletto con il corpo elettorale e il territorio. Già nel 1986 era nata, per iniziativa radicale e con parlamentari di vari partiti (democristiani, socialisti, liberali) la “Lega per l'uninomale”. Nel '90 sono proposti tre referendum: per modificare, in senso uninominale maggioritario, la legge elettorale per il Senato; per abolire la possibilità di esprimere più di una preferenza, nell'elezione della Camera dei deputati; per estendere a tutti i Comuni il sistema elettorale vigente per quelli minori, dove il sindaco era scelto in modo indiretto dagli elettori. Nel gennaio '91 la Corte costituzionale dichiara inammissibili i due quesiti su Senato e Comuni, ammettendo solo quello sulla preferenza unica promosso da Segni, cioè il referendum di minore portata in termini di conseguenze sistemiche. Il 98% dei votanti, con una partecipazione al voto del 62,5% degli elettori, approva, nonostante gli inviti all'astensione lanciati da molti esponenti della classe politica. La vittoria è utilizzata dai promotori per rilanciare altri referendum. Per evitare la consultazione popolare sulla legge elettorale dei comuni, il Parlamento approva la legge 81/93 sull'elezione diretta del sindaco, ma con il doppio turno, mentre i tentativi di legiferare anche sul Senato falliscono. Il 18 aprile 1993 il referendum elettorale sul Senato è approvato con oltre l'80% dei voti: tutti i maggiori partiti, intuendo l'esito della consultazione, si pronunciano a favore. La legge elettorale necessita soltanto di un adeguamento nella ripartizione dei collegi: il Presidente della Repubblica Scalfaro dichiara che il Parlamento deve limitarsi a riscrivere le leggi elettorali “sotto dettatura del corpo elettorale”.

#### **12.2 Il tradimento della riforma referendaria**

Un vero e proprio tradimento della volontà popolare avviene invece con l'approvazione della nuova legge elettorale per la Camera: il Parlamento approva la legge “Mattarellum”, che non potendo evitare il passaggio al sistema uninominale, mantiene una quota del 25% di seggi da attribuire con il sistema proporzionale, corretto da una soglia di sbarramento del 4%. Di conseguenza i partiti, anche i più piccoli, sono spinti dalla legge non ad aggregarsi, bensì a conservare gelosamente la propria identità e a presentare comunque proprie liste, anche senza alcuna speranza di superare la soglia di sbarramento, per far valere la propria percentuale nell'assegnazione dei collegi uninominali all'interno della coalizione. Il sistema adottato risulta inoltre particolarmente complicato dal meccanismo dello scorporo, che rafforza ulteriormente l'impatto del proporzionale. Inoltre i regolamenti parlamentari rimangono rigorosamente proporzionali e partitocratici, per cui i gruppi parlamentari facilitano la sopravvivenza, anche economica e burocratica, dei partiti.

Nel 1994 i Radicali raccolgono le firme per tre referendum abrogativi in materia elettorale: due mirano ad abolire la quota di recupero del 25% dalle leggi elettorali di Camera e Senato, un altro mira ad abolire il secondo turno nell'elezione del sindaco. Nella primavera del 1994 si svolgono le elezioni politiche anticipate, le prime con il nuovo sistema elettorale: vince Berlusconi con alleanze diverse fra il nord (con la Lega) e il centro-sud (con Alleanza nazionale). Nel gennaio '95, la Consulta dichiara inammissibili i referendum "incondizionati" promossi nel 1993/94, con la motivazione che non erano immediatamente "autoapplicativi", poiché, per garantire l'elezione del 25% di deputati e senatori, il Parlamento sarebbe dovuto intervenire con una modifica della legge. In vista delle elezioni regionali, è approvata la legge "Tatarellum", sistema proporzionale con un premio di maggioranza di coalizione ed elezione diretta del presidente della Regione. Nel giugno 1995 si svolge il referendum sui sindaci, per l'abolizione del doppio turno che consente ai partiti risultati minori al primo turno di collegarsi a una delle due coalizioni ammesse al secondo. Gli elettori lo respingono di misura, con un ruolo decisivo dell'informazione radiotelevisiva.

Nell'autunno si ripropongono diversi quesiti, già dichiarati inammissibili dalla Corte, tra i quali i due elettorali su Camera e Senato. Il 21 aprile 1996 si svolgono nuove elezioni politiche anticipate, vinte dalla coalizione dell'Ulivo, che conquista la maggioranza dei seggi assegnati nei collegi uninominali ma, a causa della quota proporzionale, è maggioranza alla Camera soltanto con i voti determinanti di Rifondazione comunista.

### **12.3 La restaurazione del "bipolarismo" all'italiana**

Nel gennaio '97 la Corte costituzionale dichiara nuovamente inammissibili i quesiti: una nuova campagna di raccolta firme è lanciata nel febbraio '98, sul cosiddetto "uovo di Colombo", cioè quesiti che, per seguire la logica capziosa emergente dalla giurisprudenza costituzionale, sono costruiti in modo tale da ritagliare un nuovo testo legislativo. La Corte li giudica ammissibili, ma nella consultazione del 18 aprile '99 il quorum dei votanti è mancato di un soffio: 49,6%, avendo influito in modo numericamente determinante il mancato aggiornamento delle liste elettorali dei cittadini residenti all'estero..

Dopo le elezioni europee dello stesso anno, i Radicali avviano una nuova raccolta di firme per il maggioritario alla Camera, assieme ad altri quesiti liberali e liberisti. Il 21 maggio 2000 sui referendum sopravvissuti alla bocciatura della Corte manca ancora una volta il quorum. Alle elezioni del 2001 il centro-destra vince e governa con le difficoltà tipiche delle coalizioni di partiti che la legge determina. Sul finire della legislatura è varata la legge 270 del 21 dicembre 2005. S'introduce nuovamente un sistema interamente proporzionale per l'elezione della Camera; la legge ripartisce 617 seggi in 26 circoscrizioni con un premio di maggioranza, su base nazionale, alla coalizione vincente che non supera i 340 seggi. I candidati sono scelti direttamente dalle segreterie nazionali dei partiti ed eletti nell'ordine di collocazione in lista, senza preferenze. Nelle elezioni dell'aprile 2006 la campagna elettorale si riveste di mentite forme presidenziali, con indicazione sulle schede, nei simboli elettorali stessi, del nome del "candidato presidente" il quale in realtà altri non è che il capo della coalizione dei partiti, visto che il potere di scegliere il Presidente del Consiglio rimane del Parlamento.

Un ulteriore passo nel processo di rafforzamento del potere dei partiti si registra con le elezioni anticipate dell'aprile 2008: i leader dei due principali partiti decidono di non coalizzarsi con i partiti minori, fatta eccezione per Lega e Italia dei Valori. Forti della concentrazione del potere televisivo, dello sbarramento al 4% e delle liste bloccate, i due "capi" nominano

direttamente buona parte dei Parlamentari. Il “bipolarismo all’italiana”, simile a quello espresso nella cosiddetta Prima Repubblica dalla DC e dal PCI, si fonda, oltre che sull’annientamento delle forze “minori”, sulla negazione del rapporto diretto tra eletto e territorio: l’esatto opposto del sistema anglosassone.

## SCHEDA

### IL CASO “EMMA FOR PRESIDENT”: UNA RIVOLUZIONE SOFFOCATA DALL’UNITA’ NAZIONALE

Dall’autunno ‘98 e nella primavera successiva, gli italiani manifestano un vasto consenso all’ipotesi che Emma Bonino possa essere eletta Presidente della Repubblica. I vertici del Regime sono colti di sorpresa. La maggioranza di Governo, allora presieduto da Massimo D’Alema, e l’opposizione, con a capo Silvio Berlusconi, decidono di far convergere - sin dalla prima votazione, per evitare sorprese - i voti dei loro Parlamentari sul nome di Carlo Azeglio Ciampi. Al primo scrutinio Ciampi è eletto Presidente con il risultato senza precedenti di 707 voti su 990 votanti. L’accordo fra il Presidente del Consiglio e il leader dell’opposizione sventa così il “rischio” di una Presidente della Repubblica donna, radicale, popolare e apprezzata dalle classi dirigenti e dall’opinione pubblica europea per le capacità dimostrate quale Commissaria dell’Unione europea.

Dopo il successo della Lista Bonino alle elezioni europee del giugno ‘99 (8,5% dei voti) D’Alema sostituisce alla Commissione europea Emma Bonino con Romano Prodi, che diventa Presidente della Commissione e che raccoglie, nel Parlamento europeo, il voto di sostegno di Berlusconi e dei suoi parlamentari, mentre i Radicali votano contro.

Nella primavera successiva centrodestra e centrosinistra italiano uniscono le forze per annullare i referendum radicali di riforma liberale delle istituzioni e dell’economia attraverso campagne convergenti per l’astensione dal voto.

Dieci anni dopo, le parti si invertono: D’Alema, un leader dell’opposizione, è il candidato del Presidente del Consiglio Berlusconi a “Ministro degli esteri della UE”. Mancato l’obiettivo, D’Alema sarà poi eletto con il sostegno di Berlusconi alla Presidenza della Commissione parlamentare di controllo dei Servizi segreti italiani.

## CRONOLOGIA

**Novembre 1998** - In vista della scadenza del mandato di Oscar Luigi Scalfaro, prevista per il maggio dell’anno seguente, prende quota l’idea di una candidatura pubblica di Emma Bonino, in quel momento Commissario europeo, alla Presidenza della Repubblica Italiana. Si costituisce a sostegno un comitato di personalità, tra i quali Indro Montanelli, Rita Levi Montalcini, Angelo Panebianco, gli ex presidenti della Corte costituzionale Antonio Baldassarre e Vincenzo Caianiello. Si aggiungeranno nelle settimane intellettuali e artisti come Giovanni Moro, Salvatore Veca, Alberto Bevilacqua, Geno Pampaloni, Italo Mereu e moltissimi altri.

**Gennaio–Febbraio 1999** - I responsabili dei soggetti politici dell’area radicale elaborano un progetto di riconversione delle risorse anche patrimoniali per finanziare quattro obiettivi: il sostegno alla candidatura di Emma Bonino alla Presidenza della Repubblica; la presentazione di “Liste Bonino” alle elezioni europee; la raccolta di firme su nuovi referendum e la convocazione del Congresso del Partito Radicale Transnazionale.

**4 Febbraio** - Primo sondaggio Unicab sugli indici di gradimento degli italiani, in vista dell’elezione presidenziale: Emma Bonino (42%); Violante (34%) Scalfaro (29%) Amato (24%) Russo Jervolino (20%) Mancino (19%) Marini (15%) Cossiga (10%).

**4-5 Marzo** - Si svolge a Roma la “Assemblea dei Mille”, dove i Radicali confermano la decisione di mettere in vendita il patrimonio. Nel discorso di chiusura, Emma Bonino sottolinea che, se verrà eletta alla Presidenza della Repubblica, il suo impegno sarà il rispetto rigoroso della legalità costituzionale.

**15-16 Marzo** - L’istituto demoscopico SWG pone una domanda secca: “Lei, come Presidente della Repubblica, chi eleggerebbe?”. Il 31% degli interpellati risponde: Emma Bonino. Carlo Azeglio Ciampi si attesta sul 20%. L’istituto Abacus chiede: “Alla Presidenza della Repubblica, votereste Emma Bonino o Carlo Azeglio Ciampi? I cittadini rispondono Emma Bonino al 47%, a fronte del 43% per Ciampi. Secondo Datamedia, il 34,6% degli interpellati eleggerebbe Emma Bonino, il 14,2% Ciampi. Secondo Unicab il 58,2% sceglierebbe Emma Bonino, il 40,7% Ciampi. In un sondaggio successivo SWG valuta che il 35% degli interpellati voterebbe Emma Bonino, il 14% Ciampi, il 12% Scalfaro.

**9-11 Aprile** - Un sondaggio Unicab dà Bonino al 58,2 e Ciampi 40,7 per cento (scontro diretto: 52 a 32). La GPFa nei giorni 7-10 maggio indica Bonino al 51 e Ciampi al 21 per cento.

**Maggio** - Un’inchiesta demoscopica del professor Gianpaolo Fabris, Preside della Facoltà di Comunicazione di Milano (IULM), su un campione rappresentativo di 2.496 elettori, rivela che l’80 per cento degli intervistati sarebbe molto (55 per cento) o abbastanza (24 per cento) soddisfatto se Emma Bonino fosse eletta Presidente della Repubblica.

La campagna fa breccia anche fuori dai confini nazionali: Il settimanale “Economist” la individua come l’unica o quasi esponente politica dotata di quelle capacità “che servono per guidare l’Italia nella difficile fase che sta attraversando”. Il francese “Le Figaro” del 9 marzo, le dedica un articolo intitolato: “La nuova battaglia di Emma Bonino”, sulla candidatura al Quirinale. Si può leggere: “Appassionata, militante instancabile, detestata dagli ayatollah di ogni sorta, eccellente nei dibattiti pubblici, le maratone oratorie, la difesa delle cause perse...”. “El Pais” in un articolo intitolato “Emma for President”, arriva addirittura a paragonarla a Giuseppe Garibaldi, per l’analogia con i “mille valorosi”. Su “El Mundo” si scrive che “Emma Bonino non è solo una sognatrice. Ha senso pratico ed è una lucida e affidabile interprete dello scenario politico internazionale”. L’articolo chiude con l’esclamazione: “Emma for President!”.

**13 Maggio** - Carlo Azeglio Ciampi è eletto Presidente al primo scrutinio con 707 voti su 1.010. Seguono il leghista Luciano Gasperini (72), Pietro Ingrao (21), Rosa Russo Iervolino (16). Emma Bonino (15).

**12 Giugno** - Un mese dopo, alle elezioni europee, Emma Bonino raccoglie 2.621.859 voti, pari all’8,5 per cento, a fronte dei 702.000 (2,1%) di cinque anni prima. Nelle settimane successive oltre 200 parlamentari chiedono al Governo italiano la conferma di Emma Bonino alla Commissione europea.

**2 Luglio** - Il Presidente del Consiglio Massimo D’Alema, con l’accordo di Silvio Berlusconi, esclude Emma Bonino dall’incarico di Commissaria a Bruxelles. L’Italia designa Romano Prodi come presidente della Commissione e conferma Mario Monti come Commissario.

**28-29 Luglio** – in tutta Italia si raccolgono le firme sulle 20 proposte di riforma liberale dell'economia e delle istituzioni, un pacchetto che porterà il *Consigliere della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale* Rudi Dornbusch a scrivere su "La Stampa" "Tre volte hurrà per Emma Bonino. (...) Anche se i referendum saranno battuti dall'offensiva congiunta di burocrati, politici e capipopolo la rivoluzione modernizzatrice è viva".

**Settembre 1999** – La Commissione europea presieduta da Romano Prodi raccoglie il voto favorevole dei Parlamentari europei eletti nelle liste di Forza Italia con capolista Berlusconi, il quale svolge un ruolo determinante nell'ottenere il voto positivo a Prodi da parte del Partito Popolare europeo, ma non il voto dei Radicali.

**Maggio 2000** – Berlusconi contribuisce a impedire il raggiungimento del quorum, bollandoli come "referendum comunisti". Sia il centrodestra che il centrosinistra invitano all'astensione ottenendo così l'annullamento del voto.

**Novembre 2009** – Il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi candida Massimo D'Alema come Alto rappresentante dell'Unione europea per la politica estera e vicepresidente della Commissione europea. Tutte le forze politiche – dalla Lega Nord all'estrema sinistra, ad eccezione dei Radicali – sostengono la candidatura di D'Alema.

**Gennaio 2010** – Fallito l'obiettivo di eleggere D'Alema "ministro degli esteri" europeo, lo stesso D'Alema è eletto all'unanimità – dunque con anche i voti del partito del Presidente del Consiglio Berlusconi – come nuovo Presidente del Comitato Nazionale per la Sicurezza della Repubblica, al quale è attribuito il potere del controllo dell'attività dei Servizi segreti italiani.

## Capitolo 13

### LO “STATO D’EMERGENZA” COME SOSPENSIONE DELLO STATO DI DIRITTO

*I provvedimenti d’emergenza, con relative nomine di 10.000 Commissari, sono uno degli strumenti privilegiati per ottenere anche formalmente la sospensione di ogni forma di controllo democratico, contabile, ambientale, di legittimità; e per far lievitare le spese, gli stipendi, la corruzione, a livello nazionale e locale.*

#### 13.1 Stato d’emergenza, protezione civile e commissariamenti straordinari

Dalla metà degli anni Novanta si assiste all’acuirsi di un aspetto particolare della metamorfosi politica, istituzionale e amministrativa: il ricorso abnorme a poteri straordinari ed emergenziali da parte dell’esecutivo, ben al di là della forma, costituzionalmente prevista e regolata, della decretazione d’urgenza. La *governance emergenziale* dilaga con deroghe sempre più frequenti alla legge ordinaria, in misura tale da costituire un elemento cronico della illegalità istituzionale.

Già nel 1965 Mario Boneschi - avvocato, personalità di spicco della Resistenza, tra i fondatori del Partito d’Azione e del Partito Radicale - in un articolo pubblicato su “Mondo economico”, dal titolo *Alla radice del disordine amministrativo - I Commissari straordinari*, indica nell’abuso di questo istituto da parte dell’esecutivo un’evidente negazione dello Stato di diritto; e nell’inefficacia delle delibere e delle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, che vorrebbero sanzionare tale abuso, il livello di degrado istituzionale raggiunto.

Boneschi fa riferimento a due tipologie di commissariamento: quella nei confronti di enti locali e quello che interviene sugli organi di amministrazione di altri enti (Inps, Inail, Cnr, Enea, Croce Rossa eccetera).

Al fenomeno descritto da Boneschi si aggiunge, negli ultimi quindici anni, un nuovo tipo di ricorso a poteri straordinari ed emergenziali da parte dell’esecutivo

Il quadro normativo di tale mutazione è rappresentato in primis dalle leggi che regolano il **servizio nazionale di protezione civile**, ma anche da altre norme che estendono l’utilizzo delle **gestioni commissariali**. Sulla base della **Legge 225 del ‘92**, istitutiva del servizio nazionale di protezione civile, e grazie alle modifiche apportate successivamente (**d.l. 343 del 2001**, convertito nella Legge **401/2001**) le procedure dell’amministrazione emergenziale sono estese ben oltre le calamità e le catastrofi. In particolare, con l’introduzione tra le competenze della protezione civile dei cosiddetti “grandi eventi”, l’esecutivo ha modo di esercitare un potere straordinario, derogatorio, privo di qualunque controllo in un serie di casi che riguardano interventi come la gestione delle aree archeologiche, gli eventi sportivi, le cerimonie religiose, le riunioni del G8.

Così si moltiplicano le gestioni commissariali. Alla dichiarazione dello “stato d’emergenza” o di “grande evento” per decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, segue la nomina dei commissari di Governo, che operano attraverso **ordinanze di necessità e urgenza in deroga ad ogni disposizione vigente**, con il solo limite del generico “rispetto dei principi generali” dell’ordinamento.

La rete delle gestioni commissariali, composta da alti funzionari nominati dal Governo, finisce per costituire una vera e propria amministrazione parallela a quella ordinaria, dotata di

fortissimi strumenti derogatori, con il deperimento degli organi rappresentativi – dal Parlamento agli enti locali.

Al di là della lunga lista di commissari, nominati grazie alla legge sulla protezione civile, si possono individuare almeno altre **15 tipologie di commissari straordinari di governo**, che trovano il loro fondamento giuridico in differenti fonti normative.

- **Oltre 150 commissari “sblocca-cantieri” sono introdotti nell’ordinamento nel 1997** (XIII legislatura, governo Prodi) per portare a termine altrettante opere infrastrutturali rimaste in sospeso;
- nel 2001 compaiono i “commissari straordinari per le opere strategiche” con poteri simili a quelli degli “sblocca cantieri”, che nel frattempo si sono significativamente ampliati;
- nel 2005 i “commissari per le opere autostradali”;
- nel 2008 e nel 2009 si interviene, ancora con decreti-legge, per attribuire gli stessi poteri dei commissari di protezione civile ai commissari nominati per velocizzare la realizzazione di opere pubbliche del “quadro strategico nazionale”;
- con altri decreti-legge nel 2009 sono istituite le figure del commissario “per il piano carceri” e “per il rischio idrogeologico”;
- sempre del 2009 è la nomina dei commissari straordinari di governo per interventi di produzione, trasmissione e distribuzione di energia;
- fin dal 1994 opera il commissario straordinario per il “coordinamento delle iniziative anti-racket”.

Nonostante la Corte Costituzionale, la Corte dei Conti e il Consiglio di Stato, chiamati a pronunciarsi, abbiano fissato e ribadito limiti chiari per la legittimità del ricorso a tale prassi (temporaneità dei provvedimenti, sussistenza di gravi rischio delle situazioni da affrontare, chiarezza nell’indicazione puntuale norme a cui si deroga, proporzionalità tra la gravità degli eventi e l’utilizzo degli strumenti “eccezionali” eccetera) si può affermare, con il sostegno autorevoli giuristi, che la gran parte delle ordinanze di necessità e urgenza - cioè gli atti attraverso i quali operano i commissari – sono illegittime e tendono a cronicizzare il regime emergenziale, contraddicendo le finalità per cui sono istituite.

Sono illegittime sotto il profilo giuridico, perché le deroghe previste investono espressamente interi settori di normazione, anziché norme specifiche e puntuali, come vuole la legge; perché le manifestazioni di disfunzioni amministrative (così come i c.d. grandi eventi) sono da ritenersi “notissime, diffuse, consolidate, prevedibilissime” e dunque totalmente estranee a quanto richiesto dalla legge e ribadito dalla Corte costituzionale; perché molte normative, oggetto di deroga, rientrano fra i principi generali dell’ordinamento e perciò, in base alla legge, dovrebbero essere considerate limite inderogabile delle ordinanze. Sono infine dannose sotto il profilo pratico e politico, perché tendono a perpetuarsi, spesso attraverso ripetute proroghe, anziché realizzare gli interventi più urgenti e favorire a breve il ritorno al regime ordinario.

### **13.2 Limitazione del sistema dei controlli e inchieste giudiziarie**

Alla pratica della “deroga continua” delle procedure emergenziali si aggiungono le limitazioni poste al sistema dei controlli. Con l’avvio dell’attuale legislatura, il decreto legge 90/2008 **sottrae definitivamente le ordinanze di protezione civile – comprese quelle relative ai grandi eventi – al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti**, rispetto a provvedimenti eventualmente contrari alle disposizioni vigenti. E’ significativo che proprio la

magistratura contabile abbia avanzato serie perplessità circa le modalità amministrative e contabili di gestione dell'emergenza (v. delibera n. 6/2007/G della Corte dei conti)

La stessa Corte dei Conti, con riguardo alla gestione dell'emergenza rifiuti nelle Regioni del centro-sud (segnatamente Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Lazio) segnala che essa ha registrato una spesa totale di 1,8 miliardi di euro, il 21% dei quali per stipendi e funzionamento delle sedi. Ad esempio, sono stati spesi nella Regione Campania 725 mila euro in cinque anni, solo per costi telefonici.

Nel marzo 2010 ancora la Corte dei conti torna a pronunciarsi, affermando che rientrano nella competenza della Protezione civile solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano "situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni". Inoltre dal 2006 è stabilita per legge la competenza esclusiva del Tar Lazio a giudicare la legittimità delle ordinanze e dei provvedimenti commissariali adottati dai commissari in tutte le situazioni di "emergenza".

Naturalmente una gran parte delle "emergenze", e quindi delle deroghe, riguardano il settore delle opere pubbliche. Qui le procedure "emergenziali" hanno modificato e spesso stravolto i vincoli del codice degli appalti, del codice ambientale, dei piani regolatori comunali, le procedure di affidamento dei lavori eccetera.

Quindi, da un lato, queste prassi derogano a norme nazionali e regionali in materia di sicurezza sul lavoro e di impatto ambientale e tutela paesaggistica; da un altro lato, investono una materia oggetto di disciplina comunitaria. Per questo, è aperta una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

Secondo la Commissione europea, la violazione della normativa comunitaria deriva proprio "dalla circostanza che le ordinanze di protezione civile, in taluni casi, non sarebbero supportate da una situazione di estrema urgenza, in grado di giustificare il ricorso a procedure in deroga alla normativa comunitaria".

L'intervento comunitario ha indotto nel 2004 il governo a emanare una direttiva, nella quale si ribadisce che la durata delle "emergenze" o dei "grandi eventi" deve limitarsi al tempo strettamente necessario alla "realizzazione dei primi indispensabili interventi" e si richiama al rispetto delle norme comunitarie, tranne in "situazioni di urgenza e di necessità aventi carattere di assoluta imperiosità".

Questa direttiva non sortisce alcun effetto. Nel marzo 2010 la Corte europea di giustizia condanna l'Italia per la gestione commissariale dei rifiuti in Campania, durata più di dieci anni, perché "non ha adottato tutte le misure necessarie allo smaltimento dei rifiuti" e questa situazione "ha messo in pericolo la salute umana e recato pregiudizio all'ambiente". L'Italia, in regime di "emergenza", è quindi venuta meno agli obblighi previsti dalla direttiva comunitaria sui rifiuti.

I più importanti "grandi eventi" celebrati negli scorsi anni sono attualmente al centro di inchieste della magistratura per ipotesi di reato che vanno dall'abuso edilizio, alla corruzione, all'abuso d'ufficio.

### **13.3 I numeri dell'amministrazione della (ordinaria) emergenza**

Non è facile calcolare il numero dei commissari attualmente in carica. Il Sole 24Ore, in un'inchiesta del 2005, ripubblicata nel 2008, ha stimato in **circa 10.000** le gestioni commissariali. Il loro numero però non è noto e nessuno, neppure la Corte dei Conti ne monitora i costi e i risultati.

Le indennità d'incarico dei commissari prevedono **fino al 40-60% in più degli stipendi ordinari**. Per il personale delle gestioni commissariali, assunto da commissari e sub-commissari con scelta nominale, si pone il problema dell'elusione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

In risposta a un'interpellanza parlamentare, nell'aprile 2010, il capo della Protezione civile Guido Bertolaso fornisce alcuni dati. Le gestioni commissariali in vigore a seguito della dichiarazione di stato d'emergenza o di "grande evento" sarebbero 81; le sole dichiarazioni di "grande evento" dal 2001 (anno in cui si estende anche a questo ambito la competenza della protezione civile) sono 34; le ordinanze d'emergenza emanate dal 1992 sono 1.634, cioè circa una alla settimana.

Solo da maggio 2008 a dicembre 2010, nella XVI legislatura in corso, sono stati adottati **189 provvedimenti d'emergenza in 120 riunioni del Consiglio dei Ministri**.

I commissari nominati nella XVI legislatura per eventi non emergenziali sono:

- 9 per "grandi opere" (viabilità di accesso al Porto di Ancona; completamento Corridoio Tirrenico Meridionale; asse autostradale Cecina-Civitavecchia; strada Statale 106 Jonica; asse ferroviario Pontremolese; nodo metropolitano ferroviario di Palermo; opere di accesso al tunnel del Brennero; terzo Valico dei Giovi; sistema metropolitano romano; ponte sullo Stretto di Messina e opere connesse).
- 5 per le "reti di energia" (stazioni elettriche per l'immissione in rete di energia da fonti rinnovabili; nuovi elettrodotti; potenziamento elettrodotti; stazioni elettriche; interventi urgenti relativi alla produzione di energia elettrica nell'isola di Capri).
- 1 commissario per il "piano carceri".

La relazione 2009 dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, presentata al Parlamento il 22 giugno 2010, contiene un'indagine sugli interventi emergenziali, in particolare quelli realizzati a seguito di ordinanze di protezione civile, comprese quelle relative ai "grandi eventi". Dall'analisi delle ordinanze di protezione civile emanate dal 1 gennaio 2001 al 31 marzo 2010, emerge che quelle relative al settore appalti sono state 302 e hanno riguardato uno stanziamento complessivo di risorse pubbliche pari a **quasi 13 miliardi di euro**.

L'Autorità sottolinea che, tra le disposizioni cui si "deroga" più facilmente, vi sono quelle che riguardano il responsabile del procedimento, le qualifiche necessarie, le procedure di scelta, le modalità di pubblicazione dei bandi, i criteri di selezione delle offerte, la verifica delle offerte eccessivamente basse, le garanzie in fase di gara, i subappalti eccetera. L'elaborazione dei dati, dice ancora l'Autorità, dimostra che nell'ultimo decennio una quota importante della spesa pubblica è sottratta alle procedure previste e a qualsiasi controllo da parte dell'Autorità di Vigilanza e della Corte dei Conti.

