

Accendere di democrazia la politica: dal cittadino-plebe al cittadino democratico

**Verso un "nuovo possibile". Progetto per una riforma "radicale"
delle istituzioni europee, statali e dell'ordinamento regionale**

Una semplice avvertenza.

Il Progetto, diversamente dalla Relazione illustrativa, la quale discorre inizialmente delle istituzioni statali e regionali del nostro Paese, e solo successivamente di quelle dell'Unione europea, muove invece dall'esame delle istituzioni europee per poi venire, nell'ordine, a quelle statali e dell'ordinamento regionale. Questa inversione dell'ordine della trattazione non dipende certo, nella nostra intenzione, dall'assumere che tra l'ordinamento dell'Unione europea e l'ordinamento degli Stati membri corra una relazione di potere che dall'alto della UE scende verso il basso degli Stati membri e delle loro articolazioni territoriali, che va dal più al meno importante, dal decisore agli esecutori lungo una catena di comandi successivi. Questa relazione "discendente" in realtà non esiste, trattandosi invece, più esattamente, di ordinamenti (della UE e degli Stati membri) accostati, integrati (attraverso meccanismi quali il rinvio pregiudiziale, il primato del diritto europeo sul diritto nazionale incompatibile, il principio di sussidiarietà, e così via), complementari. Dipende invece, questo ordine di trattazione, dal **carattere condizionante e unificante dell'ordinamento comunitario** rispetto all'ordinamento interno degli Stati membri, sia a livello di politiche pubbliche comuni, sia a livello di struttura istituzionale e della stessa modalità di funzionamento della democrazia quale vive negli Stati. E dipende anche dalla

necessità di muovere da una visione globale della riforma che andiamo a proporre, in modo che si abbia chiara l'idea che un unico principio ispiratore permea di sé le dinamiche relazionali e potestative, sia tra società e istituzioni, sia tra le diverse componenti territoriali che vanno a comporre, nel loro complesso, la realtà politica europea.

Una riforma delle istituzioni europee

L'essenza del problema: l'edificazione di un'Europa democratica e federale.

La democrazia in Europa.

La situazione della democrazia nella vita interna della UE presenta caratteri di forte ambiguità. Vi sono infatti elementi che intervengono sistematicamente a controllare cioè a comprimere le energie democratiche che tuttavia si manifestano con vigore crescente e fanno pressione dall'interno dell'Unione. Vediamo i due aspetti, quello negativo e quello positivo, nell'ordine.

Il principale, fra gli elementi antidemocratici tuttora all'opera, consiste nel fatto che gli Stati membri hanno il controllo esclusivo, all'interno dei processi di politica comunitaria, di quello che può definirsi lo strumento supremo del potere: **la formazione dell'agenda**, attraverso la quale gli Stati determinano che cosa è importante, in un dato momento, per l'Unione, e su che cosa in quel momento è ritenuto necessario prendere a Bruxelles delle decisioni. Questo significa, per dirla in parole povere, che l'insieme delle decisioni più importanti adottate dall'Unione sono direttamente o indirettamente riconducibili alla volontà collettiva degli Stati. Questo anche significa, rovesciando la prospettiva, che i cittadini europei, benché vengano riconosciuti insieme agli Stati membri come i veri

soggetti dell'ordinamento giuridico dell'Unione (e qui, per inciso, sembra utile richiamare lo "storico" *dictum* della Corte di Giustizia, sent. del 5 febbraio 1963, *N. V. Algemene Transport of Expeditie Onderneiming van Gend end Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62, Racc. 1963, pag. 3) in cui si afferma che <<[.....] la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale [...], ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini>> -; questo controllo esclusivo degli Stati sull'agenda, si diceva, significa anche che i cittadini europei non hanno la possibilità (non l'avevano in passato, continuano di fatto a non averla oggi), neppure in piccola parte, di tradurre un problema sociale, ovvero una discrepanza tra le loro concrete condizioni di vita e più elevate aspettative, in questione meritevole di essere trattata come problema comunitario. Cioè a dire che sfugge totalmente ai cittadini europei la possibilità di concorrere insieme agli Stati a formare l'agenda politica dell'Unione; la quale peraltro condiziona in larga misura il loro stesso vivere, il loro lavorare, intraprendere e avere diritti.

Un secondo elemento che si aggiunge al primo nel fare resistenza a uno sviluppo democratico dell'Unione, si riassume in un fatto, comunque importante, di **percezione pubblica** del fenomeno comunitario, che è una percezione oggi ancora largamente negativa. Ne sono causa i *media* e gli Stati nella loro azione combinata. Dappertutto nei Paesi dell'Unione sembra esservi l'interesse a descrivere il rapporto tra livello nazionale e livello europeo secondo uno stereotipo che raffigura l'Europa comunitaria come un'**agenzia tecnocratica**, e gli Stati come il **luogo della sovranità**.

Questa **deformazione della realtà**, mentre costituisce un grave ostacolo sulla strada di un effettivo avanzamento della UE in termini di democrazia, sembra però attagliarsi perfettamente allo

scopo degli Stati di dirottare verso l'Europa la responsabilità delle decisioni più impopolari.

Malgrado ostacoli e forze contrarie che tendono a mantenere le dinamiche di funzionamento dell'Unione entro lo schema intergovernativo e tecnocratico, riducendo il più possibile gli spazi di democrazia, è però innegabile il fatto che il processo decisionale comunitario, soprattutto a seguito del Trattato di Amsterdam e adesso del Trattato di Lisbona, ha ricevuto sensibili miglioramenti, anche se il **deficit democratico** dell'Unione non può ancora dirsi risolto. In tale contesto va considerata la presenza di un **elemento nuovo**, legato alle **tecnologie della comunicazione politica**. Il riferimento è ai *social networks* (tipo *Facebook*) che si formano su Internet, un vero **spazio pubblico di confronto** dove le ragioni della politica e quelle dei cittadini si incontrano e si condizionano a vicenda dando a una **finestra di libertà e democrazia**; è alle comunità virtuali o collettività latenti in cui le nuove tecnologie incorporano quella che Steven Johnson definisce **l'intelligenza emergente** connessa alla raccolta di informazioni "in Rete".

Il fatto è che l'uso di Internet sta radicalmente cambiando l'orizzonte entro cui le democrazie si trovano ad operare. In modo particolare sembra crescere giorno dopo giorno la sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti di ciò che si fa nelle istituzioni e attraverso le istituzioni comunitarie. Sembra dunque essersi creato il presupposto per un **cambiamento di fase** riguardo alla democrazia dell'Unione.

In questa situazione (conviene ripeterlo) di tendenziale equilibrio che tuttora sussiste tra forze di spinta diverse, alcune favorevoli altre contrarie ad un reale sviluppo in senso democratico della UE, un peso determinante può averlo il Trattato di Lisbona, una volta che verrà compiutamente implementato. Un rilievo specifico ha il titolo II del Trattato, contenente <<*Disposizioni relative ai principi democratici*>>. Esso da una parte ha un carattere riassuntivo dell' *acquis* democratico

europeo, mentre da un'altra parte mette in campo, sul terreno della democrazia partecipativa, alcune soluzioni nuove.

Una delle novità più rilevanti al riguardo è senz'altro quella di cui discorre l'articolo 8 B, comma 4, il quale stabilisce: <<Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati>>. E' chiaro che la maggiore o minore efficacia di questo strumento che il Trattato mette a disposizione dei cittadini europei, dipende molto anche da come il Parlamento europeo e il Consiglio configureranno, ai sensi dell'articolo 21, <<le procedure e le condizioni necessarie>> per l'esercizio dell'iniziativa di cui andiamo discorrendo. Una volta dunque che questo "passaggio" sarà avvenuto (e senza del quale, è bene sottolinearlo, l'articolo 8 B, comma 4, resterebbe lettera morta, *tamquam non esset*), la facoltà data ai cittadini di attivare le competenze della Commissione può aprire un varco nel muro del controllo totale che hanno adesso gli Stati sull'agenda politica dell'Unione, così venendo a imporre direttamente essi stessi i loro problemi alle istituzioni comunitarie.

Può accadere del resto che la società europea attraverso le varie articolazioni che la compongono avverta le enormi potenzialità contenute nell'articolo 8 B, comma 4, e le stimoli nella misura massima: ne possono conseguire, allo stesso modo in cui dalla caduta di un masso può originare una valanga, mutazioni profonde della democrazia europea.

L'Europa federale.

L'Europa, già lo abbiamo detto nella Relazione illustrativa, ha bisogno di unità politica. Ne ha bisogno, se vuole uscire dalla

crisi democratica e di funzionalità operativa che l'attanaglia ormai da troppo tempo e che rischia di rigettare il continente europeo nella divisione di un tempo non troppo lontano.

Volere, come noi vogliamo, l'unità politica dell'Europa non significa affatto, sia ben chiaro, augurarsi la nascita di un superStato europeo. L'Europa è terra di grandi Stati nazionali, antichi, gloriosi, ciascuno dei quali aspirava, in tempi neppure troppo lontani, alla conquista del mondo. Sono Stati che continuano ad assolvere bene i compiti che sono loro propri. L'Europa, lo ripetiamo, non ha bisogno di un superStato europeo. Questo anzi rischierebbe di rinnovare il tormento del nazionalismo sotto forma di sogno di una SuperPotenza europea, che sieda al tavolo della pace e della guerra con gli Stati Uniti e la Cina e chiunque altro, in un mondo ora di nuovo diviso fra grandi blocchi gli uni armati contro gli altri. Però **l'Europa ha bisogno di un governo europeo, circoscritto a poche competenze essenziali, mentre gli Stati membri conservano quelli che sono definiti i poteri residui**, un governo configurato sulla base di tre criteri essenziali: elezione popolare del Presidente europeo, separazione e bilanciamento dei poteri, un largo decentramento. L'Europa ha bisogno in altre parole di un **federalismo "leggero"**, che sappia legare gli Stati membri il meno possibile, ma più saldamente di adesso.

Pertanto, la disposizione "di principio" relativa al **riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati** può essere così formulata: 1. << **Gli Stati sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Trattato costituzionale ed esercitano tutte le competenze non assegnate all'Unione**>>. 2. << **L'Unione esercita le competenze che le sono assegnate dal Trattato costituzionale**>>. Si stabilisce in questo modo un **federalismo duale** che vuole impedire che si abbia **sovrapposizione di competenze** tra gli Stati e l'Unione, e che possa quindi determinarsi quello **scivolamento** verso il cosiddetto **federalismo cooperativo**, che in molti Stati federali (Stati Uniti, Germania,

la stessa Svizzera prima della riforma costituzionale del 2004) ha talmente indebolito il federalismo stesso, da fargli perdere buona parte della sua primitiva sostanza. È quindi anche necessario evitare l'inserimento nel testo della Costituzione federale di qualsiasi norma del tipo "*necessary and proper (implied powers) clause*", contenuta nella Costituzione degli Stati Uniti, la quale all'art.I, sez 8, cpv. 18, attribuisce al Congresso, oltre ai poteri enumerati nella stessa sez.8, anche la competenza <<di fare tutte le leggi che saranno necessarie e utili per portare ad esecuzione i poteri predetti e tutti gli altri poteri di cui questa Costituzione investe il Governo degli Stati Uniti>>. Naturalmente, non può omettersi una disposizione, presente in tutte le Costituzioni federali, secondo cui: **1. << Nell'ambito delle competenze assegnate all'Unione, il diritto federale prevale sul diritto degli Stati>>** (così, la Costituzione della Germania, art.31; la Costituzione della Svizzera, art.49, comma 1; la Costituzione degli Stati Uniti d'America, X Emendamento). Può infine essere opportuno affermare, in linea di principio, il cosiddetto **diritto di resistenza** contro chiunque tenti di sovvertire l'ordinamento liberaldemocratico dell'Unione (a somiglianza di quanto prevedono, sia la Costituzione tedesca, sia quella portoghese). La disposizione può essere così formulata: **<< I cittadini europei hanno il diritto alla resistenza contro chiunque tenti di cancellare i diritti fondamentali previsti nel Trattato costituzionale o di sovvertire i principi supremi dell'Unione, qualora non sia possibile altro rimedio>>**.

Un Progetto credibile

Naturalmente **questo nostro Progetto non consiste in un sognare ad occhi aperti cose impossibili**, non propone che un cambiamento totale degli ordinamenti e delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri debba avvenire dall'oggi al domani, senza tener conto della realtà istituzionale, ormai

consolidata, dell'Unione. Al contrario, il nostro Progetto, in questa parte dedicata all'Europa, deriva da un attento esame mirato a individuare, in un'ottica sensibile alla peculiare complessità del fenomeno integrativo, una tra le possibili linee di sviluppo del processo di unificazione europea: quella linea, per l'esattezza, che conduce diritta verso l'unità politica dell'Europa. Questo, il traguardo. Il percorso che vi conduce attraversa in successione tre snodi cruciali che segnano altrettante tappe: la prima di avvicinamento, la seconda di accostamento all'unificazione, che si perfeziona alla fine di una terza tappa. Si perviene così, gradualmente, a un'Europa unita da un federalismo "leggero" e caratterizzata da un sistema presidenziale di governo nell'ambito del potere centrale. Il Progetto si propone di anticipare il compimento di questo possibile tragitto, elaborando - **ora per allora** - una proposta politica di unità federale dell'Europa: un'Europa capace di coniugare diversità nazionali, omogeneità di valori democratici, un forte potere unificante al centro.

Naturalmente, esistono insieme a quella indicata linee di sviluppo diverse, altrettanto possibili, nel futuro dell'Europa comunitaria, tali da condurla verso traguardi caratterizzati in altro modo. Occorre pertanto da parte nostra un impegno politico costante, volto a mettere in atto fin da ora ogni azione per fare in modo che il convoglio della costruzione europea proceda, ad ogni bivio che incontrerà nel suo cammino, per la strada che noi consideriamo quella giusta.

Il nostro Progetto (riassumendo le cose appena dette) ha quindi un **carattere predittivo** rispetto alle tendenze di quadro istituzionale che seguiranno alla messa in opera del Trattato di Lisbona; e ha d'altra parte una **valenza fortemente prescrittiva**, nella misura in cui esso vuole assecondare tali tendenze nel momento in cui si manifestano, aiutandole - attraverso un'azione politica "mirata" - a raggiungere le loro ultime, logiche conseguenze: l'edificazione dell'Europa futura come Unione

federale di Stati sovrani, retta a governo presidenziale "sostenibile".

Il governo dell'Europa esistente.

I dati costituzionali. A) Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Nel sistema dei Trattati previgenti, l'Unione europea non è altro che un semplice contenitore della Comunità; essa non si identifica con la Comunità, ma la comprende. L'Unione europea si presenta in altre parole come un **sistema di raccordo** che lega insieme, oltre al pilastro relativo al mercato interno con l'aggiunta dell'integrazione monetaria, il pilastro della cooperazione in materia giudiziaria nonché degli affari penali e interni, e inoltre il pilastro della politica estera: con le cosiddette "passerelle" dall'uno all'altro pilastro. Un sistema che opera sulla base del **principio di cooperazione**. Si parlava pertanto di Unione per dire sistema europeo, ma si consideri che l'Unione non ha soggettività nel campo del diritto internazionale; non ha propri organi (se si eccettua il Consiglio europeo, che mutua dalla Comunità); mentre l'ordinamento giuridico è doppio: da un lato vi è quello comunitario, da un altro lato quello dell'Unione. Perciò si poteva osservare nella costruzione dell'Unione europea una certa frammentarietà, e soprattutto pesava la scelta, che a Maastricht sembrava tracciata una volta per tutte, di rinunciare allo sviluppo della Comunità in direzione di una Comunità politica in senso pieno: la quale, per essere davvero tale, dovrebbe venir dotata dei poteri che servono a **misurarsi con finalità non settoriali**, ad esercitare cioè funzioni di natura politica.

Una funzione di natura politica è certamente quella relativa alla **politica estera e di difesa**. Qui la soluzione adottata si pone in qualche modo a metà strada tra la gestione

intergovernativa e la "comunitarizzazione". Vi è la figura dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, emanazione del Consiglio europeo; ma vi è anche il Commissario alle relazioni esterne della Comunità, il quale si occupa essenzialmente dei rapporti commerciali dell'Unione. In altre parole, si può dire che il campo delle relazioni esterne è in qualche modo "comunitarizzato", se concerne il commercio; mentre la politica estera in senso stretto è invece gestita a livello intergovernativo, anche se il Presidente della Commissione vi è associato, quanto meno parzialmente.

Ancora nel quadro dei Trattati previgenti, **l'assetto istituzionale** fa perno sulla Commissione. Questa è soggetta a responsabilità nei confronti del Parlamento europeo in conseguenza del voto di sfiducia, che può essere dato a certe condizioni "aggravate". Sta di fatto che, di fronte ad un accordo in tal senso tra i due più grossi gruppi parlamentari (accordo che si può formare in presenza di una **rivendicazione di ruolo** del Parlamento), la Commissione avrebbe dovuto dimettersi. Sussiste cioè una qualche forma di **responsabilità di tipo assembleare**, del tutto eccentrica rispetto alla fisiologia del rapporto fiduciario nel governo parlamentare. Si tratta di due cose almeno parzialmente diverse. Sulla Commissione pende dunque la "spada di Damocle" di un Parlamento il quale, a prescindere da qualunque divisione politica che possa crearsi al suo interno, vuole **nella sua qualità di organo** esercitare un potere nei confronti della Commissione: di ostacolare, di costringere, di far pressione, di controllare e, al limite, di rimuovere.

