Thomas Benedikter

Più democrazia per l'Europa

La nuova Iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica

ARCA

Thomas Benedikter
Più democrazia per l’Europa
La nuova Iniziativa dei cittadini europei e proposte per un’Unione europea più democratica
ISBN

©Copyright Thomas Benedikter 2010

Edizioni ARCA Esperia s.r.l.
Via Galileo Galilei, 45 – 38015 Lavis (TN)
Tel. +39 0461 245540
info@esperia.tn.it
www.esperia.tn.it

Associazione editrice di riferimento:
Iniziativa per più democrazia
Via Argentieri 15 - 39100 Bolzano
Tel. +39 0471 324987
info@dirdemdi.org
www.dirdemdi.org

Correzione: Carlo Pezzotti
Layout grafico: Thomas Benedikter
Design copertina: Hanna Battisti
Stampa: ESPERIA Lavis (TN)
Foto: dell‘autore e di WIKIMEDIA Commons; p.43: Teemu Mäntynen
Per ordinare copie stampate rivolgersi all‘Editore o all’associazione di riferimento.
Questa pubblicazione sarà anche disponibile sul sito: www.dirdemdi.org

© Il copyright di questa pubblicazione è sottoposta alla Creative Commons License “Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5”. Siete liberi di riprodurre e diffondere l‘opera alle seguenti condizioni:
* Attribuzione: dovete attribuire l‘opera nel modo specificato dall‘autore.
* Uso non-commerciale: non usare quest‘opera a scopo commerciale.
* Divieto di opere derivate: non potete alterare, trasformare o creare altri lavori sulla base di quest‘opera.
* Per ogni riutilizzo o diffusione dovete chiarire ai terzi i termini della licenza di quest‘opera.
Ognuna di queste condizioni può essere revocata se si ottiene il permesso dal titolare del copyright. Per maggiori informazioni: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/

INDICE

5 Sepp Kusstatscher - **Una *res publica* europea pienamente democratica**

7 Carlo Marinis - **Prefazione**

9 *Introduzione* - **Perché un'Europa più democratica?**

15 *Capitolo 2*
La divisione dei poteri non rispettata

23 *Capitolo 3*
Cosa cambia o non cambia col Trattato di Lisbona

37 *Capitolo 4*
Mancanza di democrazia o di un *dêmos* europeo?

43 *Capitolo 5*
I cittadini chiedono di contare – Esempi di iniziative popolari europee

52 *Capitolo 6*
La nuova "Iniziativa dei cittadini europei"

59 *Capitolo 7*
Come applicare il nuovo strumento europeo di partecipazione politica?

71 *Capitolo 8*
I diritti referendari europei di cui i cittadini hanno bisogno

81 *Capitolo 9*
Come democratizzare l'Unione europea

94 *Capitolo 10*
Una Costituzione per l'Europa

100 *Excursus:* Andreas Auer
Come approvare una Costituzione? Lezioni dalla Svizzera

103 *Capitolo 11*
Osare più democrazia nell'Unione europea

109 *Conclusione: Andreas Gross* – **L'Iniziativa dei cittadini europei: primo passo verso la democrazia transnazionale e la democratizzazione della UE**

112 Piccolo glossario della democrazia diretta
117 Bibliografia e siti importanti per l'argomento
120 Associazioni che si battono per più democrazia in Europa
123 La proposta di riforma costituzionale dell'on. Oskar Peterlini

Ringraziamenti
Innanzitutto si ringrazia l'associazione *Mehr Demokratie e.V.* e *Democracy international*, i cui collaboratori Michael Efler, Gerald Häfner, Roman Huber, Percy Vogel e Carsten Berg dal 2001 hanno ispirato il dibattito attorno ai diritti dei cittadini alla partecipazione diretta alla politica europea. Dalle loro idee ha preso spunto questa pubblicazione. Un grazie anche ai due esperti svizzeri che hanno contribuito con una digressione a questo volume, Andreas Auer e Andi Gross, nonché all'ex-europarlamentare Sepp Kusstatscher per il suo intervento di apertura.
Un particolare ringraziamento a Carlo Pezzotti per la revisione linguistica, a Carlo Marinis per la prefazione, a Hanna Battisti per l'impaginazione grafica nonché a Otto von Aufschnaiter, presidente dell'Iniziativa per più democrazia di Bolzano, per il prezioso sostegno.
Si ringraziano tutte le associazioni in Italia impegnate per l'ampliamento dei diritti referendari e della democrazia diretta, in primo luogo Sovranità popolare, Cittadinanzattiva, *Active Citizenship Network,* Iniziativa per più democrazia di Bolzano, nonché la Fondazione Alexander Langer di Bolzano per il sostegno nella distribuzione di questo volume.
Ogni provento di questo libro sarà utilizzato, oltre alla copertura dei costi di stampa, in iniziative per promuovere la democrazia diretta e i diritti di partecipazione politica dei cittadini a tutti i livelli.