E' importante infine evidenziare la confusione che si genera tra il ruolo - politico - del rappresentante eletto dalla comunità locale dei cittadini e l'incarico del commissario di governo. Sempre più spesso, infatti, sono gli stessi Sindaci, i Presidenti di Provincia o di Regione ad assumere gli incarichi di Commissari straordinari di Governo. E' anche in questo modo che si determina la svalutazione delle funzioni di controllo e di indirizzo delle assemblee elettive locali, nonché il venir meno della trasparenza degli atti della pubblica amministrazione. Tutto ciò avviene, nella maggior parte dei casi, non come conseguenza del debordare dei poteri dell'esecutivo a scapito delle autonomie locali, bensì in pieno accordo con queste ultime. Il regime politico partitocratico, nazionale e locale, riesce così a operare ufficialmente al di fuori della legge.

## Capitolo 14

### DAL DISSESTO IDEOLOGICO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO

*Le case polverizzate dal terremoto in Abruzzo, sotto le quali muoiono 300 persone, dopo quelle dei terremoti immediatamente precedenti di Assisi (Umbria) e di San Giuliano di Puglia (Molise) ci consegnano l'immagine di una classe politica incapace a governare la fragilità del suo territorio, sismico al 75%, su cui insistono almeno 80mila edifici pubblici da consolidare, 22mila scuole in zone a rischio, delle quali 9mila prive di basilari criteri di sicurezza.*

#### 14.1 Un Paese a “elevato rischio”

La vulnerabilità degli edifici non riguarda solo quelli storici o pubblici, ma milioni di vani dell'edilizia residenziale post-bellica, priva di qualità e non antisismica, costruiti nel corso dell'irresponsabile espansione urbana che ha investito l'Italia negli ultimi 60 anni, in gran parte ignorando le norme antisismiche<sup>15</sup>. Oltre la metà dei cittadini italiani oggi vive in aree soggette ad alluvioni, frane e smottamenti, terremoti, fenomeni vulcanici. Almeno il 60 per cento dei comuni italiani è a rischio idrogeologico molto elevato, mentre il 67% si trova in zona sismiche. L'Agenzia europea per l'ambiente ha documentato un progressivo aumento di catastrofi naturali, con un'impennata a partire dall'inizio degli anni '90, tanto da rendere il nostro Paese tra quelli a più alto rischio di catastrofi ambientali. Oggi il 38% delle vittime di alluvioni in Europa sono italiane, con gravi costi – non solo in termini di vite umane – per la collettività nazionale.

#### 14.2 Una gestione dissennata e la surroga della protezione civile

Le cause più evidenti sono la diffusa cementificazione che ha invaso anche aree adibite un tempo alle piene dei fiumi – con evidenti responsabilità degli enti locali nella destinazione delle aree edificabili<sup>16</sup> – e una gestione complessivamente dissennata del territorio con deviazioni di fiumi, costruzioni di dighe, cementificazioni di argini e deforestazioni.

---

<sup>15</sup> La prima legge antisismica risale al 1974 ma è stata ampiamente disattesa, né sono stati fatti investimenti per la messa in sicurezza dei fabbricati costruiti prima di quella data (i più a rischio sono gli edifici degli anni '50 e '60) e i due terzi delle abitazioni sorte in questi ultimi 35 anni non sono a norme. Sono poi dovuti trascorrere 21 anni dal terremoto in Irpinia (1980) 14 dall'alluvione in Valtellina (1987) 3 dalla frana di Sarno (1998) per avere nel 2001 un testo unico di edilizia che ha disposto la successiva emanazione di specifiche tecniche per le costruzioni in zone sismiche, specifiche che sono arrivate nel 2005, dopo che un terremoto, neppure tanto forte, quello a San Giuliano di Puglia, ha causato il crollo di una scuola, sotto le cui macerie sono morti 27 bambini e una maestra. Ma le nuove norme non sono tuttora applicate, a causa di due proroghe. Nel 2008 è stato previsto l'obbligo di utilizzare il calcestruzzo certificato per gli edifici di “interesse strategico”, mentre per le costruzioni private se ne può fare a meno grazie appunto alle proroghe concesse, sotto le pressioni di costruttori e ingegneri, dai governi di destra e di sinistra che si sono succeduti.

<sup>16</sup> Un processo che ha visto negli ultimi 20 anni, secondo dati Eurostat, sottrarre al suolo agricolo circa 100.000 ettari l'anno (un'area pari al Parco dell'Abruzzo) urbanizzando così un'area più che doppia rispetto a quanto avvenuto in Germania e 4 volte rispetto alla Francia. Siamo così primi in Europa per offerta abitativa con 26 milioni di abitazioni, il 20% delle quali non occupate, offerta cresciuta con particolare violenza negli ultimi anni con 1.600.000 abitazioni costruite dal 2003 ad oggi, il 10% delle quali abusive e che non accenna ad arrestarsi.

L'attenzione dei partiti è concentrata unicamente sulla realizzazione di opere e sui relativi finanziamenti. Solo dopo infruttuosi tentativi negli anni '50 e '60 e i disastri del Vajont (1963) e dell'alluvione di Firenze (1966) si arriva nel 1970 a una legge nazionale (la 966) che definisce il soccorso e l'assistenza verso le popolazioni colpite da calamità naturali, affidandone la competenza al Ministero dell'Interno. La legge per oltre 10 anni resta inattuata: nessuno adotta i regolamenti necessari ad attrezzare le prefetture. Dopo i terremoti del Friuli e dell'Irpinia i Radicali pongono l'urgenza politica di una normativa capace di affrontare i temi della prevenzione. Da questo impegno nasce nel 1982 il Dipartimento della protezione civile, che subirà successive evoluzioni con un proliferare delle organizzazioni di volontariato e il perdurare di un'incapacità di interventi preventivi nell'organizzazione della vita collettiva.

Nonostante l'adozione della legge quadro sulla difesa del suolo (la 183/89), la produzione di diversi provvedimenti integrativi, la pubblicazione di due direttive europee, la tormentata vicenda del riordino delle materie ambientali, la Protezione civile continua, di fatto, a surrogare le carenze strutturali di un progetto che ancora non trova modo di soddisfare le necessità del Paese mentre un sistema complesso di enti e di competenze sovrapposte impedisce la realizzazione dei piani necessari alla difesa del suolo pur previsti sulla carta<sup>17</sup>.

### **14.3 Il caso Napoli: dal rischio Vesuvio all'emergenza rifiuti**

Esemplare la vicenda di Napoli, la provincia più densamente popolata d'Italia, con ben 2 aree vulcaniche – la vesuviana e la flegrea – ad alto rischio permanente, rispetto alla quale convivono da un lato piani di evacuazione, dall'altro piani di ulteriore sovra-urbanizzazione, come l'Ospedale del Mare (450 posti per 198 milioni di Euro) in costruzione nell'area vesuviana ad alto rischio, cioè da evacuare in caso di evento vulcanico o sismico. Quanto concreto sia il rischio di un'eruzione improvvisa e delle sue conseguenze è documentato da tutti i vulcanologi. Secondo Varner Mazzocchi, ricercatore dell'Istituto Nazionale di Geofisica “non c'è alcun dubbio che, a voler essere saggi, occorrerebbe istituire un piano per rendere pressoché disabitato quel territorio, magari nell'arco di 20–30 anni.” (Sole 24 ore, 6 ottobre 2009).

Con l'elezione di Marco Pannella nel Consiglio comunale di Napoli, all'inizio degli anni '80 – quando la popolazione dell'area “gialla” (cioè a rischio) del Vesuvio era di 200.000 abitanti, mentre ora sono 700.000 – i Radicali pongono la necessità di un riequilibrio economico-territoriale, da realizzare con la decongestione dei pesi urbanistici dall'area vesuviana, con l'estensione dell'area metropolitana oltre la provincia e la rottamazione dell'edilizia post-bellica, priva di qualità e non antisismica (proposta poi estesa, sul piano nazionale, con il “Manifesto per la rottamazione edilizia post-bellica priva di qualità e non antisismica” di Aldo

---

<sup>17</sup> Tra gli enti che la legge 183 del 1989 prevede vi sono: il Comitato nazionale per la difesa del suolo, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, i Comitati tecnici di bacino di rilievo regionale e quelli di rilievo interregionale; la legge 225 del 1992 prevede il Consiglio nazionale della protezione civile, la Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi, il Comitato operativo e i Comitati regionali e provinciali di protezione civile; la legge 36 del 1994 rivisita tutto il problema della utilizzazione delle acque istituendo per ciascuno degli ambiti territoriali ottimali il servizio idrico integrato che deve essere gestito in modo unitario; la stessa legge prevede l'istituzione del Comitato per la vigilanza dell'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio dei servizi idrici. La legge 61 del 1994 prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione ambientale, delle Agenzie regionali, articolate in dipartimenti provinciali e sub-provinciali e delle Agenzie per le province autonome. Questi organismi si inseriscono in un quadro ancora più articolato, nel quale operano comitati interministeriali, ministeri, la conferenza Stato-Regioni, in cui sono soprattutto le regioni e le province a ricoprire un ruolo decisivo. Un'esplosione di competenze che di fatto impedisce l'attuazione dei piani di bacino, in un paese che è tra i primi, se non proprio al primo posto in Europa, per quanto riguarda le aree a pericolosità e rischio idrogeologico.

Loris Rossi; e sul piano internazionale, con il “Manifesto di Torino” dello stesso Rossi approvato nel 2008 dal XXIII congresso mondiale dell’Unione internazionale degli architetti).

La proposta sembra farsi strada dopo l’elezione di Bassolino nel 1993 alla presidenza della Regione Campania, che recepisce la strategia nei piani regolatori, ma che è pregiudicata dallo scandalo dei rifiuti campani, emblematico di un degrado generalizzato. Infatti si parla per la prima volta di inceneritori ben 46 anni fa, nella legge speciale per Napoli che allo scopo stanziava 3 miliardi. Dal ‘62 al ‘75 si susseguono 10 amministrazioni comunali guidate dalla Dc (che occupa per 13 anni l’assessorato alla Nettezza urbana, per controllarne il grande bacino di voti) mentre il costo dell’impianto lievita fino a 10 miliardi nel ‘73, quando scoppia lo “scandalo dell’inceneritore d’oro” che costringe l’assessore alle dimissioni.

Dal ‘75 all’83 governa un’amministrazione guidata dal Pci, che occupa anch’esso per l’intero periodo l’assessorato alla Nettezza urbana, mentre sono emanate due norme fondamentali: la direttiva europea 442/75, che impone la raccolta differenziata alla Comunità, e il DPR 915/82 che la recepisce in Italia e la precisa. Ma Comune e Regione, nelle amministrazioni di vario colore che si succedono, le ignorano.

Dall’83 al ‘93 torna il vecchio centrosinistra, che continua a disattendere le leggi vigenti, integrate dalla direttiva europea, la 156/91, ritardando ancora l’avvio della raccolta differenziata attuata già in tutta Europa.

Nel ‘93 una legge regionale istituisce i consorzi obbligatori dei Comuni, costringendo anche i più piccoli e dispersi – che per secoli hanno riciclato i loro modesti rifiuti nelle campagne – a consegnarli due volte alla settimana a camion che li trasportano in discariche lontane e spesso sature.

Da allora il potere dei consorzi cresce a dismisura, divenendo il fulcro di una politica centralista che si rafforza nel ‘94 con l’istituzione del commissario straordinario all’emergenza rifiuti. Un’emergenza che, di proroga in proroga, dura da ben 16 anni e si cronicizza. Intorno al centro decisionale si crea una rete di lottizzazione clientelare, che aggrega interessi politici, imprenditoriali, tecnici, professionali, gestionali, camorristici in un blocco sociale parassitario, che dilapida 4 miliardi di euro con 25 ordinanze emergenziali, provocando un vero disastro ambientale, e che si rinvigorisce con i 10 commissari straordinari, nonostante la presenza tra loro di prefetti e un ex capo della Polizia di provata esperienza. Se l’emergenza rifiuti resiste anche a questi ultimi, significa che è ormai una “emergenza democratica”, irrisolvibile se non si smantella il suddetto blocco di interessi e la politica criminogena, interessata a “non risolvere” il problema in virtù dell’inossidabile alleanza con le lobby degli inceneritori e delle discariche, nemiche giurate della raccolta differenziata; una politica confermata anche con gli ultimi e più recenti provvedimenti del Governo Berlusconi.

Un capolavoro di ingegneria criminale che ha prodotto i seguenti risultati: per un servizio risolvibile con 5/6 mila addetti si è giunti a 25 mila addetti mentre la comunità napoletana si ritrova a pagare il massimo della tassa sulla spazzatura con il massimo dell’immondizia scaricata nelle strade e sei milioni di eco-balle accumulati nella campagna di Napoli e Caserta.

Il 28 gennaio 2011 sono arrestate 14 persone nell’ambito di un’operazione condotta dai carabinieri del Noe (Nucleo Operativo Ecologico) e dalla Guardia di Finanza di Napoli, coordinata dalla Procura della Repubblica di Napoli. Tra loro Marta Di Gennaro, ex vice di Guido Bertolaso alla Protezione Civile e il prefetto Corrado Catenacci, ex commissario ai rifiuti della Regione Campania. Gli arresti sono dovuti all’accertamento dell’esistenza di un accordo illecito tra pubblici funzionari e gestori di impianti di depurazione campani che consente, per anni, lo sversamento in mare del percolato in violazione delle norme a tutela dell’ambiente. Il

percolato veniva immesso senza alcun trattamento nei depuratori dai quali finisce direttamente in mare, contribuendo a inquinare un lunghissimo tratto di costa della Campania, dal Salernitano fino al Casertano.

Tra gli indagati anche l'ex presidente della Regione Antonio Bassolino, l'ex assessore regionale Luigi Nocera e l'ex capo della segreteria politica di Bassolino, Gianfranco Nappi per un totale di ben 38 persone indagate.

Il filone processuale si aggiunge al cosiddetto processo Bassolino, che pur essendo aperto al pubblico, vede negata, cosa del tutto singolare, da parte del Procuratore generale Lepore (nonostante l'autorizzazione del Presidente di Sezione) la possibilità ai media audio e video di registrare le udienze. Un processo che si svolge dunque in una condizione di semi-clandestinità.

#### **14.4 In Sicilia i rifiuti sono Cosa nostra**

Nella relazione finale della Commissione bicamerale sui rifiuti del 27 febbraio 2008 si legge, per quanto riguarda la Sicilia, che “vi è da parte di Cosa Nostra l'assunzione in proprio dell'attività d'impresa, senza peraltro l'assunzione del connesso rischio, potendo contare sulle tecniche di dissuasione proprie dell'associazione mafiosa”; e che “l'intero affare è stimato intorno ai 6 miliardi di euro nei prossimi venti anni ... Aggiungiamo a questi numeri 392 milioni di fondi europei provenienti da Agenda 2000 per il finanziamento delle opere infrastrutturali per la raccolta differenziata. Stiamo parlando del maggiore afflusso di denaro pubblico in Sicilia degli ultimi vent'anni”. A questo denaro vanno sommati, con l'ultimo provvedimento sull'emergenza rifiuti, altri 1,4 miliardi di euro prelevati dal contributo Cip6 – in violazione della normativa europea (che ne consentirebbe l'utilizzo solo per la frazione organica) che dovrebbe servire a finanziare fonti rinnovabili e che in Italia, invece, è destinato a lavorazioni di derivati dal petrolio.

## Capitolo 15

### LO SFASCIO ISTITUZIONALE: MANCA IL PLENUM ALLA CORTE E IN PARLAMENTO

*All'inizio degli anni 2000, due violazioni della Costituzione minano il funzionamento di organi costituzionali di primaria importanza. Il primo riguarda la mancata elezione da parte del Parlamento, per 17 mesi, dei giudici costituzionali di sua spettanza. Il secondo è costituito dal mancato plenum della Camera dei deputati nella XIV legislatura.*

#### 15.1 Corte costituzionale

La Costituzione (articolo 135) è tassativa nel fissare in 15 i membri di cui si compone la Corte costituzionale. Accade invece che la Consulta operi e deliberi con soli 13 membri, quindi in assenza del plenum costituzionale, dal 21 novembre 2000 al 24 aprile 2002, da quando cioè scadono il mandato del presidente Cesare Mirabelli e del vice-presidente Francesco Guizzi.

E' al Parlamento, in seduta comune, che spetta di reintegrare il plenum. Per l'elezione è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea per i primi due scrutini; la maggioranza dei tre quinti a partire dal quarto scrutinio. Il Parlamento si riunisce ben 19 volte, ma ogni tentativo naufraga sull'impossibilità di trovare un accordo tra i partiti e le coalizioni. Solo il 24 aprile 2002, i due giudici costituzionali sono finalmente eletti. Per ottenere questo risultato sono occorsi 7 giorni di sciopero della fame e della sete di Marco Pannella, nell'ambito di un'iniziativa nonviolenta che prosegue successivamente per il reintegro del plenum della Camera dei deputati.

La storia si ripete nel 2008, quando il giudice costituzionale Romano Vaccarella si dimette il 4 maggio 2007 e il plenum della Corte rimane vacante per oltre diciassette mesi. Sarà sostituito da Giuseppe Frigo, eletto giudice costituzionale il 21 ottobre 2008, alla fine di una lunghissima trattativa tra i partiti e 22 votazioni del Parlamento andate a vuoto.

#### 15.2 Camera dei deputati

La Costituzione (articolo 56) sancisce che la Camera dei deputati sia composta da un numero fisso di 630 membri e prescrive che neppure un solo seggio resti vacante nel corso dell'intera legislatura: lo si desume dalla lettera della norma, ma anche dalla giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum elettorali.

La legge elettorale del 1993 prevede che l'elezione dei membri della Camera dei deputati avvenga in collegi uninominali per un numero pari al 75 per cento del totale, ma anche in circoscrizioni proporzionali (con liste plurinominali bloccate) per il restante 25 per cento dei seggi. Le liste presentate dai partiti nelle circoscrizioni possono essere collegate, con un legame espresso e formale, a candidature dei collegi uninominali. All'attribuzione dei seggi per la quota proporzionale hanno diritto solo le liste che in ambito nazionale hanno ottenuto almeno il 4 per cento dei voti (soglia di sbarramento).

Accade che le due più importanti coalizioni, per arginare gli effetti di un meccanismo ulteriore – che sottrae voti nella quota proporzionale alle liste collegate a un candidato risultato vincente nella quota maggioritaria – colleghino diversi candidati, nei collegi uninominali considerati vincenti, a cosiddette “liste civetta” della quota proporzionale, create ad hoc

confidando nel fatto che non prenderanno parte alla ripartizione dei seggi nella quota proporzionale, non raggiungendo il quorum del 4 per cento.

Nelle elezioni del 13 maggio 2001, l'utilizzo di queste liste "fantasma" crea un problema a Forza Italia, che nella quota proporzionale raccoglie il 29,5 per cento dei voti su scala nazionale: i seggi assegnati sono maggiori rispetto al numero di candidati presenti nelle sue liste. La legge prevede in questo caso che i seggi per i quali non ci sono candidati, siano attribuiti ai "migliori perdenti" nei collegi uninominali collegati alla lista che ha superato lo sbarramento del 4% nella circoscrizione proporzionale, ma FI non ha candidati collegati, se non a "liste civetta" che non hanno raggiunto il quorum.

A questo punto, sempre secondo la legge, i seggi non attribuiti vanno ridistribuiti alla lista stessa nella quota proporzionale, dove essa ha ottenuto i maggiori resti, naturalmente nel caso vi siano non eletti. In tal modo, 5 dei 7 candidati mancanti per FI sono recuperati nelle circoscrizioni Marche, Emilia-Romagna, Puglia e Lazio 1 (due seggi).

Rimangono però ancora da attribuire due seggi e l'Ufficio centrale elettorale presso la Corte di Cassazione ripartisce fra le altre liste sopra il quorum i seggi non assegnati; cosicché, viene attribuito un seggio ulteriore ai Ds e alla Margherita. Accade quindi che "obbedendo" a questo regolamento i voti di cittadini espressi per Forza Italia servano a eleggere due parlamentari di partiti differenti e, addirittura, appartenenti alla coalizione avversaria.

Ma anche questo non basta a completare il plenum della Camera, perché 4 candidati di FI sono già proclamati eletti sia nell'uninomiale, sia in una o più circoscrizioni proporzionali, mentre altri 3 sono eletti in più di una circoscrizione proporzionale, situazione questa diversa da quella già "risolta" dalla Cassazione. Così in totale sono 11 i seggi "rimasti vacanti", per i quali si devono individuare i "subentranti".

La Giunta delle elezioni della Camera è incaricata di sbrogliare la complicata matassa; trascorrono le settimane e i mesi, ma non si riesce a trovare alcuna soluzione, fino a quando Marco Pannella non solleva pubblicamente la questione con uno sciopero della fame e della sete, iniziativa che segue cronologicamente ma è strettamente legata a quella per denunciare l'altro mancato plenum, quello della Consulta.

La Camera dei Deputati esce dalla sua inerzia e il 15 luglio 2002 stabilisce di mantenere definitivamente l'assenza di plenum, data la difficoltà riscontrata nell'assegnare gli 11 seggi vacanti (diventati nel frattempo 12 per la morte di un deputato di FI eletto al proporzionale). Lo stato di illegalità permane, ma almeno lo si riconosce ufficialmente e si prende atto formalmente che non si è in grado di risolverlo.

## Capitolo 16

### ITALIA (IM)POTENZA MONDIALE

*L'inottemperanza di precisi mandati parlamentari e di obblighi derivanti dall'adesione dell'Italia a trattati internazionali, nonché la massiccia violazione delle direttive comunitarie, comportano ritardi di necessarie riforme e vanificano importanti successi raggiunti (o raggiungibili) sul piano internazionale.*

Il combinato disposto degli articoli 10 e 11 della Costituzione sancisce la prevalenza del diritto internazionale sul diritto interno, laddove dispone che “l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute” e che l'Italia “consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”. E' in base a quest'ultima disposizione che, ad esempio, la normativa comunitaria prevale su quella interna e obbliga le istituzioni ad adeguare laddove necessario la disciplina interna a quella europea.

Allo stesso modo, l'Italia è tenuta a dare esecuzione alle norme di diritto internazionale, sia generale che di origine pattizia. L'inadempienza italiana è evidente, ad esempio, nel caso della mancata inclusione, a distanza di vent'anni, del reato di tortura nel suo Codice Penale. E' il 3 novembre 1988 quando l'Italia autorizza la ratifica della Convenzione Onu contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. All'inizio del 2009, il Senato della Repubblica, a seguito del parere negativo del Governo (!) e malgrado il voto segreto, vota contro la proposta dei Radicali di porre fine a questo ulteriore vulnus legislativo di attuazione degli obblighi internazionali dell'Italia.

#### 16.1 Lotta alla fame nel mondo, un impegno tradito

Nel 1979 un Rapporto delle Nazioni Unite prevede per l'anno successivo oltre 40 milioni di morti per fame e per denutrizione. Il documento denuncia anche il mancato adempimento, da parte dei paesi industrializzati, dell'impegno assunto al Palazzo di Vetro di destinare lo 0,7% del Prodotto Interno Lordo a programmi di cooperazione allo sviluppo.

Già nel marzo del '79 il Partito radicale lancia la “Campagna contro lo sterminio per fame nel mondo” che si protrae per anni con azioni nonviolente (marce, scioperi della fame e della sete) e iniziative istituzionali che coinvolgono parlamentari e personalità di tutto il mondo. Nel giugno del 1981, viene lanciato l'Appello “contro la fame e per lo sviluppo” che viene sottoscritto da 113 Premi Nobel.

Nell'agosto del 1981 il Parlamento italiano è convocato – per la prima volta nella sua storia e in via del tutto straordinaria – e approva una mozione che impegna il Governo a destinare a quello scopo 3.000 miliardi di lire, cifra che eleva di almeno dieci volte l'irrisorio stanziamento destinato alla cooperazione. In quelle stesse settimane, su iniziativa degli eurodeputati Radicali, il Parlamento europeo adotta una mozione sulla falsariga di quella italiana. Il documento è sottoscritto dalla maggioranza assoluta dei parlamentari europei ed entra in vigore senza dover passare al vaglio del dibattito dell'aula. In esso si impegna la Commissione esecutiva e gli stati membri a destinare 5 milioni di Ecu (l'euro di allora) per 5 milioni di vite da salvare. Nel 1984 il Parlamento italiano approva la “legge Piccoli” che istituisce il Fondo Aiuti Italiani contro la fame nel mondo prevedendo l'impiego di 1.900 miliardi di lire per un intervento

straordinario contro la fame. Nel giro di 3 anni gli stanziamenti effettivamente decuplicano: il rapporto degli aiuti allo sviluppo rispetto al Pil passa così dallo 0,08% del 1979, anno di inizio della campagna radicale, allo 0,40% del 1986. L'iniziativa italiana provoca un effetto a catena e altri paesi europei aumentano i propri fondi alla cooperazione.

Col passare degli anni, complice il silenzio mediatico, la percentuale di aiuti pubblici allo sviluppo torna alle percentuali degli anni '70, scendendo nel 2006 all'importo dello 0,11%, il minimo fra i paesi sviluppati, al netto della cancellazione del debito delle nazioni povere. Ad oggi, l'Italia resta il paese meno generoso tra gli stati membri dell'Unione europea.

## **16.2 L'Italia artefice della Corte Penale Internazionale, ma non adegua la propria legislazione**

Tra il '93 e il '94 il Consiglio di Sicurezza dell'Onu crea i Tribunali Internazionali per i crimini commessi nella ex-Yugoslavia e in Ruanda. Malgrado le risoluzioni istitutive obblighino gli Stati membri ad adoperarsi anche per la dotazione budgetaria dei tribunali ad hoc, l'Italia, uno dei Paesi maggiormente convinti dell'impresa, non ottempera agli impegni assunti al Palazzo di Vetro, di fatto ritardandone l'avvio dei lavori.

Nel luglio '98 si tiene a Roma la Conferenza diplomatica di plenipotenziari per l'istituzione della Corte Penale Internazionale, che si conclude con l'adozione dello Statuto della Corte che prende il nome della città ospite. Il 26 luglio 1999, l'Italia diviene il quarto paese a ratificare lo Statuto di Roma che ha giurisdizione su genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità. Dopo dieci anni dalla decisione, il Governo italiano non provvede ancora ad adeguare le norme dell'ordinamento interno alle esigenze di collaborazione con la Corte. In virtù di ciò, nel caso in cui un ricercato della Cpi – ad esempio il Presidente del Sudan Al-Bashir oppure il colonnello Gheddafi, recentemente incriminato il primo sotto inchiesta il secondo, dal Procuratore generale della Corte per i crimini contro l'umanità – venga a trovarsi sul territorio italiano, il nostro Governo non sarebbe in grado di collaborare all'arresto e al trasferimento dell'imputato al tribunale dell'Aja.

## **16.3 Nell'Unione europea, record italiano nelle procedure d'inflazione**

Oltre a detenere il primato di condanne da parte della Corte europea di Strasburgo per violazione dei diritti umani nella (non) amministrazione della giustizia, l'Italia è da sempre agli ultimi posti in Europa per quanto riguarda l'utilizzo di fondi Ue previsti per il risparmio energetico, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico di settori e aree in crisi, ma anche per quanto riguarda il rispetto delle direttive comunitarie.

Il sentimento europeista degli italiani raramente si traduce in azione strutturata da parte dei Governi. L'Italia si colloca ai primi posti della classifica delle frodi comunitarie. Solo a partire dal 2006, grazie anche all'operato del Ministro per le politiche europee Emma Bonino, attraverso il Comitato anti-frode e il lavoro del Nucleo della Guardia di Finanza presso il Dipartimento delle Politiche Comunitarie, si riescono a chiudere i quasi 600 casi aperti tra il 1995 e il 2005 per un recupero complessivo di circa 37 milioni di euro.

Secondo dati aggiornati al marzo 2009, il Collegio dei Commissari europei decide per l'Italia 13 archiviazioni, di cui 7 concernenti procedure già aperte e 6 ancora allo stadio di reclamo, ma allo stesso tempo sono aperte 6 nuove procedure d'infrazione. Il numero totale delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia si attesta così a 163, di cui 137 riguardano casi di

violazione del diritto comunitario mentre 26 attentano al mancato recepimento di direttive nell'ordinamento italiano. Nel 2006, quando Emma Bonino è nominata ministro, le infrazioni sono 275, il numero più alto in Europa; nei successivi 20 mesi del suo operato sono ridotte di un terzo.