Poi, vi è il potere del Parlamento europeo di investitura del Presidente della Commissione, secondo la formula larga di cui all'art. 214.2.1 del Trattato Ce.

Tutto questo significa, in buona sostanza, che la Commissione si è "politicizzata", aggiungendo alla precedente legittimazione professionale una **nuova premessa legittimante**.

Un punto molto importante da osservare è che la Commissione ha la caratteristica di essere una struttura di grande amministrazione che non si colora come il governo nello schema del regime parlamentare. In realtà, la Commissione non fa che ripetere per parte sua le stesse caratteristiche che presentano sia il Consiglio dei ministri come organo delle decisioni della Comunità, e sia il Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo: si tratta di persone di varia provenienza e colorazione politica.

Perciò l'Europa è governata - conviene tenerlo bene a mente - da queste strutture camaleontiche, che non si "colorano" in modo ben definito come invece accade all'interno degli Stati nazionali. La presenza di questo criterio di composizione delle strutture comunitarie rappresenta - a ben guardare - la fisiologia del sistema europeo di governo, della sua (oggi si direbbe) *governance*.

Quanto al resto, non vi è una tipologia netta delle procedure, né una relativa alle fonti normative (sul tipo della tipologia delle fonti a livello nazionale: legge costituzionale, ordinaria e così via). Viceversa, il sistema dà vita ad un arcipelago di norme di competenza, di funzioni, di procedure a seconda delle materie e della base giuridica: la quale comporta alcune volte la partecipazione a pieno titolo del Pe, che in quei casi esercita un potere di veto, e altre volte si confronta con tutte le alchimie della codecisione, della consultazione, della cooperazione parlamentare.

I dati costituzionali. B) Nel vigore del Trattato di Lisbona.

Il quadro istituzionale delineato nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, segna un cambiamento significativo rispetto al quadro preesistente.

L'Unione assorbe la Comunità, sicché i due soggetti - la Comunità e l'Unione - vengono a coincidere. I due pilastri che affiancavano la Comunità, la PESC e la cooperazione in materia penale, scompaiono. L'ordinamento giuridico è uno solo e uno solo è anche l'assetto istituzionale. Resta però ferma la gestione intergovernativa della politica estera e di difesa, la quale conserva una sua autonomia. Del resto, il Trattato di Lisbona non velocizza il processo decisionale, né mitiga la situazione particolare che si riscontra nella politica economica dell'Unione e degli Stati membri.

Però, come abbiamo accennato, non può negarsi che esso segni **un significativo progresso** rispetto ai Trattati previgenti: sia per quanto riguarda **le competenze**, sia per quanto riguarda **l'assetto istituzionale** dell'Unione europea.

Le competenze.

Il Trattato di Lisbona contiene un primo abbozzo di **ripartizione federale delle competenze** fra Unione europea e Stati membri. Questa ripartizione appare tuttavia ancora assai approssimativa. Si abbandona l'idea che sono da fissarsi degli obiettivi, e che la validità degli atti dell'Unione è legata esclusivamente al perseguimento degli obiettivi prefissati (**principio di attribuzione**), anche se il principio di attribuzione rimane pur sempre un pilastro dell'azione comunitaria.

Assetto istituzionale.

Il Trattato di Lisbona prevede che il Presidente del Consiglio europeo debba essere un personaggio "esterno" al Consiglio stesso; e che debba essere eletto dal Consiglio europeo per un periodo di due anni e mezzo, rinnovabili per un'altra metà (e non più per soli 6 mesi, come era nel vecchio testo: un periodo, questo, che dal punto di vista funzionale è del tutto insufficiente). Quindi, la durata del mandato presidenziale si fa corrispondere alla durata della Commissione. In questo modo, il Presidente del Consiglio europeo viene ad assumere un ruolo di spicco, dovuto sia alla durata in carica, sia alla relativa sua indipendenza dai governi.

E' importante notare che il Presidente del Consiglio europeo <<assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune>> (art. 9C, 1.), cioè assicura la rappresentanza dell'Unione sulla scena internazionale. Quindi, sulla scena internazionale già si avrebbe un significativo cambiamento del precedente stato delle cose.

Altro importante passo in avanti è questo: l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza acquista, a norma del Trattato di Lisbona, il cosiddetto <<doppio cappello>>: da una parte egli è designato dal Consiglio europeo; dall'altra, è membro della Commissione, entro la quale viene ad inserirsi, così riunificando sopra di sé le cariche, che in precedenza erano divise, dell'attuale Alto Rappresentante e del membro della Commissione incaricato di gestire il commercio internazionale dell'Unione.

Terzo cambiamento.

La Commissione diventa il governo dell'Unione perché - secondo il Trattato di Lisbona - essa deve avere la fiducia del Parlamento europeo. Il Consiglio europeo "designa" il Presidente della Commissione, mentre il Parlamento europeo di fatto gli dà la

fiducia. Quindi: da una parte, abbiamo un rafforzamento del lato intergovernativo dell'Unione, attraverso la figura del Presidente del Consiglio europeo; da un'altra parte, abbiamo il passaggio della Commissione da organismo essenzialmente "tecnocratico" a governo vero e proprio dell'Unione.

Una riflessione.

Fermiamoci adesso un attimo per ragionare. Uno sviluppo del governo europeo verso la forma parlamentare sembra da escludere. Il Parlamento europeo e la Commissione si muovono infatti secondo logiche diverse, il loro rapporto non riproduce la fisiologia del rapporto di fiducia nel governo parlamentare. Il Parlamento europeo è un agglomerato di spezzoni di partiti nazionali, e ogni spezzone porta a Bruxelles i problemi del suo Paese. La Commissione, dal canto suo, non s'inquadra in nessuno degli schemi costituzionalistici che presiedono al rapporto del governo con le Camere. Sì, è vero, esiste una forma di responsabilità che può sbocciare in un voto, in una mozione di sfiducia (per la quale tuttavia è previsto un meccanismo aggravato). Non si tratta, però, di una mozione di sfiducia del tipo di quella che potrebbe essere votata dall'opposizione nei confronti del governo, in uno Stato retto a sistema parlamentare, e ciò per la buona ragione che finora l'Europa non si è mossa lungo una linea distintiva ben definita che opponga governo e opposizione. La Commissione è sempre il frutto di una trattativa fra i governi nazionali in carica al momento della elezione, e che hanno o possono avere un "segno" diverso da uno Stato all'altro. Perciò la Commissione è un organismo che funziona sulla base di un insieme di criteri misti fra di loro: c'è la stabilità della durata nell'ufficio; c'è il compromesso fra le varie forze politiche che l'hanno espressa; c'è la responsabilità dei singoli commissari nei confronti dei partiti politici di cui ciascuno di essi è effettivamente l'espressione (se davvero lo è), soprattutto in quegli Stati in cui si adotta il

criterio di dare all'opposizione un commissario, e un altro al governo (UK, la Francia nei periodi di coabitazione). Perciò, si può dire che la Commissione si configura in relazione alla convergenza di molti fattori, nessuno dei quali può essere ignorato.

Dunque, **uno sviluppo del governo europeo in senso parlamentare sembra potersi escludere del tutto**. A meno che, ma qui siamo ad un passo dal regno della fantapolitica, la gravità della crisi, operativa e di consenso, in cui si dibatte l'Europa esistente non subisca una repentina, forte accelerazione nei prossimi mesi, e comunque prima che tutte le potenzialità del Trattato di Lisbona, e in modo particolare quelle relative al quadro istituzionale, abbiano avuto il tempo di manifestarsi nella realtà della vita politica sovranazionale. A meno che, per dirla più esattamente, la crisi europea non diventi nei prossimi mesi talmente grave, magari in conseguenza della negativa congiuntura economica che imperversa dappertutto nel mondo globale e che in Europa sembra oggi mettere a rischio di *default* Paesi come la Grecia, il Portogallo, la Spagna e alcuni Paesi dell'Est europeo, da indurre i partiti nazionali degli Stati membri, consapevoli della gravità della crisi, e anche della impossibilità di far ritorno al sovranismo dei tempi andati, a prepararsi alle prossime elezioni europee in vista di **eleggere, in via convenzionale, il Presidente della Commissione**: così radunandosi, all'interno di un nuovo Parlamento dell'Unione, in **famiglie politiche davvero "europee"**. Questo sviluppo andrebbe verso una **forma di governo parlamentare**. Si tratta, però, di uno sviluppo assai poco probabile, legato com'è a circostanze che hanno scarsissime o quasi nulle possibilità di verificarsi.

La linea di sviluppo del governo europeo sembra essere diversa. La crisi dell'Unione esiste, è grave, cresce in modo progressivo; e tuttavia non si preannuncia un repentino collasso, né si profila all'orizzonte un aggravarsi troppo rapido della situazione. Sicché l'assetto istituzionale delineato nel Trattato

di Lisbona potrà inverarsi, venendo così a marcare sul terreno dell'Unione i segni indicatori di un suo possibile sviluppo.

Pivotale, al riguardo, è la figura del Presidente del Consiglio europeo. Questi può diventare di fatto il Presidente dell'Unione e acquistare al suo interno un **potere direttivo**, proprio perché **emana** dai Capi di Stato e di governo. Questo sviluppo è tale, in realtà, da attenuare il rafforzamento del carattere intergovernativo dell'Unione: nel senso che il Presidente europeo deve essere di fatto scelto tra coloro che abbiano maturato nel proprio Paese un alto profilo politico, un uomo o una donna la cui carriera si sia sviluppata a stretto contatto con gli affari europei e che sia disposto a **investire nell'Europa**. In secondo luogo, il Presidente del Consiglio europeo non è condizionato dal voto di fiducia di nessuno, eccetto che per l'eventuale rinnovo del mandato dopo due anni e mezzo. Quindi, l'interesse del Presidente europeo è sovranazionale: egli emana, si, dall'**anima intergovernativa** dell'Unione, ma durante il suo mandato si presume che si distacchi dall'interesse nazionale. Questo significa che **la figura del Presidente europeo è destinata a rafforzarsi molto**. Da ciò deriva che il Presidente della Commissione, benché eletto dal Parlamento europeo e mantenendo dunque una sua legittimazione, verrebbe ad assumere una posizione di fatto subordinata. Il Trattato di Lisbona sembra dunque contenere in nuce gli elementi di **uno sviluppo in senso presidenziale del governo europeo**.

Su questa linea evolutiva è possibile costruire un **Progetto "europeista" di riforma delle istituzioni europee**. Un Progetto credibile, convincente, attrattivo di consenso, che muove dal quadro istituzionale esistente per andare molto più in avanti. Un Progetto che preveda un federalismo "leggero", l'elezione popolare del Presidente europeo, un decentramento il più ampio possibile.

Questo Progetto contempla tre tappe ravvicinate. La prima e la seconda tappa segnano altrettanti passi in avanti verso gli

obiettivi istituzionali che ci siamo proposti di raggiungere. La terza tappa li realizza.

Tappa 1.

Uno svolgimento importante che però non si era riusciti a introdurre neppure nel Trattato costituzionale, e tanto meno compare nel Trattato di Lisbona, è la previsione che **il Consiglio dei ministri che agisce come organo legislativo diventa totalmente distinto** dal Consiglio/organo esecutivo, e ai suoi lavori deve essere data pubblicità come per i lavori dei Parlamenti nazionali. Il fatto è che l'ordinamento costituzionale dell'Unione, tra le tante anomalie che lo caratterizzano, annovera anche quella, presente anche nel Trattato di Lisbona, di sparpagliare *ratione materiae* l'esercizio della funzione legislativa tra le varie "formazioni" (Consiglio Affari generali, Affari esteri, agricoltura, trasporti, ambiente, e altri) in cui si articola il Consiglio dei ministri: il quale vota le leggi insieme a quell'altra istituzione comunitaria, il Parlamento europeo, che è invece un organo analogo a una prima Camera di un Parlamento bicamerale di uno Stato federale. Per porre rimedio a questa anomalia, che non è priva di inconvenienti anche gravi, il progetto della Convenzione per la stesura del Trattato costituzionale prevedeva un Consiglio <<Affari legislativi>> distinto dal Consiglio addetto agli affari esecutivi. Nel momento stesso in cui si prevede che il Consiglio dei ministri, che è uno dei due organi che agisce nel procedimento legislativo assieme al Parlamento europeo, opera in sede legislativa in "formazione" del tutto distinta dalla "formazione" del Consiglio dei ministri in sede esecutiva, si gettano le basi per la istituzione di una seconda Camera, la <<Camera degli Stati>>, da affiancare alla <<Camera dei cittadini>> nel procedimento di formazione delle leggi europee. In altre parole, si realizza a questo punto un **pieno bicameralismo** all'interno delle dinamiche legislative dell'Unione, anche se il Consiglio dei ministri - a questo stadio

del processo di unificazione - continua a configurarsi come istituzione intergovernativa. Ancora, il Parlamento europeo esercita **poteri di inchiesta** nei confronti dell'esecutivo comunitario, poteri che *<<rappresentano uno strumento essenziale e connaturale del potere legislativo>>*, dato che *<<un'assemblea legislativa non può legiferare con saggezza e coerenza senza avere le informazioni relative alla materia su cui la legge è destinata ad intervenire; e quando l'assemblea legislativa non avesse le informazioni necessarie ... essa dovrà ricorrere ad altri soggetti istituzionali che ne dispongono>>* (così la Corte suprema degli Stati Uniti nel caso *Mc Grain v. Daughurty*, 273 U.S. 135, [1927]).

Ancora **a livello di quadro istituzionale**, il Presidente del Consiglio europeo assume la carica di Presidente della Commissione. L'attuale Presidente ne diventa il vicepresidente. L'Alto Rappresentante ne fa parte anch'egli di diritto.

Si muove in tal modo un primo passo verso quello che deve considerarsi un **elemento distintivo essenziale** di qualunque esperienza di governo presidenziale: la **fusione delle cariche di Capo dello Stato e di Capo dell'esecutivo**. Si ha infatti il riassumersi nella stessa persona della presidenza **sia** dell'Unione **sia** della Commissione/governo dell'Unione: l'una e l'altra, l'Unione e la Commissione, destinate nel loro sviluppo a diventare, rispettivamente, Unione federale ed esecutivo federale.

La nuova posizione istituzionale del Presidente del Consiglio europeo, il quale è **al tempo stesso Presidente dell'Unione e presidente della Commissione**, si accompagna al fatto che questi assume altresì un ruolo di primo piano nella gestione della politica interna ed estera dell'Unione: sia valorizzando il compito, che gli è affidato, di proporre al Consiglio europeo le linee essenziali dell'indirizzo politico dell'Unione, un indirizzo politico su cui il Consiglio europeo conserva però l'ultima parola; e sia, allo stesso modo, giocando un ruolo propositivo - sempre nei confronti del Consiglio europeo - riguardo alle priorità strategiche dell'Unione nel campo della politica estera e

di sicurezza comune e negli altri settori dell'azione esterna dell'Unione. Nei due casi, il Consiglio europeo delibera a maggioranza qualificata.

In tal modo, la forma del governo europeo inizia a posizionarsi anche sul piano della **allocazione dei poteri**, oltre che sul terreno più strettamente istituzionale, in coerenza con gli schemi del presidenzialismo "classico", dove si ha sempre e comunque una centralità del Capo dello Stato nel processo di determinazione dell'indirizzo politico generale.

Altro punto fondamentale da esaminare è **il bilancio**. Il bilancio è collegato con la politica economica. Vi è all'interno dell'Unione una **situazione schizofrenica** nel campo dell'economia. Da una parte, una politica monetaria che corrisponde esattamente a quella di uno Stato, federale o no che sia, con una Banca centrale che assorbe tutte le competenze relative alla stabilità finanziaria, cioè una Banca centrale di uno Stato; da un'altra parte, vi è un bilancio che non esiste, un bilancio che è minore di quello di una Confederazione. Il problema è: come avviare un cambiamento di rotta? Cioè: lasciare al suo posto la Banca centrale così com'è, e avvicinarci ad un bilancio dell'Unione. Qui si pone il problema delle risorse. I casi sono due. O si arriva alla **tassazione** e cioè si prevede una **tassa europea**. Questo però è in contrasto con l'ideologia consolidata e che condiziona enormemente le opinioni pubbliche, per cui la tassa europea probabilmente è improponibile in questo stadio di sviluppo dell'unificazione europea; lo è al punto tale che probabilmente si avrebbero effetti disgregativi: per esempio, il Regno Unito "uscirebbe". In altre parole, la tassazione europea è vista oggi come uno **spettro da esorcizzare** a qualunque costo. Questa sembra essere, nella tappa 1, una strada ancora sbarrata.