Abbreviazioni

Commissione - Commissione europea
Commissario – Commissario europeo
Consiglio – Consiglio europeo
PE - Parlamento europeo
ICE - Iniziativa dei cittadini europei
TUE di Lisbona - Trattato dell'Unione europea di Lisbona
PESC - Politica Estera e della Sicurezza Comune
CEE – Comunità Economica Europea
IPE – Iniziativa Popolare Europea
CdR - Comitato delle Regioni

Grafici

Grafico 1 – L'Iniziativa dei cittadini europei secondo la proposta della Commissione
Grafico 2 – Gli strumenti di partecipazione diretta dei cittadini a livello europeo
Grafico 3 – Un nuovo assetto istituzionale più democratico dell'Unione europea
Grafico 4 - I due pilastri della democrazia diretta: l'iniziativa ed il referendum

UNA *RES PUBLICA* EUROPEA PIENAMENTE DEMOCRATICA

di Sepp Kusstatscher

Dopo le due guerre mondiali dello scorso secolo, è nato il sogno degli Europei che gli Stati dell'Europa possano definitivamente superare le trincee, gli steccati e le ostilità, lanciando un processo di unione politica del continente. L'Unione Europea, dopo tanti traumi storici, si è evoluta come progetto di pace che pochi ritenevano possibile realizzare in tempi così brevi. Se 25 anni fa un politico avesse percepito la visione di un'Europa unita composta di 27 Stati, che abbracciavano sia la parte a est che a ovest della cortina di ferro, sarebbe stato considerato nel miglior dei casi un fantasticone, se non addirittura affetto da allucinazioni.

Tuttavia l'Unione europea non è un processo automatico, irreversibile. Le fasi di stallo e le serie crisi dell'integrazione, verificatesi negli ultimi anni, stanno a dimostrare la sua fragilità. L'integrazione potrebbe anche arenarsi, tendenze contrarie potrebbero tornare. Oggi sono tre i pericoli maggiori che corre questo grande progetto politico:

- la radicalizzazione di idee nazionaliste e razziste, che spianano la strada a politiche più nazionaliste;
- lo strapotere dei grandi gruppi multinazionali all'interno dell'UE, per cui la *res publica* rischia di essere erosa dalla dinamica del grande capitale, che rende l'identificazione dei cittadini con l'Unione degli Stati europei più difficile;
- la mancanza di democrazia.

Sono messi a repentaglio il buon funzionamento e il perfezionamento della comunità multietnica europea, se non si riesce ad approfondire la qualità di fondo del progetto europeo, cioè d'avere una struttura democratica, e se non si riesce a consolidare l'identificazione dei cittadini con questo progetto di pace. Le riflessioni e le proposte, che Thomas Benedikter espone in questo volume, ruotano tutte attorno a quest'asse portante: gli istituti e i diritti democratici necessari, affinché l'Unione Europea operi con la convinzione di essere "faro della democrazia nel mondo".

Attualmente la facoltà dei cittadini europei d'influenzare le decisioni politiche della UE è limitata all'elezione dei membri del Parlamento europeo. Non esistono ancora degli strumenti per far valere le preferenze dei cittadini direttamente a livello comunitario. Il peso del Parlamento quale rappresentante della popolazione europea senza dubbio va rafforzato; la divisione dei poteri, indispensabile per ogni sistema democratico, va completata. Dall'altra parte vanno ampliati i diritti del sovrano, vale a dire dei cittadini, di partecipare direttamente alle decisioni politiche attraverso strumenti di democrazia diretta.