#### **16.4 La Peste contro l'italiano: discriminazione e cessione di sovranità linguistiche**

La discriminazione linguistica è condannata fin dal 1948 dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 2). La Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (2000) all'art. 21 ne fa espresso divieto ("E' vietata qualsiasi discriminazione fondata, in particolare, su [...] la lingua"); altresì, la tutela della diversità linguistico-culturale nell'Unione europea è principio espresso nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Ue all'art. 22: "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica" (articolo 22).

La battaglia per la democrazia linguistica in Italia trova un riscontro istituzionale forte nel 1995 con la circolare del ministero dell'Istruzione, che dirama lo studio di una Commissione ministeriale nel quale si afferma: "*Senza modifiche legislative né ulteriori spese, nell'ambito della legge di riforma della scuola elementare è possibile, da subito, con Decreto Ministeriale, aggiungere la Lingua Internazionale (detta Esperanto) alle lingue straniere attualmente insegnate nella scuola elementare, prevedendo opportune modalità di promozione e attuazione*". La strada seguita da allora è però un'altra.

Nel 2004 il Governo adotta un decreto legislativo volto a imporre il monopolio della lingua inglese come prima lingua straniera nella scuola italiana (Gazzetta Ufficiale n. 51 del 2 marzo 2004). Nel 2008 la vice-ministro Bastico - in occasione dell'incontro del 13 febbraio 2008 con il Partito radicale e a seguito di tre giorni di sciopero della fame e della sete del Segretario dell'Associazione Radicale Esperanto, Giorgio Pagano - promette la convocazione di una Conferenza europea sulle lingue e le politiche linguistiche. La promessa resterà lettera morta. Con il quarto governo Berlusconi e il ministro Gelmini, dal 2008, si assiste a un'ulteriore stretta nel sistema educativo italiano, teso a privilegiare sempre più la lingua inglese a scapito della lingua degli italiani. Sull'insegnamento dell'italiano ai non italiani gli investimenti governativi scendono del 53% nel 2010: 600.000 euro, contro i 220 milioni di euro erogati dallo Stato britannico al British Council, o i 218 milioni a favore del tedesco Goethe Institute.

Nelle nuove regole per insegnare in qualsiasi scuola italiana e qualsivoglia materia quale "requisito essenziale per conseguire l'abilitazione" viene richiesta "l'acquisizione delle competenze linguistiche di lingua inglese di livello B2". Tale provvedimento, oltre che rafforzare il monolinguisma nella scuola italiana, contro il quale si era già pronunciata la Commissione Europea, costituisce una violazione dei trattati fondamentali dell'Unione Europea: da una parte per violazione della libera concorrenza; d'altra parte per violazione della libera circolazione dei lavoratori. Nel frattempo l'Italia, che ha rinunciato alla strada della lingua internazionale, riesce sempre di meno a difendere la lingua italiana in sede europea. Il brevetto europeo è approvato nel 2010 come strumento trilingue: inglese, francese e tedesco, le lingue di lavoro della Commissione europea.

#### **16.5 Moratoria universale della pena di morte, dopo quindici anni di inadempienze e rinvii**

Il 18 dicembre 2007, l'Assemblea Generale dell'Onu approva a stragrande maggioranza la Risoluzione per una moratoria universale della pena di morte. E' il momento conclusivo di una

mobilitazione radicale iniziata dall'associazione Nessuno tocchi Caino nel 1994, quando per la prima volta viene presentata a New York da parte dell'Italia una risoluzione pro moratoria che viene battuta per otto voti solo perché mancano quelli di 21 governi europei.

Dopo la presentazione, nel '97 e nel '98, della risoluzione alla Commissione diritti umani dell'Onu di Ginevra, che puntualmente l'approva, il documento viene riproposto in Assemblea generale dall'Unione europea nel 1999. L'iniziativa "fallisce" non perché sconfitta ai voti, ma perché all'ultimo minuto viene da Bruxelles l'ordine di ritirare la risoluzione già depositata.

Nel luglio, settembre e novembre 2003, il Parlamento italiano discute mozioni sia della maggioranza sia dell'opposizione che impegnano il Governo a "presentare una risoluzione per la moratoria universale delle esecuzioni capitali alla prossima Assemblea generale dell'Onu". Contro tutto ciò, il Governo si adopera per modificare il merito dei dispositivi delle mozioni tramutandoli nell'opposto di quello che chiedevano. Da parte sua, il Parlamento europeo, nel settembre e ottobre dello stesso anno, impegna la Presidenza italiana dell'Ue a presentare la risoluzione sulla moratoria all'Assemblea generale, ma il ministro Frattini non dà seguito a quei dispositivi chiari e stringenti del Parlamento.

Sin dal gennaio 2003, Nessuno tocchi Caino mette a disposizione del Governo italiano e dei partner europei previsioni puntuali sugli orientamenti di voto dell'Assemblea generale. Malgrado le previsioni di ampie maggioranze la risoluzione non viene mai presentata.

Anche nel 2007, occorrono mozioni e risoluzioni adottate - spesso all'unanimità - dal Parlamento italiano e da quello europeo nonché uno sciopero della fame "a oltranza" di 89 giorni di dirigenti e militanti radicali che "occupano" anche la sede della Rai, per arrivare all'inizio di novembre, finalmente, al deposito del testo al Palazzo di Vetro da parte di una coalizione trans-regionale. Il 18 dicembre, l'Assemblea generale dell'Onu approva la risoluzione che proclama la moratoria universale della pena di morte. Le previsioni di Nessuno tocchi Caino sono confermate per difetto: 104 Paesi dei 192 membri dell'Assemblea generale votano a favore, 54 contro e 29 si astengono.

## **16.6 Il boicottaggio di "Iraq libero", unica alternativa alla guerra**

Contro la prospettiva di una seconda guerra del Golfo per liberare l'Iraq dal dittatore Saddam Hussein, nel gennaio 2003, Marco Pannella lancia l'iniziativa "Iraq Libero", rivolta al Parlamento italiano e alla comunità internazionale e incentrata sulla proposta di esilio di Saddam e, conseguentemente, di un'amministrazione fiduciaria internazionale per la costruzione di uno Stato democratico, da affidare a personaggi di altissimo livello nel quadro di quanto sancito dalla Carta delle Nazioni Unite. In un mese, l'appello "Iraq Libero" è sottoscritto da 27.344 cittadini di 171 nazioni, da 46 membri del Parlamento europeo e in Italia da 501 parlamentari corrispondenti al 53,5% dei componenti delle Camere.

Il 19 febbraio 2003, con il parere favorevole del Governo e con 345 sì, 38 no e 52 astenuti, la Camera dei Deputati vota una risoluzione sulla proposta radicale che impegna il Governo a sostenere, presso tutti gli organismi internazionali e principalmente presso il Consiglio di sicurezza dell'Onu, l'ipotesi dell'esilio per il dittatore iracheno e di un Governo provvisorio controllato dalle Nazioni Unite che ripristini a breve il pieno esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali di tutti gli iracheni.

Nel dibattito parlamentare Berlusconi afferma che il Governo italiano "sta operando per questa soluzione nell'ambito di riservatezza che è d'obbligo e tiene costantemente informato il Governo americano e il Presidente del Consiglio dell'Ue dei progressi che si vanno registrando".

L'Italia, non rispettando la delibera della Camera dei Deputati, non si fa promotrice della proposta né presso l'Ue né presso l'Onu, anzi acconsente silenziosamente a che la Libia di Gheddafi boicotti l'esilio del dittatore iracheno divenendo membro della "Coalizione dei Volenterosi" per l'intervento in Iraq.

Che l'esilio fosse una soluzione a portata di mano, e che l'attacco militare sia stato accelerato proprio per impedirne la realizzazione, viene confermato da una serie di documenti ufficiali resi pubblici negli anni successivi, a partire dagli appunti relativi a una riunione del febbraio 2003 tra Bush e Aznar, con al telefono Blair e Berlusconi, pubblicate dal quotidiano El Pais nel 2007.

Sebbene esistano documenti relativi a dibattiti pubblici e dichiarazioni ufficiali, circa l'impegno di molti governi (dai paesi arabi fino alla stessa amministrazione Bush) per creare le condizioni politiche che consentano a Saddam Hussein di lasciare il suo paese, nessuna delle varie inchieste ufficiali negli USA e nel Regno Unito affronta mai direttamente la questione del perché la guerra non sia evitata in extremis con l'esilio. Secondo un dispaccio reso noto da WikiLeaks, nel settembre 2009 il direttore generale del ministero della Difesa britannico, John Day, assicura alla sottosegretaria statunitense agli Esteri Ellen Tauscher che i britannici adotteranno misure volte a garantire che l'inchiesta guidata da Sir Chilcot sull'ingresso in guerra della Gran Bretagna, non vada contro gli interessi degli USA. Il cablo di Wikileaks trova conferma il 18 gennaio 2011, quando Gus O'Donnell, segretario del Gabinetto dei Ministri e dunque principale funzionario britannico, dichiara che alcune note inviate da Blair a Bush nei mesi precedenti alla guerra, non saranno pubblicate. Inoltre, testimoniando alla Commissione Chilcot, O'Donnell afferma che Blair ha infranto il codice ministeriale che contraddistingue l'azione del Gabinetto. "Tony Blair voleva coinvolgere il meno possibile il Gabinetto nelle discussioni, perché temeva che sarebbero divenute pubbliche molto rapidamente".

I costi del sabotaggio del progetto "Iraq libero" sono evidenti. Se le vittime internazionali della seconda Guerra del Golfo (che costa complessivamente migliaia di miliardi di dollari) sono circa quattromila, le stime sulle vittime civili e militari irachene si calcolano in centinaia di migliaia.

### **16.7 Italia-Libia, trattato bipartisan contro il diritto internazionale**

Nel febbraio 2009, il Parlamento italiano ratifica un trattato di "Amicizia, Partenariato e Cooperazione" con la Libia che, in concreto, prevede che l'Italia doni alla Libia 5 miliardi di dollari per i prossimi vent'anni e che, soprattutto, ignora il rispetto di alcune importanti norme internazionali.

In primo luogo, il trattato Italia-Libia, all'articolo 2, stabilisce che i due paesi "rispettano il diritto di ciascuna delle Parti di scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, sociale, economico e culturale". Una clausola che non tiene conto del fatto che, da quarant'anni, il regime libico si caratterizza per la sistematica persecuzione di ogni forma di dissenso politico, la completa assenza di organi di stampa indipendenti, l'incarcerazione o la sparizione degli oppositori politici, nonché per la pratica della tortura e della pena di morte.

In secondo luogo, all'articolo 4, il trattato vincola l'Italia a non concedere l'uso delle basi militari presenti sul suo territorio per attacchi militari contro la Libia. Questa norma viola gli impegni sottoscritti dal nostro paese con l'adesione al Patto Atlantico, in particolare dell'art. 5 che regola l'autodifesa collettiva. Se infatti è consuetudine che un trattato di "amicizia" impegni le parti a non attaccarsi militarmente, in questo caso l'Italia si impegna a non concedere

l'uso delle basi militari presenti sul suo territorio (e dunque anche basi Nato) pure nel caso in cui un altro paese membro dell'Alleanza Atlantica (Spagna, Turchia, Francia...) sia attaccato dalla Libia.

In terzo luogo, l'Italia sancisce una collaborazione formale nella lotta all'immigrazione clandestina, anche attraverso "pattugliamenti congiunti" di navi libiche e italiane nel Mediterraneo, con un paese che ancora non ratifica la Convenzione Onu per i Rifugiati e dove la condizione degli immigrati e dei rifugiati in fuga, ad esempio dal Darfur, è denunciata quotidianamente dalle organizzazioni umanitarie. In questo modo l'Italia collabora nella gestione dell'immigrazione con un regime noto per i maltrattamenti e le torture, senza nessuna garanzia che questo non avvenga anche nei confronti degli immigrati "intercettati" dalle nostre forze armate.

Contro la ratifica del trattato i Parlamentari radicali conducono una dura battaglia parlamentare presentando oltre 6.000 emendamenti; una battaglia che, se non impedisce l'approvazione del Trattato voluta oltre che dalla maggioranza anche dal principale partito dell'opposizione, consente quantomeno di aumentare gli indennizzi agli esuli italiani dalla Libia cui il colonnello Gheddafi, nei decenni scorsi, ha espropriato illegalmente beni e proprietà

Nel febbraio 2011 anche in Libia scoppiano rivolte contro il regime che vengono repressi brutalmente. A seguito di queste violenze il Consiglio di sicurezza dell'Onu adotta due risoluzioni, la 1970 e la 1973 dove si deferisce la Libia alla Corte Penale Internazionale, si impongono sanzioni politiche ed economiche e si delibera l'uso di qualsiasi mezzo, a partire da una *no fly zone* per difendere la popolazione civili. Malgrado al Senato e alla Camera i Radicali presentino risoluzioni che chiedono la sospensione formale del trattato, il governo le rigetta ritenendo che esso sia prima *de facto* e, dopo l'avvio dell'intervento militare degli alleati, *de jure* non più valido, nonostante ciò non sia previsto dalla Convenzione sui trattati. L'Italia viene esclusa dal coordinamento politico delle azioni per bloccare le truppe leali a Gheddafi.

## **16. 8 Anche il Consiglio dei diritti umani dell'Onu denuncia le mancanze dell'Italia**

Il 9 febbraio 2010 ha luogo alle Nazioni Unite di Ginevra, presso il Consiglio Diritti Umani, l'esame dell'Italia nell'ambito della UPR(1). Ben 64 Paesi chiedono di poter intervenire al dibattito, al termine del quale è redatto un Rapporto con un elenco di 92 raccomandazioni. Tra queste, moltissime in materia di adempimento della risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre 1993, sulla costituzione senza ulteriori ritardi di una commissione nazionale indipendente per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi in merito a indipendenza, autorevolezza ed effettività. Grave preoccupazione da parte di numerosi paesi viene espressa anche in merito a libertà dei media, mancata ratifica del protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti inumani o degradanti, manifestazioni di razzismo e xenofobia, inclusi discorsi di incitamento all'odio razziale da parte di politici italiani. Particolare attenzione è posta anche alla promozione e protezione dei minori, unitamente alle tematiche legate alla discriminazione di genere, in particolare nel mercato del lavoro e alla scarsa partecipazione delle donne nella vita politica italiana, nonché alla situazione delle carceri. L'Italia accetta di prendere in considerazione una settantina di raccomandazioni, senza assumere però alcun impegno circa l'introduzione del reato di tortura né tantomeno misure efficaci per affrontare la sovrappopolazione carceraria.

(1) (<http://www.gruppocrc.net/UPR-si-e-concluso-l-esame-dell-Italia>)



## Capitolo 17

### LA PESTE ANTIDEMOCRATICA DILAGA: I COSTI DELLA CASTA E IL CONTAGIO DELLE REGIONI

*Gli effetti della Peste italiana non risparmiano i livelli regionali e locali delle istituzioni, anzi dilagano grazie a una ancor minore possibilità di controllo da parte dell'opinione pubblica su gestioni "amministrative" dissennate, delle quali destra centro e sinistra condividono sostanzialmente le responsabilità politiche.*

Partitocrazia non è più termine sufficiente per descrivere il tipo di Regime in vigore nell'Italia del nuovo millennio. L'esercizio del potere effettivo, dopo che i partiti l'hanno efficacemente sottratto al controllo democratico delle istituzioni rappresentative, si allontana dalla sfera decisionale dei partiti stessi, ormai ridotti a comitati d'affari dilaniati in correnti e svuotati, a opera dei media, della funzione di collegamento con l'opinione pubblica. Il fenomeno non è solo italiano, ma in Italia raggiunge forme parossistiche rispetto a uno dei suoi connotati più degenerativi: non solo il potere, ma anche i soldi, gli stipendi, i profitti della "Casta" (secondo la definizione divenuta titolo di un fortunato best-seller) che vive di politica, privilegi e parastato si moltiplicano a ogni livello istituzionale.

“Il totale degli eletti è di 149.593 (119.046 i soli consiglieri comunali); il totale dei consulenti è di 278.296: il totale generale di 427.889: un esercito di persone, ma secondo Salvi e Villone il vero totale è ancora di molto superiore. Il costo globale di questo esercito è di 1.851.767.958, quasi due miliardi di euro l'anno. Ma questa cifra non include alcune voci molto rilevanti, per le quali non c'è un bilancio pubblico: della Repubblica e del Consiglio dei ministri; i ministri, i vice ministri e i sottosegretari; gli uffici di presidenza di Camera e Senato e delle regioni; e molte altre. Se tutti questi costi fossero conoscibili, la somma finale sarebbe probabilmente fra i 3 e i 4 miliardi di euro, pari cioè all'entità di una pesante legge finanziaria. Tre sono le più elevate voci di costo, in milioni di euro: 188 per i parlamentari (più 12 per i parlamentari europei); 156 per i sindaci e i vice sindaci dei comuni; 124 per i consiglieri regionali. Metà dei costi totali (circa 960 milioni di euro) è assorbita dalla voce "incarichi e consulenze", interni ed esterni alla Pubblica Amministrazione. Le comunità montane sono 357 ed hanno un totale di 12.820 consiglieri. Solo i loro presidenti costano 13.681.583 euro; il costo dei consiglieri - che ricevono un "gettone" variante dai 17 ai 36 euro per riunione - non è noto. Le comunità montane ricevono dallo Stato, per le loro attività, un finanziamento annuale di 800 milioni di euro. I municipi sono 790; i consiglieri 12.541. Il calcolo del loro costo totale è il più difficile, non essendo disponibili dati ufficiali. L'indennità mensile dei presidenti oscilla tra i 2.400 (Venezia) ed i 5.000 (Palermo) euro mensili. Per i consiglieri, gli unici dati resi pubblici riguardano i 427 di Napoli (950 euro al mese) ed i 156 di Catania (1.500 euro al mese). Prendendo come base i compensi meno elevati, si può stimare un costo dell'ordine di 10-15 milioni di euro l'anno, comparabile con quello delle comunità montane. A questo vanno naturalmente aggiunte le spese (correnti e di investimento) sostenute dai municipi. A oggi le province sono 103, ma sono già stati presentati 28 disegni di legge, per lo più bipartisan, per l'istituzione di altrettante nuove province. E poiché la legge attuale prevede che bastano 200.000 abitanti per crearne una nuova, il numero totale delle province potrebbe, almeno sulla carta, arrivare a 280, con la conseguente creazione di altrettante Prefetture e Questure. Il testo unico sugli enti locali del 2000 prevede come

obbligatoria la creazione di municipi per i 42 comuni con più di 100.000 abitanti, ma la consente anche per i 200 comuni con più di 30.000 abitanti”. (Sintesi di Carlo Troilo sui dati riportati da Salvi e Villone in “Il costo della democrazia”, Mondadori 2007).

### 17.1 Lombardia: la sussidiarietà confessionale

In Lombardia è ormai compiuta un’azione di occupazione sociale ed economica e il contemporaneo tentativo di “confessionalizzare” le istituzioni, da parte di molteplici interessi che vedono al centro il movimento ecclesiale di Comunione e Liberazione, in grado di trovare accordi sia con il potere leghista che con le opposizioni ufficiali. Per realizzare questo progetto, la Regione Lombardia fa un uso spregiudicato delle risorse pubbliche, non rispettando in molti casi le normative nazionali o della UE. Nonostante un preciso limite di legge preveda un massimo di due mandati consecutivi, Roberto Formigoni, esponente di punta di Comunione e Liberazione, è presidente della Regione Lombardia ininterrottamente dal 1995.

Il principio al quale Comunione e Liberazione e la sua articolazione imprenditoriale, Compagnia delle Opere, si richiamano per dare un fondamento giuridico al loro metodo di governo, è quello della “sussidiarietà” nella sua versione “orizzontale”, che prevede il sostegno delle istituzioni ai cosiddetti “corpi intermedi”, cioè organizzazioni private con un progetto comune: imprese, scuole private, strutture sanitarie accreditate, associazioni no profit, cooperative, consultori, agenzie eccetera.

La sussidiarietà lombarda è fondata sulla degenerazione anti-liberale di questo metodo. Il privato viene scelto sulla base di criteri arbitrari, assistito, controllato e perfino creato grazie alle nomine, all’assegnazione degli appalti, all’impostazione dei bandi, agli accreditamenti, ai finanziamenti spot, ai contratti, alle convenzioni, in sostanza con la distribuzione della spesa pubblica. Non sono definiti né i risultati da raggiungere anno per anno, né gli standard di qualità cui fare riferimento per migliorare i servizi, né meccanismi di monitoraggio e controllo.

Spesso i “corpi intermedi” si formano o crescono non per libera iniziativa, bensì a seguito di provvedimenti legislativi e di spesa della Regione: ad esempio la costruzione o ristrutturazione di oratori o scuole private, la proliferazione di consultori familiari privati accreditati (solitamente di orientamento confessionale), la creazione di aziende pubbliche o a partecipazione pubblica, di strutture sanitarie accreditate e via dicendo.

Un esempio emblematico è quello della sanità, con un “sistema di privati a controllo pubblico”, dove il controllo non vale a garantire la libera concorrenza, bensì per verificare che siano gli “amici” a prevalere. In Lombardia non si privatizza il pubblico: si statalizza il privato, centralizzandone l’attività.

Di seguito, alcuni esempi di degenerazione tratti da “La Peste lombarda” di V. Federico, G. Myallonnier e L. Peregò (gennaio 2011).

**Il Caso Niguarda.** Dall’indagine ispettiva condotta dal Ministero dell’Economia e delle Finanze tra il 2007 e il 2008 sull’Ospedale Niguarda di Milano emergono irregolarità negli appalti, consulenze immotivate, nomine illegittime, gravi danni patrimoniali alla pubblica amministrazione: più di 100 violazioni e 47 vizi di illegittimità, a partire dalla metà degli anni ’90. Questi i numeri del dossier, che il 28 maggio 2009 portano Roberto Formigoni a dichiarare: “*Ho il dovere di tutelare il buon nome della Regione Lombardia, che è l’unica possibile titolare dei controlli*”. Sotto accusa è in particolare la gestione della costruzione del Nuovo Niguarda, progetto da oltre un miliardo di euro che vede al centro due società a capitale misto

pubblico/privato: la Nec Spa (legata a CL) e la Progeni Spa (area coop rosse). L'indagine ministeriale denuncia un sistema attraverso il quale viene garantito a costruttori amici “*un potere contrattuale enorme, monopolistico e ricattatorio*”<sup>18</sup>. Per il nuovo Niguarda, l'accordo-base del 2001 prevede una spesa totale di 182 milioni, per due terzi a carico dei privati. Nel progetto del 2004 i costi preventivati salgono a 266 milioni. Il dossier ispettivo del 2008, dopo aver esaminato una catena di atti “illegittimi”, conclude che gran parte dei soldi sono usciti dalle casse pubbliche: 50 milioni dalla Regione, ben 96 dallo Stato. I costruttori hanno dovuto anticiparne “meno di 120”, ma anche questo si è rivelato “un investimento senza rischi”, perché l'ospedale li ha già “restituiti ai privati con gli interessi”, per giunta a tassi “superiori al rendimento 2004 dei titoli di Stato trentennali, maggiorato dell'inflazione” (⋯).

**Dopo l'8 per mille, l'8 per cento alla Chiesa.** L'11 marzo 2005 viene approvata in Lombardia la Legge regionale n.12, che obbliga i Comuni a versare l'8 per cento dei proventi degli oneri di urbanizzazione secondaria agli “enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica”. Nel 2006 il Comune di Milano versa più di 3 milioni di euro. Il c.d. “modello lombardo”, anche in questo come in altri casi, è poi esportato in altre regioni<sup>19</sup>.

**L'intervento sui diritti individuali.** La Regione Lombardia interviene in vario modo anche nella sfera dei diritti dell'individuo. L'articolo 117 della Costituzione considera sì la tutela della salute materia di “legislazione concorrente”, ma attribuisce allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. E invece:

1. In occasione del caso di Eluana Englaro, la ragazza rimasta in stato vegetativo permanente per 17 anni, le strutture sanitarie della Regione Lombardia non danno esecuzione a specifiche sentenze del TAR, della Corte d'Appello e della Corte di Cassazione che prevedevano il diritto del padre di sospendere nutrizione e idratazione forzata rispettando le volontà della figlia quando ancora in grado di intendere e di volere.
2. Il Presidente Formigoni interviene con un atto di indirizzo sulla legge 194 del 1978, stabilendo che l'interruzione volontaria di gravidanza non debba essere effettuata oltre la 22<sup>a</sup> settimana +3 giorni e che il certificato per l'IVG dopo i primi 90 giorni (cosiddetto aborto terapeutico) debba essere redatto da almeno 2 medici ginecologi. Questo provvedimento amministrativo regionale viola la legge 194 e viene infatti annullato dal Consiglio di Stato.
3. Un'inchiesta dei Radicali milanesi, fra l'ottobre 2005 e il giugno 2006, per monitorare l'applicazione della legge 194<sup>20</sup> rivela che i ginecologi non “obiettori di coscienza” in Lombardia sono circa il 20% del totale. In alcuni casi è presente un solo medico non obiettore, che garantisce da solo il servizio di IVG per l'intero reparto, arrivando talvolta a effettuare oltre 200 aborti l'anno. In 6 ospedali lombardi il cosiddetto “Movimento per la Vita” dispone di una propria sede.
4. Il 1° maggio 2008 Formigoni annuncia che in Lombardia non si rispetteranno le linee-guida del Governo sulla legge 40 (fecondazione artificiale) che tra l'altro tornano a rendere possibile la diagnosi genetica pre-impianto. Dichiara al Corriere della Sera: “*Diffonderemo a breve una circolare di raccomandazione ai medici per scongiurare i rischi di eugenetica impliciti nelle nuove linee guida del ministro della Salute. (⋯) Le linee guida*

---

<sup>18</sup> Le parti virgolettate sono tratte dal documento finale di “Verifica amministrativo- contabile l'azienda ospedaliera Niguarda Cà Granda Milano”, eseguita dal 13/04/2007 al 06/02/2008 dall'Ispettorato Generale di Finanza

<sup>19</sup> Michele Ainis, “Chiesa padrona”, Garzanti 2009, pag. 21

<sup>20</sup> I dettagli di questa ricerca sono disponibili al sito [www.radicalimilano.it](http://www.radicalimilano.it)

*non sono da considerarsi obbligatorie (...) Consigliere ai medici di limitarsi a fare quello che hanno fatto negli ultimi quattro anni”.*

5. La Regione Lombardia, legiferando in contrasto con la legge 194, con il Regolamento regionale del 6 febbraio 2007 prevede la sepoltura dei feti sotto le 20 settimane. L'articolo 11 stabilisce infatti che essi debbano essere avviati alla cremazione anche senza una richiesta da parte dell'interessata. A seguito di una denuncia dei Radicali, si esprime il pubblico ministero Marco Ghezzi, per il quale: *“il regolamento regionale recentemente introdotto si pone oggettivamente come ostacolo, quantomeno di natura psicologica, all'interruzione volontaria della gravidanza, posto che, prevedendone la sepoltura, tende ad assimilare il prodotto del concepimento a un individuo (···)”*. Lo stesso Pm tuttavia chiede l'archiviazione dell'esposto.

6. La Regione finanzia consultori familiari che non applicano pienamente la legge istitutiva 405 del '75. In Lombardia sono decine e decine i consultori che hanno solo medici obiettori, che quindi non prescrivono la c.d. “pillola del giorno dopo”, non informano sui metodi contraccettivi, non rilasciano la certificazione legale per l'interruzione di gravidanza e non prescrivono neppure la pillola anticoncezionale.

**Lo statuto a “radici cristiane”**. Nel 2008, oltre otto anni dopo la modifica costituzionale che attribuiva alle Regioni una funzione costituente, anche la Lombardia approva un nuovo Statuto regionale. La strategia per arrivare a un nuovo testo statutario è fondata sul compromesso tra le forze maggiori, il PdL il Pd e la Lega. Il nuovo Statuto discrimina, anche culturalmente, una parte rilevante di cittadini lombardi: tutti coloro che non si riconoscono nella visione confessionale e consociativa dei partiti egemoni.

Il richiamo alle cosiddette “radici cristiane” viene associato all'identità etnica e localistica: *“La Lombardia persegue, sulla base delle sue tradizioni cristiane e civili, il riconoscimento e la valorizzazione delle identità storiche, culturali e linguistiche presenti sul territorio”*.

In merito ai rapporti Regione-Chiesa si legge: *“La Regione Lombardia riconosce nella Chiesa cattolica e nelle altre confessioni religiose riconosciute dall'ordinamento, formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo e orienta la sua azione alla cooperazione con queste, per la promozione della dignità umana e il bene della comunità regionale”*. Questo comma, non previsto nella stesura iniziale dello Statuto, passa in Commissione dopo l'audizione dell'Osservatorio Diocesano, che ne cura persino la formulazione letterale.