Quello che invece è possibile proporre è un avvicinamento delle decisioni di politica economica attraverso un rafforzamento dell'Eurogruppo. Attualmente, l'Eurogruppo comprende i ministri dell'economia degli Stati membri che fanno parte dell'euro. Questo

Eurogruppo si sta lentamente guadagnando uno spazio rispetto agli altri organismi dell'Unione. Si tratta di andare oltre in modo che, attraverso una modifica dei Trattati, l'Eurogruppo possa acquistare una sua consistenza, tale da esprimere una politica economica univoca, e quindi tale da fungere da contraltare rispetto alla Banca centrale, analogamente a come avviene negli Stati: dove il ministro dell'economia è la figura politica che funge da contraltare alle Banche centrali. Si può prevedere che il Consiglio "Affari economici" dei ministri degli Stati membri la cui moneta è l'Euro possa esercitare poteri più incisivi, rispetto agli attuali, in materia di disciplina di bilancio e di politica economica (art. 115A del Trattato di Lisbona). Si potrebbero mutuare i poteri e le misure attualmente previsti in capo al Consiglio in caso di <<disavanzo eccessivo>> e fondarli, eventualmente, sul mancato rispetto delle proprie decisioni o raccomandazioni (art.104). Così, si potrebbe prevedere: a) di rendere pubbliche le raccomandazioni; b) di intimare allo Stato membro l'adozione di misure correttive entro un termine prestabilito; c) di esigere la pubblicazioni di informazioni supplementari in caso di emissioni di obbligazioni; d) di sollecitare la Banca europea a rivedere la politica di prestiti in favore dello Stato membro e) di richiedere un deposito adeguato; f) di infliggere ammende. La concreta adozione, da parte del Consiglio, di queste misure richiederebbe comunque il "preventivo raccordo" con la Commissione.

Scheda riassuntiva delle modifiche essenziali previste nella Tappa 1.

Quadro istituzionale.

- Consiglio europeo: delibera in ultima istanza gli orientamenti e le priorità strategiche dell'Unione;

- Presidente dell'Unione: esercita funzioni di rappresentanza dell'Unione nelle relazioni internazionali, nonché propulsiva e di coordinamento nei confronti delle istituzioni "politiche" dell'Unione;
- Il Presidente dell'Unione presiede il Consiglio europeo e la Commissione;
- Commissione: sfera potestativa immutata;
- Presidente della Commissione è il Presidente dell'Unione;
- Il vicepresidente della Commissione è designato dal Consiglio europeo su indicazione del Presidente dell'Unione. Il Parlamento europeo approva a maggioranza di 2/3;
- È istituito il Consiglio <<Affari legislativi>> che riassume in sé la funzione legislativa del Consiglio dei ministri;
- È istituito il Consiglio <<Affari economici e di bilancio>> degli Stati membri appartenenti alla zona dell'euro, il quale assicura la coerenza delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi la cui moneta è l'euro.

Quadro normativo. - Per integrare nel Trattato di Lisbona le innovazioni di cui sopra, occorre modificare, in larga parte inserendo e aggiungendo, e per l'appunto integrando, le seguenti disposizioni:

Titolo III. Disposizioni relative alle istituzioni. Art.9, punto 1. L'Unione dispone di un quadro istituzionale[.....] Le istituzioni dell'Unione sono: il Presidente dell'Unione, [.....].Art.9A, punto 1. << Il Parlamento europeo [.....]. Elege il vicepresidente della Commissione>>. Art.9B, punto 2. << Il Consiglio europeo è composto [.....]e dal vicepresidente della Commissione. [.....]>>.Art 9D, punto 4. << La Commissione [.....] è composta [....], compreso il Presidente dell'Unione, il vicepresidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza>>. Art 9D, punto 5. << La Commissione è composta [....], compreso il Presidente dell'Unione, il vicepresidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che ne fa parte di diritto [.....]>>. Art 9D, punto 6. È abrogata la lettera c). Si aggiunga la lettera d) così formulata: << Il vicepresidente della Commissione, sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento, ed esercita le funzioni previste dal Trattato e dal diritto secondario e quelle delegategli dal Presidente>>. Art.9D, punto 7, comma 1. <<Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo deliberando a maggioranza qualificata su indicazione del Presidente dell'Unione, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di vicepresidente della Commissione [....] >>. Art. 9D, punto 7, comma 3°: << Il vicepresidente [....]>>. Art 9E, punto 1. << Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata su proposta del presidente dell'Unione [.....]>>. Art.9C,punto 6: inserire un 2°, un 3° e un 4° comma così formulati:

2° comma: << Il Consiglio, quando esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa, opera come Consiglio legislativo.

3° comma: Il Consiglio legislativo è composto da un ministro in qualità di rappresentante permanente di ciascuno Stato membro, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto.

4°comma: Ciascun ministro è assistito in funzione dell'ordine del giorno da due rappresentanti di livello ministeriale competenti per materia>>.

Art.9B, punto 1: <<Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e, su proposta del Presidente, ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali, deliberando a maggioranza qualificata. Non esercita funzioni legislative >>. Art.10B, punto 1: << Il Consiglio europeo, su proposta del Presidente, individua gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all'articolo 10A >>. Art.10B, punto 1, comma 3: << Il Consiglio

europeo delibera a maggioranza qualificata sentito il Presidente su raccomandazione del Consiglio adottata da quest'ultimo [...]>>.

Tappa 2.

La PESC non è più dell'Unione e degli Stati membri, ma **solo dell'Unione**. Gli Stati membri conservano la gestione della propria politica estera nelle questioni non di sicurezza comune, salvo l'obbligo di solidarietà; ma **gli Stati sono vincolati all'azione esterna dell'Unione**. Si ha cioè una **politica estera unica** in ambito PESC e di crisi internazionali.

L'Europa si dota di un **esercito europeo**, da impiegare in ambito PESC e comunque in tutte le operazioni dirette in risposta a crisi internazionali nel caso di assenza di impegno dell'intera NATO, o nel quadro NATO.

La creazione di un esercito europeo richiede come conseguenza un **governo europeo**. L'effetto sarà quello di accentrare nelle mani del Presidente europeo le redini della politica estera e di difesa dell'Unione e di attrarre su di sé una serie di nuovi poteri.

Scompare il Consiglio europeo. O meglio, il **Consiglio europeo cessa di essere un organo normale** dell'Unione e **diventa un organo occasionale**, il quale **interviene nelle sole situazioni straordinarie di necessità e di urgenza**: quando è a rischio la **sicurezza** e la **vivibilità democratica** dell'Unione, e in tal caso affianca il Presidente dell'Unione nell'assumere le opportune determinazioni. In vece del Consiglio europeo è istituito un **organismo direttivo** (che potrà chiamarsi **Direttorio** o **Ufficio di presidenza**), composto dal Presidente dell'Unione, dal vicepresidente della Commissione, dal ministro degli Esteri dell'Unione, dai presidenti delle varie "formazioni" specializzate del Consiglio dei ministri, che ha il compito di fornire al Presidente dell'Unione le informazioni e i giudizi necessari per decidere. Vi sono poi altri cambiamenti del quadro istituzionale. Il vicepresidente della Commissione è designato dal Presidente dell'Unione d'intesa con l'Ufficio di presidenza. Gli

altri membri della Commissione sono designati dal Presidente europeo all'interno di una rosa di 3 nomi proposti dagli Stati membri. Il consenso del Parlamento europeo nei confronti della Commissione, nominata dal Presidente dell'Unione, si presume esistente fin tanto che non viene manifestato espressamente il contrario da una maggioranza di 2/3.

Strettamente correlata alla politica estera e di difesa dell'Unione deve ritenersi la competenza, da riconoscere in via esclusiva all'Unione, relativa al mantenimento dell'**ordine federale europeo**, al **mantenimento della democrazia** all'interno dei singoli Stati europei: più l'Europa si dilata, più diventa imperiosa l'esigenza di andare a controllare ciò che fanno gli Stati al loro interno. Qualcosa del genere è già previsto nei Trattati. Questo è **il primo interesse di politica estera dell'Europa**, quello di **amministrare l'ordine federale**, cioè il rispetto dei requisiti e dei valori che segnano e condizionano l'appartenenza all'Europa del presente e del futuro. La competenza al mantenimento della democrazia nel continente europeo è già un **elemento federatore**, già basta a fare da collante all'Europa l'esigenza di mantenere fermi i regimi democratici, di andare a vedere che non ci siano "cadute", che non vi sia instabilità del quadro politico/istituzionale all'interno dell'Unione. Si tratta di una competenza assai penetrante. Il mercato, infatti, non impone - s'intende - la democrazia, ma la presuppone: come si potrebbe avere libertà di scambi senza democrazia e senza libertà fondamentali?

Naturalmente, l'esercito europeo potrà essere impiegato per il **mantenimento o il ripristino della sicurezza o delle libertà civili e politiche all'interno di uno Stato membro**, in appoggio alle forze armate e di polizie dello Stato interessato.

L'intervento militare nelle situazioni di crisi interna o internazionale comporta non più, come è stato finora in ambito PESC, la sola messa in comune di forze armate nazionali sotto comando integrato, ma lo spiegamento di un vero esercito europeo.

Vanno a questo punto riconsiderati in relazione ai nuovi compiti assegnati all'Unione, i poteri in materia di imposte. **L'Unione, gli Stati e le autorità locali esercitano, nell'ambito delle rispettive competenze, pieni poteri di tassazione.** L'esercizio di tali poteri dovrà conformarsi a due criteri principali. Il primo. L'ammontare complessivo delle entrate (quelle dell'Unione, delle amministrazioni statali e delle amministrazioni locali) nell'Unione europea come percentuale del prodotto interno lordo (PIL) non deve superare l'ammontare delle entrate rispetto al PIL che si aveva negli Stati membri prima dell'unificazione. Il secondo. La raccolta delle tasse deve essere organizzata in modo tale che la quota maggioritaria deve andare agli Stati, e la quota minoritaria (non superiore al 40%) all'Unione.

Vi è **un secondo aspetto.** Il ruolo di **grande preminenza** che il Presidente europeo viene così ad assumere nel quadro istituzionale dell'Unione, non potrà non avere bisogno di una **legittimazione forte**, che non può essere raggiunta se non attraverso l'elezione popolare del Presidente stesso.

Molte ragioni, ciascuna sufficiente da sola, convincono a concludere che il Presidente dell'Unione - contrappeso istituzionale strutturalmente unitario - debba avere, allo stesso modo del Parlamento europeo, una **diretta investitura elettiva.** Solo in questo modo, infatti, il Presidente dell'Unione può assurgere a matrice determinante di sentimenti e comportamenti collettivi che si compongono in una nuova cultura politica europea ed europeista, facendo segnare uno stacco netto nei confronti di quanto accadeva negli Stati membri **prima** di questo momento topico. La figura del Presidente dell'Unione può inoltre funzionare quale **luogo simbolico dell'unità dei cittadini europei**, che tanto più è necessario enfatizzare quanto più appare quotidianamente sfidata dalle diverse appartenenze locali.

A questo punto si pone il problema di stabilire le modalità di elezione del Presidente dell'Unione. Il punto è delicato nella

misura in cui si tratta di bilanciare democrazia e sovranità degli Stati. Il criterio preferibile sembra possa essere, ad imitazione del modello americano, quello di **abbinare il voto popolare al voto statale** secondo un modello di svolgimento che si può articolare nel modo seguente. Il meccanismo di designazione dei (o del) candidati alla Presidenza dell'Unione si definisce in relazione a tre scopi essenziali: a) favorire nei limiti del possibile la pluralità delle candidature, in modo che ciascuna di esse rifletta una ben definita e differenziata "visione della società" - suscettibile di assumere molti volti: tradizione laica vs. tradizione politica di retaggio cristiano-cattolico; inclusione degli "altri" come "accaparramento" vs. inclusione nel reciproco rispetto; fiducia vs. sfiducia nel regime di mercato senza regolazione dello Stato a fini di giustizia sociale; b) promuovere una forte consistenza delle candidature, evitando di lasciare una via di transito a "cavalli scuri", cioè a candidati privi di notorietà e di un largo consenso sul palcoscenico europeo; c) fare in modo che il governo europeo possa nascere avendo una doppia legittimazione: nazionale e popolare.

Per ottenere tutto questo, il modo migliore sembra quello, in primo luogo, di ammettere le sole candidature proposte in almeno tre Stati, uno grande, uno medio, uno piccolo, le quali abbiano altresì il "gradimento" degli altri Stati. Per comodità di conteggio riduciamo il numero dei membri dell'Unione dai 27 attuali ai 15 del 2000 e calcoliamo su questa base. Ne potrà risultare un numero di candidati variabile da un minimo a un massimo: uno soltanto, ovvero due, o un numero maggiore di due fino a cinque (a nove su 27 membri). Diversa, in relazione alle tre ipotesi appena dette, sarà la tecnica elettorale da applicare: se tutti gli Stati concordano su un solo nome, allora il prescelto otterrà per ciò stesso la Presidenza; se i candidati sono due, entrerà in funzione un collegio elettorale composto da rappresentanze degli Stati membri - regolate nei diversi Stati dell'Unione sulla base di leggi statali - in consistenza

proporzionale al numero dei membri nazionali al PE, secondo un moltiplicatore comune: poniamo 10; per cui l'Italia (che ha 72 deputati europei) avrebbe 720 "grandi elettori" e così la Francia e l'Inghilterra; la Germania ne avrebbe 990, mentre la Spagna 500; nel secondo gruppo, quello degli Stati aventi una dimensione intermedia, l'Olanda 250 "grandi elettori", il Belgio, la Grecia, il Portogallo 220 ciascuno, e la Svezia 180; nel gruppo infine degli Stati "piccoli" l'Austria ne avrebbe 170, la Danimarca e la Finlandia 130, l'Irlanda 120, mentre il Lussemburgo chiude la fila con 60 "grandi elettori". Ne verrebbe un collegio elettorale composto da un totale di 5850 rappresentanti (naturalmente le cifre sono superiori se rapportate a 27 membri). Otterrà la Presidenza quello dei due candidati (se i candidati sono soltanto due) che avrà raggiunto la maggioranza assoluta dei voti, pari a 2926.

Più complesso si presenta il procedimento per l'elezione se i candidati sono più di due. In questo caso, se nessuno dei candidati avrà ottenuto la maggioranza assoluta dei voti nel collegio elettorale, spetterà allora al PE eleggere il Presidente dell'Unione fra i tre candidati (non di più) che hanno ottenuto per la Presidenza il più alto numero di suffragi (secondo la regola della elezione del Capo dello Stato negli Stati federali a governo presidenziale: si veda ad esempio l'art. I, Sezione 3, comma 1, della Costituzione degli Stati Uniti).

Questo significa che il Presidente dell'Unione, per effetto della sua elezione a suffragio popolare, sarà dotato di una forza e di un prestigio considerevoli, tenuto conto del fatto che il Presidente eletto avrà saputo raccogliere intorno a sé il consenso sia "nazionale", al momento della designazione delle candidature, e sia "rappresentativo - popolare" al momento della elezione vera e propria.

Vi è un ultimo aspetto da esaminare. L'elezione popolare del Presidente dell'Unione non potrà non determinare una **europizzazione della politica nazionale**. È assai probabile cioè

che nasca - necessità fa virtù - un **coordinamento transnazionale nella scelta dei candidati**, e quindi di contenuti programmatici comuni delle piattaforme elettorali. In tal modo **le elezioni europee**, quella parlamentare e quella presidenziale, **diventano un processo integrato**, con effetti della più grande importanza sia in termini istituzionali e di cultura politica, sia come fattore di crescita del **sentimento europeista**.

Scheda riassuntiva delle modifiche essenziali previste nella Tappa 2.

Quadro istituzionale.

- Si ha l'elezione del Presidente dell'Unione a suffragio universale indiretto, secondo un sistema che vuole valorizzare - a somiglianza del sistema di elezione del Presidente degli Stati Uniti - sia il voto popolare che quello degli Stati;
- Un politica estera unica in ambito PESC e di crisi internazionali;
- Creazione di un esercito europeo;
- Il Consiglio europeo interviene nelle sole situazioni straordinarie in cui sono a rischio la sicurezza e la vivibilità democratica dell'Unione;
- È istituito un Ufficio di presidenza avente compiti ausiliari nei confronti del Presidente dell'Unione;
- L'Unione ha la competenza in via esclusiva per il mantenimento o il ripristino della democrazia all'interno dei singoli Stati membri;
- L'Unione, gli Stati e le autorità locali esercitano, nell'ambito delle rispettive competenze, pieni poteri di tassazione.

Quadro normativo. - A causa delle profonde innovazioni apportate, non è possibile modificare di nuovo il Trattato di Lisbona, che a questo punto va sostituito con un nuovo documento. Questo documento ha natura di **Trattato costituzionale**. Questo si distingue sotto vari profili sia da un **trattato internazionale vero e proprio**, come sono i Trattati che si sono succeduti in Europa fino ad ora, sia dalla **Costituzione di uno Stato federale**. Per effetto di un comune trattato internazionale è possibile concordare **politiche convergenti e azioni comuni**, ma la sovranità rimane per intero nelle mani degli Stati aderenti. La Costituzione federale sancisce l'unità politica degli Stati membri e il **trasferimento per intero della sovranità** allo Stato centrale. Con il Trattato costituzionale si stabilisce un federalismo "leggero": **l'unità politica degli Stati** si raggiunge attraverso **l'accentramento di poche competenze essenziali**, mentre **la sovranità è divisa** tra governo federale e Stati membri. Ancora. Per modificare un trattato internazionale occorre **l'assenso di tutti gli**

Stati aderenti. Nel caso di un Trattato costituzionale basta la maggioranza qualificata degli Stati. La Costituzione federale può invece essere modificata anche **senza l'intervento degli Stati**, ma per sola volontà di istituzioni federali. Infine: il **recesso** di un singolo Stato è possibile sia nel caso di un trattato internazionale che di un Trattato costituzionale, dove però il recesso è variamente difficoltato; mentre esso non è possibile in presenza di una Costituzione federale.

Tappa 3.