La nuova "Iniziativa dei cittadini europei", prevista dal Trattato di Lisbona, consente per la prima volta ai cittadini – che devono essere almeno un milione – di proporre alla Commissione un'iniziativa legislativa. Pertanto è stata aperta la porta verso la partecipazione diretta dei

cittadini a livello europeo. Ben venga tale strumento che ora va applicato nel modo più favorevole per la promozione della partecipazione. Ma questo non basta. Non è previsto nessun diritto a votazioni referendarie europee, né il diritto al referendum confermativo per poter frenare decisioni non condivise dai cittadini, né l'iniziativa "costituzionale" sui trattati europei per stimolare un'ulteriore integrazione. Quindi occorre sviluppare proposte concrete per completare la democrazia diretta, opera già da tempo avviata da Democracy international. I cittadini europei devono contare per potere in prima persona decidere quando sono proposte modifiche sostanziali ai Trattati della UE, quando si tratta di stabilire rapporti tra l'Unione e il resto del mondo, quando bisogna spingere verso la soluzione di problemi essenziali della politica ambientale, sociale ed economica, quando si discute sull'adesione di nuovi Stati membri. Le decisioni più importanti non possono essere lasciate soltanto ai poteri forti all'interno degli esecutivi nazionali, conniventi con i grandi gruppi d'interesse, slegati dagli interessi di centinaia di milioni di semplici cittadini.

A questo scopo, infine, anche l'assetto istituzionale attuale della UE va riconsiderato criticamente. Nel mio periodo di europarlamentare spesso ho dovuto notare i limiti stretti del nostro operato e la mancanza di diritti, i quali invece sono normali in ogni parlamento nazionale. Occorre affrontare riforme istituzionali della UE che vadano oltre il Trattato di Lisbona. Senza dubbio tale Trattato segna un progresso verso un'Europa più efficiente e democratica, ma non è sufficiente. Ben vengano quindi le proposte dell'associazione Mehr Demokratie e dell'autore di creare un assetto più coerentemente democratico delle istituzioni comunitarie. Più trasparenza e più partecipazione dei cittadini sono condizioni essenziali per fare dell'Unione europea una *res publica* con la quale i cittadini possano identificarsi, affinché i cittadini europei possano essere il vero sovrano dell'Unione.

Sepp Kusstatscher
Membro del Parlamento Europeo (Gruppo Verde, 2004-2009)

Bolzano, aprile 2010

Prefazione

TRASFORMARE L'IMPOTENZA DI NOI CITTADINI NELL'AUTORITÀ DI NOI CITTADINI!

Ringrazio Thomas Benedikter per questo suo nuovo saggio, che illustra con grande perizia, capacità e rigore analitico lo stato attuale e le soluzioni più idonee riguardanti gli strumenti fondamentali della democrazia diretta, di cui l'Unione Europea e l'Italia hanno urgente necessità. Il vero progresso proviene dall'uguaglianza democratica delle persone, che genera l'innalzamento della condizione umana. Chi meglio dei cittadini stessi conosce quali sono le necessità sociali della comunità e le vuole risolvere nel modo più condiviso?

Attualmente i cittadini dell'Unione Europea e il popolo italiano sono privi di due diritti democratici fondamentali: il referendum deliberativo e l'iniziativa popolare, senza quorum, due pilastri costituzionali mediante i quali i cittadini possono correggere o precedere leggi già votate o da votare in Parlamento e proporne delle nuove. Questa autorità di noi cittadini di decidere, insieme, sulle esigenze comuni da risolvere e sulla rimozione immediata degli errori, è la madre d'ogni diritto, è ciò che ci fa liberi! A noi cittadini non è sufficiente dipendere da tutori, sia pure ben disposti. Anche a un partito democratico non è sufficiente evidenziare gli abusi dei potenti, esso è "vicino" a noi cittadini se promuove in primis i diritti di cui sopra: il riconoscimento ai cittadini di contare, i cittadini devono essere "forti", questo vince! Così anche quel partito sarà forte, altrimenti vince "l'uomo forte". Come spera un partito di attirare fortemente a sé i cittadini se esso stesso nega i diritti democratici fondamentali e la sovranità del popolo? No a qualunque negazionismo. Non si può ristagnare nelle idee di 100 anni fa, si perde irrimediabilmente il passo con i tempi.

L'evoluzione della democrazia richiede uno strumento moderno, che permetta di guardare al futuro, che dia a tutti i cittadini la dignità e il diritto di decidere, facendo risparmiare enormi costi organizzativi e burocratici, con grandi vantaggi per i cittadini e per gli Stati stessi. È la democrazia diretta il fattore di sviluppo che lungo il corso della rivoluzione tecnologica diventa sempre più indispensabile per il progresso in ogni campo sia di scambi e rapporti tra le persone sempre più stretti sia di un'economia sempre più diretta, favorendo i cittadini nell'essere sovrani. Non si può più viaggiare con la diligenza a cavalli quando c'è l'aereo. Con l'automazione del voto e la firma elettronica, inoltre, le votazioni hanno tempi tecnici brevi e costo nullo.