Anche sull'aborto, il testo iniziale approvato in Commissione non contiene alcun riferimento all'argomento; in sede di audizione, l'Osservatorio Diocesano chiede che sia richiamata la tutela della vita fin dal concepimento. Il testo dello Statuto recita: *“La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, attua tutte le iniziative positive in favore del diritto alla vita in ogni sua fase”*.

Lo Statuto è un manifesto ideologico della “sussidiarietà lombarda”: si afferma espressamente che *“le autonomie funzionali e sociali concorrono alla formazione degli indirizzi generali della politica regionale”*.

Al contempo, i cittadini sono espropriati del diritto al referendum e di qualsiasi strumento di partecipazione e di democrazia diretta. L'asse PdL-PD porta le firme necessarie per un referendum abrogativo di leggi regionali da 90.000 a 300.000; esponenti del PD, in commissione, avevano proposto di portare il numero delle firme addirittura a 700.000. Fino al 1985, le firme da raccogliere secondo il vecchio Statuto erano 20.000. A dispetto della cosiddetta “sussidiarietà

verticale”, anche il numero di Consigli comunali che possono proporre un referendum abrogativo di leggi regionali è aumentato da 50 a 150, mentre le Province necessarie passano da 3 a 4.

Lo Statuto è approvato con il voto favorevole di tutti i gruppi del centro-destra e del PD. La Sinistra Arcobaleno si astiene, vota contro il consigliere dell’Italia dei Valori <sup>(21)</sup>, che annuncia l’intenzione di raccogliere le firme per il referendum confermativo. Tuttavia, nei tre mesi previsti dalla legge, non un solo tavolo di raccolta appare nelle strade di Lombardia. Lo Statuto entra in vigore il 1 settembre 2008.

## 17.2 Lazio: “spoil system” all’amatriciana

**La moltiplicazione delle Commissioni, delle consulenze e delle spese.** Nella primavera 2010, subito dopo una campagna elettorale caratterizzata da una vasta e manifesta serie di illegalità (vedi capitolo 20) l’amministrazione regionale rimane paralizzata. Tutta l’attività legislativa e istituzionale si ferma, in attesa dapprima della formazione della Giunta, poi della convocazione del Consiglio (il primo si è tenuto il 12 maggio 2010, un mese e mezzo dopo le elezioni per poi restare non convocato per altri due mesi). Poi ancora si aspetta la costituzione delle Commissioni consiliari e delle relative presidenze; quindi il cambio di alcuni assessori in Giunta; poi le deleghe assessorili e così via.

I primi sei mesi di presidenza di Renata Polverini sono un continuo dilatarsi dei tempi. La prima seduta della commissione Affari Costituzionali e Statutari si svolge solo il 3 agosto. Il Presidente stesso della Commissione esprime sconcerto per il fatto che l’Ufficio di presidenza del consiglio non abbia proceduto, fino al giorno prima, all’assegnazione per competenza di alcun atto. Solo dopo la convocazione della Commissione pervengono gli atti relativi all’istituzione di altre 5 commissioni.

Il Consiglio risulta articolato in ben 16 commissioni (più un comitato di controllo contabile), cioè il doppio della Regione Lombardia, più di quante ve ne siano alla Camera dei Deputati. Come se tutto ciò non bastasse, a dicembre 2010 vengono istituite 4 nuove commissioni consiliari, che portano il totale a 20: venti commissioni (oltre al comitato già richiamato) per 70 consiglieri. Le 4 nuove hanno per oggetto i seguenti temi: lotta all’usura, sicurezza sul lavoro, federalismo fiscale, “Olimpiadi 2020” (della cui candidatura non vi è alcuna certezza). Tutte materie che potrebbero essere assorbite dalle commissioni preesistenti. Tutte le commissioni contano un presidente, due vicepresidenti e un segretario, oltre naturalmente al personale impiegato. Il provvedimento viene adottato all’unanimità dalla Commissione Bilancio, dove i Radicali sono assenti.

A fronte di queste 20 commissioni, spicca una fondamentale mancanza istituzionale: il “Comitato di garanzia statutaria”, previsto dall’articolo 68 dello Statuto per un controllo preventivo di compatibilità fra le leggi regionali e lo Statuto stesso, oltre che per altre importanti procedure democratiche, non è mai stato costituito. Dovrebbe rappresentare una specie di “Suprema Corte” regionale, invece non esiste.

È invece rapida l’attivazione di contratti per consulenze esterne: in data 3 novembre 2010, il dato totale delle consulenze attivate dalla giunta Presieduta da Renata Polverini arriva a 1.675.225,30 euro (fonte Il Messaggero).

---

<sup>21</sup> 61 voti favorevoli, un non partecipante al voto (il consigliere dell’Italia dei Valori Stefano Zamponi) e 9 astenuti (Sinistra Arcobaleno, il consigliere indipendente del PD Battista Bonfanti e Silvia Ferretto, eletta in AN e poi passata al gruppo misto).

La giunta di centrodestra ha però buon gioco nel rimproverare alla precedente giunta di centrosinistra sprechi e regalie elettorali di ordini di grandezza equivalenti. È lo stesso Assessore al Bilancio Cetica che, dal resoconto stenografico d'aula del 20 dicembre 2010, così si rivolge ai colleghi della precedente amministrazione: *“ Voi ci avete lasciato in una situazione in cui vi siete anche presi la libertà di immaginare di utilizzare uno strumento come quello dell'accollo, che vi ha consentito di farvi anticipare un miliardo dal tesoriere del Patto di stabilità del 2010, cioè quello che avrebbe dovuto largamente gestire la nuova Amministrazione, e di farci tutti i pagamenti che avete voluto. E se andate a vedere i pagamenti che avete fatto, perché me le sono fatte stampare le serie dei pagamenti, voi scoprite che avete speso un miliardo in più nel mese di febbraio rispetto a febbraio 2009 e 500 milioni in più nel mese di marzo rispetto al mese di marzo 2009”*.

Intanto il Comitato di controllo contabile (la “diciassettesima” commissione), che è previsto dall'articolo 70 dello Statuto con il compito di riferire al Consiglio regionale sulla gestione del patrimonio immobiliare della Regione, sul rispetto del bilancio di previsione, sull'adeguatezza e completezza della documentazione contabile, sulla regolarità degli adempimenti fiscali e sul rendiconto generale, è impossibilitato a operare, perché la Struttura amministrativa di supporto ha vacante il ruolo del dirigente responsabile, fondamentale per il regolare funzionamento. Nell'ultima sessione di Bilancio, che ha visto l'approvazione dei consuntivi per l'esercizio 2009 e dei preventivi per il 2011, non erano allegate le relazioni di tale Comitato, pur essendo previste per legge come elemento essenziale.

**L'ottavo colle di Roma: la discarica di Malagrotta.** La discarica di Malagrotta è la più grande d'Europa, le tonnellate di rifiuti scaricati ogni giorno oscillano tra le 4.500 e le 5.000. Il Colari (Consorzio laziale rifiuti) di Manlio Cerroni gestisce questo enorme terreno da più di 20 anni e vi arrivano rifiuti da Roma, Ciampino, Fiumicino e dalla Città del Vaticano. Nella discarica sono presenti due linee di gassificazione, la cui costruzione è stata decisa dalle ordinanze del 2005 firmate dall'allora Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti del Lazio Verzaschi.

Il 24 giugno 2008 finisce il commissariamento della Regione Lazio sui rifiuti. Durava dal 1999. Avrebbe dovuto durare solo i dodici mesi necessari per stilare un piano – invece ci sono voluti nove anni. Per legge entro il 2003 la raccolta differenziata avrebbe dovuto raggiungere il 35% e per centrare questo obiettivo sono stanziati 64 milioni di euro. Gli ultimi dati ufficiali, che risalgono al 2008, dicono che non si supera il 20%.

Negli ultimi dieci anni questa percentuale è rimasta abbastanza costante. La stragrande maggioranza dei rifiuti solidi urbani viene conferita in discarica. E' bene ricordare che la direttiva 31/1999 dell'Unione Europea stabilisce: “in discarica possono entrare solo rifiuti pre-trattati cioè quelli depurati dalla raccolta differenziata”. In Italia la direttiva comunitaria viene recepita solo con il decreto 13 gennaio 2003 n.26, applicato con un decreto del 3 agosto 2005. Tuttavia, dal 2005 a oggi le discariche continuano a ricevere rifiuti indifferenziati non trattati, per via di proroghe annuali generalmente contenute nelle leggi finanziarie. Oggi il sistema deve tener conto del piano di riduzione dei rifiuti biodegradabili in discarica. A Malagrotta si conferisce circa l'ottanta per cento dei rifiuti prodotti a Roma che, per la stragrande maggioranza, non sono trattati, contro le direttive europee e contro la legislazione nazionale.

La Regione Lazio deve avviare urgentemente lo “studio di sicurezza dell'area vasta” che il Campidoglio richiede alla Regione nel 2003 – e poi di nuovo nel 2004 – per poter arrivare a una valutazione complessiva dei diversi impatti ambientali che si concentrano nella cosiddetta “area del quadrante ovest”, sulla quale grava una molteplicità caotica di impianti. . Il comune di Roma, da parte sua, dovrebbe attuare immediatamente l'ordinanza “Discarica di Malagrotta:

adozione di misure urgenti a tutela dell'incolumità pubblica" sottoscritta il 12 novembre 2010. Tale atto è firmato dal Sindaco per avviare entro un mese i controlli in quell'area, quindi anche il termine ultimativo per l'inizio dei lavori di contenimento dell'inquinamento è scaduto. Alla fine di tale ordinanza si legge: "In caso di inottemperanza all'avvio dei lavori entro e non oltre 30 giorni, si provvederà d'ufficio e in danno con recupero delle spese a carico della società destinataria del presente provvedimento, nonché alla denuncia all'Autorità Giudiziaria ai sensi dell'art. 650 del Codice Penale". Ma fino a oggi non è successo nulla: niente lavori e nessuna denuncia all'autorità giudiziaria.

La vicenda di Malagrotta si inserisce in un contesto di illegalità di dimensioni europee. Con la Sentenza del 14/06/07, la Corte di Giustizia Europea ha condannato l'Italia per violazione della direttiva 91/156/CEE. È stata, infatti, ritenuta fondata la censura della Commissione Europea in merito alla mancata elaborazione del piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, essendosi ritenuto che il piano approvato *"non ha un grado di precisione sufficiente per assicurare la piena efficacia della direttiva 75/442" e non consente di "individuare i luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda i rifiuti pericolosi"*. A fronte della condanna europea, l'Assessore regionale Di Paolo, per tentare di fermare la procedura d'infrazione, ha presentato all'Unione Europea due piani. Il primo parla del raggiungimento di un fantasioso 60% di raccolta differenziata entro il 2011. Il secondo definito "scenario di controllo" prevede che, entro il 2014, dovranno essere costruiti nuovi impianti di termovalorizzazione (senza dire dove) e nuovi impianti di trattamento meccanico biologico, senza far cenno di dove andranno a finire i rifiuti dal 2011 fino alla fine del 2014. In realtà la Regione prevede che i rifiuti saranno conferiti a Malagrotta, ma tale sito non può essere inserito nel piano dei rifiuti in considerazione del fatto che la discarica più grande d'Europa viola la direttiva 75/442/CEE, art. 4 e la direttiva 1999/31/CE.

### **17.3 La Basilicata: veleni politici e industriali**

In materia di reati ambientali, se rapportiamo i reati alla popolazione residente, la Basilicata si colloca al terzo posto in Italia, subito dopo la Calabria e la Sardegna; ma se consideriamo le infrazioni relative alla normativa penale sui rifiuti, la Basilicata, considerando il rapporto reati abitanti, si colloca al primo posto, sopravanzando Calabria e Campania. Con la sua densità abitativa (59 abitanti per km quadrato) la Lucania è un luogo ideale per lo smaltimento di rifiuti tossici e pericolosi. In uno studio redatto da alcuni medici dell'istituto superiore di sanità, in collaborazione con l'Istituto Tumori di Milano, si afferma che in Basilicata l'incidenza delle malattie tumorali cresce come in nessun'altra parte d'Italia. Il paradosso lucano sta nel fatto che chi nega giustizia, legalità, Stato di diritto e democrazia, producendo avvelenamenti e saccheggiando il territorio, seguita a operare in tutta tranquillità; mentre chi racconta e denuncia questo stato di cose vive nell'inquietudine.

Proprio come in Campania, il disastro ambientale lucano è frutto dello scontro tra i due monopoli che hanno letteralmente sabotato negli anni la raccolta differenziata: quello "arcaico" dei clan delle discariche, che da sempre inquinano terreni, e quello "tecnologico" delle lobby degli inceneritori, che eliminano le discariche, ma inquinano l'aria con micidiali emissioni, furani e polveri sottili. La Basilicata è la regione italiana che fa registrare il più basso tasso di produzione procapite di rifiuti. Eppure, la piccola Basilicata in materia di trattamento dei rifiuti indossa una maglia nera: produce poca spazzatura, ma è al terzultimo posto per quanto riguarda la raccolta differenziata, con una percentuale di poco superiore al 9 per cento. Perché una

regione come la Basilicata, scarsamente popolata e con una densità abitativa di 59 abitanti per km quadrato, non è riuscita in tanti anni a innescare un ciclo dei rifiuti virtuoso? Chi guadagna con la costruzione e la gestione delle discariche, con gli inceneritori e il trasporto dell'immondizia e con inceneritori camuffati da centrali a biomassa?

L'inceneritore Fenice Edf, ubicato a San Nicola di Melfi, dal 2000 tratta oltre 65000 tonnellate di rifiuti urbani ed industriali. Fenice-Edf si traduce in Basilicata con inquinamento delle falde acquifere. Infatti, nel 2010 da almeno due anni e mezzo l'inceneritore inquina la falda acquifera del fiume Ofanto con mercurio e alifati clorurati cancerogeni. La vicenda Fenice potrebbe essere sintetizzata con le dichiarazioni rese alla stampa, il 20 ottobre del 2009, dal Direttore dell'Agenzia regionale per l'ambiente Vincenzo Sigillito: *“L'Arpab non era tenuta ad informare le istituzioni entro tempi determinati, rispetto all'inquinamento provocato da Fenice. Se l'avessimo detto prima a cosa sarebbe servito? A creare allarmismo?”*.

L'Arpab, come accertato da un'inchiesta sul campo condotta dall'Associazione Radicali Lucani, era a conoscenza fin dal gennaio 2008 di un inquinamento in atto della falda acquifera, con presenza di mercurio anche 140 volte superiore ai limiti previsti dalla legge. L'Arpab per 15 mesi ha negato al Sindaco di Melfi e ai cittadini il diritto a poter conoscere i dati dei monitoraggi effettuati. Chi ha il compito istituzionale di tutelare l'ambiente e la salute non conosce la Convenzione Aarhus che obbliga la pubblicità dei dati ambientali, ratificata dall'Italia con la legge 108/01, e nemmeno le leggi dello Stato.

La rete fognaria e di depurazione della Basilicata è in condizioni critiche. Nel dossier “Mare Monstrum 2009”, redatto da Legambiente, si parla di “allerta” per quanto riguarda la condizione delle foci dei fiumi Agri e Basento, che vengono indicate come fortemente inquinate. Nel dossier è dato leggere: *“Per la Basilicata dati fortemente negativi sono stati registrati alle foci dei fiumi. Una situazione che non stupisce, considerando che la rete di depurazione regionale arriva a coprire solo il 74% del territorio, lasciando la Basilicata al quart'ultimo posto nella classifica delle regioni italiane per capacità di servizi di depurazione e fognatura”*. Va aggiunto che ci sono seri dubbi sul funzionamento della rete di depurazione. Non pochi paesi lucani hanno reti fognarie che scaricano a cielo aperto.

In Basilicata c'è il più grande giacimento petrolifero in Terraferma d'Europa. Solo il potenziale stimato del giacimento di idrocarburi della Val D'Agri, dove opera l'Eni, è di oltre 900 milioni di barili (in Val d'Agri si estrae l'80 per cento del petrolio italiano). Il problema è che la Val d'Agri non è un deserto e le estrazioni vengono effettuate in una zona ricca di sorgenti, boschi e instabile per frane. Oltre il 70 per cento del territorio lucano è gravato da permessi di ricerca e concessioni. In Val d'Agri, da oltre dieci anni, è assente una rete di monitoraggio che rilevi in continuo tutti gli inquinanti (ivi compresi IPA, COV, Benzene, H2S Idrogeno Solforato), come previsto dagli accordi Eni-Regione. Il 1 luglio 2010, il consiglio comunale di Marsicovetere ha dato il via libera all'Eni per la realizzazione del pozzo “Alli 2 or”. L'installazione petrolifera nascerà a meno di 500 metri dall'ospedale e a ridosso del centro abitato. L'Eni verserà nelle casse del Comune della Val D'Agri 1 milione di euro all'anno.

La Lucania ospita sul suo territorio due Siti di bonifica di interesse nazionale: Il sito dell'area industriale della Val Basento e il sito dell'area industriale di Tito Scalo. Il sito dell'area industriale della Val Basento è individuato quale sito di interesse nazionale con l'art. 14 della legge 31 luglio 2002 n.179. Successivamente, con il D.M. 26 febbraio 2003, è definito il perimetro del sito che comprende sei comuni del materano: Ferrandina, Pisticci, Grottole, Miglionico, Pomarico, Saladra. La perimetrazione avrebbe dovuto essere il primo passo per arrivare alla bonifica di un'area devastata dai veleni; invece, come nel caso di Tito, è solo

l'inizio di un interminabile susseguirsi di Conferenze di servizi tenutesi presso la sede del Ministero dell'Ambiente.

Tito è un piccolo centro alle porte del capoluogo di regione, un piccolo comune satellite della città di Potenza. A Tito scalo si trova l'altro Sito di bonifica d'interesse nazionale della Basilicata. Anche a Tito, come in Val Basento, manca sia l'interesse che la bonifica. A Tito scalo c'è una sorta di "nave" di cui da almeno 20 anni tutti sono a conoscenza: la cosiddetta vasca fosfogessi, ubicata nell'area ex-Liquichimica, dove sono stoccate migliaia di tonnellate di fanghi industriali e, a detta del sindaco di Tito, Pasquale Scavone, anche fanghi di perforazione provenienti dalle estrazioni petrolifere. A Tito dal 2005 permane un'ordinanza che vieta l'uso dell'acqua per una distanza di oltre 150 metri rispetto ai perimetri stabiliti dalla burocrazia.

## Capitolo 18

### LA NEGAZIONE DEL DIRITTO ALLA CONOSCENZA

*L'avvento della Repubblica per lungo tempo non produce mutamenti nella disciplina della radiodiffusione voluta dal regime fascista, imperniata sulla riserva allo Stato dell'attività radiotelevisiva e sul controllo politico circa l'assetto societario ed i contenuti dei programmi. Nell'Italia repubblicana, il controllo del consenso e del dissenso continua a essere assicurato principalmente attraverso il controllo del mezzo radiotelevisivo, in continuità con l'uso che il fascismo fece della radio e del cinema.*

#### 18.1 Dall'Eiar a Raiset

Una immutabilità segnata persino dalla continuità giuridica, oltre che delle strutture e del personale giornalistico, della concessionaria unica Rai rispetto all'Eiar, l'Ente italiano per le audizioni radiofoniche cui il fascismo ha riservato l'attività radiofonica.

Occorre aspettare il 1974 per vedere cancellato, sia pure parzialmente, il monopolio statale delle trasmissioni radiotelevisive, in virtù di due sentenze della Corte costituzionale che aprono il settore alle televisioni estere e a quelle via cavo. E' lo stesso Presidente della Corte costituzionale, Francesco Paolo Bonifacio, in un articolo pubblicato sul Corriere della sera a due mesi dalla cessazione della sua funzione, a dare atto al Partito Radicale di aver contribuito – attraverso la mobilitazione popolare intorno alla petizione contro il decreto Togni, che smantella i ripetitori delle tv estere, e alla raccolta firme per un referendum abrogativo delle norme del Codice postale che vietano le tv via cavo, purché si limitino all'ambito locale - a creare le condizioni che spingono la Corte a passare dal “monopolio pubblico” al “servizio pubblico” dell'informazione.

Comincia così il periodo delle radio libere in tutta Italia e, quasi subito, la comparsa anche delle prime televisioni private. L'entrata in scena di alcuni editori (Rusconi, Rizzoli, Mondadori) proietta le televisioni oltre la dimensione locale.

La sentenza della Corte, dal valore dirompente ma transitorio, mette in moto un processo che occorre però regolare per legge. Gli orfani del monopolio Rai (i sindacati dei giornalisti radiotelevisivi, molti intellettuali di sinistra, i partiti di opposizione, una parte consistente della Dc che ha controllato fino ad allora il servizio pubblico) impediscono che questa legge si faccia, adottando un atteggiamento di boicottaggio e di difesa degli equilibri esistenti.

A beneficiare più di tutti dell'assenza di una nuova regolamentazione del sistema televisivo, mentre contemporaneamente aggira la normativa esistente, è Silvio Berlusconi. La posizione di monopolio della Fininvest nel settore privato viene dapprima consentita di fatto, quindi ratificata a più riprese dalla partitocrazia: prima con il baratto del 1985, del quale si rende protagonista anche il Pci (che ottiene il controllo di Rai 3 in cambio del salvataggio alle reti di Berlusconi) poi a più riprese, con le leggi “Mammì” (1990), “Maccanico” (1997), “Gasparri” (2003). Di pari passo anche la Rai viene occupata dai partiti e “privatizzata” a loro uso e consumo, attraverso la lottizzazione

Una convergenza di interessi che prosegue fino a oggi, nonostante la spinta a favore della concorrenza proveniente dall'Unione europea. Il 15 giugno 2002 il Parlamento europeo ha approvato una mozione nella quale esprime preoccupazione “per la situazione in Italia, dove la gran parte dei media e del mercato della pubblicità è controllato in forme diverse dalla stessa

persona”, situazione che “potrebbe costituire una grave violazione dei diritti fondamentali a norma dell’articolo 7 del Trattato dell’Unione europea modificato dal Trattato di Nizza”. A ciò si aggiungono le reiterate sentenze della Corte costituzionale, di cui il caso “Europa 7” – emittente privata titolare di concessione ma priva di frequenze perché occupate illegalmente da una delle tre emittenti Mediaset – è significativa del mantenimento *contra legem* da parte della Rai di tre reti e della raccolta pubblicitaria. Nel gennaio 2008 la Corte di Giustizia dà ragione ad Europa 7, sentenziando che il regime delle frequenze in Italia è “contrario al diritto comunitario”.

In tal modo, il tanto declamato pluralismo della comunicazione – pubblica e privata – finisce per rispecchiare il “pluralismo” interno al sistema dei partiti, affidando alla mediazione dei loro apparati burocratici finanziati dallo Stato la gestione della comunicazione.

## 18.2 L’informazione politica fuorilegge

Nel primo periodo della Repubblica non esiste regola che disciplini l’informazione e la propaganda politica attraverso il mezzo radiotelevisivo.

A parte l’immediato dopoguerra, quando la radio pubblica è caratterizzata da un dibattito politico vivace, , ben presto la rottura dei governi del Comitato di Liberazione Nazionale riporta l’informazione politica sotto il rigido controllo del Governo

La situazione, nonostante l’entrata in scena della televisione a metà degli anni ‘50, si protrae fino al 1963 quando, a seguito di una sentenza della Corte costituzionale del 1960, i partiti di opposizione riescono a ottenere vere e proprie tribune elettorali, con dibattiti e conferenze stampa trasmesse dalla Rai dalle quali però sono escluse le forze politiche non rappresentate in Parlamento. Nel 1968 e nel 1972 il Partito radicale denuncia l’illegalità delle elezioni politiche, decidendo di non presentare propri candidati e di invitare gli elettori a votare scheda bianca; in pochi anni si ottiene, attraverso iniziative nonviolente e giudiziarie, una serie di riforme: l’accesso alle tribune politiche dei partiti non rappresentati in Parlamento; la garanzia dell’*equal time* per tutti i competitori elettorali; il sorteggio dell’ordine di intervento; l’accesso alle tribune dei rappresentanti dei Comitati promotori dei referendum. Grazie ancora una volta a uno sciopero della fame e della sete di Marco Pannella, alle elezioni politiche del 1976 viene riconosciuto per la prima volta il principio della “riparazione” per soggetti politici cui è stato illegittimamente impedito l’accesso.<sup>22</sup>

Da quel momento, la Rai e la Commissione parlamentare di vigilanza pongono in essere un’opera di smantellamento delle tribune, spostandole in fasce orarie di scarso ascolto, riducendone il tempo complessivo e adottando *format* che sterilizzano le tribune rendendole prive di interesse.

In breve tempo le tribune televisive passano da un ascolto medio di 19 milioni di telespettatori nel 1976 al milione e mezzo del 1986, ulteriormente dimezzatosi nel corso degli anni.

Contemporaneamente, dinanzi all’importanza assunta dalle consultazioni referendarie, gli spazi di accesso sono contratti, negando la peculiarità del Comitato promotore e diluendone la presenza con l’ammissione paritaria di decine di altri soggetti, tra partiti e comitati, ivi inclusi gli astensionisti.

---

<sup>22</sup> Il Direttore generale della Rai Michele Principe programma una trasmissione di un’ora e un quarto interamente dedicata al Partito radicale, alla quale partecipano lo stesso Pannella, Gianfranco Spadaccia e Adele Faccio.

Ottenuta la sostanziale eliminazione della possibilità per i cittadini di conoscere il dibattito politico secondo regole democratiche<sup>23</sup>, a partire dalla seconda metà degli anni '80 si verifica lo spostamento della comunicazione politica nei programmi di intrattenimento, sottratti a qualsiasi vincolo regolamentare e controllati nelle conduzioni, così come i telegiornali, dalla lottizzazione partitocratica della Rai. Quando il legislatore completa il vuoto di regole per i programmi di informazione, l'applicazione della legge viene demandata a organismi di garanzia privi di adeguati poteri cogenti e comunque incapaci di assolvere le loro funzioni.

Alle elezioni del 2000, a seguito di una denuncia della Lista Bonino, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con la storica delibera n. 70/00/CSP riconosce che Porta a Porta – il principale talk show politico – durante la campagna elettorale è un programma di comunicazione politica mascherato da informazione e che pertanto favorisce arbitrariamente alcuni partiti<sup>24</sup>. Immediatamente, con i successivi regolamenti, la Commissione parlamentare di vigilanza interviene – in contrasto alla lettera della legge 28/2000 e potendo contare sull'inappellabilità dei propri atti affermata dalla giurisprudenza amministrativa – per “legalizzare” i comportamenti in precedenza considerati una violazione della *par condicio*.

Gli anni seguenti sono segnati dalla costante violazione della legge 28/2000<sup>25</sup>, in primo luogo attraverso regolamenti di attuazione volti a limitare l'accesso alla televisione dei soggetti politici alternativi alle due coalizioni principali. Dal 2000 a oggi non v'è competizione elettorale o referendaria senza che l'Autorità garante accerti ugualmente gravi violazioni della *par condicio* da parte dei programmi Rai e Mediaset. In questo contesto, nel 2000 vengono vietati gli spot televisivi, cioè l'unico strumento che si è rivelato efficace per il successo di forze politiche alternative, altrimenti non conoscibili dagli elettori.<sup>26</sup> La violazione delle regole che disciplinano il sistema radiotelevisivo è possibile grazie all'impunità assicurata dal rifiuto dell'esercizio dell'attività giurisdizionale contro chi ha realizzato veri e propri attentati ai diritti politici dei cittadini. Le iniziative giudiziarie in tal senso, avviate dal Centro Calamandrei e dai Radicali, registrano infatti la costante elusione dell'intervento della magistratura, così come quelle intraprese sul fronte della tutela dell'onore, della reputazione e dell'identità personale.

### 18.3 Le questioni popolari cancellate dall'agenda

La negazione del dibattito politico e culturale su temi che possano mettere in difficoltà i poteri dominanti si ottiene attraverso il controllo dell'agenda televisiva. Da subito, ad esempio, viene sostanzialmente esclusa l'informazione sull'attività di organi costituzionali come la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura. Sono accuratamente sottratte alla conoscenza vicende quali i poteri del Presidente della Repubblica, l'assenza di plenum della Corte costituzionale e dello stesso Parlamento.

---

<sup>23</sup> Ancora una volta denunciata dal Partito radicale, che nel 1983 presenta le proprie liste alle elezioni “quale strumento tecnico-politico” per potere informare della illegalità della prova elettorale ma invitando i cittadini a votare scheda nulla, scheda bianca o ad astenersi.