La forma del governo europeo, lungo la linea evolutiva fin qui prefigurata, si attesta su modalità strutturali che la avvicinano al semi-presidenzialismo "alla francese", una via di mezzo tra la forma di governo parlamentare e quella presidenziale. Nel semi-presidenzialismo "alla francese" il Capo dello Stato viene eletto direttamente e gli viene attribuito un ruolo non solo di rappresentanza ma anche di governo, come nel presidenzialismo; ma, a differenza che in quello, qui viene mantenuto **il legame di fiducia tra l'esecutivo e il Parlamento**. In conseguenza di questo secondo carattere la figura di Capo del governo e di Capo dello Stato non si fondono nella stessa persona. Per l'esattezza, il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri e accanto gli siede, in Consiglio, il Primo ministro che dirige l'azione del governo. Questo modello costituzionale "ibrido" presenta alcuni inconvenienti che nel caso dell'Unione europea possono diventare inaccettabili. Due sono gli inconvenienti principali. Se le due maggioranze: da un lato quella presidenziale, dall'altro quella parlamentare, coincidono, **la forza della maggioranza di governo, che ha il suo fulcro nel Presidente della Repubblica, schiaccia l'opposizione**. Se le due maggioranze non coincidono, e si ha quindi <<coabitazione>>, **il Capo dello Stato perde centralità di ruolo politico e l'investitura popolare che lo sostiene viene di fatto neutralizzata** e come deviata su un binario morto. A livello di Unione europea, questi due inconvenienti possono apparire troppo pesanti da sopportare.

Davanti a una tale prospettiva, gli Stati e le maggiori forze politiche possono pertanto decidere di perfezionare il processo di accostamento del governo europeo allo schema presidenziale "all'americana", attratti dal principale vantaggio che quel sistema presenta, un vantaggio che risiede nella cosiddetta **maggioranza "concorrente"**. Data la differente durata in carica delle istituzioni federali (4 anni il Presidente, 2 la Camera dei rappresentanti, 6 il Senato, che però si rinnova per un terzo ogni due anni); dato quindi il mutevole andamento delle elezioni che si susseguono a scadenze differenziate, si crea di regola (anche se non sempre) una situazione in cui convivono due maggioranze diverse, quella congressuale e quella presidenziale, che condividono il potere federale attraverso mediazioni continue e ripetute modifiche di rotta politica. Il vantaggio, molto semplicemente, è che in quel sistema nessuno "conta" troppo, tutti però "contano" abbastanza. Questa coesistenza di maggioranze diverse viene a "garantire" i vari attori della politica americana dall'andare in "fuori gioco", se non assai raramente. Ora questa stessa situazione potrà realizzarsi, in presenza di elezioni a scadenza differenziata, anche in Europa. La bassa temperatura della politica, dopo il venir meno delle grandi ideologie, e la rapida trasformazione dei partiti europei (dietro la loro facciata spesso ancora ideologica) in "macchine elettorali", come lo sono da sempre negli Stati Uniti, sono elementi che conducono senza equivoci in questa direzione.

Questa virata di bordo degli Stati verso un governo presidenziale dell'Unione non può tuttavia eludere un dato di fatto, e cioè che l'Unione europea non vuole trasformarsi in Stato federale, non vuole assumere le forme tipiche di una Federazione: dove gli Stati membri hanno perduto la loro sovranità "esterna" e buona parte di quella "interna" a vantaggio dello Stato centrale. Questo fatto - il fatto cioè che l'Unione non vuole trasformarsi in uno Stato federale - ha conseguenze dirette sui due piani: del **riparto delle competenze**, nel senso che **l'Unione federale preserva**

la sovranità "residuale" degli Stati membri ma assorbe le competenze degli Stati in certe definite sfere di attività, nel cui ambito l'Unione è dotata della sovranità necessaria a raggiungere gli obiettivi che le sono assegnati; e del **quadro istituzionale, che deve valorizzare l'autonomia degli Stati nel grado più elevato possibile** e a tutti i livelli: sia nella struttura delle istituzioni, sia nelle procedure e sia nella forma che assumono gli atti dell'Unione.

Questo significa che **il presidenzialismo dell'Unione non potrà che avere caratteri distintivi suoi propri.** Più precisamente, **il modello presidenziale può applicarsi, nel suo rigore, al solo ambito delle competenze esclusive dell'Unione,** e cioè nel solo ambito di sovranità che gli Stati hanno ceduto all'Unione: a) la politica estera e di difesa comune, anche attraverso il dispiegamento di proprie forze armate in aree di crisi internazionale; b) la facoltà dell'Unione di intervenire all'interno di uno Stato membro per il mantenimento o il ripristino della democrazia e del rispetto dei diritti essenziali, in appoggio alle forze armate e di polizia dello Stato interessato; c) l'Unione sostituisce nella loro rappresentanza gli Stati membri alle Nazioni Unite e in altre organizzazioni internazionali in casi di crisi improvvisa; d) la politica commerciale comune e) la politica doganale interna ed esterna; f) la politica di bilancio dell'Unione; g) la regolazione della cittadinanza dell'Unione, ivi compresi i criteri per l'acquisto e la perdita di tale cittadinanza. Inoltre, il modello presidenziale può estendersi alle competenze "complementari" dell'Unione, quelle competenze cioè in cui l'Unione adotta **prescrizioni minime comuni** in determinati settori che restano (per altro verso) nella competenza degli Stati membri: ad esempio, la politica sociale e la politica dell'ambiente. Pertanto, è solamente in tale ambito cruciale, benché ristretto, che potrà prevalere in pieno **il principio delle competenze separate, il controllo e la responsabilità nell'esercizio dei poteri di governo, la**

rappresentanza efficace di un'entità dalle enormi dimensioni territoriali quale è (quale sarà) l'Europa federata.

Negli ambiti in cui l'Unione è dotata di sovranità, è possibile ricondurre il funzionamento del governo europeo al modello presidenziale grazie a poche modifiche. Il Consiglio "Affari legislativi" si trasforma in seconda Camera: il Parlamento di ciascuno Stato, a somiglianza di quanto prescriveva il testo originario della Costituzione americana, elegge i suoi rappresentanti in tale Camera. I rappresentanti statali dovranno essere in numero eguale per tutti gli Stati, non importa la grandezza territoriale dello Stato e la sua popolazione. La seconda Camera cogestisce con il Presidente dell'Unione la politica estera di difesa, allo stesso modo di come fa il Senato degli Stati Uniti. Il Consiglio dei ministri è disattivato, e lo sono anche le varie "formazioni" specializzate in cui esso si articola. La Commissione perde il potere di iniziativa legislativa che invece compete ai membri del Parlamento europeo. La legislazione è soprattutto attivata dall'iniziativa politica del Presidente dell'Unione. L'elezione del Parlamento europeo, della Camera degli Stati e del Presidente dell'Unione hanno scadenze differenziate.

Dove i titolari sono due, l'Unione e gli Stati, vale a dire negli ambiti di **competenza "concorrente"** in cui l'Unione indica lo scopo da raggiungere e stabilisce gli indirizzi di massima che dovranno essere seguiti dai singoli Stati membri, nonché in ogni altro ambito potestativo "a due", dovrà farsi riferimento al quadro istituzionale e alle procedure indicate nella **Tappa 2**: un quadro istituzionale comunque assai semplificato e meno protettivo degli Stati, e procedure comunque assai più rapide rispetto a quanto è previsto nel Trattato di Lisbona.

Scheda riassuntiva delle modifiche essenziali previste nella Tappa 3.

Quadro istituzionale.

- Si approda ad un quadro istituzionale differenziato nel contesto di un ordinamento unitario;
- Si applica il modello presidenziale, nel suo rigore, al solo ambito delle competenze esclusive dell'Unione;
- Nell'ambito delle competenze esclusive dell'Unione il Consiglio <<Affari legislativi>> si trasforma in seconda Camera (la Camera degli Stati) accanto al Parlamento europeo;
- La seconda Camera cogestisce con il Presidente dell'Unione la politica estera di difesa.
- Il Consiglio dei ministri è disattivato;
- La Commissione perde il potere di iniziativa legislativa;
- La legislazione è attivata dall'iniziativa politica del Presidente dell'Unione;
- L'elezione del Presidente europeo, della Camera degli Stati e del Presidente dell'Unione hanno scadenze differenziate;
- Negli ambiti di competenza "concorrente" degli Stati dell'Unione il quadro istituzionale conserva carattere "comunitario".

Quadro normativo. Il Trattato costituzionale può essere sostituito, se si preferisce, con una Costituzione europea.

Con riferimento all'Europa, il nostro Progetto non può andare oltre. Soleva ripetere Bernard Shaw che << le previsioni sono difficili, specialmente se riguardano il futuro >>.

Una grande mobilitazione per l'Europa federale.

L'idea dell'unità federale europea non potrà realizzarsi, naturalmente, senza una **grande mobilitazione** all'interno dei 27 Paesi membri dell'Unione europea e di altri Paesi interessati, al

fine di sostenere il nostro Progetto di edificazione di un'Europa federale.

Si può pensare a costruire gradualmente, ma ponendosi al lavoro fin da adesso, un nuovo **partito federalista europeo, di natura transnazionale**, senza incompatibilità rispetto ai partiti europei e nazionali attuali. Questo nuovo soggetto, che converrà strutturare in modo non troppo rigido, avrà il compito di organizzare le iniziative utili allo scopo.

La prima iniziativa, da lanciare già all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, può riguardare la redazione di **un grande Patto di civiltà** che contenga lo **Statuto europeo dei diritti del non cittadino**.

Il Patto va mirato all'obiettivo di scrivere **regole europee** per le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei Paesi terzi nel territorio degli Stati membri, nonché per le condizioni del loro soggiorno. Del resto, già gli articoli 1 e 2 del Trattato di Amsterdam hanno sottratto la materia dell'immigrazione e dei visti d'ingresso alla mera cooperazione intergovernativa, elevandola a oggetto di politica e di formazione comuni.

Il carattere europeo delle regole destinate a disciplinare il fenomeno migratorio impone di accettare l'idea che **l'UE possa stabilire essa stessa i criteri per l'acquisto della cittadinanza europea**. Questo significa che, mentre oggi la cittadinanza europea si limita a completare la cittadinanza nazionale, dalla quale essa dipende, un domani sarà la cittadinanza dello Stato membro a completare la cittadinanza europea, eventualmente aggiungendovi altre e più ricche garanzie.

Il Patto inoltre dovrà rispondere alle **finalità dell'Unione europea**, le quali consistono (dalla Dichiarazione di Copenaghen del 14 dicembre 1973, sino al Preambolo della Carta dei diritti fondamentali facente parte del Trattato di Lisbona e agli articoli 2 e 3 dello stesso Trattato) nell'osservare i <<principi della democrazia rappresentativa, il regno della legge, la giustizia sociale - finalizzata al progresso economico - e il rispetto dei

diritti dell'Uomo che costituiscono gli elementi fondamentali dell'identità europea>>. Il mancato rispetto di un **livello accettabile di garanzia dei diritti umani per i non cittadini** è destinato inevitabilmente a provocare, nel corso degli anni, una serie di azioni e reazioni tali da offuscare l'immagine dell'Europa e da ferire la coscienza europea.

Il Patto di civiltà dovrà essere discusso e approvato dall'insieme degli Stati membri dell'UE congiuntamente alle maggiori rappresentanze in Europa dei non cittadini. In tal modo, il Patto non avrà i caratteri di un *diktat* fatto piovere dall'alto sui migranti poveri, ma avrà il carattere di un atto voluto anche da coloro stessi che ne saranno i destinatari.

Una seconda iniziativa, altrettanto importante della prima, potrà riguardare l'introduzione di una **lingua federale** accanto alle lingue nazionali dei Paesi aderenti all'Unione. Si tratta di assicurare a **tutti**, indipendentemente dalla propria madrelingua, dal ceto e formazione scolastica, nel più breve tempo possibile, ai costi minori e con la più ampia garanzia di salvaguardia di tutte le lingue europee, la **certezza della comunicazione europea**.

Quella della lingua federale è infatti la battaglia che da sola può mettere in moto meccanismi di identità federalista transnazionale e di costruzione della comune patria europea altrimenti difficilmente raggiungibili in tempi medio brevi. Si avrebbe un'esplosione liberatoria dell'intera società europea, con il suo mezzo miliardo circa di abitanti, i cui riflessi positivi non sono - al momento - nemmeno ipotizzabili. Per questo l'ultradecennale indicazione radicale dell'**Esperanto come lingua federale europea** e mondiale (la prima Commissione su questo tema dal titolo "Europa e Federalismo: una lingua federale" risale al 36° Congresso del Partito radicale del 1992) dovrà trovare accelerata promozione e progressiva attuazione politica.

La riforma istituzionale in Italia

L'essenza del problema.

Una riforma "radicale" delle istituzioni vuole porre **il cittadino al centro della politica**, vuole **costruire le istituzioni a misura dell'individuo** e dei suoi diritti, vuole - assai semplicemente - **restituire a ciascuno le chiavi del proprio destino** attraverso un recupero da parte dei cittadini del diritto di **governare sé stessi**.

Una riforma "radicale" delle istituzioni, a livello statale e regionale, non ha dunque come fine esclusivo quello di migliorare il rendimento della macchina statale, quello cioè di migliorare il funzionamento del sistema politico del nostro Paese dal punto di vista dei meccanismi operativi e del clima relazionale esistente tra gli "attori" istituzionali della politica italiana. Né ha quello solo, più limitato ancora, di proporre regole capaci di dare stabilità, rapidità di decisione ed efficienza ai governi.

Se si trattasse solamente di questo, se cioè il contributo dei radicali volesse riferirsi al solo problema della cosiddetta "governabilità" assumendo come base tematica e di riflessione quei soli aspetti del sistema politico che sono riconducibili alle istituzioni di governo in senso stretto, non resterebbe allora che accodarsi all'una o all'altra delle numerose proposte che da più parti in questi mesi si vanno avanzando, sulla scia di un dibattito che in Italia è vivo da almeno trent'anni.

Una riforma "radicale" delle istituzioni nazionali e dell'ordinamento regionale si propone in realtà un obiettivo assai più ambizioso. Si propone, già lo abbiamo accennato, lo scopo di **dare qualità alla democrazia italiana**, ormai ridotta a livelli di degrado davvero preoccupanti, e di **restituire pienezza di contenuti alla "cittadinanza"** in una situazione in cui il cittadino, senza accorgersene, è diventato plebe. **Si tratta**, in parole povere, **di togliere il burqa alla democrazia italiana**.

Il punto di avvio del nostro Progetto non può dunque che riguardare quello che è lo strumento non solo concettuale ma operativo più rilevante della democrazia moderna, vale a dire la "rappresentanza". E la riguarda in due modi principali. Il primo è l'introduzione del **sistema maggioritario a scrutinio uninominale a un turno**, in modo da consentire un rapporto diretto e trasparente tra eletti ed elettori e il buon governo del territorio. Il secondo modo è **una riforma nel profondo dei partiti e delle organizzazioni politiche** finalizzato a garantire in tutte le sue forme la piena libertà di associazione e partecipazione dei cittadini, sin qui negata dal ferreo potere di controllo delle oligarchie partitiche.

In aggiunta, sono per noi importanti due altre iniziative che stanno anch'esse alla base di una democrazia effettiva: la **riforma del sistema informativo**, e una **anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati**.

Un nuovo sistema elettorale.

Per noi **il punto di partenza è il sistema elettorale** a cui si lega strettamente il tema relativo all'ordinamento interno dei partiti. Al riguardo, i termini del problema sono chiari.

La democrazia rappresentativa (che, pur non esaurendo il concetto di democrazia, ne rappresenta un elemento essenziale) vive nell'equilibrio, e nel contrasto, fra "**rappresentanza**" e **autonomia della politica**. Questi due elementi formano, nel loro bilanciarsi, l'intelaiatura dello Stato democratico, lo schema del <<metodo di governare>> delle democrazie. Quanto meno in teoria è così. Anche nel nostro Paese in teoria è così. Lo stabilisce a chiare lettere la Costituzione repubblicana, nel cui testo campeggiano due disposizioni da leggere in stretta correlazione fra di loro: **l'articolo 49** che **assegna ai partiti un ruolo determinante nel formare la rappresentanza**, oltre che nell'indirizzare il decorso delle politiche pubbliche; e

l'articolo 67, <<Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato>>, il quale sancisce e legittima la non/definibilità a priori dei comportamenti istituzionali del ceto politico, data l'elevata componente "compromissoria" che caratterizza l'attività politica (l'attività politica come <<gestione dell'incertezza>>), e data anche la complessa e problematica opera di decifrazione della realtà che pure compete al ceto politico di svolgere.

L'articolo 49 della Costituzione, stabilendo che <<Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale>>, afferma tre importanti principi. 1) Sono i cittadini che nel loro insieme concorrono a determinare la politica nazionale. 2) Lo possono fare o decidendo in via immediata su questioni specifiche, o attraverso il voto per la scelta del personale politico, eletto sulla base di elezioni libere, ovvero (appunto) <<associandosi liberamente in partiti politici>>. L'associarsi dei cittadini nei partiti è dunque uno dei modi attraverso i quali essi concorrono a determinare con <<metodo democratico>> la politica nazionale. 3) Questo associarsi dei cittadini in partiti politici deve pertanto rispondere al <<metodo democratico>> allo stesso modo di come dovrà rispondervi l'azione dei partiti. Conseguentemente, il metodo democratico investe sia l'azione esterna sia la vita interna dei partiti. Del resto altrettanto dispongono altre Costituzioni europee come è, ad esempio, la Legge Fondamentale della Repubblica federale di Germania che all'articolo 21 stabilisce, discorrendo dei partiti, che <<Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi democratici>>.