Il popolo non deve essere costretto a fare ciò che pochi governanti o amministratori dicono, ma sono questi che devono fare, con la loro capacità e competenza, ciò che il popolo sovrano vuole! È l'ora che noi cittadini prendiamo coscienza delle nostre possibilità, di essere i compartecipi della conquista e difesa dei nostri diritti. Sapere è potere, non possiamo restare analfabeti della democrazia diretta, è il diritto di tutti, è il segno dei tempi.

La democrazia diretta s'immedesima con la volontà dei cittadini, la democrazia diretta è totalmente vicina all'anima del popolo: abbiamo un tesoro immenso. Invitiamo ogni politico e partito a sostenere l'importanza della sovranità diretta.

Rivolgo un appello ai cittadini europei e italiani: nulla di quanto viene proposto può diventare legge senza il vostro consenso. Con la democrazia diretta siete voi stessi i protagonisti delle leggi che devono fare il vostro benessere. Possiamo trasformare l'impotenza di noi cittadini nell'autorità di noi cittadini! Yes we can. Andiamo avanti assieme. Ho un sogno: che in Italia, nell'Unione Europea e in tutte le Nazioni e Federazioni di Stati sia riconosciuto il diritto della sovranità dei cittadini. Questa è l'Uguaglianza, questa è la crescita. Siamo all'alba di una nuova civiltà che genera libertà, pace, emancipazione, benessere generalizzato, un mondo più giusto e unito.

Il presente lavoro di Thomas Benedikter dà un prezioso contributo, affinché siano gettate le fondamenta di una meravigliosa costruzione di pietre vive.

Carlo Marinis

Roma, aprile 2010

Introduzione

PERCHÉ UN'EUROPA PIÙ DEMOCRATICA

1.1 L'Europa è troppo grande per la democrazia?

Quando 220 anni fa l'idea della democrazia iniziò a entusiasmare la maggior parte degli europei – non solo a livello teorico, ma come progetto praticabile – sempre si discuteva sulla questione seguente: in quale ambito la democrazia può essere applicata meglio? Rousseau affermava che più piccolo è questo ambito, meglio funziona. Prima della rivoluzione francese furono in molti a pensare che la democrazia in un Paese grande come la Francia non era praticabile. Analogamente oggi per molti concittadini l'Europa è semplicemente troppo grande per essere organizzata in forma democratica.

Una prima prova storica contraria è fornita dagli Stati Uniti, fondati nel 1776 come Stato federale e democratico. Un'altra prova l'abbiamo nel caso dell'India, che dal 1947 funziona come uno Stato federale, multinazionale e democratico. L'India nel 2007 aveva 1.046.000.000 abitanti e si prevede che verso il 2030 sarà lo Stato più grande del mondo in assoluto; è un sistema democratico di dimensione demografica doppia rispetto alla UE. Piuttosto di ragionare se possa funzionare una democrazia a livello europeo, bisogna chiedersi come deve essere organizzato tale sistema per garantire ai cittadini sovrani la massima partecipazione possibile. È questo l'interrogativo con cui confrontare 500 milioni di abitanti della UE in 27 Paesi, numero ancora destinato a crescere.

Il nuovo Trattato della UE di Lisbona non solo ha rafforzato il ruolo del Parlamento europeo (PE), ma con l'Iniziativa dei cittadini europei ha aperto uno spiraglio verso i diritti referendari a livello europeo. L'ex ministro federale tedesco, Joschka Fischer, uno dei principali promotori della Convenzione per la Costituzione europea del 2001-2003, su questo progetto non ha mai avuto dubbi: la UE è troppo grande per la democrazia diretta. La dimensione di un elettorato è certamente un fattore importante per far funzionare procedure referendarie. Ma può il solo numero degli elettori essere decisivo per dichiarare inattuabile un sistema di partecipazione dei cittadini alla politica?

L'applicazione di forme di governo democratico non è una questione di geografia, fatto salvo che istituzioni, diritti e regole democratiche funzionino a tutti i livelli di governo. L'istituzione di una democrazia in una data area dipende principalmente dalla volontà della popolazione interessata e, in secondo luogo, dal livello culturale dei cittadini. Sono i cittadini in grado di osservare, riflettere, discutere e formarsi un'opinione, in base ai relativi diritti umani e civili? Possono confrontarsi pacificamente e ascoltarsi l'un l'altro? Si sentono responsabili del loro destino e delle sorti della comunità che li circonda? Hanno la possibilità di accedere ai media di loro preferenza ed a un'informazione corretta sulle questioni politiche? Possono formulare progetti e soluzioni su problemi generali? I media sono indipendenti e controllano il potere politico ed economico?