<sup>24</sup> Peraltro l'unico modo per giustificare la marginalizzazione della lista Bonino, che alle elezioni europee del 1999 raccoglie l'8,5% dei consensi.

<sup>25</sup> Legge che contiene la prima disciplina organica dell'informazione e della comunicazione politica

<sup>26</sup> Il divieto di spot elettorali è introdotto nel febbraio del 2000, nonostante il loro uso massiccio sia iniziato sin dai primi anni '80, in particolare sulle reti di Silvio Berlusconi che poi ne fa un largo uso personale dal 1994. Alle elezioni europee del 1999 la Lista Bonino ha raggiunto il clamoroso risultato dell'8,5% anche a seguito dell'investimento di decine di miliardi di lire per acquistare una campagna di spot che sostituisce l'informazione negata.

Sulle grandi questioni della politica italiana ed internazionale, sui temi popolari che toccano il vissuto dei singoli, mai è consentito un vero confronto. Dal divorzio all'aborto, dal finanziamento pubblico dei partiti alla giustizia, dal debito pubblico ai codici penali, dalla legislazione sindacale a quella sul lavoro, dalla fame nel mondo ai diritti umani, gli italiani non beneficiano mai di un serio confronto tra proposte alternative, oltre che di una informazione completa e imparziale. Si spiega così anche l'accanimento antireferendario, che vede la Rai in prima fila nel tentativo - riuscito - di sabotare alla radice lo strumento costituzionale di democrazia diretta.<sup>27</sup>

Grazie al Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva (creato nel 1981 dal Gruppo parlamentare radicale per supplire alla mancanza di un servizio di monitoraggio pubblico dei programmi televisivi) sin dai primi anni '80 sono prodotti studi statistici, incontestati, che dimostrano l'utilizzo politico della televisione.

Il primo Libro bianco del Centro d'ascolto analizza i radio e telegiornali Rai sotto il profilo dello spazio dato ai diversi argomenti al centro dell'agenda politica e istituzionale di quegli anni: i temi della fame nel mondo e del finanziamento pubblico dei partiti appaiono marginali rispetto allo spazio dedicato ad avvenimenti strettamente di partito come la Festa dell'amicizia e il Festival dell'Unità. Alla fame nel mondo l'informazione Rai dedica un totale di 33 minuti, mentre al finanziamento pubblico dei partiti è riservato poco più di un minuto, contro i 56 minuti dedicati al Festival dell'Unità e l'ora e 48 minuti alla Festa dell'amicizia. In pratica, l'informazione privilegia non la notizia, ma il partito.

Pochi anni dopo, nel 1984, un secondo Libro bianco analizza il periodo di 9 mesi in cui si svolge il processo nei confronti di Enzo Tortora, il presentatore che sceglie di fare del suo caso un'occasione affinché il paese affronti uno dei suoi problemi più endemici, la mala giustizia, e per questo è eletto al Parlamento europeo, da cui si dimette per poter essere processato senza l'immunità parlamentare. I dati mostrano come in quei nove mesi Tortora sia stato intervistato una sola volta dal Tg1, per 38 secondi, in occasione della sua deposizione in un aula di tribunale, e analogo trattamento viene tenuto dalla Rai nei confronti degli esponenti del Partito che sta combattendo la sua battaglia. Pochi anni dopo, in occasione del referendum radicale per una "giustizia giusta", il popolo italiano mostra di avere in grande considerazione la questione, votando in massa per il "Sì".

Il tema giustizia è di fatto sempre cancellato dall'informazione e dall'approfondimento politico della concessionaria di servizio pubblico anche nei decenni successivi, nonostante l'inefficienza dei nostri tribunali e l'incredibile numero di condanne internazionali subite dall'Italia per la lunghezza dei processi.

Stesso trattamento è riservato ai grandi successi italiani di politica internazionale degli ultimi 15 anni: sull'istituzione del Tribunale internazionale contro i crimini di guerra e contro l'umanità così come sull'approvazione all'Onu della moratoria delle esecuzioni capitali (che vedono l'Italia giocare un ruolo determinante), gli italiani hanno potuto a malapena apprendere la notizia<sup>28</sup>. Anche quando il Parlamento italiano si esprime con decisioni importanti e uniche nel panorama

---

<sup>27</sup> Un caso di clamorosa e manifesta illegalità avviene nel 2000, in occasione del referendum sul titolo V della Costituzione, primo caso di votazione su un referendum costituzionale della vita repubblicana. A fronte di una maggiore necessità di informazione e approfondimento politico, dovuta sia alla novità della consultazione referendaria sia dall'importanza della votazione, la Rai non trasmette alcuna comunicazione né informazione politica, giustificandosi con l'assenza del regolamento della Commissione parlamentare di vigilanza.

<sup>28</sup> Nel caso della moratoria universale nel 2007 la Commissione parlamentare di vigilanza adotta anche una risoluzione nei confronti della Rai affinché programmi spazi di informazione e approfondimento, risoluzione non rispettata.

mondiale – ad esempio in occasione del tentativo nel 2002 di scongiurare la guerra in Iraq attraverso una seria trattativa per l’esilio di Saddam Hussein – il blocco Raiset sottrae letteralmente ogni possibilità di conoscenza agli italiani e, di conseguenza, svuota la forza di quelle proposte istituzionali e politiche.

Nel 2001, quando Luca Coscioni – un ricercatore universitario colpito dalla sclerosi laterale amiotrofica – diviene dirigente radicale e capolista alle elezioni politiche per dare corpo e parola all’idea di laicità della ricerca scientifica e delle istituzioni, 50 premi Nobel (tra cui il fisico inglese Stephen Hawking e lo scrittore José Saramago) e oltre 500 scienziati di tutto il mondo sottoscrivono un appello a sostegno della sua candidatura. Pur in presenza di uno sciopero della sete di Emma Bonino, dell’autoriduzione dei farmaci dello stesso Coscioni e di interventi pubblici del Presidente della Repubblica Ciampi e del Presidente del Consiglio Giuliano Amato, i temi della ricerca scientifica, del rapporto tra Stato ed individuo in materia di vita e di morte, sono completamente esclusi dai palinsesti televisivi di informazione e di approfondimento, salvo essere trattati a senso unico e contrario pochi giorni prima del voto su Rai 1, con 14 milioni di ascolto, nella trasmissione di Adriano Celentano, senza diritto di replica.

Negli anni successivi, a dispetto delle dichiarazioni dei due principali candidati premier di allora, Berlusconi e Rutelli, che giudicano tali argomenti estranei al confronto politico perché afferenti alle coscienze, proprio quei temi saranno oggetto di importanti atti legislativi e di governo.

In assenza di confronti televisivi, viene prima approvata la legge 40/2004 che vieta la ricerca scientifica sulle cellule staminali embrionali e limita fortemente la fecondazione assistita, poi sabotati i referendum abrogativi assicurando il mancato raggiungimento del quorum.

Una situazione analoga si ripete con la vicenda di Piergiorgio Welby, altro dirigente radicale affetto da distrofia muscolare e militante per la legalizzazione del testamento biologico e dell’eutanasia. Dopo che nell’inverno del 2006 la drammatica lotta di Welby per una morte degna “buca” la cortina di silenzio eretta dalle televisioni, gli italiani vengono letteralmente bombardati per due anni da messaggi di contenuto proibizionista, diffusi principalmente dalla Rai. Nello stesso periodo la concessionaria pubblica riserva agli interventi del Papa e delle gerarchie vaticane, nell’informazione e nei programmi di intrattenimento, spazi di presenza superiori a quelli dei partiti sommati insieme. Quando poi nel 2009 giunge a compimento un’altra storia che coinvolge gli italiani, quella di Eluana Englaro, tenuta in stato vegetativo permanente da 17 anni nonostante la volontà contraria precedentemente espressa, telegiornali e programmi di approfondimento di Rai e Mediaset si mobilitano al fine di preparare il terreno al decreto legge del Governo che impedisca al papà di Eluana l’esercizio del diritto della figlia a rifiutare le terapie riconosciuto dall’articolo 32 della Costituzione e da una sentenza della Cassazione.

Un altro studio del Centro d’ascolto, effettuato dopo le elezioni politiche del 2008, mostra le modalità con cui la questione “sicurezza” – nonostante i dati del Ministero dell’Interno certifichino una generale riduzione dei reati – diventi una delle principali questioni elettorali in conseguenza di una sovra-rappresentazione televisiva, nei due anni precedenti il voto, delle notizie di cronaca nera e giudiziaria. Nei telegiornali il tempo di esposizione di tali eventi è raddoppiato dal 10,4% del 2003 al 23,7% del 2007, divenendo spesso la notizia di apertura oltre che l’argomento maggiormente trattato dalle testate giornalistiche. Rarissimi invece sono i casi in cui la notizia riguarda in termini positivi la riabilitazione di detenuti o un’immagine positiva dell’immigrato.

#### **18.4 Il giornalismo d’ordine: l’Ordine dei giornalisti**

L'asservimento dei mezzi di comunicazione si è da subito legato alla limitazione della libertà di espressione, sancito dall'articolo 21 della Costituzione, con l'istituzione nel 1963 dell'Ordine dei giornalisti e con il vincolo per ogni pubblicazione dell'iscrizione all'Albo dei giornalisti del direttore responsabile. Una norma che ha origine nel periodo fascista e non trova eguali negli Stati democratici, sottoposta a referendum nel '97 per iniziativa dei Radicali, dopo che gli stessi avevano tentato di vanificarne gli effetti offrendosi come direttori responsabili delle principali testate dei movimenti extraparlamentari. La maggioranza dei votanti si esprime per l'abrogazione dell'Ordine dei giornalisti, ma il quorum non è raggiunto.

### **18.5 L'imposizione di protagonisti e antagonisti di Regime**

La manipolazione della conoscenza si perfeziona con l'imposizione mediatica dei protagonisti e degli antagonisti della vita politica. La perimetrazione degli attori politici protagonisti - di volta in volta Dc e Pci, Polo e Ulivo, Pdl e Pd - è assicurata fino al 1976 con la formale esclusione delle forze non rappresentate in Parlamento e successivamente con la lottizzazione dei telegiornali e dei talk show, supportata dalle regolamentazioni fuorilegge della Commissione parlamentare di vigilanza e dalla oggettiva connivenza degli organismi di garanzia.

Nelle elezioni politiche del 2001, ad esempio, a fronte di cinque candidati premier, vanno in onda per oltre un mese comizi di un'ora ciascuno dei soli Berlusconi e Rutelli, senza che siano presi provvedimenti efficaci per ripristinare la *par condicio* violata. Gli anni seguenti sono caratterizzati dalla progressiva e tacita riserva degli spazi principali e delle interviste con le maggiori potenzialità di ascolto ai rappresentanti delle due coalizioni dominanti. Le analisi scientifiche sui telegiornali dimostrano che l'informazione televisiva privilegia non la notizia ma il partito, facendo del servizio pubblico uno strumento di selezione dei temi e delle forze politiche ammesse al dibattito. Tra il 2000 ed il 2005, ad esempio, il leader di Rifondazione Comunista Fausto Bertinotti è il politico più presente nella principale trasmissione di approfondimento politico della Rai, Porta a Porta: 68 volte (per una comparazione, Marco Pannella è presente 12 volte). Questa straordinaria presenza mediatica fornisce agli italiani l'indicazione dell'antagonista ufficiale. Qualcosa di analogo accade con Antonio Di Pietro: dopo le elezioni politiche del 2008, è il leader politico più presente nelle tre principali trasmissioni della Rai, Ballarò (8 volte), Annozero (6 volte) e Porta a Porta (7 volte).

### **18.6 Il "genocidio politico e culturale" del movimento radicale**

Nei sessant'anni di Repubblica, il controllo dei mezzi di comunicazione fa sì che non vi sia spazio per un partito che voglia concorrere, come vuole la Costituzione, alla determinazione della politica nazionale esclusivamente con le proprie proposte ideali e programmatiche. Proprio per la sua capacità di incardinare lotte istituzionali e politiche su temi ancorati al vissuto dei singoli, il Partito radicale è dapprima marginalizzato dalla radiotelevisione, poi leso nella sua immagine e identità e infine cancellato. Lo attestano quarant'anni di provvedimenti e di riconoscimenti provenienti dai massimi organismi istituzionali, giurisdizionali, politici e culturali.

La prima competizione elettorale cui il Partito radicale partecipa nel 1976, è preceduta da una trasmissione ad esso riservata quale simbolica riparazione riconosciuta dallo stesso Direttore generale della Rai per gli anni di ingiusta e totale assenza dalla televisione.

Due anni prima, dopo essere stati protagonisti della battaglia popolare per ottenere la legge sul divorzio, sono esclusi dalle tribune referendarie. E' Pier Paolo Pasolini a rompere il muro di silenzio che circonda l'iniziativa nonviolenta di sciopero della fame di Marco Pannella<sup>29</sup>, con un articolo sul Corriere della sera nel quale sostiene che il motivo per cui "il mondo del potere - Governo e opposizione - ignora, reprime, esclude Pannella, fino al punto di fare, eventualmente, del suo amore per la vita un assassinio" è legato alla "sua prassi politica realistica. Infatti è il Partito radicale, la Lid (e il loro leader Marco Pannella) che sono i reali vincitori del referendum del 12 maggio. Ed è per l'appunto questo che non viene loro perdonato da nessuno".

Il 28 settembre del 1995, durante uno sciopero della sete di Marco Pannella di fronte al silenzio del sistema dell'informazione nei confronti della campagna referendaria in corso, ben 485 deputati e senatori sottoscrivono un appello al Presidente della Repubblica per denunciare che "è in corso un attentato ai diritti politici del cittadino" e per chiedergli di intervenire.<sup>30</sup>

Il 19 novembre del 1997 la Commissione parlamentare di vigilanza, visionati i dati e "rilevata la pressoché totale assenza dai dibattiti e dai confronti televisivi di temi sollevati con molteplici iniziative dal Movimento dei Club Pannella e dai suoi leader", chiede alla Rai "di inserire tempestivamente nella programmazione televisiva trasmissioni di dibattito e di confronto su quei temi".

La Commissione il 10 marzo 1998 dichiara che la Rai non ha "ottemperato agli indirizzi della Commissione. Infatti, dall'approvazione della risoluzione dello scorso 19 novembre, la Rai non ha programmato neppure un dibattito televisivo sul finanziamento pubblico dei partiti e sulla riforma elettorale, ed ha fatto partecipare in modo saltuario gli esponenti della 'Lista Pannella' alla gran parte dei dibattiti dedicati al tema delle droga."

Il 15 maggio del 1998, in una lettera indirizzata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - da poco istituita con il compito di garantire il rispetto delle norme sull'informazione politica - il Presidente della Commissione di vigilanza, Francesco Storace, denuncia il comportamento della Rai come "un'operazione che non esito a definire di autentico genocidio politico-culturale"<sup>31</sup>.

Dal 1998 al 2009, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni accerta, praticamente in maniera ininterrotta sebbene sempre su denuncia di parte, squilibri editoriali e violazioni di legge perpetrate dalle tre emittenti Rai a danno dei Radicali, per un totale di 40 provvedimenti aventi ad oggetto 47 diversi programmi. Altre decine di provvedimenti riguardano le emittenti Mediaset. Questi comportamenti *contra legem* si verificano sia nei telegiornali che nei cosiddetti programmi di approfondimento e persino nelle tribune politiche, nei momenti decisivi dei periodi elettorali e con lunghe assenze nei periodi non elettorali.

Se si considera il triennio 2006-2008, il Tg1 è condannato cinque volte per comportamenti a danno dei Radicali, il Tg2 e il Tg3 quattro volte.<sup>32</sup> Le principali trasmissioni di

---

<sup>29</sup> Per ottenere, tra l'altro, due spazi televisivi di un quarto d'ora per la Lid e per il cattolico del No don Franzoni.

<sup>30</sup> A novembre, poi, 59 parlamentari di tutti i partiti si offrono di sostituirsi per un giorno allo sciopero della fame intanto intrapreso da alcuni parlamentari e militanti radicali.

<sup>31</sup> Tra il 24 gennaio e il 30 aprile del 1998, la presenza diretta dei radicali nei telegiornali Rai è stata per il TG1, pari allo 0,01%, per il TG2 pari allo 0,2% e per il TG3 pari allo 0,6%. Del tutto assenti i radicali, invece, dai talk show della concessionaria.

<sup>32</sup> Provvedimenti assunti, rispettivamente, nei confronti del Tg1 in occasione delle elezioni politiche del 2006, della amministrative del 2006, e di due lunghi periodi non elettorali nel 2007 e nel 2008; del Tg2 in occasione delle

approfondimento vedono invece Porta a Porta subire sette volte provvedimenti per il danno arrecato ai Radicali; Ballarò cinque volte; Primo Piano e Telecamere tre volte; i programmi di Santoro due volte.<sup>33</sup> Matrix, principale trasmissione di Mediaset, cinque volte.

Infine, l'intera programmazione informativa della Rai è oggetto di richiamo per squilibri nei confronti dei Radicali da parte dell'Autorità nel 1999, nel 2001 e nel 2006, da parte della Commissione parlamentare di vigilanza nel 1997, nel 1998, nel 2001, nel 2002 e nel 2007. Si tratta di un *unicum* nel panorama italiano e forse mondiale: non esiste infatti altro soggetto politico che possa in modo anche parziale avvicinarsi per numero, gravità, varietà e durata degli accertamenti di squilibri editoriali e violazioni degli obblighi di informazione. Parimenti, non esiste caso di leader politico che sia così marginalizzato come Marco Pannella, agli ultimi posti delle classifiche di presenza sia nei telegiornali che nelle trasmissioni di approfondimento, nonostante l'oggettiva straordinaria rilevanza della sua attività politica.

Nel marzo 2009, di fronte all'evidenza di questa strutturale e sistemica mancanza di apertura nei confronti della forza politica e culturale radicale, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per la prima volta, contesta alla Rai, ai sensi dell'articolo 48 del Testo unico della radiotelevisione, l'inadempimento degli obblighi di servizio pubblico.

## 18.7 Il perfezionamento dell'attentato al diritto civile e politico all'informazione

Sul sistema radiotelevisivo e sulle modalità con cui garantire la circolazione delle idee e rendere possibile la conoscenza, in 60 anni il paese non può mai avere un pubblico dibattito.

L'unica eccezione si ha nel 1995, in occasione del voto su quattro referendum, quando vengono a confrontarsi due alternative opposte di intervento sulla legislazione radiotelevisiva. Da una parte i Radicali, che individuano nella Rai il nodo centrale da sciogliere per arrivare a una riforma complessiva, chiedendone la privatizzazione e l'abolizione della pubblicità (quest'ultimo quesito non ammesso dalla Corte costituzionale), dall'altra i "progressisti", che vogliono colpire il monopolio del settore privato in mano alla Fininvest per meglio proseguire l'occupazione partitocratica del servizio pubblico. Gli italiani votano a favore solo del referendum radicale, ma negli anni seguenti il Parlamento ignora l'indicazione espressa dal corpo elettorale.

La funzionalità di tale assetto di potere a un sistema politico che per sopravvivere è costretto a violare la propria legalità, trova conferma nel fatto che su questo tema nessuna grande manifestazione è mai convocata da chi ne ha la possibilità effettiva. Solo il Partito radicale tenta di investire l'opinione pubblica del problema informazione, a partire dalla prima marcia contro la Rai che si tiene il 20 settembre 1974 e che porta alle dimissioni di Ettore Bernabei, il Direttore generale che ha governato per vent'anni la Rai a monocoloro democristiano.

I pochi strumenti scientifici di monitoraggio della democrazia, del "quarto potere", vengono ridotti all'impotenza dopo che per anni se ne era impedita l'esistenza. È il caso del Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva, il primo e più autorevole centro di

---

elezioni politiche del 2006, delle amministrative del 2006, e di due lunghi periodi non elettorali nel 2007 e nel 2008; il Tg3 in occasione delle elezioni politiche del 2006 e di due lunghi periodi non elettorali nel 2007 e nel 2008, cui va aggiunta la condanna durante le elezioni europee del 2004.

<sup>33</sup> Rispettivamente nei confronti di Porta a Porta in occasione delle elezioni regionali del 2000, delle europee del 2004, delle politiche del 2008, in quattro lunghi periodi elettorali nel 2001, nel 2007, nel 2008 e nel 2009; di Ballarò in occasione delle elezioni europee del 2004, delle politiche del 2008 e di tre lunghi periodi elettorali, uno a cavallo tra il 2005 ed il 2006, uno nel 2008 e l'altro nel 2009; di Primo Piano in occasione delle elezioni amministrative del 2006 e di due lunghi periodi elettorali nel 2003 e nel 2004; di Telecamere in occasione del referendum del 2005 e di due lunghi periodi non elettorali nel 2001 e nel 2007.

monitoraggio televisivo che, proprio in ragione della sua indipendenza ed autorevolezza scientifica, nel 2008 è stato privato dei contratti con l'amministrazione pubblica e costretto a interrompere le sue attività. Si elimina così persino la possibilità effettiva di conoscere la realtà del sistema radiotelevisivo.

## Capitolo 19

### GLI ULTIMI ANNI DEL REGIME

*Otto senatori eletti ma non nominati. La cancellazione della Commissione parlamentare di vigilanza sull'informazione. L'avanzata della non-democrazia verso le elezioni europee del 2009 e le Regionali del 2010.*

#### **19.1 Sugli “obblighi costituzionali inderogabili” e sulla partecipazione dei Radicali alle elezioni europee e alle regionali**

Per ottenere condizioni simili a quelle che si determinano in vista delle cosiddette “elezioni” europee del giugno '09, in altri tempi sarebbe stato necessario far ricorso ai “colonnelli”: tribune elettorali cancellate per oltre due anni; cancellata la Commissione parlamentare di vigilanza assieme a quelle funzioni costituzionali di controllo a essa attribuite. L'intervento dello stesso Presidente della Repubblica, nell'estate 2008, per richiamare gli “obblighi costituzionali inderogabili” che sono disattesi, rimane completamente inascoltato.

#### **19.2 Elezioni 2006: solo Radicali e Socialisti sono obbligati a raccogliere le firme per presentarsi**

La legge del 21 dicembre 2005 n.270 introduce un sistema per l'elezione della Camera dei deputati di tipo interamente proporzionale, con l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza.

La legge, che è la pietra tombale del sistema elettorale maggioritario voluto dagli elettori con un referendum nel 1993, contiene una clausola grazie alla quale, di fatto, tutti i partiti sono liberati dall'onere di raccogliere le firme, al contrario di quanto avveniva con la legge precedente; tutti tranne uno: la Rosa nel Pugno, la forza politica nata dall'unione tra Radicali e Socialisti. Questo nonostante lo Sdi, uno dei due soggetti costituenti, disponga di ben diciassette parlamentari nazionali e di quattro al Parlamento europeo e i radicali dispongano di due parlamentari europei.

I Radicali e i Socialisti della Rosa nel Pugno sono così costretti a raccogliere 180mila firme in tutta Italia, e la raccolta di firme deve essere fatta sulle liste dei candidati; il che significa dover presentare i propri candidati quasi un mese prima rispetto agli altri partiti, per poter poi raccogliere le firme sulle liste chiuse. Una disparità, che pregiudica la stessa effettiva “legittimità del voto”. Gli avversari politici esentati dalla raccolta firme possono infatti definire le loro liste anche all'ultimo momento, e conoscere in anticipo chi sarà il candidato di quelle liste obbligate alla raccolta di sottoscrizioni; hanno così la possibilità di scegliere i candidati più appropriati da opporre nei diversi collegi.

#### **19.3 Elezioni 2006: otto senatori nominati al posto di quelli legittimamente eletti**

Nel corso delle elezioni del 2006 per il rinnovo del Senato quattro uffici elettorali regionali – Piemonte, Lazio, Campania e Puglia – decidono di interpretare la legge elettorale applicando una inesistente soglia del 3%; alterando il risultato elettorale e nominando 8 senatori al posto di quelli legittimamente eletti.

Il Ministro degli interni pro tempore Giuliano Amato, in Parlamento riferisce sull'interpretazione da parte del Ministero: *“ il modulo predisposto dal Ministero degli Interni era costruito in modo da presupporre l'interpretazione della legge elettorale alla quale Lei ha fatto riferimento e che Lei non condivide. Questa interpretazione del resto il Ministero l'ha enunciata in vario modo ma non attraverso una direttiva ed è un'interpretazione in base alla “ratio” complessiva della legge che l'ha portato a ritenere in via analogica applicabile anche al Senato il riferimento alle sole liste che avessero superato lo sbarramento anche nel caso di conseguimento del premio di maggioranza. Questi sono i fatti. Se vuole sapere la mia opinione, è anche possibile che se io fossi stato allora Ministro degli Interni avrei discusso con l'Amministrazione questa interpretazione perché personalmente tendo a ritenere che l'applicazione analogica in questa materia sia molto opinabile quando si risolve in limiti a diritti politici fondamentali e qui un limite all'elettorato passivo ha finito per essere imposto per interpretazione analogica in una situazione nella quale un emendamento noto del Senatore Mancino al Senato per specificarlo era stato respinto. Sappiamo che era stato respinto per evitare che la legge tornasse alla Camera, ma era stato respinto e questo sull'interpretazione pesa.”*

La Giunta delle elezioni del Senato per tutta la durata della procedura si muove all'unanimità, ad eccezione del senatore Manzione, che il 5 luglio è nominato relatore per la Regione Piemonte.

L'11 ottobre, relazionando alla Giunta, Manzione propone di costituire un Comitato inquirente, incaricato di svolgere alcuni adempimenti istruttori. In sette sedute svoltesi tra novembre e dicembre 2006, tali adempimenti si sono articolati nelle audizioni dei professori Giuliano Vassalli, Fulco Lanchester, Mario Patrono, Massimo Luciani, Antonio Agosta e Stefano Ceccanti, nonché nell'audizione del presidente dell'Ufficio elettorale regionale del Piemonte, dottor Quaini, e del segretario responsabile, signora Ruscazio.

Solo il 21 gennaio 2008, a oltre 18 mesi dalle elezioni, la Giunta del Senato convalida l'elezione del senatore nominato nella circoscrizione Piemonte, e il 26 febbraio dei nominati a senatori pronunciata dagli Uffici elettorali regionali di Lazio, Campania e Puglia. Convalida contro la quale non è possibile ricorrere alla Cassazione – come accade per la Camera dei Deputati – in quanto nella precedente legislatura questo diritto, previsto dal regolamento della Giunta del Senato, è stato cancellato dalla maggioranza parlamentare. La truffa si è consumata: otto senatori regolarmente eletti non vengono nominati. Al loro posto, altrettanti abusivi.

#### **19.4 La Commissione di vigilanza Rai nella XV legislatura e il Centro d'Ascolto dell'informazione radiotelevisiva**

Il 14 novembre 2006 la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi approva all'unanimità una risoluzione che impone alla Rai di trasmettere alla Commissione periodicamente tutti i dati di monitoraggio politico, sociale e tematico relativo alle trasmissioni Rai nazionali, regionali, televisive e radiofoniche.

Il provvedimento intende colmare una lacuna storica: la Commissione parlamentare non è materialmente in grado di svolgere i suoi compiti istituzionali non avendo a disposizione i dati del monitoraggio televisivo Rai. La risoluzione tuttavia non ottiene alcuna concreta applicazione: perché vengono forniti solo dati parziali, con grave ritardo e discontinuità. Nonostante ciò l'Agcom (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) non adotta alcun provvedimento per assicurare l'ottemperanza alla delibera.

Nel frattempo non viene rinnovato il contratto tra Rai-tv e Centro di Ascolto dell'informazione radiotelevisiva radicale, che si vede costretto prima a ridurre la sua attività, e, nel luglio del 2008 a sospenderla.

Il Centro di Ascolto è la prima società italiana di monitoraggio televisivo; era già stato escluso dal servizio di fornitura in esclusiva all'Agcom dei dati del monitoraggio che aveva assicurato sin dall'inizio dei lavori dell'Autorità. Non sono così più disponibili i dati periodici del monitoraggio che solo il Centro di Ascolto forniva, mentre l'Agcom, assegnato il monitoraggio ad altra società tramite procedura di evidenza pubblica, li rende disponibili sul proprio sito con ritardi di mesi e mesi, rendendo così quasi impossibile l'esercizio dell'attività di denuncia dei soggetti interessati per violazione della par condicio.

### **19.5 Il caso della Commissione di vigilanza sulla Rai nella XVI legislatura**

Il Parlamento della XVI legislatura si insedia il 29 aprile 2008. Il 4 giugno i Presidenti di Camera e Senato su indicazione dei gruppi parlamentari nominano i componenti della "Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi".