In tal modo, l'articolo 49 sembra prefigurare, anzi prefigura senz'altro, una forma/partito orientato sugli iscritti, in cui cioè gli iscritti sono coinvolti pienamente nei processi di designazione dei candidati, sia a livello nazionale che regionale

e delle autonomie locali, in aggiunta - s'intende - ai capi di partito.

Alla base, e sullo sfondo, uno degli enunciati di cui si compone il primo articolo della Costituzione: <<La sovranità appartiene al popolo>>. Il verbo <<appartiene>> è decisivo. Indica **disponibilità** e indica un carattere di **continuità**: anche nelle forme della democrazia "rappresentativa", la quale pertanto non si esaurisce nel diritto, da parte dei governati, di scegliere i governanti attraverso il voto alle elezioni. Il contenuto della democrazia, si è detto bene, <<non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere>>; non che <<abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)>>. E che possa esercitarla, come sostiene Lorenza Carlassare, <<mediante il diritto di associarsi, di iscriversi ai partiti per influire sulla linea politica, di riunirsi e discutere gli atti dei governanti, di manifestare il dissenso in ogni forma, in primo luogo attraverso la libera stampa>>.

Torniamo adesso al punto di partenza, all'equilibrio che deve mantenersi fra rappresentanza e autonomia della politica. E' chiaro, e non vi sarebbe neppure bisogno di dirlo, che l'equilibrio si sbilancia tutte le volte che l'autonomia della politica perviene a schiacciare la rappresentanza entro confini troppo ristretti. D'altra parte, occorre tener conto del fatto che il peso della rappresentanza sul piatto della bilancia dipende in tutto e per tutto dalla vita interna dei partiti, se democratica o no. Solo la capacità rappresentativa dei partiti, dovuta al loro ordinamento democratico, può fare dei partiti ciò che per definizione questi sono: i soggetti cardine della rappresentanza, il luogo del collegamento permanente fra la politica e i cittadini, dove gli interessi e i bisogni della società trovano la loro più immediata "rappresentanza".

La saldatura fra società e politica però si rompe addirittura già prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana:

allorquando, durante i lavori dell'Assemblea costituente, irrompe sulla scena della politica lo **Stato dei partiti**. Il popolo è di fatto espropriato di prerogative importanti. Ciò avvenne in due aree. In primo luogo, la Costituzione votata dall'Assemblea Costituente non fu sottoposta all'approvazione del corpo elettorale per via di referendum. Una Costituzione soggiace a un doppio controllo da parte del popolo: attraverso l'elezione dell'Assemblea costituente, e per mezzo della successiva approvazione del lavoro fatto in quella sede. Una soluzione referendaria fu data al problema della forma istituzionale dello Stato, quando si affidò alla scelta popolare l'alternativa fra "Repubblica" e "Monarchia". Sta però di fatto che la Costituente non sottopose i frutti del suo lavoro - il testo della Costituzione - al voto popolare.

Il secondo esproprio è avvenuto, durante i lavori della Costituente, nel periodo fra la bozza elaborata dalla Commissione dei Settantacinque e il testo finale approvato in Assemblea: allorché si "tagliò il gambo" a tutta una serie di interventi popolari, e specialmente all'ipotesi di referendum su una legge *in itinere*, mentre rimase nel testo il solo referendum abrogativo di leggi in vigore.

Poi, terza espropriazione, l'articolo 138: il quale stabilisce un intervento popolare nella procedura di revisione costituzionale **nei soli casi** in cui la maggioranza di ciascuna Camera che ha approvato la legge non abbia raggiunto il *quorum* dei due terzi. Si aggiunga che in tempi a noi vicini, e violando lo spirito e la sostanza della Costituzione, la vigente legge elettorale caratterizzata da un forte premio di maggioranza alla lista o alla coalizione che ha la sola maggioranza relativa, e da alte soglie di sbarramento, ha ulteriormente ridotto lo spazio di tale intervento.

Sta di fatto che i partiti come soggetti cardine della rappresentanza, come strutture organizzative che collegano le domande della società alla politica in azione, hanno sempre

funzionato male. Sicché, nei sessant'anni di vita repubblicana, **al massimo di autonomia della politica ha corrisposto il minimo di rappresentanza.** Un rapporto sbilanciato. Una democrazia claudicante.

Inizialmente erano tre gli elementi che davano nel loro sommarsi un risultato negativo: il loro ordinamento interno lontano da ogni regola di reale democrazia; la loro vocazione a rappresentare classi sociali o comunque categorie di persone variamente individuate: la classe operaia, il proletariato, la piccola e media borghesia, il mondo contadino, il lavoro autonomo, la grande impresa; e la matrice ideologia di alcuni partiti, che li spinge a derivare la soluzione dei problemi da astratte "visioni del mondo".

I grandi partiti di massa obbedivano al principio della *democrazia disciplinata*. Questo disciplinamento era però nei diversi partiti diversamente regolato e graduato. Il Pci obbediva ad un *centralismo democratico* al 100%. La vera discussione avveniva nel vertice, e la vita democratica interna era così ferreamente disciplinata da somigliare a quella di una chiesa o di una caserma: dove nello stato maggiore si discutono le strategie e poi scendono gli ordini. Resta naturalmente la libertà di adesione al, e di uscita dal, partito. Il Psi aveva livelli di disciplinamento diversi. Il centralismo democratico era stratificato: vi era il livello locale, regionale e nazionale. A ciascun livello operava un relativo "sinedrio". La Dc aveva un regolamento ancora diverso. Qui si aveva il *centralismo democratico delle correnti*. La Dc nasce come partito federale, era un organismo dalle tante anime, molto simile alla organizzazione federale del laicismo cattolico che si raccoglie intorno alla Chiesa. In ogni caso la **struttura verticistica dei partiti** causava una strozzatura in alto della rappresentanza.

D'altra parte, era la stessa Costituzione, nel suo impianto primitivo, che sembrava postulare **la politica come gestione del compromesso fra dirigenze di partito** mirato a costruire una

società integrata e consociata, dove i partiti erano i garanti e i costruttori della democrazia, erano in qualche modo la <<trama dello Stato>>; e contemporaneamente stabiliva, la Costituzione, che i grandi partiti di massa (la Dc, il Pci e il Psi), indipendentemente dal fatto che fossero al governo insieme, avrebbero dovuto concordare lo sviluppo della società. Da qui il depotenziamento dell'istituto governativo. Da qui l'idea di una comune responsabilità nel portare avanti un programma di trasformazione del quadro politico esistente. Da qui il vincolo dello stare insieme nel Parlamento e nella società. La garanzia della indispensabile presenza dei partiti di massa nel Parlamento era la legge elettorale di tipo proporzionale.

Questo disegno del Costituente entra in crisi nel 1956, quando - a causa della guerra civile in Ungheria - entra in crisi la democrazia consociata come forma occidentale delle democrazie "progressive" dell'Est europeo. Questa crisi ideologica e di sistema politico conduce anche ad una crisi del modello di società del futuro che si vuole costruire.

Da quel momento, la politica e la società diventano due "mondi" che si allontanano l'uno dall'altro. Le dirigenze delle due più grandi forze politiche: democristiani e comunisti, continuarono - più per necessità di cose che per reale volontà collaborativa - nella loro intesa per una gestione associata del potere, senza però che una tale intesa fosse al servizio di un progetto comune di modernizzazione del Paese, senza cioè che alla base di tale intesa vi fosse altro che il blocco paralizzante di una democrazia senza alternanza. La *nomenklatura* adopera ormai la mediazione e il gioco politico non più come mezzo, ma come fine.

Questa chiusura in se stesse ridusse la capacità delle dirigenze di partito di percepire le domande nuove che si agitavano al fondo della società, la quale nel frattempo andava maturando, nelle sue varie articolazioni, interessi comportamenti e valori rinnovati nella realtà e nelle regole della vita quotidiana.

Si manifestano così, già negli anni '60, e da allora si susseguiranno, quasi senza interruzione, vistosi segnali di "scollamento" del "paese reale" dal "paese legale", come si usava dire. Segnali di varia natura. I "fatti di Genova" sono del 1960. Nel 1968 scoppia la rivolta giovanile contro l'autoritarismo che ancora permeava sia le istituzioni statali che quelle sociali (famiglia, scuola, Università, luoghi di lavoro). La rivolta operaia è del '69, e al Pci occorreranno non pochi sforzi per riassorbirla. Poi, negli anni '70, il risultato referendario in favore del divorzio e dell'aborto mostra il volto di una società cambiata. E poi le lotte femministe, e il '77, e una società sconvolta da profonde convulsioni. Un nuovo segnale di "scollamento" tra società e partiti si ha verso la metà degli anni '80, quando nasce un movimento, la Lega (o le Leghe, come all'inizio apparve), che alle elezioni del 1990 raccolse il voto di un elettore su cinque nella regione del Nord-Est, la più ricca, la più industriale, la più dinamica, in una parola la più europea d'Italia, e lo raccoglie su un programma che mette in stato d'accusa il governo nazionale e il sistema dei partiti nel suo complesso.

Nel frattempo, già dopo i primi scricchiolii che si erano avvertiti nel rapporto tra politica e cittadini, le dirigenze di partito avevano provveduto a mettere in campo alcune contromisure. La principale è stata quella che ha preso la forma di un'**ingerenza pervasiva** in tutti i campi, al fine di tenere legato a sé, malgrado tutto, il consenso degli elettori. Lo Stato dei partiti occupa ogni spazio possibile. Si assiste a una graduale scalata ai poteri: sistema informativo, banche, grandi imprese pubbliche. I partiti entrano nella vita quotidiana della gente attraverso un groviglio quasi inestricabile di elargizioni derivate dall'uso e dall'abuso della discrezionalità amministrativa, generata a sua volta dai mille chiaroscuri fatti cadere "a bella posta" all'interno di una legislazione ambigua e caotica. Si crea, tra politica e <<masse>> (un termine, <<masse>>, che sembra

avvicinarsi più al concetto di gregge che a quello di pubblica opinione) un **rapporto simbiotico** che anestetizza la cultura dei diritti. Una società stretta nella morsa dei partiti. Tutto ciò ha un nome ben noto, come è ben noto il nome delle più gravi malattie. Si chiama **partitocrazia**.

Al riguardo, occorre mettere in evidenza il fatto che **un aiuto non piccolo al formarsi della partitocrazia è venuto dal sistema proporzionale**. La legge elettorale di tipo proporzionale è infatti un elemento che non soltanto spinge i partiti a differenziarsi su base ideologica, ma li forza anche a riversarsi in tutte le arterie amministrative dello Stato, al fine di consolidarsi nella rispettiva consistenza identitaria. E' così che il sistema proporzionale tende a congelare il peso reciproco dei partiti e a togliere mobilità all'intero sistema politico.

Anche dopo la crisi dei primi anni '90, quando gran parte del ceto politico emerso nel dopoguerra uscì di scena, e nuovi partiti e nuove dirigenze politiche assunsero il potere, le cose rispetto al passato non sono migliorate, se non molto parzialmente; sotto certi aspetti sono anzi peggiorate.

Un punto di vantaggio consiste certamente nel fatto che adesso le coalizioni e i loro programmi si presentano all'elettorato **prima delle elezioni**, diversamente da come avveniva sino al 1992: quando erano i capi di partito, nel chiuso delle segreterie nazionali, che decidevano le "formule" di governo e le linee strategiche dell'azione governativa, e lo decidevano in parte secondo gli esiti elettorali, e in parte obbedendo a logiche dettate dalle sottili alchimie che si venivano formando nelle dinamiche interne dei partiti. Adesso invece il gioco della politica - chi vince, chi perde - si presenta senz'altro più chiaro, e questo fatto segna innegabilmente un importante passo in avanti sul terreno della democrazia.

Ma per altri versi, lo abbiamo accennato, le cose sono peggiorate. Anzitutto la vita interna dei partiti si è allontanata

ancora di più, se possibile, da quel <<metodo democratico>> che condiziona il buon funzionamento della democrazia rappresentativa.

Anche la partitocrazia non è diminuita neppure di un centimetro. Anzi è aumentata. Non esiste spazio pubblico, benché piccolo o piccolissimo che possa essere, che non sia colonizzato dai partiti: dai media televisivi giù giù fino alle Asl e alle comunità montane. Nei media televisivi, però, il peggioramento è più marcato che in altri campi: vi sono partiti "proprietary", partiti ammessi o "tollerati", e partiti esclusi, radicali in testa.

Questa deformazione partitocratica che ha sfigurato la democrazia italiana può essere sanata. A tal fine non può essere sufficiente cambiare l'organizzazione dei poteri, un rimedio che deve integrare ma non può sostituire quella che noi consideriamo la soluzione del problema: **la riforma del sistema elettorale.**

L'introduzione di una formula di maggioranza relativa a un solo turno in collegio uninominale, o, se si preferisce, di un sistema di *voto alternativo* in collegi uninominali e a maggioranza assoluta, produrrebbe una serie di conseguenze relative alla forma, alla vita interna e alla politica dei partiti.

Anzitutto, questo sistema - dato il numero elevato di circoscrizioni elettorali, pari al numero dei seggi (630) presenti nella Camera dei deputati, e date quindi le piccole dimensioni di ciascuna circoscrizione - afferma un **rapporto di vicinanza** tra eletto ed elettori e pertanto favorisce sia il collegamento tra "rappresentante" e "rappresentati" e cioè la rappresentanza dei concreti bisogni e interessi dei cittadini nel loro territorio, sia il **recupero della sfera pubblica**, fornendo ai cittadini lo stimolo per una maggiore partecipazione politica.

Da qui possono derivare, si diceva, una serie di conseguenze. E' probabile, in primo luogo, che possa determinarsi - più o meno rapidamente - una configurazione "a rete" dei partiti, dove i livelli locali dispongono di forte autonomia rispetto al livello nazionale. La politica dei partiti, in secondo luogo, deriverebbe

da una continua mediazione del livello nazionale con i livelli locali, secondo la dinamica delle *onde di riflusso*, e non sarebbe più, come invece è stata sempre in Italia, una **politica eminentemente centralista**: decisa cioè nel *sancta sanctorum* dei partiti, e da lì fatta discendere verso i territori. Si verrebbe a creare, in terzo luogo, uno stretto rapporto fra gruppi parlamentari ed elettori, dovuto al maggiore *social control* sul ceto politico e alla conseguente, più diretta responsabilità degli eletti nei confronti dell'elettorato.

Non è chiaro invece fino a che punto l'uninomiale "secca" condurrebbe in Italia verso una situazione bipartitica. La tesi che questa specifica legge elettorale avrebbe prodotto un effetto bipartitico fu sostenuta convintamente, negli anni '50 del secolo scorso, dal politologo Giuseppe Maranini, in presenza dei caratteri che presentava allora il sistema politico italiano. Oggi questo stesso effetto sembra assai più dubbio che possa determinarsi. Una riflessione al riguardo si riassume in poche parole. Dove esiste un sistema di partiti già semplificato all'interno di un quadro politico ormai ben consolidato in tal senso (prima condizione), là è vero che la legge elettorale uninominale a un turno può contribuire a "formattare" il sistema secondo una logica bipartitica, basata sulla possibilità di una compiuta alternanza: dato che, inevitabilmente, uscirebbe dalle urne il rafforzamento di uno o di un altro partito, all'interno di un quadro in cui, pur essendovi più partiti, due fossero comunque i partiti competitivi più forti (seconda condizione).

Diversamente, in una situazione frammentata in cui vi sono (o possono facilmente formarsi) partiti di forte consistenza a livello locale, i quali abbiano nel loro territorio un seguito maggiore di quello che hanno i partiti nazionali, può accadere - anzi è probabile che accada - un certo sparpagliamento dei partiti, e nasca la conseguente necessità che a livello parlamentare debbano formarsi delle coalizioni. Quindi non è affatto così scontato - in presenza appunto di un sistema

maggioritario uninominale a un turno - che uno dei partiti arriverebbe a conseguire il controllo dominante della Camera.

Si porrebbe a questo punto il problema di come correggere una eventuale situazione di difficoltà con riguardo alla formazione e alla stabilità di un governo. Così come si porrebbe l'altro problema di non gettare nel cestino dei rifiuti quello che è stato, in termini di democrazia, il passo in avanti compiuto dopo il 1993 e cioè il fatto che **le coalizioni si formano prima delle elezioni**, non dopo.

Qui emerge la necessità, anche da questo punto di vista, della elezione popolare del capo dello Stato quale vertice del potere esecutivo: il quale viene così a funzionare, da un lato, da contrappeso istituzionale strutturalmente unitario, e, dall'altro, da elemento di aggregazione del quadro politico. Più esattamente, il motivo principale che spinge i radicali a proporre l'elezione popolare del Capo dello Stato è l'esigenza di fare del Presidente un fattore di stabilizzazione politica, con il rafforzamento del suo ruolo di garante e di arbitro, non solo rispetto alla patologia del conflitto tra i partiti, ma in generale nei confronti di qualunque esorbitanza dei partiti stessi nella vita politica e istituzionale e cioè come correttivo della partitocrazia.

Il finanziamento dei partiti.