È legata ai fattori di cui sopra la risposta sulla fattibilità della democrazia a livello europeo. Se oggi la UE non è sentita come un organismo sufficientemente democratico, ciò non ha niente a che fare con la capacità di intendere e volere dei cittadini nella vita pubblica. Sistemi democratici del territorio della UE funzionano a livello comunale, regionale e nazionale. Perché gli stessi cittadini europei non dovrebbero essere capaci né interessati a creare una forte democrazia anche a livello transnazionale, basata su un sistema parlamentare maturo integrato da strumenti di democrazia diretta?

1.2 Perché democratizzare la UE?

La UE è un'organizzazione del tutto particolare. Non è uno Stato, ma può approvare norme giuridiche direttamente applicabili, che possono essere in contrasto col diritto nazionale. Negli Stati membri prevale sempre la norma comunitaria. A questo riguardo la UE si distingue da altre organizzazioni sovranazionali. Queste norme non sono prodotte con una procedura democratica che rispetti pienamente i principi fondamentali della democrazia: la divisione dei poteri e la legittimità politica dell'organo legislativo, eletto dal voto dei cittadini. Nonostante il Trattato UE di Lisbona abbia rafforzato le competenze del PE, la divisione dei poteri tipica delle democrazie nazionali non è ancora attuata nella UE.

La UE ha potere normativo su un ampio ventaglio di competenze, rilevanti sia per i grandi orientamenti politici sia per la nostra vita quotidiana. Tantissimi cittadini non sanno quante

competenze sono già state trasferite al livello comunitario (forse non lo sa neanche il Parlamento italiano). È difficile quantificare questo continuo salasso di competenze verso il livello comunitario. Per il periodo 1998-2004 si è accertato che l'83% del totale degli atti giuridici sono stati ceduti a Bruxelles; occorre però valutare bene il peso di questi atti. Nemmeno il Trattato di Lisbona è riuscito a raddrizzare il pendio sui cui le competenze normative continuano a scivolare verso Bruxelles. Varie clausole permettono all'Unione di appropriarsi di nuove competenze, mentre non si allargano i diritti democratici dei cittadini. In generale ogni cessione di competenze alla UE comporta una perdita di controllo democratico, perché a livello UE i diritti di controllo dei cittadini e dei politici sono meno pronunciati.

Spesso si afferma che la UE non possa essere valutata secondo i criteri di uno Stato nazionale democratico, essendo una costruzione *sui generis*, un'unione di Stati embrione di uno Stato federale. Il criterio di democrazia, obiettiamo, non si riferisce solo a Stati in senso stretto, ma a ogni centro decisionale che esercita un potere sui cittadini. La democrazia consiste di valori, principi, metodi e istituzioni non necessariamente legati a uno Stato tradizionale, ma applicabili a tutte le organizzazioni umane. Perciò anche la UE deve confrontarsi con gli standard acquisiti dei diritti democratici. È legittimo rivendicare e applicare gli stessi criteri di democrazia utilizzati per uno Stato anche alla UE, perché:

- la UE esercita poteri su un'ampia gamma di aree politiche, quindi agisce come una struttura statale;
- l'integrazione europea è consentita dalla Costituzione italiana, ma non può essere in contrasto con i suoi principi fondamentali;
- la UE stessa, nel preambolo del Trattato di Lisbona, si professa "legata ai principi democratici", quindi la UE deve rendere conto ai cittadini della sua coerenza con questi principi;
- se non fosse possibile criticare la UE sotto il profilo democratico, ciò sarebbe prova della mancanza di democrazia.

I politici spesso difendono il modo in cui viene gestita l'integrazione europea, elencando i suoi effetti positivi sui cittadini, partendo dalla garanzia di pace e stabilità e arrivando al mercato interno funzionante, alla moneta unica, alle possibilità di piena mobilità di lavoro e del capitale, ai redditi agricoli stabilizzati, ai programmi di scambio universitari, ecc. Si afferma che la mancanza di legittimità e trasparenza democratica venga compensata dai vantaggi diretti per i cittadini, cioè dall'output della UE. In realtà nella democrazia non conta solo il risultato, ma la possibilità dei cittadini di definire quali siano gli output desiderati. Nella democrazia i cittadini devono poter scegliere, nella dialettica politica e con metodi democratici, gli obiettivi e i mezzi delle singole politiche concrete. Anche i regimi autoritari di regola si vantano di prestazioni in termini di output per i cittadini, per depistare la reazione alla mancanza di legittimazione democratica. Quindi è essenziale che i risultati effettivi della politica siano accettati e approvati a monte anche dai cittadini.