Dalla settimana successiva, la Commissione è impedita a svolgere il suo lavoro per l'impossibilità di eleggere il suo presidente; le votazioni sono annullate per la sistematica assenza del numero legale: la maggioranza non concorda sull'indicazione del candidato indicato dalle opposizioni, Leoluca Orlando; l'opposizione non è disposta a mutare candidato. Una situazione che si protrae per molti mesi.

L'insediamento della Commissione è un atto costituzionalmente obbligato. I Radicali, a partire dal 23 luglio, danno vita ad azioni nonviolente per chiedere che sia finalmente insediato l'Ufficio di presidenza della Commissione; contestualmente si chiede che finalmente sia eletto il giudice della Corte costituzionale mancante da oltre 15 mesi. L'aula della Commissione di vigilanza è occupata dai parlamentari radicali per nove giorni. L'azione viene sospesa quando i Presidenti di Senato e Camera si impegnano formalmente per convocazioni "finalizzate all'adempimento di obblighi costituzionali...ad oltranza" sino a voto utile.

A settembre si registra un nuovo impasse sempre sul nome del Presidente della Commissione, e senza che i Presidenti delle Camere mantengano l'impegno di convocazioni ad oltranza; per far cessare tutto ciò, Pannella inizia uno sciopero della fame e della sete, accompagnato dallo sciopero della fame di circa 250 fra dirigenti, militanti, parlamentari radicali e non. Inoltre per otto giorni i parlamentari radicali occupano un corridoio di Palazzo S.Macuto, sede della Vigilanza. Il 3 ottobre, il Presidente della Repubblica Napolitano, definisce l'elezione del giudice della Corte costituzionale da parte del Parlamento e l'insediamento della Commissione di vigilanza, "inderogabili doveri costituzionali da adempiere". Sono 530 i parlamentari che sottoscrivono la richiesta di convocazioni a oltranza sino all'espletamento degli obblighi costituzionali, e il 20 ottobre i parlamentari radicali occupano l'aula della Camera dei Deputati.

Il 21 ottobre, con un ritardo di circa 18 mesi, viene eletto il giudice della Corte costituzionale; e il 13 novembre la sola maggioranza elegge presidente della Vigilanza il senatore del Pd Riccardo Villari. Qualche giorno dopo si completa l'Ufficio di presidenza, la Commissione è dunque finalmente insediata. Inizia così un'altra sconcertante vicenda che bloccherà ancora i lavori della Commissione: dopo appena due giorni dall'elezione di Villari, maggioranza e opposizione comunicano di aver raggiunto un accordo: affidare la presidenza della Commissione al senatore Sergio Zavoli, e chiedono a Villari di dimettersi; questi rifiuta, non sussiste alcuno

strumento giuridico per farlo dimettere. Solo i Radicali e il commissario del Movimento per l'Autonomia si oppongono a questa ulteriore illegalità.

La Commissione, con la sola presenza dei membri di maggioranza e di quello radicale di opposizione, adotta con ritardo il regolamento della *par condicio* Rai per le elezioni amministrative in Abruzzo (soltanto 15 gg. prima del voto, oltre un mese e mezzo sulla data obbligatoria fissata dalla legge 28/2000), mentre non viene adottato alcun regolamento per le elezioni nelle Province autonome di Trento e Bolzano, perché la Commissione non viene insediata in tempo.

Il 4 dicembre Villari è espulso dal Pd. Il Presidente del Senato Schifani annuncia l'inizio di una inedita procedura di revoca di Villari da componente della Commissione, presso la Giunta del Regolamento del Senato, procedura la cui fondatezza è contestata dai più importanti costituzionalisti italiani.

Entro il 31 dicembre la Commissione deve approvare anche il regolamento per la *par condicio* per le elezioni regionali in Sardegna, adempimento disatteso quando a gennaio la presidenza dei gruppi parlamentari di maggioranza comunica l'intenzione di non partecipare più ai lavori della commissione sino alle dimissioni di Villari; manca così il numero legale.

Il 15 gennaio 2009 Pannella inizia uno sciopero della fame e della sete per chiedere che la Commissione di vigilanza possa infine funzionare ed adempiere agli atti obbligati ormai in ritardo da 10 mesi; contemporaneamente Marco Beltrandi torna ad occupare la sede della Commissione, e inizia uno sciopero della fame. La mattina del 16 gennaio Marco Pannella deposita una denuncia che ha ad oggetto la situazione in cui versa la Commissione parlamentare di vigilanza dei servizi radiotelevisivi, i cui lavori vengono preordinatamente disertati dai parlamentari (Beltrandi e Sardelli esclusi) al fine di costringere il presidente regolarmente eletto a dimettersi. Nella denuncia si ipotizzano alternativamente i reati di cui agli artt. 289 c.p. (attentato contro gli organi costituzionali dello Stato e contro le assemblee legislative) e 340 c.p. (interruzione di un pubblico ufficio o servizio). Il 19 gennaio maggioranza e opposizione, tranne il componente radicale e il Presidente Villari, si dimettono dalla Commissione, e il 21 gennaio, con una inaudita decisione dei presidenti di Senato e Camera, l'intera Commissione di vigilanza viene sciolta. L'obiettivo è estromettere il solo Villari dalla presidenza e dalla Commissione; tutti gli altri componenti, infatti, sono confermati. Si verifica così un fatto paradossale: il presidente che vuole far funzionare la Commissione è cacciato; chi, al contrario, ha la responsabilità di aver paralizzato i lavori della Commissione, è riconfermato.

Eletto Sergio Zavoli Presidente della Commissione, e nuovamente insediato l'Ufficio di presidenza, neppure a questo punto vengono messi all'ordine del giorno gli atti obbligati che non si compiono da molti mesi, con l'eccezione dell'approvazione del regolamento sulla *par condicio* per le elezioni sarde (che viene adottato solo 10 giorni prima del voto, a campagna televisiva già compromessa a vantaggio evidente di un solo candidato, con un ritardo di oltre un mese).

Zavoli convoca la Commissione per la sola elezione dei membri del Cda Rai, peraltro impedendo ogni attività istruttoria o dibattito preventivo della Commissione. L'11 marzo l'Ufficio di presidenza della Commissione impegna la Commissione ad adempiere gli atti obbligati, anche a seguito dell'ennesima iniziativa nonviolenta dei radicali: tuttavia con vari pretesti le forze politiche, con la complicità attiva del presidente Zavoli, rinviando l'esame dei provvedimenti. Si arriva alla seduta dell'8 aprile, quando si constata che le tribune in periodo non elettorale non si possono più fare perché ai sensi della legge 28/2000 i termini sono scaduti. E' così provato che le *elites* che controllano i due maggiori partiti italiani hanno fattivamente e

continuativamente operato proprio per impedire il funzionamento della Commissione, con la complicità dei Presidenti delle Camere e il silenzio del Presidente della Repubblica.

## Capitolo 20

### “ELEZIONI” REGIONALI 2010: UNA FINZIONE CONTRO I DIRITTI CIVILI

*Il 28-29 marzo 2010 gli italiani sono chiamati a votare in 13 Regioni: leggi elettorali modificate a poche settimane dal voto, obblighi di informazione violati, amministrazioni pubbliche inadempienti, liste elettorali escluse contro la legge, liste elettorali ammesse contro la legge, massiccio uso illegale delle TV. Un dossier da portare all'attenzione della comunità internazionale.*

#### 20.1 La modifica delle leggi elettorali a campagna in corso

Come già accaduto in occasione delle elezioni politiche del 2006 (legge n. 270 del 21 dicembre 2005, voto il 9-10 aprile 2006) ed europee del 2009 (legge n.10 del 20 febbraio 2009, voto il 6-7 giugno 2009) anche la tornata elettorale regionale del 2010 è caratterizzata dal cambiamento delle leggi elettorali a campagna già avviata, comunque a meno di un anno dal voto, termine minimo indicato dal Consiglio d'Europa [1] per evitare di fare del diritto elettorale uno strumento a disposizione di chi detiene il potere, per manipolare a proprio vantaggio e a danno della sovranità popolare l'esito delle elezioni. In vista delle elezioni regionali del 2010, le leggi elettorali di 6 regioni sono cambiate a meno di un anno dal voto: Calabria, Basilicata, Umbria, Toscana, Piemonte, Campania.

#### 20.2 L'incertezza delle regole sulla raccolta delle firme per la presentazione delle liste

In molte regioni, sino a meno di un mese dal termine per il deposito delle liste elettorali, è praticamente impossibile (come dimostreranno gli “scandali firme” in Lombardia, Lazio e Liguria) raccogliere le firme per la presentazione dei candidati, a causa dell'incertezza delle regole sugli adempimenti necessari. La normativa nazionale prevede che, a partire da 180 giorni prima delle votazioni, sia possibile iniziare la raccolta delle firme sotto le liste dei candidati, su moduli conformi alle indicazioni del Ministero dell'Interno o su quelli predisposti dalle Regioni che hanno adottato proprie leggi elettorali. Nelle seguenti regioni accade che:

- Calabria: la legge elettorale del 6 febbraio 2010 modifica il numero minimo e massimo dei candidati da inserire nelle liste provinciali, rendendo inutilizzabili le firme raccolte in precedenza.
- Campania: solo a partire dall'1 febbraio è possibile disporre dei modelli ufficiali per l'accettazione delle candidature e la presentazione delle liste.
- Umbria: a causa della legge elettorale approvata il 4 gennaio 2010, sino alla fine del mese non è possibile raccogliere le firme, per la mancanza di qualsiasi indicazione specifica relativa alla procedura da seguire.
- Basilicata: a causa della legge elettorale, approvata il 14 gennaio 2010 e poi di nuovo modificata a febbraio per evidente incostituzionalità, sino ai primi di febbraio non è possibile raccogliere le firme, per la mancanza di indicazioni relative al numero minimo e massimo dei candidati da inserire nelle liste provinciali, nonché alla procedura di raccolta.
- Marche: la legge elettorale regionale vieta la raccolta delle firme sino alla convocazione dei comizi elettorali, cioè solo 30 giorni prima della scadenza del termine per la presentazione delle candidature.

- Puglia: sino alla fine di gennaio non vi è certezza sulla modulistica per la raccolta firme.

### **20.3 Presidenti di Regione non ri-eleggibili, ma rieletti**

Legge 2 luglio 2004, n. 165 prevede “la non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia. Ciò nonostante Roberto Formigoni si candida per il suo quarto mandato consecutivo in Lombardia. In Emilia-Romagna il candidato alla presidenza per il Pd è Vasco Errani, giunto al terzo mandato. La Lista Bonino-Pannella presenta ricorsi, ma gli uffici elettorali regionali si dichiarano incompetenti e la questione è rinviata a dopo le elezioni.

Dopo le elezioni, la Presidente del Tribunale di Milano Livia Pomodoro assegna la decisione sul ricorso contro l’eleggibilità del Presidente Formigoni presentato dal Movimento Cinquestelle a una giudice che è stata per 18 anni Presidente di un’associazione fondata nell’ambito del movimento di Comunione e liberazione (del quale Formigoni è leader), ricevendo anche finanziamenti dalla Regione Lombardia. Il ricorso è respinto in Lombardia. La sentenza è usata dal giudice anche in Emilia Romagna per respingere il ricorso di Radicali e Cinquestelle, che comunque presentano appello.

### **20.4 L’abolizione dei diritti civili nella fase di presentazione delle liste**

L’onere della raccolta delle firme – nato per difendere il gioco democratico dalle candidature temerarie e dalle liste senza rappresentatività – si trasforma in uno strumento per impedire l’accesso alle elezioni di alcune forze politiche. Di fronte all’obbligo delle 160.000 sottoscrizioni, autenticate e certificate, complessivamente necessarie per la presentazione delle liste nelle 13 regioni in cui si vota, risulta materialmente impossibile raccogliere legalmente le firme per una forza politica priva di consiglieri comunali e provinciali.

Infatti, nonostante quanto previsto dall’art. 4 della legge n. 43/95[2]:

- i cittadini italiani non sono in alcun modo informati delle modalità del procedimento elettorale, né del loro diritto di sottoscrivere liste di candidati.;
- oltre 200.000 persone in tutta Italia, cui la legge affida la funzione di autenticare le firme, non ricevono alcuna disposizione per esercitare utilmente questo potere, né da parte del Ministero degli Interni né da parte del Ministro della Giustizia, pur investiti formalmente del problema assieme al Capo dello Stato; solo gli autenticatori già informati di tale funzione la svolgono, ma a esclusivo beneficio del proprio partito;
- Comuni, Province, Tribunali e Procure non predispongono alcun servizio pubblico di autenticazione, che la legge prevede possa svolgersi anche fuori dagli uffici;
- il 75 per cento dei Comuni non è dotato di Posta elettronica certificata (PEC) obbligatoria per legge dal 30 giugno 2009, e ciò impedisce ad alcune forze politiche – alla Lista Bonino-Pannella, ma non solo – di inviare agli uffici comunali, tempestivamente e a costi ridotti, le liste elettorali da far sottoscrivere ai cittadini;
- in gran parte dei Comuni non sono rispettati gli obblighi di legge quanto a orari di apertura degli uffici, facilità al pubblico di accesso per la sottoscrizione, presenza di avvisi visibili anche a uffici chiusi;
- la Rai, violando la legge, non trasmette le informazioni sulle procedure elettorali e le modalità di sottoscrizione delle liste.

Proprio per chiedere un intervento delle massime autorità istituzionali per fermare l'insieme delle illegalità, Emma Bonino si impegna in uno sciopero della fame e della sete che dura quattro giorni. Nessun provvedimento viene emanato. Alla Lista Bonino-Pannella, che non dispone di autenticatori "di partito" in quanto da sempre ha scelto di non "occupare" le amministrazioni locali, è materialmente impedito di presentarsi in 8 regioni su 13.

## 20.5 Falsificazione delle firme e altre truffe elettorali

Già in occasione delle regionali del 2000, i Radicali avevano presentato ricorsi in 83 Procure della Repubblica, in tutte le provincie in cui si votava, documentando l'illegalità della raccolta firme da parte dei principali candidati e partiti che avevano definito le liste di candidati pochi giorni (e persino poche ore) prima del termine di consegna delle firme.

Nel 2005, a seguito dell'esclusione per irregolarità nella raccolta delle firme della lista "Alternativa sociale" di Alessandra Mussolini, il settimanale inglese *The Economist* aveva scritto: «La campagna ha mostrato non solo un'allarmante indifferenza nei confronti della legge da parte di entrambi gli schieramenti, ma anche un sistema giudiziario che quasi provoca sdegno - viziato da una legislazione inapplicabile, disonestà leguleia e un'indistinta separazione tra il giudiziario e l'esecutivo» (31 marzo 2005).

### **In Lombardia: falsificazione massiccia e (finora) impunita nel segno di Formigoni.**

La Lista Bonino-Pannella ottiene di verificare i moduli depositati dagli altri partiti e constata l'assenza del numero minimo di firme regolari, necessarie alla presentazione dei candidati a Presidente del centro-destra e del centro-sinistra, Roberto Formigoni e Filippo Penati. A seguito dell'esposto radicale, l'Ufficio elettorale riscontra effettivamente l'irregolare autenticazione di un numero di firme sufficiente a far decadere dalle elezioni il listino Formigoni (oltre 500 firme invalide) e le liste collegate. A questo punto, come risulta da intercettazioni telefoniche pubblicate e mai smentite, Formigoni si rivolge ad alcuni faccendieri della cosiddetta "cricca P3", per esercitare pressioni su Alfonso Marra, il Presidente della Corte d'Appello dalla quale dipende l'Ufficio elettorale. Sarà lo stesso Marra, successivamente dimessosi per fatti emersi proprio nell'inchiesta "P3", a testimoniare le pressioni ricevute dal faccendiere Pasquale Lombardi, ma anche dal Prefetto di Milano Gianvalerio Lombardi, il quale chiama Marra per chiedere conto di una decisione "a detta di molti palesemente infondata" da parte dell'Ufficio elettorale.

Successivamente, il Tribunale amministrativo regionale riammette le liste di Formigoni, rinviando a dopo le elezioni l'esame di ulteriori ricorsi. I Radicali presentano un ricorso anche presso la Procura della Repubblica, dimostrando che le firme depositate da Formigoni sono state apposte "in bianco", cioè prima della definizione della lista. Infatti la data di autenticazione di 2.000 firme su 3.800 (il limite per presentare le liste è 3500) precede il 24 febbraio, data in cui Formigoni stesso - insieme ad altri suoi alleati e sodali di partito - dichiara pubblicamente di avere ultimato le liste, dopo riunioni alle quali partecipano anche Silvio Berlusconi e Umberto Bossi. Ciò nonostante, il sostituto Procuratore di Milano, Edmondo Bruti Liberati, decide di non procedere ad alcuna indagine e dopo poche ore chiede l'archiviazione del caso.

Dopo le elezioni, i Radicali tornano all'attacco con ricorsi in sede amministrativa e penale. A settembre ottengono una copia delle liste di Formigoni, la sottopongono a un perito calligrafo di tribunale e scoprono che circa 600 firme su 3.800 sono false, in quanto scritte dalle

stesse persone. Inchieste giornalistiche (La Repubblica) confermano la falsità delle firme, ma né la RAI né Mediaset danno informazione e approfondimenti su questa notizia.

La trasmissione “AnnoZero”, il più seguito talk-show televisivo, condotto da Michele Santoro e politicamente orientato all’opposizione, ospita immediatamente Roberto Formigoni senza che né il conduttore, né il segretario del Partito democratico Pierluigi Bersani, né altri (neppure il vignettista satirico Vauro!) facciano una domanda, un commento, anche una sola battuta sulle firme false di Formigoni. Tuttavia a questo punto la Procura di Milano è obbligata ad avviare l’inchiesta che non aveva voluto aprire a febbraio.

A dicembre 2010, mentre prosegue l’inchiesta penale, la Sezione del Tar Lombardia presieduta dal giudice Leo dichiara inammissibile e irricevibile il ricorso presentato dai Radicali. Il giudice amministrativo sceglie l’unica strada che gli consente di non riaprire i moduli delle liste e di non procedere all’esame delle firme, salvando così Formigoni e la sua candidatura illegale. I Radicali presentano nuovi ricorsi e preannunciano l’intenzione di sollevare il caso di fronte alla giustizia europea.

### **In Piemonte: quattro liste irregolari ... ma va tutto bene**

Dopo le elezioni regionali, i radicali promuovono due “azioni popolari” (ai sensi degli art. 4 e 6 della L. 154/1981) per sancire l’incompatibilità sia di Roberto Cota (presidente Regione Piemonte e deputato Lega Nord) sia di Gianluca Buonanno (consigliere regionale e deputato Lega Nord) che fanno orecchio da mercante e mantengono entrambe le cariche. Alcuni giorni dopo l’arrivo nel Palazzo dell’ufficiale giudiziario per la notifica dell’azione popolare, i due leghisti si decidono a rispettare la legge e optano, Cota per la Regione e Buonanno per il Parlamento.

Il 7 maggio 2010, l’ex Presidente della Regione Piemonte, Mercedes Bresso, i Verdi e l’UDC presentano ricorso al TAR per far invalidare tre liste che si sono presentate alle elezioni regionali a sostegno del centro-destra. La prima è quella dei “Verdi-Verdi”, che ha ottenuto un consigliere regionale nonostante un consolidato orientamento degli organi giurisdizionali amministrativi abbia nel tempo chiarito che l’unica formazione che può utilizzare la parola “Verdi” e un simbolo che la contenga è la Federazione dei Verdi (che appoggiava il centro-sinistra). Poi c’è il caso della Lista “Al centro con Scanderebecch”, che viene presentata senza raccolta delle firme perché collegata a Deodato Scanderebecch, capogruppo Udc. Ma il collegamento viene certificato quando Scanderebecch è già stato espulso dall’Udc (che in Piemonte appoggia il centro-sinistra) e dunque non potrebbe beneficiare dell’esenzione dall’obbligo della raccolta firme.

Il terzo ricorso è contro l’ammissione della lista Consumatori, che non ha raccolto le firme sfruttando a proprio vantaggio la confusione ingeneratasi con altra e diversa lista Consumatori che nel 2005 elesse il consigliere Michele Giovine. Contro quest’ultimo (che si è inventato una nuova lista, “Pensionati con Cota”) è presentato anche un esposto alla Procura della Repubblica per falsificazione delle firme dei candidati. Giovine è recidivo: alle elezioni regionali del 2005 raccolse almeno l’80% delle firme in modo illegale ma, nonostante questo, fu eletto e rimase in carica per l’intera legislatura, grazie a una leggina di Berlusconi che aveva depenalizzato il reato. (Nel 2006 infatti la Consulta la dichiara incostituzionale). Gli unici a denunciare in questi anni il “caso Giovine” sono i radicali; sul loro sito sono visibili le firme false di Giovine. Marco Pannella si costituisce parte civile, a nome della Lista Bonino-Pannella, nel processo contro Giovine, che alle elezioni regionali ha preso 27.000 voti e, quindi, è determinante per la vittoria di Roberto Cota, che ha prevalso sulla Bresso per soli 9.000 voti.

Il 15 luglio 2010 il TAR del Piemonte respinge il ricorso contro la lista Verdi-Verdi mentre, trovando fondati i ricorsi contro le liste “Al centro con Scanderebecch” e “Consumatori con Cota”, ne ordina il riconteggio dei voti. I giudici non osano invalidare tout court le due liste e far tornare a votare i piemontesi. Il 19 ottobre 2010, il Consiglio di Stato blocca il riconteggio e ha respinge i ricorsi contro le liste “Al Centro con Scanderebecch” e “Consumatori con Cota”. Il processo “Giovine”, sui tre versanti (penale, amministrativo e civile) è l’unico tuttora in corso.

### **In Liguria : da Levante a Ponente, false le firme, finte le indagini**

Una denuncia di Radicali italiani porta all’apertura di un’inchiesta della magistratura sul mondo politico ligure, che svela intrecci trasversali e collegamenti con gruppi connessi anche alla criminalità organizzata calabrese. È infatti solo grazie a firme false che alcune forze politiche, in particolare l’UdC e la lista civica Burlando (Presidente e ri-candidato del centrosinistra) possono presentare le liste alle elezioni regionali, mentre alla lista Pannella-Bonino non è consentito di raccogliere legalmente le sottoscrizioni degli elettori, per mancanza di autenticatori disponibili. Non è la prima volta che a Genova e in Liguria ci sono inchieste sulle modalità falsificate di raccolta delle firme elettorali. Quasi sempre in passato tutto è insabbiato da sanatorie votate in Parlamento da maggioranze diverse e trasversali.

Anche questa inchiesta, affidata al Pm Monteverde, si arena. Emergono sì gravi irregolarità, che portano però solo alla identificazione della responsabilità di alcuni autenticatori, in quanto le indagini sono incentrate esclusivamente su un ristretto numero di moduli. Le irregolarità indicate nella denuncia sporta dalla Lista Bonino-Pannella sono necessariamente limitate a mero titolo esemplificativo, poiché il tempo per la verifica dell’autenticità delle firme è insufficiente per un’approfondita verifica a tappeto su tutti i moduli. L’inchiesta, invece di procedere a un controllo più completo, si limita a esaminare questi pochi esempi e di conseguenza non va lontano.

### **Nel Lazio: i brogli raccontati in Tv... da chi imbroglia**

Il rappresentante del Pdl Alfredo Milioni arriva dopo la scadenza delle 12:00, fissata dalla legge per il deposito delle liste. Alcuni giornali scrivono che ha «lasciato l’edificio del Tribunale forse per andare a mangiare un panino, forse per cancellare qualche nome dalle liste che stava per presentare, su indicazioni, pare, venute da molto in alto». Lo stesso Milioni fornisce versioni assai contrastanti, a distanza di pochi minuti. Il militante radicale Diego Sabatinelli, presente in Tribunale, denuncia il tentativo di depositare le liste fuori tempo massimo e per questo è denunciato a sua volta dal Pdl per il reato penale di “violenza privata” (denuncia successivamente archiviata). Un video amatoriale dimostra però chiaramente che non vi è stato alcun contatto o violenza nei confronti di Milioni e i suoi sodali. La lista del Pdl nel Lazio non è ammessa, ma Silvio Berlusconi può raccontare in Tv a milioni di persone, senza contraddittorio e senza possibilità di replica, la sua versione dei fatti: colpa dei “radicali violenti”. L’opposizione incassa in silenzio.

## **20.6 Il decreto “salva-alcune-liste” e la legge bipartisan che lo recepisce**

Il 5 marzo il Governo approva un decreto legge per consentire la riammissione della lista di Formigoni e della lista del Pdl nel Lazio. Il Presidente della Repubblica Napolitano controfirma il Decreto, adducendo la necessità di far partecipare al voto “i principali contendenti”. Il provvedimento suscita perplessità da parte di molti costituzionalisti. Il Tar del Lazio non lo ritiene valido, poiché interviene sulle regole di dettaglio delle procedura elettorale, la cui

regolamentazione è di competenza regionale e non del governo nazionale. Dopo le elezioni il decreto è affossato in Parlamento, ma dopo pochi giorni il Parlamento stesso approva una leggina che ne recepisce il contenuto e “sana” la situazione, grazie al voto favorevole della maggioranza e dei parlamentari del Partito Democratico.

## 20.7 L’abolizione della campagna elettorale in Tv

Il 9 febbraio 2010 la Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi approva a maggioranza il regolamento proposto dal relatore Marco Beltrandi, deputato radicale, sulla cosiddetta “par condicio”, relativamente alla campagna informativa della Rai per le elezioni regionali e amministrative 2010.

Il regolamento, per la prima volta nel rispetto letterale della legge n.28/2000 a cui vuole dare attuazione, stabilisce che nelle ultime quattro settimane precedenti il voto, le tribune politiche siano collocate negli spazi televisivi solitamente occupati dai talk-show, eventualmente in loro sostituzione, oppure in spazi di analogo livello di ascolto. Le nuove tribune politiche proposte sono concepite come confronti in condizioni di parità tra forze politiche in competizione - sulla base di requisiti fissati dalla legge - e tra i vari candidati alla Presidenza delle regioni. Inoltre, per la prima volta dopo tanti anni, si stabilisce che le tribune vengano obbligatoriamente collocate in fasce di massimo ascolto, anziché “nascoste” a vantaggio dei talk-show, che vanno abitualmente in onda in fasce privilegiate e senza alcuna regola, nemmeno sulle presenze, nemmeno nelle settimane che immediatamente precedono il voto.

I più famosi “anchorman”, così come l’azienda Rai - che pure è obbligata a rispettare il Regolamento - e l’opposizione di centro-sinistra, distorcendo senza possibilità di contraddittorio il contenuto del testo approvato in Commissione, denunciano il Regolamento come un bavaglio alla “libertà di informazione” e annunciano di volerne boicottare l’applicazione.

Il Consiglio di amministrazione della Rai, invece di applicare le regole stabilite dal Parlamento, chiude i talk-show senza sostituirli con le tribune, che sono dapprima cancellate anch’esse per due intere settimane, poi collocate in spazi pomeridiani di bassissimo ascolto.

Dal canto suo, l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), che dovrebbe imporre alle emittenti televisive il rispetto delle regole, solo l’ultimo giorno della campagna elettorale annuncia l’apertura di un procedimento per violazione del “regolamento Beltrandi” da parte della Rai. La campagna elettorale sui canali Rai si svolge quindi senza i talk-show, con le tribune politiche mortificate nei bassi “ascolti” pomeridiani e solo negli ultimi 15 giorni, mentre i telegiornali sono letteralmente occupati dalla maggioranza di centro-destra e da Silvio Berlusconi in persona (vedi oltre).

## SCHEDA

### La “completezza dell’informazione” nei dibattiti della RAI progressista

La tabella che segue documenta le presenze dei partiti a due delle principali trasmissioni politiche della RAI: “Annozero” di Michele Santoro e “Ballarò” di Giovanni Floris - entrambe notoriamente di orientamento “progressista” - nei sette mesi compresi fra il giugno 2009 e il gennaio 2010, su circa 430 milioni di “ascolti” cumulati.

**PARTITO**

**% SUL TOTALE**

	PRESENZE	ASCOLTI	
PDL	42	180.127.000	42,0
PD	29	126.745.000	29,5
Italia dei Valori	10	46.745.000	10,9
Lega	9	41.300.000	9,6
Udc	3	11.760.000	2,7
Alleanza per l'Italia	3	12.149.000	2,8
La Destra	1	6.125.000	1,4
Sinistra e Libertà	1	4.393.000	1,0
TOTALE	98	429.488.000	100

(Lista Bonino-Pannella: 0 presenze, 0 ascoltatori, 0%)

**L'occupazione quotidiana delle televisioni da parte di Berlusconi, nell'ultima settimana di campagna elettorale. L'opposizione ufficiale non reagisce.**

Nell'ultima settimana di campagna elettorale, il capo del governo Silvio Berlusconi "scende in campo" personalmente e occupa, senza bilanciamento alcuno, ogni spazio informativo:

TG1 = 22,7 %  
 TG2 = 17,3 %  
 TG3 = 15,7 %  
 TG4 = 73,6 %  
 TG5 = 39,1 %  
 St Aperto = 85,3 %

Pur se sollecitati dai Radicali, che occupano alcuni studi televisivi e manifestano davanti alle sedi RAI, i leader dell'opposizione ufficiale di sinistra rifiutano di mettere in atto qualsiasi forma di mobilitazione.