<<L'ozio è il padre dei vizi>>, si diceva una volta. Il padre della partitocrazia, che costituisce un vizio antico dei maggiori partiti del nostro Paese, è da individuare soprattutto nel delicato snodo democratico che riguarda il rapporto fra lo Stato e i partiti, e il loro finanziamento. La reale consistenza e disponibilità di fondi costituisce in effetti un punto nevralgico del modo di operare dei partiti. Nei Paesi in cui la presenza dei partiti si limita a fornire le alternative elettorali e a selezionare i candidati alle cariche elettive pubbliche, i costi

della politica sono bassi, specialmente se si vota - come avviene nel Regno Unito - con il sistema *first - past - the post*, circoscrizione per circoscrizione. Dove invece, come in Italia, i partiti diventano invasori di un territorio altrui: delle istituzioni e della collettività, le logiche sono diverse. Per "invadere", occorrono ai partiti risorse finanziarie ingentissime, al cui rifornimento provvede lo Stato (dei partiti) attraverso il finanziamento pubblico. I fondi statali alimentano la partitocrazia allo stesso modo di come l'acqua è necessaria ai pesci per sopravvivere.

L'iniziativa referendaria del 1993 per abolire il finanziamento statale dei partiti, votata a grandissima maggioranza, si proponeva per l'appunto lo scopo di dare un colpo mortale alla **partitocrazia come struttura di potere che esercita un controllo sociale totale** attraverso le innumerevoli burocrazie pubbliche e semipubbliche di cui l'Italia è pervasa. Una struttura di potere dotata di un esercito di funzionari e impiegati che vi lavorano a tempo pieno. Una struttura di potere costosissima. Togliendo i fondi statali destinati a sostenere **le spese per il funzionamento ordinario dei partiti**, ma non quelli erogati per le spese elettorali, corrispondenti all'esercizio delle loro funzioni di rilevanza costituzionale, si voleva molto semplicemente inibire ai partiti la possibilità stessa di dare libero sfogo alle loro inveterate pulsioni partitocratiche.

Le dirigenze di partito non hanno tardato troppo a lungo per organizzare la controffensiva, la quale ha seguito due strade. La prima è stata il varo di una "legge-truffa", la quale è valsa di fatto a nullificare il voto referendario del 1993. Grazie per l'appunto al gioco di prestigio consistente nel considerare il finanziamento statale ai <<gruppi parlamentari>> diverso da quello ai <<partiti>>, le dirigenze di partito, a seguito soprattutto della legge 157/1999, hanno provveduto a riportare il meccanismo dei rimborsi per le spese elettorali su modalità assai vicine a quelle proprie dei vecchi finanziamenti per il funzionamento

ordinario dei partiti. A ciò si aggiunga che, a partire dalle Politiche del 2006, ogni tornata elettorale in Italia è stata caratterizzata dal cambiamento della legge elettorale a campagna praticamente già avviata e comunque a meno di un anno dal voto, termine ultimo indicato dal Consiglio d'Europa per evitare di considerare il diritto elettorale uno strumento che chi ha il potere manipola a suo favore a danno della sovranità popolare. Questi ripetuti blitz partitocratici, reiterati da ultimo con la modifica di diverse leggi elettorali regionali, hanno avuto come obiettivo, oltre alla restrizione artificiale della rappresentanza politica, la spartizione tra cinque partiti del 95% dei finanziamenti pubblici erogati sia sotto forma di truffaldini rimborsi elettorali - cresciuti, nonostante la vittoria del referendum abrogativo del 1993, dai 47 milioni di euro del 1994 ai 300 milioni del 2009 - che di spazi televisivi.

La seconda controffensiva è stata il rapido soffocamento dello stesso istituto del referendum abrogativo delle leggi, dopo che la Corte costituzionale, attraverso la sentenza n. 16/1978, aveva posto le basi affinché ciò potesse avvenire. Il risultato, naturalmente, è stato che **la partitocrazia, rispetto a prima del 1993, non è affatto diminuita**, se non nella misura in cui le nuove forme della comunicazione politica rendono oggi non più necessario per i partiti di massa mantenere sul territorio una capillare organizzazione basata su "sezioni", su "cellule", su "club" e così via.

Di fronte a questa operazione di difesa corporativa messa in pratica dalle dirigenze dei maggiori partiti, conviene per una riforma "radicale" delle istituzioni battere una strada diversa, addirittura opposta. Intanto, va abrogata la disposizione contenuta nel comma 4 dell'articolo 75 della Costituzione che richiede, affinché l'abrogazione referendaria sia valida, un *quorum* minimo di votanti (<<se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto>>); mentre la stessa cosa non è prevista invece per il referendum costituzionale, a norma del 2°

comma dell'articolo 138, dove la sola condizione richiesta per la riuscita del procedimento emendativo è che la legge sottoposta a referendum sia <<approvata dalla maggioranza dei voti validi>>. Non si comprende infatti per quale ragioni possa modificarsi una norma della Costituzione, Legge superiore del Paese, senza bisogno che si pronunci la maggioranza degli aventi diritto al voto (*quorum* di votanti), mentre il *quorum* debba considerarsi un elemento necessario per abrogare una qualsiasi norma di legge ordinaria.

Del resto, la diversa regolazione del *quorum* per la validità del voto referendario nei due referendum, abrogativo e costituzionale, si presenta incoerente anche da un altro punto di vista. Sfugge infatti la logica che conduce nel referendum costituzionale a lasciare in balia di una minoranza "attiva" la sorte di una legge approvata ben due volte, e la seconda a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera; e invece di imporre che si rechi alle urne la maggioranza degli aventi diritto al voto, nel caso del referendum abrogativo di una legge ordinaria, votata come tale una sola volta e a maggioranza relativa.

Si tratta, come si vede, di una regolazione "invertita" sia sul piano della coerenza logica che su quello della convenienza politica a mantenere un equilibrio tra stabilità e mutamento delle scelte legislative. La proposta a questo punto è quella, molto semplicemente, di "invertire l'inversione" in merito al *quorum*: nel referendum abrogativo decide la maggioranza dei votanti; in quello costituzionale, la maggioranza dei votanti non basta a decidere, se alle urne si reca non più di una minoranza degli aventi diritto al voto.

Quanto al finanziamento dei partiti, una riforma "radicale" della politica non può che ritornare al punto di partenza: **l'abolizione di ogni forma di finanziamento pubblico**. Si dirà: il finanziamento pubblico non esiste più, nel nostro Paese, fin dal 1993, quando fu abolito per via referendaria. Ma non è così. La

verità è che si è fatto strada in materia un ragionamento di rara ipocrisia: il rimborso dello Stato per le spese elettorali, si è detto, è dato per legge ai <<gruppi parlamentari>>, non ai <<partiti>>. Quindi il finanziamento pubblico <<ai partiti>> ha cessato di esistere. Un gioco di prestigio, un esercizio di illusionismo da circo equestre. Al riparo di questo inganno di prospettiva, si è nascosta l'illegalità di un finanziamento pubblico che non solo non è venuto meno, neppure un po', ma che anzi è andato crescendo enormemente - come abbiamo visto - nella successione di leggi illegittime approvate dall'intero sistema dei partiti nel chiuso delle Commissioni in sede deliberante, dal 1999 ad oggi.

Un ritorno alla proposta iniziale, favorevole al solo finanziamento privato dei partiti, proposta che venne avanzata già nel 1978 attraverso una iniziativa referendaria riguardante la legge n. 195 del 1974, nel suo complesso, la quale non superò tuttavia il vaglio degli elettori per non essere stato raggiunto, in occasione delle consultazioni referendarie, il *quorum* previsto dalla legge, significa modellare il finanziamento dei partiti sul diritto di associazione dei cittadini e quindi considerarli <<*proprie emanazioni della società civile*>> (C. cost. ord. 79 del 2006), sebbene la Carta riconosca ai partiti <<funzioni di rilevanza costituzionale>>. Il che, se giustifica l'attenzione del legislatore per il finanziamento dei partiti, non impone in alcun modo che tale finanziamento abbia neppure in parte carattere pubblico, sia cioè costituito (totalmente o parzialmente) da fondi statali (come del resto fu riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 16 del 1978).

Naturalmente lo stesso concetto di finanziamento "privato" va precisato. Per farlo, bisogna preliminarmente mettere in chiaro che il rimborso statale per le spese elettorali, quale che ne sia l'entità e l'occasione (per il rinnovo del Senato, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo, dei Consigli regionali), non può sopravvivere a fronte dell'idea che il finanziamento dei

partiti deve basarsi esclusivamente su contributi volontari degli iscritti e più in generale dei cittadini.

Poiché d'altra parte sono certamente le donazioni quelle che costituiscono il nucleo centrale del finanziamento privato, conviene precisare qualcosa al loro riguardo. Per essere "sostenibile" rispetto ai processi della politica democratica, che si basano sul fatto che a governare sono i cittadini nella loro maggioranza e non le oligarchie economiche, il finanziamento dei partiti attraverso donazioni deve essere regolato in modo tale che ne risultino incentivate le donazioni "piccole" e scoraggiate quelle "grandi". La ragione è ovvia. Il "grande" donatore può condizionare il processo legislativo in misura anche molto pesante. Viceversa, il "piccolo" donatore attraverso la "voce" che egli esprime con la sua donazione, è in grado di entrare in qualche modo nella formazione dell'attività politica per una via diversa dal voto, e diversa anche dalla iscrizione al partito che è oggi una forma alquanto obsoleta di partecipazione alla vita politica, e comunque meno frequente che non 20 o 30 anni fa. Si può introdurre al riguardo una qualche forma incentivante sul tipo del sistema *tax checkoff* e cioè una **detrazione fiscale, perfino totale, per le donazioni ai partiti**. Più in generale, si può "costruire" il sostegno finanziario ai partiti come spesa per fini sociali, a cui applicare la defiscalizzazione all'interno di una concezione di *free market trade ideas* o libero mercato delle idee (come disse una volta il presidente della Corte suprema americana, Oliver Wendell Holmes).

A questa prima forma di finanziamento dei partiti, un finanziamento sostenuto cioè da cittadini e imprese attraverso donazione di fondi appartenenti al loro patrimonio, se ne può aggiungere un'altra, costituita dalla **destinazione volontaria al partito preferito di una quota delle imposte** da pagare, sul tipo di quella già adesso presente nel modello 730 a proposito della elargizione in favore di varie organizzazioni non lucrative di utilità sociali, e pari al 5 per mille. Quando si dice <<partito>>

deve intendersi un qualcosa di molto generico: può anche non trattarsi di un partito rappresentato in Parlamento, e perfino potrebbe non trattarsi di un partito nel senso tradizionale del termine ma di un semplice movimento politico. A tal fine, si potrebbe anche pensare alla formazione di un albo nazionale in cui iscrivere partiti e movimenti legittimati a beneficiare della scelta per la destinazione del 5 per mille, in seguito al possesso da parte loro di requisiti minimi.

La democrazia diretta.

Ma abbiamo parlato finora di legge elettorale e di finanziamento dei partiti. Un tema forse altrettanto importante è il tema della **democrazia diretta**, introdotta con enorme cautela dal Costituente del '47 e successivamente gestita a livello interpretativo e applicativo con la più grande reticenza, sia dai giudici, sia dalla partitocrazia.

Prendiamo in esame nell'ordine quattro diversi istituti: la petizione (articolo 50), l'iniziativa legislativa dei cittadini (articolo 71), il referendum abrogativo (articolo 75), e infine il procedimento di revisione costituzionale (articolo 138), con riguardo alla manifestazione di volontà popolare che vi può intervenire.

La petizione, per come è disciplinata dall'articolo 50 della Carta costituzionale (*<<Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità>>*) non vincola la Camera cui è rivolta a mettere in moto il procedimento legislativo e, di regola, ha limitatissimi effetti pratici. Ciò contrasta con il principio della sovranità popolare (articolo 1, comma 2), il quale vorrebbe che il cittadino possa non solamente *<<chiedere>>* che sia attivato il procedimento adatto al contenuto della petizione, ma di *<<ottenere>>* direttamente la sua attivazione. L'articolo 50 può essere così riformulato: *<<1. Tutti i cittadini possono rivolgere*

petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. 2. La commissione competente ne raccomanda all'Assemblea l'accettazione o il rifiuto>>.

Con riguardo al potere di iniziativa legislativa dei cittadini, conviene svolgere alcune considerazioni. Stabilisce la Costituzione, all'articolo 71, secondo comma, che: <<*Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli*>>. Si tratta, come è chiaro, di una modalità di partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà legislativa. Una modalità congegnata però dal Costituente in maniera talmente asfittica, che l'iniziativa popolare delle leggi ha avuto, nei quarant'anni di esperienza "sul campo" (si parte infatti dalla legge 352/1970, che disciplina il meccanismo della richiesta e della raccolta delle firme), un peso quasi del tutto irrilevante.

Il fatto è che il Costituente ha configurato l'iniziativa legislativa dei cittadini in modo non corrispondente a come tale iniziativa funziona nei Paesi in cui essa ha ricevuto un più largo accoglimento: in Svizzera nella forma del *Volksbegehren*, e in alcuni Stati membri degli Stati Uniti nella forma della *direct legislation*. Qui, in entrambi i casi, l'iniziativa legislativa popolare non si esaurisce (come in Italia) nella presentazione di un disegno di legge, ma rimette direttamente ai cittadini la sua approvazione. Difatti, delle due l'una: o l'atto di iniziativa è immediatamente sottoposto a referendum, senza intervento parlamentare; oppure l'atto di iniziativa è sottoposto a pronuncia popolare nel caso in cui l'Assemblea legislativa l'abbia respinto o l'abbia approvato in modo difforme dalla proposta.

Delle due soluzioni, solo la seconda - quella cioè di sottoporre a referendum il disegno di legge di iniziativa popolare respinto dalle Camere - fece oggetto di esame da parte dell'Assemblea Costituente che tuttavia si determinò a rigettarla (cfr. *Atti dell'Ass. Cost.*, 2° Sc, 24 ottobre 1946, pag. 423).

Quando fece la scelta in favore di un'iniziativa "debole" dei cittadini (la stessa che compare nel secondo comma dell'articolo 71), invece che di una "forte", il Costituente non poteva prevedere (e forse neppure l'avrebbe previsto Nostradamus in persona) le conseguenze disastrose in termini di qualità democratica che sarebbero derivate dal combinarsi di due elementi: l'assenza di una iniziativa legislativa dei cittadini che possa configurarsi come **alternativa** rispetto al "normale" procedimento di formazione delle leggi (<<La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere>>, dice la Costituzione all'articolo 70); e la presenza di un referendum **abrogativo**, che la prassi interpretativa ed applicativa dell'articolo 75 ha provveduto a **deformare** fino a farne uno strumento adoperato per creare norme nuove: attraverso la eliminazione, nel quesito referendario, di singoli articoli, commi, proposizioni o parti di esse, attraverso cioè un **referendum manipolativo**, si perviene infatti a sostituire alla normativa da abrogare una normativa nuova e diversa. Si è così arrivati a **trovare nel referendum abrogativo un espediente** capace di porre un rimedio al fatto che i cittadini nel nostro ordinamento non possono creare essi stessi diritto. Un espediente, però, che è al tempo stesso **illegale** (malgrado il fatto che la Corte costituzionale, dopo un primo tentativo di resistenza, si è alla fine determinata - ma in circostanze del tutto eccezionali - a "sopportarlo") e **antidemocratico**, dato che si costringe l'elettore ad approvare una normativa "di risulta" di cui egli non può avere la più pallida idea al momento del voto. Il cittadino si fa "legislatore" di una legge che non conosce. La democrazia, affermava W. Bagehot, è legalità e trasparenza. Altrimenti si tratta di una cosa diversa.

La cosa migliore, a questo punto è di ritornare sulla scelta fatta nel '46 dal Costituente: nel senso cioè di **riconoscere ai cittadini un peso determinante nel processo di formazione delle leggi**. Naturalmente, la presentazione dell'atto di iniziativa dovrà avvenire da parte di almeno cinquecentomila elettori, in

analogia a quanto richiesto per il referendum abrogativo. Difatti, un più alto numero di proponenti, rispetto a quello di <<*almeno cinquantamila elettori*>> che risulta dalla disposizione approvata dall'Assemblea Costituente, garantisce la serietà dell'iniziativa legislativa e impedisce che ad essa si possa ricorrere troppo di frequente ostacolando il lavoro legislativo delle Camere.

La stessa disciplina dell'**abrogazione delle leggi per via referendaria**, contenuta nell'articolo 75, va riscritta. Da un lato, è irrazionale e crea gravi inconvenienti la richiesta che abbia votato la maggioranza degli aventi diritto per potersi considerare valido il referendum. Da un altro lato, andrà riaffermato il **principio di tassatività dei limiti** segnati nell'articolo 75, principio che la Corte costituzionale ha voluto scardinare attraverso tutta una serie di sentenze che via via hanno aggiunto ai limiti esplicitati, **limiti "ulteriori" ricavati in via interpretativa** dal complessivo testo costituzionale; e lo ha fatto, la Corte costituzionale, allo stesso modo di come un prestigiatore trae fuori dal cilindro, a sorpresa, l'una dopo l'altra, un numero imprecisato di colombe.