1.3 La scarsa legittimità dell'integrazione europea

La legittimità di un'istituzione politica deriva da varie fonti. Una delle più importanti è la qualità del rapporto fra l'istituzione e i cittadini che sono ad essa soggetti. Questo rapporto nel caso della UE è di scarsa qualità. Possiamo brevemente sintetizzare i perché:

- i cittadini si sentono politicamente senza peso nella UE, esiste un'enorme distanza fra cittadini e istituzioni UE;
- la UE è dominata da élites, il cittadino medio percepisce i politici e i burocrati della UE socialmente molto distanti;
- la UE non è una struttura federale e decentralizzata come il Canada o la Svizzera, ma fortemente centralizzata. Ciò rende difficile l'accesso dei cittadini alle sue strutture;
- la sfera dell'opinione pubblica europea è tuttora debole, presentando anche un ritardo emozionale, un senso di distacco non solo fra cittadini e istituzioni, ma anche fra i cittadini stessi nei vari Paesi membri;
- il senso di appartenenza a un progetto politico e culturale comune in Europa è decisamente arretrato rispetto al livello d'integrazione economica del continente.

Milioni di europei si sentono alla mercé di un processo d'integrazione che non capiscono e certamente non controllano, anche se possono goderne i benefici materiali. Si registrano vari sintomi di frustrazione nei confronti della politica nazionale, quali la maggiore astensione dal voto, il declino dell'identificazione politica, una più frequente alternanza elettorale, il calo del prestigio dei politici e i referendum falliti in vari Stati membri. Perciò si tratta di riflettere se l'attuale Costituzione della UE è all'altezza delle aspettative dei cittadini su come vengono prese le decisioni politiche, su come queste sono attuate nei Paesi membri e in che modo i cittadini stessi possono partecipare e decidere. In poche parole: si tratta di valutare la democrazia in Europa, che non sembra godere buona salute. Al centro d'un sistema democratico deve trovarsi il suo sovrano, vale a dire i cittadini. Le preferenze e gli orientamenti di questi, in democrazia, sono la legittimazione decisiva della politica adottata dalle istituzioni. I politici ci rappresentano, non sono un corpo avulso dalla società, legittimabile da un'altra istituzione fuori dalla portata dei cittadini.

La mancanza di legittimazione politica nella UE proviene dalla sua caratteristica di fondo, cioè di essere un'unione di Stati e non uno Stato federale. La UE si basa su trattati internazionali, e questi, come tutta la politica estera dei Paesi industrializzati, sono scarsamente legittimati, perché partono solo dall'esecutivo, mentre i Parlamenti di regola hanno un ruolo di mera ratificazione. Esistono pochissime possibilità d'intervento e di correzione sui trattati internazionali da parte dei Parlamenti, perfino se uno o più elementi si rivelassero pericolosi o dannosi per lo Stato e la sua popolazione. Le leggi ordinarie possono essere modificate in ogni momento, ma i trattati internazionali sembrano essere di cemento armato, inattaccabili. Nella prassi politica le modifiche dei trattati intergovernativi della UE sono sempre state accettate dal Parlamento italiano senza grandi dibattiti. Una volta che il governo ha dato il

suo consenso, la maggioranza parlamentare non osa mettere in discussione il risultato.

Dal 2001 al 2003 si è cercato di affrontare questo problema, per rispondere all'esigenza di dare un fondamento democratico più solido al progetto d'integrazione europea, stilando un Trattato costituzionale. Poi questo primo tentativo di far approvare una Costituzione europea è stato sorprendentemente fermato da alcuni Paesi membri, soprattutto perché il metodo stesso in termini democratici non ha convinto. Il Trattato di Lisbona ha raccolto buona parte della sostanza della bozza di Costituzione europea e - dopo il sofferto doppio referendum irlandese - è potuto entrare in vigore il 1° dicembre 2009. Questo Trattato ha dato più poteri al Parlamento europeo, ha snellito i processi decisionali e i ruoli di guida della UE e ha introdotto l'interessante innovazione dell'Iniziativa dei cittadini europei. Cosa cambia col Trattato e dove, per contro, restano aperti deficit di democrazia?