*[1] Il Consiglio d'Europa, con una dichiarazione approvata il 13 maggio 2004 dal Comitato dei Ministri degli esteri - ivi compreso il rappresentante del Governo italiano - ha ritenuto essenziale, per considerare le elezioni corrette e democratiche, il rispetto della seguente regola: "gli elementi fondamentali del diritto elettorale non devono poter essere modificati nell'anno che precede le elezioni".*

*[2] Legge numero 43 del 1995, articolo 4, "In ogni regione ove si svolgono elezioni regionali, nei venti giorni precedenti il termine di presentazione delle liste, tutti i comuni devono assicurare agli elettori di qualunque comune la possibilità di sottoscrivere celermente le liste dei candidati, per non meno di dieci ore al giorno dal lunedì al venerdì, otto ore il sabato e la domenica, svolgendo tale funzione anche in proprietà comunali diverse dalla residenza municipale. Le ore di apertura sono ridotte della metà nei comuni con meno di tremila abitanti. Gli orari sono resi noti al pubblico mediante loro esposizione chiaramente visibile anche nelle ore di chiusura degli uffici. Gli organi di informazione di proprietà pubblica sono tenuti ad informare i cittadini della possibilità di cui sopra".*

## Appendice 1

### CAMPAGNE ELETTORALI RADICALI: “CERTIFICATI BRUCIATI”, “SCIOPERO DEL VOTO”, “VOTA EMMA”, “SATYAGRAHA 2009”

*Campagne elettorali radicali diversissime, che molti “osservatori” definirebbero opposte nelle forme e nei contenuti, rappresentano il tentativo di rispondere a un unico problema: l’affermazione del diritto a conoscere per deliberare. Questa sintesi del marzo 2009 descrive tre di queste campagne.*

#### 1972 e 1983: dal bruciare i certificati elettorali allo sciopero del voto

Dopo aver già bruciato le schede nel 1972, affrontando per questo denunce e processi, alle elezioni politiche del 1983 il Partito radicale decide di praticare l’“astensionismo votante”. Questa strategia deriva dalla consapevolezza che “ogni residuo diritto politico e costituzionale è stato ulteriormente sequestrato riservandone l’esercizio solamente alle forze politiche che abbiano depositato liste elettorali” e dunque, la presentazione delle liste elettorali si rende indispensabile “quale strumento tecnico-politico pregiudizialmente necessario” per garantire il proseguimento dell’azione antipartitocratica, e informare il maggior numero di cittadini.

Viene adottata così una forma di “sciopero del voto”, che si concretizza come un “boicottaggio nonviolento” delle elezioni, la cui pratica è chiaramente espressa nel volantino che il Pr distribuisce in campagna elettorale, ove si legge: “*Il nostro primo impegno è di ottenere che il massimo numero di cittadini neghi a queste elezioni dignità e legittimità democratiche, con comportamenti capaci di costringere i partiti a cambiare politica: “scheda nulla, scheda bianca, astensione”. Anche noi faremo così: annulleremo le nostre schede, scriveremo su di esse i nostri programmi, le firmeremo perché siano riconoscibili*”. Lo stesso volantino cita una “doppia diga” contro la partitocrazia e infatti agli elettori si propone anche una seconda opzione di voto: il voto alle liste radicali. “*Per tutti coloro, invece, che non se la sentiranno di seguirci nel rifiuto, per coloro che non sono del tutto convinti o intendono comunque votare un partito, abbiamo predisposto una seconda diga per impedire che anche stavolta prevalga un voto partitocratico: le liste radicali*”.

Tutti i partiti si mobilitano contro l’astensionismo. “Astensionismo è diserzione” recita ad esempio uno slogan del Msi, “Se non ti occupi di politica, la politica si occupa di te” è lo slogan del Pci, che in un altro slogan utilizza l’analogia dei colori: “il voto bianco è voto Dc”. “Non serve una scheda bianca, serve una scheda pulita” è lo slogan del Pli, pronunciato da una voce fuori campo durante uno spot televisivo. La campagna elettorale del 1983 è la prima campagna in cui il mezzo televisivo viene utilizzato in maniera sistematica. Anche per questo, pressoché quotidianamente si moltiplicano le iniziative radicali per garantire una corretta informazione, giungendo a investire la stessa magistratura denunciando l’allora Presidente della Rai Sergio Zavoli e i componenti del Consiglio di amministrazione della Rai-Tv per il reato di attentato ai diritti civili e politici del cittadino.

Il Pr chiede in concreto di ripristinare quelle condizioni atte a “*garantire parità di condizioni, completezza ed obiettività di informazione*”, e si rivolge alla magistratura, quale “*ultima linea di difesa contro una occupazione dei pubblici poteri e servizi da parte di soggetti privati, quali i partiti, che li esercitano a fini di parte*”.

Le urne danno al Pr il 2,2% dei voti con l'elezione di 11 deputati ed un senatore: nonostante la scelta astensionista, dunque, i Radicali tornano in Parlamento. In quella IX legislatura gli eletti radicali assumono un comportamento senza precedenti, rifiutandosi di partecipare alle votazioni in aula.

### **1999: “Vota Emma”, vendita degli averi per ricomparsi l'informazione rubata**

In occasione della campagna elettorale per le europee del '99 i Radicali riescono a dare non solo la dimostrazione concreta dell'importanza di informazione e comunicazione nella democraticità delle elezioni, ma anche della portata dirimpente delle loro proposte. Riescono infatti a prendere alla sprovvista il regime, disponendo per la prima volta di ciò che in precedenza era mancato loro: le risorse finanziarie.

A sorpresa, infatti, decidono di investire parte del loro patrimonio (vendendo l'emittente Radio Radicale 2, una quota di minoranza di Radio Radicale, e il 100% di Agorà Telematica, uno dei primi internet provider italiani) al fine di conquistare per sé e per i cittadini italiani quel diritto a “conoscere per deliberare” che sino ad allora era stato negato. Viene così realizzata una massiccia campagna di propaganda elettorale sui mezzi di comunicazione: 406 spot televisivi sulle reti Mediaset, 100 su Telemontecarlo e 5.056 sulle emittenti locali, più 45 milioni di lettere autografe di Emma Bonino inviate in quattro diverse spedizioni postali. Per un investimento totale pari 24.450.000.000 di lire.

La strategia comunicativa si caratterizza per la capacità di trasmettere agli elettori la durata e l'efficacia delle lotte e iniziative radicali degli ultimi 30 anni, espressa attraverso l'immagine e l'identità di Emma Bonino e canalizzata nella fiducia di garantire ancora quelle azioni politiche che ne avevano contraddistinto la storia.

In pratica, la lista Emma Bonino riesce a ribaltare il deficit comunicativo determinato dalla sostanziale assenza nei programmi di informazione, attraverso un investimento finanziario in messaggio politico “diretto”, che consente di raggiungere un numero elevato di cittadini italiani, anche attraverso l'innovativo incrocio dei diversi canali disponibili: pubblicità sui media, invii postali e internet, telefonate.

Una circostanza irripetibile. L'impresa politica compiuta alle elezioni europee del '99 dai Radicali non è, oggi, in alcun modo riproponibile perché è stata messa fuorilegge. Infatti, nel febbraio del 2000 è approvata la legge n.28 (della cosiddetta *par condicio*), la quale, nel disciplinare l'accesso ai mezzi di informazione politica radiotelevisiva, comprime enormemente la possibilità per un soggetto politico di svolgere propaganda elettorale attraverso spot televisivi. In pratica, si passa da un regime in cui lo spot può essere acquistato dal singolo partito e collocato liberamente nei palinsesti (dovendo rispondere esclusivamente a leggi di mercato) a un regime in cui se ne limita la frequenza giornaliera, la collocazione nel palinsesto e persino in parte il contenuto.

Al sostanziale divieto di spot elettorali introdotto dalla legge sulla *par condicio* (basti pensare che da allora ciascun soggetto gode in media di meno di 2 messaggi autogestiti al mese sulle reti Rai, in orari e con modalità di basso ascolto) non segue tuttavia un incremento rilevante degli spazi di comunicazione politica offerti a parità di condizioni. Infatti, sebbene la legge 28/2000 preveda l'obbligo per le emittenti nazionali di trasmettere programmi di comunicazione politica, l'applicazione effettiva data dalle emittenti, in violazione di legge – con la colpevole inerzia delle istituzioni di controllo, in primis l'Autorità per le garanzie nelle

comunicazioni – fa sì che la comunicazione politica sia a lungo marginalizzata e addirittura negata, nonostante essa sia la giustificazione adottata per vietare gli spot televisivi a pagamento.

A fronte della sistematica riduzione degli unici spazi ad accesso diretto e garantito, cioè quelli di comunicazione politica (messaggi politici sterilizzati e tribune sospese, marginalizzate o, addirittura abrogate, come è accaduto da un anno a questa parte) è costantemente cresciuta la centralità delle trasmissioni “gestite” da un singolo conduttore televisivo, artificialmente ridotte a trasmissioni di informazione al solo scopo di eludere il rispetto di una più stringente normativa.

Tutto ciò, unitamente a una giurisprudenza lassista degli organi di controllo, ha determinato una compressione della capacità di raggiungere l’elettorato – sia nei periodi normali che in quelli di campagna elettorale – da parte delle forze politiche estranee all’assetto politico di potere che, nella realtà dei fatti, si è trasformato in un monopartitismo perfetto.

La giustificazione politico-ideologica del divieto di spot televisivi, introdotto con la legge 28/2000, si è dimostrata dunque puramente strumentale al monoblocco partitocratico, rispetto a qualsiasi proposta politica “alternativa” a quella prevalente.

### **Satyagraha 2009**

Alle elezioni europee del giugno 2009, per le quali sono già negati i diritti democratici di chi non appartiene a una delle due “coalizioni” del regime e agli “oppositori” scelti come ufficiali – i Radicali si impegnano in “un’azione diretta nonviolenta di Satyagraha 2009, per la verità storica sulla scomparsa dello Stato di diritto e della Democrazia compiuta dal regime partitocratico”, a partire dalla redazione di questo “Libro Giallo” sul Sessantennio di storia repubblicana seguito al Ventennio fascista. In tal modo essi preannunciano la partecipazione alle elezioni con la “Lista Bonino-Pannella”, volta innanzitutto a utilizzare i residui strumenti di campagna elettorale per informare i cittadini sull’avvenuta cancellazione della democrazia e sulla necessaria lotta di liberazione.

Nei giorni successivi alla redazione del Libro Giallo, uno sciopero della sete di Marco Pannella porta a conoscenza del Presidente della Repubblica i dati di un sondaggio in base al quale solo 3 italiani su cento sanno che la Lista Bonino-Pannella si presenta alle elezioni. Anche grazie all’intervento di Napolitano, Pannella viene invitato, dopo anni, alla trasmissione Annozero e – per la prima volta ! – a Ballarò. Le presenze televisive – rafforzate dalle iniziative nonviolente e di occupazione della RAI che vedono protagonisti anche Emma Bonino e altri militanti radicali – portano al risultato del 2,4% dei voti per la Lista Bonino-Pannella.

## Appendice 2

### RADICALI IN GALERA (DAL '66 A OGGI)

Buona parte della classe dirigente radicale (43 persone), a partire dal suo leader Marco Pannella, tra il 1995 e il 2003 è arrestata e processata nel corso di iniziative pubbliche di cessione a titolo gratuito di hashish e marijuana. Le sentenze dei tribunali di mezza Italia sono controverse: condanne in alcuni casi (14 persone), ma anche molte assoluzioni (17 persone), fino al riconoscimento a Marco Pannella che il reato “di lieve entità” commesso nel 1995 a Piazza Navona “è stato commesso per motivi di particolare valore sociale”. A seguito di queste disobbedienze civili, 13 esponenti radicali fra i quali Marco Pannella, Sergio Stanzani e Rita Bernardini non possono più candidarsi alle elezioni regionali provinciali e comunali per una legge promulgata nel 2000 (D.lgs 268, art. 58). L’incandidabilità - peraltro non prevista per le elezioni al Parlamento Italiano ed Europeo - è “a vita”, anche se la condanna comminata è di lieve entità. Il successo delle candidature di Marco Pannella nelle elezioni amministrative (Trentino, Trieste, Napoli, Catania, L’Aquila, Teramo, ecc.) ha in questo modo trovato il suo “arresto”.

1966	marzo	Milano	<b>Andrea e Lorenzo Strik Lievers</b>	Arrestati per la distribuzione di un volantino antimilitarista
1967	2 giugno	Milano	<b>Andrea Valcarengi, Aligi Taschera, Giorgio Cavalli</b>	Arrestati mentre distribuiscono volantini antimilitaristi satirici.
1967	24 agosto	Roma	<b>Angiolo Bandinelli, Rendi, Gianfranco Spadaccia</b>	Il 1° settembre vengono denunciati a piede libero per “vilipendio di Capo di Stato estero e manifestazione non autorizzata” dopo aver bruciato una fotografia del re greco Costantino davanti all’ambasciata greca in una manifestazione contro il regime militare dei colonnelli.
1968	agosto	Sofia	<b>Marco Pannella, Marcello Baraghini, Antonio Azzolini, Silvia Leonardi</b>	Nell’agosto del 1968, l’esercito sovietico invadeva la Cecoslovacchia. I carri armati rovesciavano il governo di Dubcek colpevole di aver condotto una politica di caute riforme e di aver rivendicato un minimo di autonomia dalla madrepatria comunista. Mentre a Praga infuriava la repressione i radicali organizzarono una serie di manifestazioni (sit-in e digiuni) di protesta. Nel quadro di un’azione internazionale organizzata dal W.R.I., i radicali, tra cui lo stesso Pannella, furono arrestati a Sofia, in Bulgaria, per aver distribuito volantini antimilitaristi. “Basta con la guerra nel Vietnam, basta con la Nato, basta con l’occupazione della Cecoslovacchia” è scritto sullo striscione esposto nella piazza principale di Sofia.
1972	11 marzo	Torino	<b>Roberto CiccioMessere</b>	L’ex segretario del PR, si consegnava insieme ad una decina di altri obiettori alle autorità militari, continuando quindi la lotta all’interno del carcere militare di Peschiera. La nuova legge sull’obiezione di coscienza, che fu approvata nel

				successivo mese di dicembre, era il risultato di un drammatico sciopero della fame collettivo di radicali proseguito ad oltranza da Marco Pannella e dal radicale credente Alberto Gardin interrotto nel momento in cui l'allora presidente della Camera Sandro Pertini assicurò che la questione sarebbe stata posta rapidamente all'ordine del giorno. La legge sull'obiezione di coscienza verrà approvata il 15 dicembre del 1972.
1974	2 giugno	Roma	<b>Sei militanti</b>	In occasione della parata militare che celebra la festa della Repubblica, i Radicali, come di consueto, organizzano un lancio di volantini in cui si contesta che una Repubblica fondata sul lavoro sia festeggiata con una parata militare. Sei militanti sono arrestati e immediatamente rilasciati in libertà condizionata, per vilipendio delle forze armate.
1975	9 gennaio	Firenze	<b>Giorgio Conciani</b>	I carabinieri fanno irruzione nella clinica del CISA a Firenze, arrestando il dr. Giorgio Conciani e i suoi assistenti ed identificando e denunciando le oltre 40 donne che vi si trovavano.
1975	13 gennaio	Firenze	<b>Gianfranco Spadaccia</b>	Arrestato e incarcerato per aver dichiarato, in quanto Segretario del Pr, di aver promosso la costituzione del CISA (Centro Italiano Sterilizzazione e Aborto) e le sue iniziative di disobbedienza fra cui la clinica di Firenze dove venivano praticati aborti con il metodo Karmann. La legge verrà approvata nel 1978 per evitare il referendum radicale sul quale Radicali e Socialisti raccolsero le firme nella primavera/estate del 1975.
1975	26 gennaio	Roma	<b>Adele Faccio</b>	Sul palco del teatro Adriano a Roma, davanti a migliaia di persone viene arrestata la Presidente del CISA Adele Faccio che, raggiunta da mandato di cattura decide di consegnarsi alle forze dell'ordine.
1975	5 giugno	Bra (Cn)	<b>Emma Bonino</b>	Emma Bonino, che era subentrata come responsabile dell'attività del Cisa a Milano dopo l'arresto della Faccio, e contro cui era stato successivamente spiccato un mandato di cattura, si consegnava al momento di votare, il 5 giugno, a Bra, sua città natale, e veniva poi subito scarcerata.
1975	giugno	Roma	<b>Marco Pannella</b>	Antiproibizionismo: Marco Pannella fuma marijuana in pubblico e si fa arrestare per ottenere la rapida approvazione della legge che non punisce il consumo personale di droghe: grazie a questa iniziativa la legge sarà approvata poco tempo dopo. Il poliziotto che lo arresta gli manifesta solidarietà per il suo gesto di disobbedienza civile e per questo viene trasferito.
1975	9 settembre	Firenze	<b>Giorgio Conciani e sette</b>	Ennesimo arresto del dottor Conciani e di sette militanti del Cisa per procurato aborto.

			<b>militanti</b>	
1977	maggio	Roma	<b>Valter Vecellio</b>	Durante le cariche della polizia sui manifestanti giunti per seguire la manifestazione del Partito Radicale a Piazza Navona indetta per l'anniversario della vittoria sul divorzio e la campagna di raccolta firme per nuovi referendum, viene uccisa Giorgiana Masi. Numerosi gli arresti anche tra i radicali tra i quali quella di Valter Vecellio, redattore di Notizia Radicali, che sarà condannato a 6 mesi per oltraggio, per aver difeso il parlamentare Mimmo Pinto picchiato dalla polizia davanti al Senato. 49 i fermi di polizia.
1977	novembre	Mosca	<b>Angelo Pezzana</b>	Angelo Pezzana, fondatore del Fuori, viene arrestato a Mosca nel novembre 1977 per un solitario sit-in contro la prigionia del regista gay Sergej Paradjanov.
1977	dicembre	Roma	<b>Bruno De Finetti, Giancarlo Cancellieri, Valter Vecellio, Andrea Tosa, Roberto CiccioMessere</b>	Il fermo del matematico Accademico dei Lincei Bruno De Finetti e dei radicali Valter Vecellio, Giancarlo Cancellieri, Andrea Tosa, avvenne "per associazione sovversiva e istigazione dei militari a disobbedire", nell'ambito delle indagini sui cosiddetti "Proletari in divisa". Il mandato di cattura venne revocato in tempo per limitare l'esperienza di De Finetti all'ufficio matricola del carcere di Regina Coeli, ma l'episodio provocò ugualmente le proteste di moltissimi uomini di cultura. Nell'ambito delle stesse indagini venne detenuto in carcere per sette giorni Roberto CiccioMessere.
1978	2 giugno	Roma	<b>Gianfranco Spadaccia ed altri 13</b>	In occasione della parata militare, un gruppo di giovani radicali organizza una manifestazione contro le forze armate. Agenti di Polizia fermano 14 persone, tra le quali il Segretario del Pr, che vengono in seguito denunciati per vilipendio delle forze armate.
1979	marzo	Teheran	<b>Enzo Francone</b>	Enzo Francone, Segretario del FUORI!, viene arrestato a Teheran per la prima protesta contro Khomeini sulla persecuzione dell'omosessualità in Iran.
1979	4 e 5 ottobre	Roma	<b>Angiolo Bandinelli, Jean Fabre, Emiliano Silvestri</b>	Angiolo Bandinelli, consigliere comunale radicale di Roma, viene arrestato per avere fumato uno spinello durante una seduta del Consiglio Comunale; il giorno successivo viene arrestato il segretario del Partito Radicale Jean Fabre, che compie il medesimo gesto nell'ambito di una conferenza stampa. Arrestato a Milano anche Emiliano Silvestri, militante radicale, per aver ceduto uno spinello al deputato radicale Marcello Crivellini, nel corso di una conferenza stampa.
1979	dicembre	Roma	<b>Jean Fabre</b>	Fumando marijuana nel corso di una conferenza stampa a Roma, l'allora segretario del Partito radicale mette in atto una azione di disobbedienza civile per sollecitare la depenalizzazione delle non-droghe. Arrestato.

1983	giugno		<b>Sergio Rovasio, Paolo Pietrosanti, Ivan Novelli e altri</b>	20 fermati e denunciati, tra gli altri Sergio Rovasio, Paolo Pietrosanti e Ivan Novelli per la contro-parata in mutande in Via dei Fori Imperiali.
1983	agosto	Comiso (Rg)	<b>Alfonso Navarra, Paolo Pietrosanti, Gaetano Dentamaro, Maddalena Traversi, Andrew Hodson, Bruno Petriccione</b>	Antimilitaristi radicali entrano nella base missilistica di Comiso, violando la recinzione. Arrestati con l'imputazione di "Introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio", art. 260 c.p., sono rimessi in libertà provvisoria dopo sette giorni di detenzione nel carcere di Ragusa. Al processo il capo d'imputazione viene derubricato in "Ingresso arbitrario in luoghi ove l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato", reato contravvenzionale successivamente amnistiato nel 1990.
1983	ottobre	Praga	<b>Vari militanti</b>	Viene fermato alla frontiera cecoslovacca un pullman di militanti radicali diretti a Praga per celebrare la Giornata mondiale per il disarmo e la pace, indetta dall'ONU, e per manifestare contro le installazioni di missili in Europa. I militanti decidono di presidiare simbolicamente il posto di frontiera fino al giorno successivo, quando tre attivisti riusciranno comunque a raggiungere la città e ad aprire uno striscione nella piazza San Venceslao. Verranno arrestati e poi espulsi.
1984	settembre	Pescara	<b>Luigi Del Gatto</b>	Gino Del Gatto, medico ed esponente radicale, viene arrestato a Pescara per aver prescritto ricette di sostanze stupefacenti a persone tossicodipendenti. Viene successivamente assolto.
1984	novembre	Roma	<b>Sandro Ottoni</b>	Nell'ambito della campagna per l'affermazione di coscienza, al 30° Congresso del Partito radicale si autoconsegna Sandro Ottoni, obiettore di coscienza e disertore poiché la sua domanda di servizio civile è stata respinta dal Ministero della Difesa. E' incarcerato a Peschiera del Garda e detenuto per cinque mesi e mezzo; in seguito a nuova domanda di riconoscimento, ottiene lo status di obiettore.
1984	novembre	Roma	<b>Sergio Rovasio, Paolo Pietrosanti</b>	Sono fermati e denunciati (rinchiusi nella cella di sicurezza del primo distretto di Ps) per una manifestazione davanti a Palazzo Chigi con Francesco Rutelli contro l'invio di soldati in Libano che, anziché garantire la pace, sostengono un governo autoritario. Sono entrati a Palazzo Chigi con i cartelli su un taxi.
1985	ottobre	Bruxelles	<b>Olivier Dupuis</b>	Dupuis compie la sua affermazione di coscienza di fronte all'esercito ed all'autorità giudiziaria militare ed affronta quasi un anno di carcere per testimoniare con una proposta positiva di valore europeo l'alternativa al militarismo, alle strutture militari ed ai problemi della difesa europei secondo una rinnovata tradizione socialista, antiautoritaria e nonviolenta.

1985	maggio	Roma	<b>Gaetano Dentamaro</b>	Gaetano Dentamaro, “affermatore” di coscienza radicale, renitente alla leva, si consegna al seggio elettorale “per fondare in Europa una politica di difesa, di pace e di disarmo a partire dalla sopravvivenza degli sterminandi per fame, dalla difesa dei diritti umani (...)”. Rimesso in libertà dopo 17 giorni di detenzione nel carcere di Forte Boccea, con l’obbligo di presentarsi in caserma a La Spezia, rifiuta ed è nuovamente arrestato il 2 giugno. Condotta a La Spezia, viene ancora rimesso in libertà, poiché il Procuratore militare considera la sua lettera al Ministro della Difesa come “domanda di obiezione di coscienza”. Ammesso al servizio civile, nuovamente rifiuta di presentarsi ma il reato viene poi amnistiato nel 1990.
1985	agosto	Washington, Mosca, Varsavia, Budapest, Praga, Berlino Est, Berlino Ovest, Belgrado, Atene, Ankara, Bruxelles, Parigi, Roma, Madrid.	<b>Gianfranco Spadaccia, Gaetano Dentamaro, Maurizio Turco</b>	A Washington, Mosca, Varsavia, Budapest, Praga, Berlino Est ed Ovest, Belgrado, Atene, Ankara, Bruxelles, Parigi, Roma, Madrid, militanti radicali espongono striscioni e distribuiscono volantini per ricordare Hiroshima. Chiedono interventi straordinari contro la fame e leggi per l’obiezione/affermazione di coscienza. Ad Ankara fermati dalla polizia il deputato Gianfranco Spadaccia e due obiettori di coscienza: Gaetano Dentamaro e Maurizio Turco. L’arresto dura lo spazio di un pomeriggio e di una notte, poi vengono espulsi dalla Turchia.
1985	settembre	Belgrado, Dubrovnik, Zagabria	<b>Olivier Dupuis, Andrea Tamburi e altri</b>	500.000 volantini e autoadesivi per l’ingresso della Jugoslavia nella CEE e per la libertà di espressione vengono distribuiti da radicali italiani, francesi e belgi, a Belgrado, Dubrovnik e Zagabria. Solo dopo qualche giorno i radicali verranno arrestati, processati ed espulsi.
1986	giugno	Varsavia	<b>Franco Corleone, Ivan Novelli, Paolo Pietrosanti</b>	Un gruppo di radicali, fra i quali Pietrosanti, Novelli, il deputato italiano Franco Corleone, aprono uno striscione davanti alla sede del congresso dei comunisti polacchi, congresso di trionfo per la normalizzazione di Jaruzelski, mentre interviene Gorbaciov. Distribuiscono inoltre volantini per la libertà dei 250 detenuti politici e di circa mille obiettori di coscienza incarcerati. Arrestati per due giorni, nutriti con pane secco, strutto rancido ed acqua, verranno processati ed espulsi.
1987	gennaio	Varsavia	<b>Emma Bonino, Angiolo Bandinelli, Olivia Ratti,</b>	Vengono arrestati e poi espulsi per avere distribuito volantini, esposto cartelloni e diffuso con altoparlante messaggi in lingua polacca in

			<b>Roberto CiccioMessere, Antonio Stango</b>	sostegno a Solidarnosc e contro il regime di Jaruzelski, in quei giorni in visita in Italia.
1987	settembre	Mosca	<b>Sergio Rovasio, Valentina Pietrosanti, Sabrina Coletta, Antonio Conti</b>	Nel settembre 1987 Sergio Rovasio, Valentina Pietrosanti, Sabrina Coletta e Antonio Conti sono arrestati a Mosca e quindi espulsi per avere distribuito volantini in lingua russa contro la guerra in Afghanistan, il cui testo era stato preparato dal Partito Radicale insieme con Vladimir Bukovskij.
1988	marzo	Spalato	<b>Maria Teresa Di Lascia, Massimo Lensi, Gaetano Dentamaro, Mario Cocozza e altri</b>	Tra coloro che colmano lo stadio per assistere alla partita di calcio tra Jugoslavia e Italia anche numerosi militanti radicali che aprono, davanti alle televisioni, striscioni per l'adesione della Jugoslavia alla CEE. Vengono arrestati, processati, condannati al pagamento di una ammenda ed espulsi.
1988	agosto	Praga	<b>Vari militanti</b>	Nel ventennale dell'invasione sovietica della Cecoslovacchia, radicali belgi, italiani, spagnoli e statunitensi distribuiscono in varie zone del paese decine di migliaia di volantini: »Non è sufficiente ricordare - è scritto nel volantino - noi siamo oggi in Cecoslovacchia per reclamare con la nonviolenza più rigorosa la libertà per i nostri fratelli perseguitati; noi chiediamo il rispetto dei diritti umani e civili fondamentali in Cecoslovacchia come in ogni altro paese. I radicali agiscono indisturbati per due giorni, finché alcuni vengono fermati, sottoposti a lunghi interrogatori e infine costretti a leggere il testo del volantino davanti ad una telecamera. Il 18 agosto l'azione nonviolenta si sposta in Piazza San Venceslao, la piazza di Jan Palach, dove viene aperto uno striscione di venti metri che reca la scritta: " <i>Spolecneza demokracii; Sovetska vojska Prycze zeme; Svoboda; Lidska prava</i> " (Insieme per la democrazia; fuori le truppe sovietiche, libertà; diritti civili). Contemporaneamente un altro gruppo apre davanti alla statua di San Venceslao un altro striscione con la scritta " <i>Svoboda</i> ". Dopo pochi minuti gli striscioni vengono strappati dalla polizia ceca e i radicali vengono arrestati. Nella sede della polizia i radicali sono costretti ad aprire gli striscioni davanti alle telecamere. Il filmato sui "pericolosi terroristi" occidentali viene trasmesso dalla Televisione di Stato. Dopo pochi giorni, il 21 agosto, migliaia di cittadini cecoslovacchi scendono in piazza nel ventennale dell'invasione sovietica. Il portavoce del governo di Praga accusa, nel corso di una conferenza stampa, i radicali di aver promosso e provocato la prima grande manifestazione dei cecoslovacchi dopo l'invasione sovietica.