Nel **procedimento di revisione costituzionale**, disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione, le modifiche da apportare sono due. La prima riguarda la necessità di introdurre la previsione del *quorum* della maggioranza degli aventi diritto al voto affinché possa considerarsi approvata la legge di revisione; e ciò al fine di evitare che si abbandoni ad una minoranza "attiva" la sorte di una legge che vuole modificare il testo della Costituzione. All'inverso, la clausola relativa al *quorum* dei votanti può tranquillamente venire cancellata in relazione al referendum abrogativo di cui all'articolo 75, comma 2, della Costituzione. Il principio che qui viene ad affermarsi è quello di **responsabilizzare l'elettore** circa il fatto che anche la sua **decisione di non votare** avrà conseguenze immediate sull'esito, positivo o negativo, del referendum abrogativo, senza però che tale decisione possa in alcun modo impedire agli altri cittadini

di esercitare il loro fondamentale diritto di decidere intorno a questioni di grande rilevanza pubblica. Il tenore dell'articolo 75, comma 4 potrà suonare in questo modo: <<**La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi**>>.

Sempre con riferimento al procedimento di revisione costituzionale, si deve osservare che negli Stati federali, e spesso anche negli Stati che riconoscono larghe autonomie territoriali, gli Stati membri, o le Regioni, giocano un ruolo centrale nel processo emendativo. Questo dipende essenzialmente dal fatto che in tali Stati ogni modifica della Costituzione va ad incidere, direttamente o <<trasversalmente>> su quel delicato equilibrio di poteri tra centro e periferia, su quel consolidato rapporto di forza tra governo centrale e governi locali, su quel certo dosaggio nel ripartire la sovranità sul territorio nazionale che la Costituzione stessa di volta in volta definisce e codifica. Ora è chiaro che l'idea di regionalizzare il Senato già concorre a far partecipare le Regioni alla revisione costituzionale. Si può tuttavia ipotizzare, per meglio regolare la materia, un processo emendativo differenziato. Così, accanto al procedimento "ordinario" di revisione, in cui funziona il criterio della maggioranza qualificata del Senato/Camera delle Regioni, può prevedersi un procedimento che, riguardando le materie comprese nel Titolo V, Parte II, della Costituzione e cioè riguardando la struttura organizzativa, le competenze e le modalità di funzionamento delle Regioni, stabilisca la ratifica del voto referendario di almeno due terzi delle Regioni. Pertanto, il "nuovo" articolo 138 potrà essere così formulato: << **Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati e a maggioranza dei due terzi dei componenti del Senato. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum entro tre mesi dalla loro pubblicazione. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non ha partecipato alla votazione la maggioranza**

degli aventi diritto, e se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Quando la legge di revisione riguarda materia compresa nel Titolo V della Parte II della Costituzione, o disposizioni che riconoscono alle Regioni poteri o facoltà, la legge stessa è approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e ratificata dal voto referendario in almeno due terzi delle Regioni. La stessa legge non è approvata se non ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi>>.

Ridisegnare la mappa delle istituzioni.

Se tutto questo è vero, sia in tema di legge elettorale, sia in tema di democrazia diretta, ne deriva che il Progetto di riforma delle istituzioni statali e dell'ordinamento regionale non può non seguire su una linea di coerenza, su una linea cioè di **garanzia delle libertà** e al tempo stesso di **efficienza dell'azione di governo**. L'individuo è al centro della trama istituzionale. **La libertà e la responsabilità individuali sono il cardine attorno al quale ruota l'organizzazione del potere**. Istituzioni forti e bilanciate fertilizzano e difendono la libertà. La **forza delle istituzioni** garantisce che la libertà sia effettiva e prontamente ristabilita, se violata. Il **bilanciamento dei poteri** rende possibile che la libertà sia non di pochi, ma di tutti.

A questo primo passaggio, relativo alla legge elettorale e alla democrazia diretta, se ne aggiunge dunque un secondo, anch'esso necessario per attivare il buon funzionamento della nostra democrazia. Questo secondo passaggio consiste nel **ridisegnare la mappa delle istituzioni**, in una trama che coinvolga specularmente tutti i livelli di governo. **Assetto istituzionale e legge elettorale vanno insieme**. Si tratta, infatti, di costruire una **nuova "filosofia" nei rapporti tra gli organi, e anche tra il centro e la periferia**.

La forma presidenziale di governo

Per l'esattezza, noi proponiamo **una "radicale" riforma delle istituzioni di governo** del nostro Paese. Questa riforma prevede una forte curvatura del sistema verso la **forma di governo presidenziale**, che chiama gli elettori a votare direttamente per un Presidente che non può essere sfiduciato dal Parlamento, e dove i titolari del potere legislativo e di quello esecutivo sono responsabili di fronte all'elettorato per lo svolgimento delle loro funzioni.

Questa innovazione, che tocca direttamente gli assetti istituzionali, e l'altra relativa al **sistema elettorale uninominale a un solo turno**, dovunque applicabile ai diversi livelli di governo: statale, regionale, locale, già qui tratteggiata nei suoi caratteri essenziali, si integrano perfettamente. Sabino Cassese, insigne giurista, è stato colui che meglio di altri ha saputo cogliere il nesso tra riforma elettorale e riforma delle istituzioni. Per dare più voce ai cittadini, scrive Cassese, non basta modificare il sistema elettorale: bisogna anche affrontare la questione della distribuzione dei poteri. La struttura attuale del nostro Stato è unitaria: il corpo elettorale sceglie una maggioranza parlamentare; questa legifera e nello stesso tempo sceglie il governo; il governo dà esecuzione alle leggi e ne risponde la maggioranza parlamentare. Il governo e la sua maggioranza sono costretti a collaborare.

Questo assetto, osserva Cassese, va modificato, sdoppiando i poteri. Il Parlamento non deve essere ridotto a una maggioranza a sostegno dell'esecutivo (e tanto meno va ridotto, occorre aggiungere, a un consiglio di amministrazione manovrato da un *Board of Directors*, come si presenta il Parlamento attuale). Quest'ultimo deve avere una sua investitura popolare, diversa da quella del Parlamento. Una legittimità elettiva deve essere

contrapposta, completata, equilibrata da un'altra legittimità elettiva.

In questo modo, non solo il popolo potrà far sentire la sua voce due volte. Ma, conclude Cassese, si introdurrà anche un vero pluralismo tra i poteri dello Stato. Vi sarà un sistema equilibrato di poteri in concorrenza.

D'altra parte, una riforma in senso presidenziale può dare nuovo impulso all'opera di **"alleggerimento" delle strutture partitiche**, già in atto in Italia, rispetto a quello dei partiti "ideologici" che hanno scritto la Costituzione, nonché al perfezionamento del sistema politico in senso bipolare, in cui cioè la separazione del potere legislativo da quello esecutivo (Parlamento e Presidente) corrisponde appunto a una duplice legittimazione popolare, senza l'intermediazione di un rapporto fiduciario.

L'obiettivo ultimo di una tale **complessiva riforma del sistema politico** è quello di **scindere nettamente la legittimazione e le competenze del legislativo e dell'esecutivo**; di collegare le responsabilità di governo e di rappresentanza all'elettorato, attraverso sistemi di elezione che ne assicurino l'attivazione; di radicare tali responsabilità di governo e di rappresentanza al territorio, riannodando dunque, senza intermediazioni, i cittadini al governo (ma anche alla sua opposizione).

Gli effetti derivati saranno: una **forte riduzione delle mediazioni consociative** nella distribuzione del potere; una più nitida **distinzione dei ruoli** governanti e di controllo; la **riacquisizione da parte delle istituzioni dei poteri** demandati a organi non direttamente legittimati; il rinvigorimento della **responsabilità politica sostanziale**, e la **riduzione del formalismo**; la riassunzione della **responsabilità dei cittadini** nelle scelte politiche; un aumento nella capacità di **sviluppare (e rivendicare) i diritti**.

La forma presidenziale di governo alla quale noi radicali facciamo riferimento è quella che vive negli Stati Uniti da oltre

200 anni. Conviene dunque descriverla nei suoi caratteri essenziali. Il **sistema statunitense** si struttura essenzialmente su queste basi: a) l'elezione popolare del Presidente degli Stati Uniti è separata da quella delle due Camere di cui si compone il Congresso, anche se l'elezione presidenziale avviene lo stesso giorno in cui si elegge anche la Camera dei Rappresentanti (con mandato biennale) e un terzo del Senato (rinnovato parzialmente ogni due anni); b) può verificarsi, e di fatto si verifica spesso, che il Presidente non disponga della maggioranza al Congresso, anche per lo sfasamento delle varie elezioni; c) il Presidente non fa parte del Congresso, e non ha l'iniziativa legislativa; d) egli nomina e revoca i membri del governo; e) il Congresso non può sfiduciare il Presidente, né il Presidente può sciogliere anticipatamente il Congresso; f) le Camere hanno poteri differenziati, e il Senato rappresenta gli Stati membri; g) la scelta dei rappresentanti ai vari livelli (dal Presidente degli Stati Uniti fino al collegio locale) si costruisce a partire da un meccanismo di pre-selezione dei candidati (primarie).

La conseguenza di tale assetto organizzativo è quella di un sistema in cui le varie istituzioni sono costrette a collaborare reciprocamente, pur rimanendo separati i relativi poteri (*"separated institutions sharing powers"*, secondo la formulazione di Neustadt).

Una parte degli studiosi (Sartori, ad esempio) sostiene la teoria del rischio di conflitto e di paralisi nel processo decisionale, da considerare latente nelle forme di governo dualiste nelle quali il Presidente eletto a suffragio universale sia dotato di poteri di governo. Questo pericolo in effetti esiste, ma solo quando: a) il contesto politico è altamente conflittuale; e, b) i partiti sono strutture chiuse e gerarchizzate. Però, a) la cosiddetta *"morte delle ideologie"* ha abbassato dappertutto la **temperatura della politica**, riconducendo la contesa tra i centri di potere a livelli fisiologici. D'altra parte, b) la complessiva riforma degli assetti istituzionali, qui

proposta, ha lo scopo (e avrà l'effetto) di **rompere la sclerosi dei partiti**, rimodulando i rapporti tra politica e cittadino. A queste (nuove) condizioni, il sistema del governo presidenziale **forza verso la collaborazione interpotere e verso la moderazione della politica.**

Questo modello **può essere efficacemente impiantato in Italia.** In particolare, la soluzione del governo presidenziale sembra in grado di riattivare quei "freni e contrappesi" sociali rappresentati da una stampa libera, da una cultura attenta ai diritti individuali, dal senso di appartenenza a una sola "nazione". Al riguardo, non si deve trascurare il fatto che un **Presidente elettivo funziona da contrappeso istituzionale strutturalmente unitario.**

Il **terreno politico** sul quale è possibile costruire in Italia un viraggio verso il presidenzialismo è costituito dalla presenza di alcuni elementi che appaiono ormai consolidati: a) **la (buona) riuscita del modello (grosso modo) semipresidenziale a livello comunale**, che ha determinato l'identificazione della cittadinanza col proprio sindaco, nonché la (ancor incompiuta, ma presente) **responsabilizzazione** del sindaco stesso; b) la maggior **vicinanza al territorio e alle popolazioni**, anche a livello regionale, dei Presidenti eletti a suffragio universale e diretto; c) le **istanze di rafforzamento del decentramento**, che sono andate a vantaggio di rappresentanze radicate nel territorio; d) il *favor* incontrato dalle **elezioni primarie**, praticate (benché in forma ancora assai rudimentale) da alcuni partiti; e) la tendenziale accettazione a livello politico e sociale del **modello bipolare**; f) la constatazione ormai largamente condivisa dell'**insufficienza del bicameralismo perfetto**; g) la diffusa **insofferenza** dei cittadini nei confronti di centri decisionali che non rispondono a nessuno, eccetto che ai loro referenti di partito.

Le profonde riforme adesso indicate **non sono perseguibili a Costituzione invariata.**

Riformando la Costituzione

I pilastri di una complessiva riforma delle istituzioni possono essere così sintetizzati:

a) **elezione diretta** del Presidente della Repubblica, dei Governatori regionali, dei sindaci;

b) **distinzione dei ruoli**: esecutivo, da un lato, legislativo e di controllo, dall'altro;

c) sistema generalizzato di **elezioni primarie**;

d) valorizzazione delle **Regioni** (anche) attraverso una **seconda Camera rappresentativa** delle autonomie locali.

Naturalmente non bastano pochi ritocchi qui e là per una riforma che preveda l'**elezione diretta del Presidente**, e la sua responsabilità per atti conseguenti alla nuova legittimazione, soprattutto nel quadro di una netta distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo, del quale è capo il Presidente. **L'intero impianto costituzionale andrà modificato.**

Le principali disposizioni che saranno oggetto di revisione costituzionale sono le seguenti:

Elezione della **Camera dei deputati**. L'art. 56, commi 2 e 4, sostituiti con la previsione che la Camera dei deputati, composta da xxx deputati, è eletta con sistema **maggioritario uninominale a un solo turno** (in sede di riforma si può ridurre, come tutti richiedono, il numero dei deputati), e che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni avviene in base alla popolazione, secondo quanto stabilito dalla legge.

Elezione del **Senato**. L'art. 57 va modificato, stabilendosi che **ciascuna Regione esprime da 2 a 7** (5?, 9?) senatori, secondo il numero degli abitanti, eletti con sistema maggioritario uninominale a un turno, e attraverso un meccanismo che assegni

tutti i seggi alla lista che ottiene più voti, secondo quanto stabilito dalla legge.

L'art. 59 (senatori di diritto o a vita) va abrogato.

L'art. 62 va modificato, dovendosi escludere la convocazione presidenziale (c. 2) e l'obbligo di convocazione simultanea (u.c.).

All'art. 64 va tolto il riferimento all'ipotesi che i membri del Governo possano essere membri delle Camere.

Andranno costituzionalizzati alcuni **principi di salvaguardia**, come: **divieto di candidature multiple** (per ancorare l'elezione al collegio); la definizione delle cause di **ineleggibilità e incompatibilità**, da porre a livello di principi (e non fatte oggetto di mero rinvio alla legge: il maggioritarismo che consegue alla riforma favorirebbe altrimenti leggi "fai da te" di ogni maggioranza in vista delle successive elezioni), e soprattutto **incompatibilità con cariche nell'esecutivo** (modifica dell'art. 65, oltre che del 64).

Andrà introdotta una **norma di principio** sulle **elezioni primarie**, nel senso che i candidati alle cariche esecutive a tutti i livelli sono scelti in base a elezioni primarie alle quali partecipano candidati espressi da comitati elettorali, disciplinate dalle norme di ciascun livello, con il limite che ciascun elettore partecipa a una sola primaria di ciascun comitato elettorale (o lista).

L'intera sez. II del titolo I, relativa alla formazione della legge, ha bisogno di adattamenti.

Se si introduce un **bicameralismo differenziato**, l'art. 70 va modificato nel senso di prevedere **leggi monocamerali e leggi**

bicamerali (queste ultime, in materie che riguardano le Regioni e gli enti locali; eventualmente, approvazione dei trattati da parte del solo Senato). D'altra parte è anche necessario modificare l'art. 71, nel senso di **escludere l'iniziativa legislativa del Governo** (Presidente), salvo eccezioni a favore del Presidente (bilancio, rendiconto, trattati per acquisire il consenso del Senato); l'art. 72, nel senso di prevedere il diritto del Governo di essere ascoltato e delle Camere di ascoltarlo.

L'art. 76 sulla delegazione legislativa, e l'art. 77, che regola la facoltà del governo di adottare decreti legge, vanno aboliti.

Quanto al **potere estero**, la competenza all'approvazione dei trattati voluti dal Presidente va limitata al Senato (anche se non sembra che esistano gli stessi presupposti che hanno indotto a questa scelta i *framers* statunitensi).

L'art. 83, il quale stabilisce le modalità di elezione del Presidente della Repubblica, va sostituito. Al riguardo si presentano **due alternative** da sciogliere. Una riguarda **chi elegge** il Presidente. L'altra **quando eleggere** il Presidente. La prima alternativa è tra : 1) elezione popolare del Presidente e 2) un sistema elettivo che (come avviene per l'elezione del Presidente americano) combina il voto popolare, il voto cioè di tutti i cittadini, e il cosiddetto *count by State* e in tal modo riconosce a ciascuna Regione di incidere sulla elezione del Capo dello Stato. L'opzione n. 1 non dà luogo a particolari problemi. L'opzione n. 2 (destinata a far crescere il peso del voto territoriale) può articolarsi nel modo seguente. Si assuma il concetto di **voto presidenziale** : 1 per ogni 10000 abitanti. Questo significa che sul totale degli abitanti del nostro Paese, pari a 50 milioni, si avrà un paniere contenente nell'insieme 5000 voti presidenziali. Questo paniere nazionale si divide in proporzione degli abitanti di ciascuna Regione. La maggioranza del voto

popolare in ciascuna Regione guadagna la totalità dei voti presidenziali assegnati alla Regione. Vince quel candidato che avrà raggiunto nel totale il maggior numero di voti presidenziali. È chiaro che questo sistema, mentre di regola vede coincidere il voto popolare e il voto presidenziale, può in casi del tutto eccezionali dare origine a Presidenti di minoranza: come è del resto accaduto in un paio di occasioni negli Stati Uniti.

L'opzione n. 2: **quando eleggere** il Presidente, solleva la questione della elezione contestuale, ovvero sfalsata nel tempo, del Presidente e del Parlamento. La logica dl governo presidenziale, tutta giocata su poteri divisi e bilanciati, fa propendere per lo sfalsamento.