1.4 Il percorso dell'argomentazione

Le riflessioni su questi problemi partono da un quadro sintetico sul modo in cui oggi siamo governati da Bruxelles e su cosa è cambiato oppure non è cambiato col nuovo Trattato dell'Unione Europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Il nuovo Trattato di Lisbona ha istituito una prima forma di democrazia diretta a livello europeo, l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE). Cos'è questa ICE, quali sono le sue finalità e quali le modalità di applicazione? In questa prospettiva numerose organizzazioni si sono mosse già dapprima, promuovendo una ventina di iniziative popolari europee, firmate da milioni di cittadini. Alcune di queste iniziative, che hanno raggiunto la soglia del milione di firme e sono state ufficialmente consegnate, sono brevemente illustrate nelle pagine seguenti a titolo di esempio.

Certamente l'ICE non è altro che un inizio. Bisogna avere ben presente quali strumenti referendari i cittadini europei devono conseguire per aver un ruolo più forte nel sistema democratico della UE e per incoraggiare la partecipazione e l'interesse degli elettori.

Di certo nella UE non basta istituire nuovi strumenti di democrazia diretta, ma occorre ripensare l'assetto istituzionale della UE basato sulla democrazia rappresentativa. A questo scopo servono criteri ben fondati e concetti chiari su come impostare una democrazia compiuta e completa a livello transnazionale, che renda giustizia alla sovranità dei cittadini sul diritto di avere l'ultima parola. Le proposte di questo volume, sviluppate dall'associazione tedesca Mehr Demokratie e integrate dall'autore, indicano un percorso concreto e coerente di democratizzazione, che comprende la costituzione con metodi democratici di un'altra Assemblea costituente europea incaricata di elaborare una nuova Costituzione europea.

Queste riflessioni sono completate da un excursus del Prof. Auer sui suggerimenti offerti dalla Svizzera per l'approvazione di una costituzione federale, e sono concluse da uno scritto di Andreas Gross sul futuro della democrazia transnazionale.

L'audizione dei candidati membri della Commissione europea nel Parlamento europeo nell'autunno 2009

Capitolo 2

LA DIVISIONE DEI POTERI NON RISPETTATA

"Se la UE dovesse candidarsi per entrare nella UE, non potremmo accettarla. Il suo carattere democratico è semplicemente insufficiente."

Günter Verheugen, ex-commissario per l'allargamento

La UE è un'entità ibrida: non è ancora uno Stato sovrano, magari federale, ma è un'entità sovranazionale. Da decenni non può più passare come "confederazione di Stati", ma piuttosto è un consorzio di Stati, le cui norme sono vincolanti per tutti i cittadini comunitari come se fossero leggi nazionali. Formalmente la sovranità risiede ancora presso gli Stati membri e l'estensione dei poteri della UE deve procedere attraverso una modifica dei trattati dell'Unione, autorizzati dai governi e ratificati dai Parlamenti. Ma molti esperti si chiedono se la sovranità degli Stati non sia già oggi definitivamente compromessa e se la UE non fosse di fatti già diventato uno stato.

Il principio della divisione orizzontale dei poteri è fondamentale della democrazia moderna, per la prima volta inserito nella Costituzione americana del 1776, è teso a prevenire possibili abusi di potere. A livello comunitario questo principio non è rispettato in riferimento alla divisione dei poteri fra esecutivo e legislativo. I ministri nazionali, che a livello nazionale sono autorizzati solamente a proporre e attuare le leggi, approvano le leggi europee. Questo meccanismo consente ai ministri di imporre delle soluzioni che i Parlamenti nazionali non condividono. Inoltre, la Commissione, nominata dal Consiglio e organo esecutivo della UE, ha

il diritto di iniziativa legislativa. L'organo legislativo, cioè il Parlamento, finora non dispone del pieno ed esclusivo diritto di iniziativa legislativa.

I cittadini, sovrani nella democrazia, non hanno alcuna voce in capitolo sul modo in cui viene scelto il "governo della UE", cioè la Commissione europea, né diritti di partecipazione diretta. Di conseguenza l'interesse popolare nei confronti della politica della Commissione è modesto rispetto all'attenzione prestata alla politica nazionale: perché interessarsi, se comunque questo governo è libero di fare quello che vuole lui? L'anomalia europea nella divisione orizzontale dei poteri e la relativa mancanza di controllo politico sia da parte del parlamento che da parte degli elettori comporta fenomeni poco graditi ai cittadini.