1989	agosto	Mosca	<b>Antonio Stango</b>	Antonio Stango della segreteria del Partito Radicale, viene arrestato a Mosca e quindi espulso per avere preso parte, con un gruppo di iscritti russi al Partito Radicale, ad una manifestazione nel cinquantennale del Patto Molotov-Ribbentrop per la verità sull'accordo fra nazismo e Unione Sovietica e la libertà degli Stati baltici.
1990	novembre	New York	<b>Emma Bonino, Marco Taradash</b>	La Presidente del Partito Radicale transnazionale Emma Bonino e il segretario del CORA Marco Taradash si fanno arrestare per aver distribuito siringhe sterili a persone tossicodipendenti. Ripeteranno l'iniziativa nell'aprile seguente e saranno nuovamente arrestati.
1995 – 2004		Roma	<b>Marco Pannella</b> (2 giorni di arresti domiciliari nel 1997) + 8 mesi di libertà vigilata <b>Rita Bernardini</b> (2 giorni di arresti domiciliari nel 1997) <b>Alessandro Caforio</b> (2 giorni di arresti domiciliari nel 1997) <b>Antonio Borrelli</b> (2 giorni di arresti domiciliari nel 1997) <b>Cristiana Pugliese</b> (2 giorni di arresti domiciliari nel 1997) <b>Mauro Zanella</b> (2 giorni di arresti domiciliari nel 1997) <b>Pigi Camici</b> (2 giorni di arresti domiciliari nel 1997)	Alle 27 disobbedienze civili su hashish e marijuana organizzate dai radicali tra il 1995 e il 2004, 43 sono i dirigenti e i militanti radicali che vi hanno preso parte autodenunciandosi; 14 di loro hanno avuto condanne definitive; 17 sono stati assolti in via definitiva; alcuni procedimenti sono ancora in corso. La nuova stagione di disobbedienze civili fu aperta il 27 agosto 1995 a Porta Portese, a seguito dell'arresto di un gruppo di giovani di Rimini "colpevoli" di detenere alcuni grammi di hashish.
2000	5 novembre	Città del Vaticano	<b>Michele De Lucia, Sabrina Gasparrini, Simone Sapienza, Maura Bonifazi, Flavio Di Dio, Alessandra</b>	In occasione della celebrazione del Giubileo dei politici, in Piazza San Pietro, i radicali italiani manifestano contro la posizione e le iniziative del Pontefice e della Chiesa Cattolica in tema di contraccezione, di sessualità e di aborto. Dopo aver innalzato sul sagrato di Piazza San Pietro uno striscione con la scritta: "Sì al condom – Sì alla RU 486", vengono fermati per 4 ore dalle

			<b>Spalletta</b>	forze di sicurezza dello Stato Vaticano.
2001	26 ottobre	Vientiane (Laos)	<b>Olivier Dupuis, Nikolai Kramov, Silvja Manzi, Bruno Mellano, Massimo Lensi</b>	Per avere manifestato a Vientiane per i diritti civili, politici e democratici del popolo laotiano, i 5 esponenti radicali sono condannati a due anni di carcere (considerati estinti con i quindici giorni passati nel carcere laotiano) e a una multa. Sono stati espulsi dal Laos dopo un processo farsa che li ha visti imputati di vari reati tra cui “per interferenza negli affari interni del Paese”. L’iniziativa radicale era stata organizzata in occasione del secondo anniversario della manifestazione per la libertà, la democrazia e la riconciliazione nazionale organizzata dagli studenti laotiani il 26 ottobre 1999 i cui 5 organizzatori arrestati dal regime risultano tuttora “desaparecidos”.
2001	20 dicembre	Manchester (GB)	<b>Marco Cappato</b>	Presso la Stazione di Polizia di Stockport, Marco Cappato effettua una cessione di cannabis in solidarietà con il deputato Chris Davies. Il 28 ottobre l’eurodeputato radicale viene condannato ad una multa di 100 sterline (circa 150 Euro) o sette giorni di carcere, oltre alla copertura integrale delle spese processuali e di polizia. Cappato paga tutte le spese processuali e di polizia, ma si rifiuta di pagare la multa: per questo va in galera per 4 giorni.
2007	maggio	Mosca	<b>Marco Cappato, Ottavio Marzocchi, Nickolay Khramov, Sergey Kostantinov, Nikolai Alexeiev.</b>	Marco Cappato, parlamentare europeo radicale, e il militante radicale Ottavio Marzocchi, in delegazione per il Partito radicale a Mosca, sono stati arrestati nel corso di una manifestazione per consegnare una lettera al Sindaco di Mosca, dopo il divieto per la tenuta del Gay Pride russo. Saranno liberati nel pomeriggio. Rimangono fino all’8 giugno in carcere Nickolay Khramov, Sergey Kostantinov e Nikolai Alexeiev, militanti radicali in Russia. Saranno condannati per ‘disobbedienza alle pretese legittime degli agenti di polizia’ al pagamento di una multa di mille rubli.

## Appendice 3

### RADICALI FAMOSI E PERCIO' CLANDESTINI

*“Allora c’è un problema di mezzi. Se i nostri ascoltatori sapessero che questo è stato il Partito in cui si è iscritto Ionesco, a cui Sartre voleva iscriversi, con tutto il resto. La doppia tessera è un modo per distruggere il valore sacrale della tessera. E l’hanno fatta compagni del Partito Comunista degli anni ’60, con quel partito!”.*

*“Forse dovremmo riguadagnare quella naturalezza per parlare di queste nostre cose, dopo 40-50 anni. Abbiamo urgenza. Quando uno in più si iscrive, è un evento, viste anche le nostre dimensioni”.* **Marco Pannella**

A chi vuole fare carriera, un posto in un ente di Stato, in Rai-Tv, la tessera radicale non serve, è anzi un danno. Ad altro, per raggiungere altri obiettivi serve quel cartoncino plastificato con la testa che raffigura Gandhi. E allora, se non è un partito di potere, di insediamento che fa leva sull’occupazione delle poltrone locali e nazionali, se non è neppure un partito ideologico, per quale ragione iscriversi al Partito radicale?

La risposta si può condensare in una sorta di slogan: per proseguire e intensificare la battaglia per riconquistare all’Italia la legalità e la certezza del diritto. Per la difesa e il “ritorno” alla Costituzione scritta, in contrapposizione esplicita con quella “materiale”, che altro non è se non la regola perversa che con la forza e l’arroganza il regime partitocratico e potentati di ogni genere hanno imposto al paese.

La scommessa giocata da sempre dai radicali, insomma, è quella di essere il Partito della Democrazia: per esempio ridimensionare i partiti, riconducendoli al loro posto, porre un freno alle loro prevaricazioni, ristabilire le regole del gioco per cui le leggi devono essere applicate, rendere i cittadini eguali fra loro e non sudditi rispetto allo Stato ed ai potentati, restituire al Parlamento la sua funzione di luogo nel quale effettivamente si prendono le decisioni, riconquistare un’informazione degna di questo nome da parte del servizio pubblico. In una parola: lo Stato di diritto contro lo Stato dei partiti.

Ecco dunque che di volta in volta, al Partito radicale hanno aderito e vi hanno militato persone con alle spalle le più diverse esperienze e culture, ma con un comune denominatore: riconquistare lo Stato di diritto e la Costituzione.

“Un Partito Radicale”, ebbe a dire Jean Paul Sartre, “internazionale, che non avesse nulla in comune con i partiti radicali attuali in Francia? E che avesse, ad esempio, una sezione italiana, una sezione francese, ecc.? Conosco Marco Pannella, ho visto i radicali italiani e le loro idee, le loro azioni; mi sono piaciuti. Penso che ancora oggi occorranò dei partiti, solo più tardi la politica sarà senza partiti. Certamente dunque sarei amico di un simile organismo internazionale”.

Di questa presa di posizione di Sartre nessuno mai ha avuto modo di sapere, perché nessuna trasmissione televisiva e nessun giornale si è interrogato sul perché di questa sua adesione.

E’ sterminata la lista degli iscritti e degli aderenti al Partito radicale in questi anni: alcuni tra gli scrittori più significativi del Novecento italiano: Elio Vittorini (del Pr diviene presidente e consigliere comunale), Leonardo Sciascia, Pier Paolo Pasolini. E ancora, alla rinfusa: la figlia di Benedetto Croce, Elena; Loris Fortuna; Piero Dorazio; Adriano Sofri; Dario Argento; Franco Brusati; Liliana Cavani; Damiano Damiani; Salvatore Samperi; Giorgio Albertazzi; Pino Caruso;

Ilaria Occhini; Raffaele La Capria; Sergio Citti; Carlo Giuffrè; Nantas Salvalaggio; Ugo Tognazzi, Mario Scaccia, Carlo Croccolo; Lindsey Kemp; Pierangelo Bertoli; Miguel Bosé; Angelo Branduardi; Lelio Luttazzi, Domenico Modugno; Claudio Villa; Vasco Rossi; Franco Battiato; Oliviero Toscani; Erminia Manfredi; Barbara Alberti; Goliarda Sapienza.

Non solo: dall'estero, si iscrivono Eugene Ionesco (“Lo giuro: tutte le mie deboli forze saranno dedicate a far vivere il Partito Radicale, questo partito di cui non so nulla e di cui ignoravo l'esistenza...”); Marek Halter; il premio Nobel George Wardl; Arturo Goetz, Aristodemo Pinotti, Saikou Sabally, Vladimir Bukovskij, Leonid Pliusc.

Dalla solitudine e dal dolore del carcere giungono al Partito radicale centinaia di iscrizioni, detenuti comuni e politici. A Rebibbia si iscrivono 22 detenuti della cosiddetta “area omogenea”: Alberto Franceschini, Cavallina, D'Elia, Cesaroni, Calmieri, Busato, Frassinetti, Cozzani, Di Stefano, Lai, Potenza, Gidoni, Cristofoli, Litta, Piroch, Vitelli, Martino, Bignami, Melchionda, Maraschi, Scotoni, Andriani: “Da non radicali”, scrivono, “da detenuti politici e - speriamo presto - da cittadini liberi, ci iscriviamo al Partito radicale. E' il contributo minimo che possiamo dare alla forza politica che espresse tensioni di crescita civile e democratica negli anni '70 e che oggi continua a lottare su questo terreno, affinché tutti i non garantiti, la stessa non coscienza civile non perdano questo spazio per i diritti vecchi e nuovi. Come detenuti politici è un modesto segno di solidarietà e di affetto a chi seppe essere vicino ai problemi del carcere e della giustizia, con tanta intelligenza, abnegazione e amore”.

Si iscrivono tra gli altri i pluri-ergastolani Vincenzo Andraous, Giuseppe Piromalli, Cesare Chiti e Angelo Andraous.

Centinaia, migliaia di iscrizioni e di adesioni che restano “ignote” anche quando l'iscritto per la sua storia e la sua attività è un “personaggio”. Il radicale non fa, non è “notizia”. Eppure dal “pretesto” di questo o quell'iscritto si poteva avviare un dibattito-confronto sulla forma partito, la libertà di iscriversi a più partiti, l'impossibilità di espellere chiunque dal Partito radicale che accoglie l'iscrizione, non la “concede”. Invece nulla, silenzio: non un solo dibattito pubblico sulle ragioni che hanno indotto migliaia di cittadini a iscriversi al Partito radicale, nessuna trasmissione che abbia ascoltato e registrato le loro ragioni.

Eppure è il partito che con pochi militanti e un numero irrisorio di iscritti (se paragonato a quello di altre organizzazioni politiche) grazie a criteri di organizzazione nonviolenta, rigorosissima e libertaria, ha saputo realizzare quanto non hanno fatto in milioni, tutti gli altri partiti messi insieme. E' forse questa una delle ragioni per cui dei radicali non si deve e non si può parlare?

## Appendice 4

### IN MEMORIAM

**Andrea Tamburi (1948–1994)** – Nato a Firenze nel 1948, militante radicale dal 1981. Nel 1985 la sua prima azione nonviolenta, un volantinaggio clandestino in Jugoslavia per la democrazia e l'adesione alla Comunità Europea. Nel 1988 è espulso dalla Cecoslovacchia per una manifestazione radicale in Piazza San Venceslao, a vent'anni dall'invasione sovietica. Attivo successivamente a Trieste nel coordinamento delle iniziative radicali in Europa centro-orientale, dal 1992 si trasferisce a Mosca dove diventa coordinatore delle attività del partito in Russia e Ucraina. Aggredito a Mosca il 24 febbraio 1994, muore dopo tre giorni di agonia. I colpevoli non sono mai stati identificati.

**Izet Muhamedagic (1936–1995)** - Nato in Bosnia nel 1936, avvocato, membro del partito musulmano di azione democratica, viceministro della Giustizia della Bosnia e Erzegovina. Iscritto al Partito Radicale, nel 1994 è membro del Consiglio Generale, attivandosi per la promozione del Tribunale contro i crimini di guerra nell'ex Jugoslavia e per l'abolizione della pena di morte nel suo Paese. Rimane ucciso il 27 maggio 1995, insieme con il Ministro degli Esteri Irfan Ljubijankic, nell'abbattimento dell'elicottero su cui viaggiavano da parte di serbo-bosniaci.

**Antonio Russo (1961–2000)** - Nato a Chieti nel 1961, dopo avere militato nella Gioventù Federalista si iscrive al Partito Radicale. Giornalista free lance, realizza per Radio Radicale corrispondenze da Cipro, Algeria, Congo, Kosovo, Ruanda e Cecenia. Suoi servizi fotografici sono presentati in diverse trasmissioni televisive. In Kosovo è l'unico giornalista straniero

rimasto a Pristina dopo l'ordine di evacuazione. Viene trovato ucciso il 16 ottobre del 2000 alla periferia Tbilisi, in Georgia, da dove seguiva la guerra cecena e in particolare indagava sull'uso di armi improprie da parte dei russi. Al suo lavoro di reporter di guerra sono stati dedicati i film "Cecenia" di Leonardo Giuliano e "L'inquilino di via Nikoladze" di Massimo Guglielmi.

**David Kato Kisule (1968-2011)** - Nato a Nakawala, in Uganda, nel 1968, insegnante e attivista per i diritti umani. Dopo avere trascorso alcuni anni in Sud Africa, rientrato nel suo Paese nel 1998 diventa uno dei leader del movimento Sexual Minorities Uganda (SMUG). Nel 2010 è fra i principali oppositori della proposta di legge che punirebbe l'omosessualità anche con la morte. Nell'ottobre 2010 il suo nome, con fotografia e indirizzo, è pubblicato con quelli di altre 99 persone indicate come omosessuali dal giornale ugandese "Rolling Stone", che ne chiede l'esecuzione. In novembre partecipa a Roma ai lavori del IV Congresso dell'Associazione Radicale Certi Diritti. Il 3 gennaio un tribunale ugandese condanna il giornale a pagare un indennizzo a Kato e alle altre parti lese. Il 26 gennaio 2011 David Kato Kisule è assassinato a martellate nella sua casa presso Kampala.

## INDICE

**Introduzione: dallo "Stato del Partito" allo "Stato dei Partiti"** *pag. 2*

### **Capitolo 1**

LO SMANTELLAMENTO SISTEMATICO DELLA COSTITUZIONE SCRITTA *pag. 4*

1.1 La mancata abrogazione della legislazione fascista *pag. 4*

1.2. L'immediata amputazione della Costituzione *pag. 4*

1.3 Il processo di ulteriore degenerazione partitocratica *pag. 6*

Dal Fascismo alla Partitocrazia: la Metamorfosi del Male – Tre citazioni *pag. 7*

Giuseppe Bottai

Giuseppe Maranini

Giuliano Amato

### **Capitolo 2**

REFERENDUM ABROGATO: IL FURTO DELLA “SECONDA SCHEDA” COSTITUZIONALE  
*pag. 8*

2.1 La rivoluzione del referendum rimandata di 22 anni *pag. 8*

2.2 Il Golpe del '78, la giurisprudenza anticostituzionale e il Comitato referendario  
“potere impotente” della Stato *pag. 8*

2.3 Il popolo vota una riforma, il Regime realizza una contro-riforma *pag. 10*

Scheda – Le consultazioni referendarie *pag. 12*

Scheda – I referendum respinti dalla Corte Costituzionale *pag. 17*

### **Capitolo 3**

UNA REPUBBLICA FONDATA SU PARTITI PARASTATALI E ANTIDEMOCRATICI *pag. 18*

3.1 Giuseppe Maranini e la partitocrazia *pag. 18*

3.2 Oligarchie di partito e negata libertà di associazione *pag. 18*

3.3 Il primo referendum per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti *pag. 19*

3.4 Dall'abolizione del finanziamento pubblico alla sua moltiplicazione *pag. 19*

### **Capitolo 4**

GIUSTIZIA ALL'ITALIANA: UNO STATO “DELINQUENTE PROFESSIONALE” *pag. 22*

4.1 La mancata riforma dei Codici fascisti *pag. 22*

4.2 Dal “7 aprile” al “caso Tortora”: emergenzialismo e leggi speciali *pag. 22*

4.3 Giustizia irresponsabile, contro la volontà popolare *pag. 23*

4.4 Impunità e denegata Giustizia: una grande questione sociale *pag. 24*

4.5 La “Marcia di Natale” per l'amnistia legale *pag. 25*

4.6 Il Carcere anti-costituzionale, l'amnistia di fatto e un popolo “in attesa di giudizio”  
*pag. 26*

4.7 Il caso del ddl Alfano: maggioranza e opposizione unite contro le misure alternative  
alla detenzione *pag. 27*

### **Capitolo 5**

LA DIFFAMAZIONE: UN REATO NON PERSEGUITO *pag. 29*

5.1 La cancellazione del “rito direttissimo” *pag. 29*

5.2 Il “decalogo” della Cassazione (1984) e l'abrogazione del diritto alla rettifica *pag. 30*

5.3 Un fallimento funzionale a un regime fondato sulla disinformazione *pag. 31*

### **Capitolo 6**

UN PRESIDENZIALISMO ABUSIVO *pag. 32*

6.1 L'esternazione al popolo invece dei messaggi al Parlamento *pag. 32*

6.2 1992–1993: sotto i colpi degli avvisi di garanzia *pag. 32*

6.3 1995: Il presidente sordo (al “suo Parlamento”) *pag. 33*

6.4 2001: Il presidente incatenato sul potere di grazia *pag. 33*

### **Capitolo 7**

PARLAMENTO: LA CAMERA DEI PARTITI *pag. 35*

7.1 Nel 1976 la voce dei politici esce dal Palazzo con Radio Radicale *pag. 35*

7.2 Il regolamento della Camera del '71 e il potere ai partiti *pag. 35*

7.3 Le violazioni del regolamento tra il 1979 e il 1983 *pag. 36*

- 7.4 Immunità parlamentare e impunità di regime *pag. 36*
- 7.5 Decretazione d'urgenza e stravolgimento dei poteri tra esecutivo e legislativo *pag. 37*

## **Capitolo 8**

IL POTERE TEMPORALE DEL VATICANO IN ITALIA *pag.39*

- 8.1 La discriminazione di alcuni culti *pag. 39*
- 8.2 La parastatalizzazione delle religioni *pag.39*
- 8.3 L'8 per mille delle tasse alle Chiese: lo "sceglie" anche chi non lo sceglie *pag.40*
- 8.4 Scuola, ICI, RAI; gli altri privilegi *pag. 41*
- 8.5 Dai sondaggi, un'Italia laica *pag. 41*

## **Capitolo 9**

GLI ANNI '70: LA RIVOLUZIONE DEI DIRITTI CIVILI *pag. 43*

- 9.1 Il riconoscimento dell'obiezione di coscienza e l'abolizione dei Tribunali militari *pag. 43*
- 9.2 Aborto, da reato di massa a legge dello Stato. Il regime evita i referendum *pag. 43*
- 9.3 Le riforme di liberazione sessuale *pag. 44*
- 9.4 Disobbedienza civile e consumo personale di droghe *pag. 44*

## **Capitolo 10**

ANNI '70: UNITA' NAZIONALE CONTRO LA DEMOCRAZIA *pag. 45*

Una lettura alternativa degli "Anni Neri" della Repubblica

- 10.1 Elezioni anticipate: i Radicali bruciano i certificati elettorali (1972) *pag. 45*
  - 10.2 L'inganno del cosiddetto "arco costituzionale" *pag. 45*
  - 10.3 Di nuovo elezioni anticipate, di nuovo contro i referendum (1976) *pag. 46*
- Scheda – Giorgiana Masi: dopo tre decenni, nessuna verità *pag. 48*
- Scheda – P2, P38, P-Scalfari (e poi Moro, Sindona, Calvi, D'Urso, Cirillo e altri ancora) *pag. 49*

## **Capitolo 11**

LA VORAGINE DEL DEBITO PUBBLICO NEL REGIME NEO-CORPORATIVO *pag. 51*

- 11.1. Il tradimento dei vincoli costituzionali di bilancio *pag. 51*
- 11.2 La crescita del debito e il dissanguamento da interessi passivi *pag. 52*
- 11.3 La Cassa integrazione straordinaria: "privatizzazione dei profitti e socializzazione delle perdite" *pag. 52*
- 11.4 La "sindacatocrazia" *pag. 53*
- 11.5 Le Corporazioni d'Ordine che sopravvivono ai Fasci *pag. 54*
- 11.6 Pensioni, lo squilibrio ai danni dei più deboli *pag. 55*
- 11.7 L'appropriazione indebita dei "contributi silenti" versati dai lavoratori non garantiti *pag. 55*
- 11.8 Corruzione, Italia peggio di Malesia e Namibia *pag.57*

## **Capitolo 12**

LE CONTRORIFORME ELETTORALI PER IMPEDIRE LA RIFORMA "AMERICANA" *pag. 58*

- 12.1 La scelta della riforma maggioritaria uninominale, come risposta popolare alla degenerazione del sistema dei partiti *pag. 58*
- 12.2 Il tradimento della riforma referendaria *pag. 58*

12.3 La restaurazione del “bipolarismo” all’italiana *pag. 59*

Scheda – Il caso “Emma for President”: una rivoluzione soffocata dall’Unità Nazionale *pag. 60*  
Cronologia *pag. 60*

### **Capitolo 13**

LO “STATO D’EMERGENZA” COME SOSPENSIONE DELLO STATO DI DIRITTO *pag. 63*

13.1 Stato d’emergenza, protezione civile e commissariamenti straordinari *pag. 63*

13.2 Limitazione del sistema dei controlli e inchieste giudiziarie *pag. 64*

13.3 I numeri dell’amministrazione della (ordinaria) emergenza *pag. 65*

### **Capitolo 14**

DAL DISSESTO IDEOLOGICO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO *pag. 67*

14.1 Un paese a elevato rischio *pag. 67*

14.2 Una gestione dissennata e la surroga della protezione civile *pag. 67*

14.3 Il caso Napoli: dal rischio Vesuvio all’emergenza rifiuti *pag. 68*

14.4 In Sicilia i rifiuti sono “Cosa Nostra” *pag. 69*

### **Capitolo 15**

LO SFASCIO ISTITUZIONALE: MANCA IL PLENUM ALLA CORTE E IN PARLAMENTO *pag. 70*

15.1 Corte costituzionale *pag. 70*

15.2 Camera dei deputati *pag. 70*

### **Capitolo 16**

ITALIA (IM)POTENZA MONDIALE *pag. 72*

16.1 Lotta alla fame nel mondo, un impegno tradito *pag. 72*

16.2 L’Italia, artefice della Corte Penale internazionale, non adegua la propria legislazione *pag. 73*

16.3 Nell’Unione europea, record italiano nelle procedure d’infrazione *pag. 73*

16.4 La Peste contro l’italiano: discriminazione e cessione di sovranità linguistiche *pag. 73*

16.5 Pena di morte: moratoria universale dopo quindici anni di inadempienze e rinvii *pag. 74*

16.6 Il boicottaggio di “Iraq libero”, unica alternativa alla guerra *pag. 75*

16.7 Italia-Libia, trattato bipartisan contro il diritto internazionale *pag. 75*

16.8 Anche il Consiglio dei diritti umani dell’Onu denuncia le mancanze dell’Italia *pag. 76*

### **Capitolo 17**

LA PESTE ANTIDEMOCRATICA DILAGA: I COSTI DELLA CASTA E IL CONTAGIO DELLE REGIONI *pag. 77*

17.1 Lombardia: la sussidiarietà confessionale *pag. 77*

17.2 Lazio: “spoils system” all’amatriciana *pag. 81*

17.3 La Basilicata: veleni politici e industriali *pag. 82*

### **Capitolo 18**

## LA NEGAZIONE DEL DIRITTO ALLA CONOSCENZA *pag. 84*

18.1 Dall'Eiar a Raiset *pag. 84*

18.2 L'informazione politica fuorilegge *pag. 85*

18.3 Le questioni popolari cancellate dall'agenda *pag. 86*

18.4 Il giornalismo d'ordine: l'Ordine dei giornalisti *pag. 88*

18.5 L'imposizione di protagonisti e antagonisti di Regime *pag. 88*

18.6 Il "genocidio politico e culturale" del movimento radicale *pag. 88*

18.7 Il perfezionamento dell'attentato al diritto civile e politico all'informazione *pag. 90*

## Capitolo 19

### GLI ULTIMI ANNI DEL REGIME *pag. 91*

19.1 Sugli "obblighi costituzionali inderogabili" e sulla partecipazione dei Radicali alle "elezioni" europee e alle regionali *pag. 91*

19.2 Elezioni 2006: solo Radicali e Socialisti sono obbligati a raccogliere le firme per presentarsi *pag. 91*

19.3 Elezioni 2006: otto senatori nominati al posto di quelli legittimamente eletti *pag. 91*

19.4 La Commissione di vigilanza Rai nella XV legislatura e il Centro d'Ascolto dell'informazione radiotelevisiva *pag. 92*

19.5 Il caso della Commissione di vigilanza sulla Rai nella XVI legislatura *pag. 92*

## Capitolo 20

### "ELEZIONI" REGIONALI 2010: UNA FINZIONE CONTRO I DIRITTI CIVILI *pag. 95*

20.1 La modifica delle leggi elettorali a campagna in corso *pag. 95*

20.2 L'incertezza delle regole sulla raccolta delle firme per la presentazione delle liste *pag. 95*

20.3 Presidenti di Regione non ri-eleggibili, ma rieletti *pag. 95*

20.4 L'abolizione dei diritti civili nella fase di presentazione delle liste *pag. 96*

20.5 Falsificazione delle firme e altre truffe elettorali *pag. 96*

20.6 Il decreto "salva-alcune-liste" e la legge bipartisan che lo recepisce *pag. 99*

20.7 L'abolizione della campagna elettorale in Tv *pag. 99*

Scheda *pag. 99*

- La "completezza dell'informazione" nei dibattiti della Rai progressista
- L'occupazione quotidiana delle reti televisive pubbliche e private da parte di Berlusconi, nell'ultima settimana di campagna elettorale. L'opposizione ufficiale non reagisce.

## Appendice n.1

### CAMPAGNE ELETTORALI RADICALI: "CERTIFICATI BRUCIATI", "SCIOPERO DEL VOTO", "VOTA EMMA", "SATYAGRAHA 2009" *pag. 101*

- 1972 e 1983: dal bruciare i certificati elettorali allo sciopero del voto *pag. 101*

- 1999: "Vota Emma", vendita degli averi per ricomparsi l'informazione rubata *pag. 101*

- Satyagraha 2009 *pag. 102*

## Appendice n.2

### RADICALI IN GALERA (DAL '66 A OGGI) *pag. 104*

## Appendice n.3

RADICALI FAMOSI E PERCIO' CLANDESTINI *pag. 111*

**Appendice n.4**

IN MEMORIAM *pag. 113*

**Indice** *pag. 114*