L'art. 86 non potrebbe che prevedere l'elezione di un **ticket** (Presidente e vice-Presidente), e andrebbe stabilita la gerarchia della successione al Presidente che venisse a mancare. *Condicio sine qua non* per un adeguato sistema di freni e contrappesi è infatti l'inalterabilità degli organi dell'esecutivo e la loro durata fissa (che assicura la separazione).

Dovranno essere ridefiniti tutti i **poteri del Presidente** di cui all'art. 87, abrogato l'art. 88 sullo scioglimento, nonché l'art. 89 sulla controfirma e il 90, comma 1 (responsabilità); mentre si potrà mantenere il c. 2 sull'*impeachment*.

In particolare, andrà ripulito l'art. 87 dalle competenze collegate al sistema parlamentare, e andranno conferite al Presidente, oltre al potere estero e sulle Forze armate, le competenze amministrative e regolamentari; le norme sull'amministrazione sono riservate al Presidente (rango primario).

Tutto il titolo III, sez I va abrogato, eccetto il giuramento (art. 93). Se la méta è un sistema presidenziale, **la politica generale del Governo** (art. 95) va **affidata al Presidente della**

Repubblica. Può essere introdotto un articolo nel quale si stabilisca nelle grandi linee la composizione del Governo, che risponde solo al Presidente.

Una serie di conseguenze a cascata è poi destinata a riverberarsi sulla composizione di organi quali il **CSM e la Corte costituzionale.**

In particolare, la composizione della Corte costituzionale potrebbe essere mutuata dal **sistema tedesco** (1/3 Camera, 1/3 Senato, 1/3 supreme magistrature). Va esclusa la nomina presidenziale dei giudici costituzionali, giacché, anche in presenza di sfasature temporali nelle varie elezioni delle istituzioni politiche, troppo concreto sarebbe il rischio di un allineamento Presidente-Parlamento-Corte, e il bilanciamento di poteri rischia di saltare del tutto. A meno di non accettare l'idea della **nomina a vita** dei giudici della Corte costituzionale da parte del Presidente della Repubblica, come avviene negli Stati Uniti d'America.

Riforma delle istituzioni a livello regionale e locale.

Anche a livello di ordinamento regionale e delle autonomie locali il Progetto di una riforma "radicale" delle istituzioni muove da due elementi essenziali. Uno è la **legge elettorale**, di cui peraltro si è discusso abbondantemente nelle pagine precedenti, dove siamo pervenuti a conclusioni - netta preferenza per l'uninomine "secca" - cui non possiamo qui che riportarci, senza la necessità di doverle ripetere nei loro dettagli. L'altro riguarda le forme della **democrazia diretta**, che il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali tratteggia con eccessiva prudenza. Vi sono poi, terzo tema, i profili istituzionali enunciati negli articoli 121 e 122 della Costituzione, da riformulare in senso speculare alle proposte avanzate a livello nazionale.

Sinteticamente:

Articolo 121: **gli organi della Regione dovrebbero essere due: il Governatore e il Consiglio regionale.** Al primo spettano, conformemente allo Statuto, le funzioni esecutive e regolamentari; al secondo quella legislativa, il controllo dell'esecutivo e quelle conferitegli dalla Costituzione. Al Presidente va attribuito il potere di **veto** sulle leggi regionali, superabile dal Consiglio. Al Consiglio non è ipotizzabile assegnare il potere di *impeachment* del Presidente, non esistendo una magistratura regionale. Va peraltro assegnato direttamente al Consiglio regionale dalla Costituzione il **potere di inchiesta**, audizione, convocazione dei membri dell'esecutivo, al fine di evitare che singoli Statuti sbilancino troppo i poteri a vantaggio dell'esecutivo, come avviene oggi.

Articolo 122, ultimo comma: la modifica va nel senso che il Consiglio regionale è eletto con sistema **maggioritario uninominale a un solo turno**, secondo quanto stabilito dallo Statuto regionale; che il numero massimo di consiglieri è stabilito in base al numero di abitanti della Regione, in ragione di xxx ogni xxx abitanti; che le elezioni del Governatore e del Consiglio si tengono ogni xxx anni, ma "sfalsate" (con norma transitoria per la 1° elezione); che **non c'è rapporto fiduciario, né potere di scioglimento**. Si osservi che a **livello regionale**, la potestà legislativa sul sistema elettorale compete alle Regioni (articolo 122 della Costituzione), eccetto la **determinazione con legge statale dei principi fondamentali**. In assenza di una revisione costituzionale, una significativa riforma può andare nel senso che **la legge statale pone come principio il sistema maggioritario uninominale a un turno**, sulla base di circoscrizioni locali determinate per Statuto da ciascuna Regione.

Un comma aggiuntivo riguarda il **Consiglio delle Autonomie** (già esistente), stabilendo che esso interviene su tutte le leggi che riguardano la competenza regionale (residuale/esclusiva) sulle autonomie locali; che fa proposte al Consiglio regionale secondo quanto stabilito dallo Statuto; che è eletto da circoscrizioni a base comunale per i Comuni superiori a xxx o di unioni di Comuni, determinate con legge regionale, in ragione di xxx ogni xxx abitanti, con sistema maggioritario uninominale a un turno.

Potrebbe altresì essere costituzionalizzata l'introduzione del **Consiglio di garanzia** (già previsto da molti Statuti regionali, secondo l'esempio spagnolo), con funzioni di controllo di legittimità delle leggi e di alcune tipologie di atti amministrativi.

A **livello locale**, la legge potrebbe altresì prevedere, almeno per le Province e le città sopra una certa popolazione, **il sistema**

maggioritario uninominale a un turno, in circoscrizioni disegnate all'interno del territorio provinciale o comunale, e altresì marcare più nettamente la distinzione tra responsabilità esecutive (Sindaco o Presidente di Provincia), e quelle di indirizzo e controllo del Consiglio, con meccanismi analoghi a quelli sopra illustrati (ovvero, senza vincolo fiduciario).

Una riforma "radicale" delle istituzioni mette in moto meccanismi responsabilizzanti, dovuti al più **immediato collegamento tra elettori ed eletti** e alla esigenza per i partiti di cercare **collegamenti col territorio**. Tutto ciò può comportare ricadute su vari livelli di incrostazione della partitocrazia sulla società, che potrebbero essere rimosse con procedimenti legislativi ordinari, paralleli o conseguenti.

A livello regionale e locale - in linea con l'esperienza della Svizzera e della Germania federale in materia di democrazia partecipativa - andrebbero rimodulati gli strumenti di **democrazia diretta**, da giocarsi dal popolo vs le istituzioni, e dal capo dell'esecutivo, direttamente legittimato, vs i rappresentanti nei rispettivi Consigli. In tal modo, la doppia legittimazione dei rappresentanti e del capo dell'esecutivo potrebbe essere sottoposta a verifica anche in corso di mandato, con funzione di riequilibrio dei ruoli (come accade in Francia, dove il referendum può essere chiesto dal Presidente).

Perché un rinvigorismento della democrazia diretta non si risolva in un elemento di inceppamento del potere decisionale, né comporti maggiori costi per l'amministrazione, ma favorisca invece un maggiore livello di affluenza al voto, è importante che i referendum e le altre consultazioni popolari possano tenersi anche in coincidenza con elezioni nazionali e regionali e con altre procedure referendarie, siano esse nazionali o locali. Del resto, l'articolo 8 del Testo unico degli enti locali va per l'appunto in questa stessa direzione.

In secondo luogo, è opportuno **abbattere gli ostacoli eccessivi** che possono circondare le forme di democrazia partecipativa a livello locale, per far sì che le consultazioni popolari (ivi comprese quelle referendarie) entrino nella mentalità quotidiana, essendo agevoli da esperire. Del resto anche la semplice minaccia di un referendum costringe spesso le autorità locali a tenere conto in anticipo delle preferenze del cittadino e ad agire in modo più *responsive*. I referendum possono funzionare come una formidabile <<spada di Damocle>>.

In terzo luogo, **va tolto in particolare ogni limite di validità (quorum)** per la vincolatività delle consultazioni popolari: la qual cosa serve a sollecitare il senso di responsabilità dei cittadini. In altre parole, vanno poste regole <<amiche del cittadino>> al fine di allineare, per quanto possibile, la politica con le aspettative della società.

Le **tipologie di referendum** e consultazioni da prevedere, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, il quale stabilisce che <<*Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*>>, sono le seguenti:

a) **abrogativo** (ipotesi residuale), su iniziativa del solo corpo elettorale (il capo dell'esecutivo può infatti valersi del veto, superabile a maggioranza qualificata dei rispettivi consigli), con limiti costituzionali in materia di diritti, di altre materie sensibili e di deliberazioni che già abbiano comportato spese (es.: se una amministrazione ha quasi completato uno stadio o una tangenziale, non si può bloccare l'opera). Ad esempio, i Länder tedeschi nella loro generalità hanno deciso che alcune questioni locali non possono formare oggetto di referendum. Queste materie fanno parte di una lista chiamata <<catalogo negativo>>.

b) **consultivo**: da attivarsi in forma "leggera", de-formalizzata, quasi abituale, su richiesta o del corpo elettorale

o del capo dell'esecutivo, con procedure che rallentino il meno possibile il processo decisionale;

c) **iniziativa legislativa propositiva**, secondo il modello USA e svizzero: una parte del corpo elettorale (es. 10%) propone un testo e successivamente i cittadini lo votano. Assai più "debole", al confronto, è la tradizione regionale e comunale in materia di **referendum propositivi**, destinati unicamente a rendere manifesta l'opinione della collettività sull'opportunità di instaurare un procedimento per l'adozione di una certa delibera. Naturalmente, vanno previsti i necessari meccanismi di adattamento da parte dei Consigli, al fine di ovviare a eventuali non ottemperanze, e un controllo di adeguatezza da parte dei Consigli di garanzia o di altri organi tecnici (un po' come fa la Cassazione per decidere se i cambiamenti apportati medio termine dal legislatore modificano davvero, o no, la normativa oggetto di richiesta referendaria).

d) **azione popolare**. L'articolo 9 del Testo unico sugli enti locali riconosce a qualunque cittadino il diritto di esperire di fronte al giudice, civile o amministrativo, le azioni che spettano al Comune e alla Provincia e che questi enti hanno omesso di condurre. La proposta da fare al riguardo è quella di estendere l'azione popolare anche all'azione di responsabilità contro gli amministratori pubblici, per cui competente è la Corte dei conti; mentre in base alla normativa in vigore ciò non è consentito.

La disciplina costituzionale in materia di democrazia partecipativa non può che essere <<di principio>>, affidandone alle Regioni e agli enti locali la compiuta attuazione.

Va poi resa obbligatoria l'istituzione nelle Regioni e nei Comuni più grandi (o associazioni di Comuni) del **mediateur culturale** (organo possibilmente rappresentativo di molteplici identità), con finalità di impulso, controllo, paragiurisdizionali (conciliazioni obbligatorie su temi che coinvolgono l'identità, sia individuale che collettiva). Nella società multietnica il *mediateur* potrebbe, da un lato, favorire la conciliazione

culturale e, dall'altro lato, alleggerire il contenzioso sia politico che giudiziario.

In generale, andrà costituzionalizzato il principio secondo cui le Regioni e gli enti locali, quando sono coinvolte in procedure contenziose, debbano esperire **istanze previe di conciliazione** gestite da organi di garanzia (alcune Regioni stanno già provvedendo al riguardo).

Infine, ma la questione non è meno importante delle altre, va assicurato il **diritto di voto ai non cittadini** residenti da un ragionevole periodo nel territorio nazionale. La Rivoluzione americana prese le mosse, a Boston, per l'appunto in nome del secolare principio *no taxation without representation*. Gli immigrati nel nostro Paese pagano le tasse ma non votano; laddove i diritti politici devono considerarsi un corollario degli obblighi tributari. Questo principio l'Italia lo ha completamente dimenticato, malgrado i chiari impegni europei volti ad assicurare agli immigrati il diritto di voto a livello locale.

Cultura della legalità e dei diritti.

Alla riforma delle istituzioni e dei meccanismi elettorali si accompagnano altre proposte specificatamente destinate a **riattivare la cultura della legalità e dei diritti**. Noi radicali conduciamo da anni e anni una **politica liberale della giustizia** che si oppone con forza ad una **concezione autoritaria dello Stato** che passa attraverso un ordinamento del potere giudiziario che noi contestiamo duramente (V. in allegato la proposta di legge costituzionale in tema di **abolizione del principio della obbligatorietà dell'azione penale**, nonché il progetto di legge sulla **separazione delle carriere dei giudici e dei magistrati del Pubblico ministero**).

Il fatto è che una democrazia liberale non può prescindere da una **forte cultura dei diritti**. Sono infatti i diritti nel loro insieme l'asse portante intorno al quale si conforma il sistema politico di una liberal-democrazia. D'altra parte, però, la cultura dei diritti in Italia è soffocata dal peso schiacciante di due forze che convergono: la partitocrazia, da un lato, e l'eccezionale lentezza del processo giudiziario, dall'altro lato. L'eccezionale lentezza della giustizia non solamente costituisce essa stessa un **clamoroso esempio di illegalità** a fronte dell'obbligo costituzionale, stabilito all'articolo 111, secondo comma, di assicurare *la* ragionevole durata del processo, ma fa dell'Italia uno **Stato senza diritti**. Riattivare la cultura dei diritti è un impegno non facile, ma possibile. I passaggi da compiere (oltre naturalmente che gli altri necessari a minare alla base la partitocrazia) sono quattro.

Unità della giurisdizione. Riconoscere allo Stato un foro riservato: il Tar in primo grado, il Consiglio di Stato in sede di appello, per il controllo giudiziario delle attività pubbliche, e un diverso canale giudiziario: il giudice ordinario, per i comuni cittadini, significa negare - in linea di fatto e di principio -

la parità di posizione del cittadino e dello Stato quando si confrontano tra loro in giudizio. Le "classiche" democrazie liberali parificano Stato e cittadino all'interno di una giurisdizione unica. Bisogna togliere allo Stato il privilegio del giudice speciale: davanti al giudice Stato e cittadini sono eguali, e tali devono anche apparire.

Separazione delle carriere giudiziarie. La parificazione di Stato e cittadino davanti a un giudice imparziale richiede anche, per conseguenza necessaria, che il pubblico ministero diventi sotto ogni rispetto una "parte" eguale alla "parte" privata nel processo. Questo significa la necessità di **separare le carriere**, e non solo le funzioni, fra i "giudici" e i magistrati del Pubblico ministero. Del resto, è precisamente questo ciò che richiede (anche se la magistratura mostra di non saperlo) il "nuovo" articolo 111 della Costituzione, il quale al secondo comma stabilisce che *<<Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale>>*.

Ricorso diretto alla Corte costituzionale. La violazione di un diritto fondamentale, protetto come tale dalla Costituzione, può derivare da un atto amministrativo, oppure da un provvedimento giurisdizionale. Il ricorso alla Corte costituzionale è invece possibile, nel corso di un giudizio, nei soli confronti degli atti legislativi, i quali non vanno quasi mai a incidere sui diritti del singolo, se non attraverso l'intermediazione, appunto, di un atto della P.A., oppure di una sentenza del giudice. Si propone pertanto l'introduzione, già sperimentata con successo negli ordinamenti giuridici della Germania federale, dell'Austria e della Spagna (oltre che in tutti o quasi tutti i Paesi dell'Europa orientale), del **ricorso diretto alla Corte costituzionale per violazione di un diritto fondamentale**, nei confronti degli atti amministrativi, dei provvedimenti giudiziari e anche degli atti

legislativi che (eccezionalmente) riguardino direttamente e personalmente il singolo cittadino.

Il pericolo di sommergere la Corte sotto il peso di un numero esorbitante di ricorsi può essere evitato affidando la funzione di "filtro" al **Difensore civico** di livello nazionale, da istituire: il quale, accanto alle competenze ordinarie, avrà il compito di valutare il *fumus* dei ricorsi e di "girare" alla Corte quelli che mostrano di avere una sufficiente consistenza.

Anche se i casi che verranno effettivamente all'esame della Corte saranno pochi o pochissimi, l'istituto del ricorso diretto può comunque svolgere una utile **funzione di deterrenza** nei confronti del modo di operare della P.A. e della magistratura.

Un manager per la giustizia. Il buon rendimento della giustizia dipende in larga parte dalle modalità gestionali a cui si conformano le varie unità giudiziarie. Una responsabilità, questa della gestione organizzativa dei tribunali, che non può essere lasciata sulle spalle dei dirigenti degli uffici giudiziari, i quali sono tecnici del diritto, ma non lo sono in materia di funzionamento delle organizzazioni complesse. Da qui la necessità di affiancare ai capi degli uffici giudiziari un **tecnico delle grandi organizzazioni**, esperto della macchina giudiziaria, la cui utilità è andata crescendo di pari passo con lo sviluppo delle tecnologie informatiche di cui si servono anche i palazzi di giustizia. Ciò che serve, in parole povere, è un organismo presente nei vari distretti, il quale, nel rispetto delle competenze assegnate, provveda alla **ottimizzazione del "servizio giustizia"**, introducendo meccanismi propri del *management* quali l'analisi costi-benefici nel lavoro dei giudici, la redistribuzione dei carichi di lavoro fra il personale giudiziario ed ausiliario, l'elaborazione di bilanci previsionale e consuntivi ove siano quantizzati i parametri di valutazione sul lavoro dei magistrati oggi privi di qualunque riferimento matematico e aziendalistico.