2.1 Un esecutivo che domina tutto

Gli organi esecutivi europei oggi hanno in mano più potere che mai nella storia dell'integrazione europea. I testi dei Trattati costituzionali, delle direttive e norme comunitarie riempiono più di 80.000 pagine, che toccano un'ampia gamma di aree politiche; chi è chiamato ad applicarli interviene nel profondo della vita quotidiana di chi vive nella UE. Di ciò che consumiamo, che compriamo, come lavoriamo, è rimasto poco che non venga concordato e regolamentato in qualche misura anche a livello comunitario. Più della metà delle nuove norme legali – questa è la stima dell'ex-ministro degli affari europei, il francese Lamassoure – provengono da Bruxelles, e nella politica economica arriverebbero al 70%. La maggior parte dei cittadini non sa chi decide e cosa si decide all'interno di questa complessa macchina di potere che è oggi la UE. Quale cittadino medio potrebbe spiegarsi l'iter legislativo di una norma o direttiva europea? I cittadini europei medi non sanno come funziona la UE e se lo sapessero sarebbero ancora più perplessi. Non a caso sta calando continuamente la fiducia che i cittadini pongono nelle istituzioni europee e l'interesse sempre più scarso è espresso dal numero dei votanti alle elezioni del PE. Vari scandali legati a sperpero e frodi ai danni della UE hanno diffuso l'opinione che Bruxelles non sappia gestire bene i fondi pubblici trasferiti dai governi nazionali. L' "eurocrazia" è vista come un enorme palazzone senza trasparenza e senza effettivo controllo politico da parte dei cittadini, mentre non sembrano esserci strumenti di controllo diretto nei confronti del sistema burocratico comunitario.

Al centro della macchina di potere di Bruxelles si trova la Commissione con i suoi 30.000 dipendenti. Non è semplicemente il governo della UE, dato che alcune tipiche prerogative le mancano; la politica estera e della sicurezza, per esempio, è condivisa con il Consiglio. La Commissione, altro esempio, non ha il diritto di fissare e riscuotere imposte proprie. Dall'altra parte la Commissione ha un privilegio sconosciuto da un'autorità esecutiva: nella maggior parte delle aree politiche ha il potere esclusivo di proporre disegni di legge. Nel caso in cui il PE o il Consiglio desiderino modificare di molto i contenuti delle sue proposte di normativa

europea, la Commissione può anche ritirare questi disegni: è un metodo privilegiato per condizionare gli europarlamentari eletti.

Come viene eletto il Presidente della Commissione? La scelta del capo dell'esecutivo dell'autorità sovranazionale più potente del mondo non deve mai confrontarsi con elezioni né con una competizione all'interno di partiti e Parlamenti. Il candidato preferito non deve formulare un programma politico convincente, ma semplicemente essere di gradimento ai capi di governo più influenti del Consiglio, giacché solo loro detengono il potere di proposta dei nominativi. Il PE deve confermare questa scelta e finora non ha mai osato chiedere un'alternativa. La pressione dei governi nazionali per far valere la loro scelta in nome della governabilità era sempre troppo pesante, poiché i 27 commissari formano una specie di grande coalizione sovranazionale. Negare la fiducia a questo consesso è quasi impossibile e lo stesso vale per un ipotizzabile voto di sfiducia del PE nei confronti della Commissione. Ci vorrebbe una maggioranza di due terzi, difficilissima da ottenere. Non è certamente confortante che neanche il Consiglio possa revocare un Presidente della Commissione una volta posto in carica.

Il secondo centro di potere della UE è il Consiglio. Le direttive comunitarie non entrano in vigore senza il suo consenso. Quindi ha un ruolo esecutivo e legislativo, con poca trasparenza, perché le riunioni dei capi di governo o dei ministri si tengono sempre a porte chiuse. Le voci che criticano la mancanza di legittimità democratica di questo processo, sistematicamente si sentono rispondere: "I capi dei governi sono tutti eletti". Ma le elezioni parlamentari nazionali, che producono questi governi, non sono elezioni europee in cui si propongono e si discutono questioni di politica europea. Ciò che i membri del Consiglio decidono, i Parlamenti nazionali non possono più intaccare. Infine, soltanto in teoria sono i ministri a elaborare e decidere tali leggi, l'85% di esse risultano dal lavoro degli alti funzionari e diplomatici, che operano in piccoli gruppi, lontano da ogni aula parlamentare.

2.2 La mania di regolamentazione della UE

Si sente dire la UE regolamenta tutto, non solo i dettagli sulla curvatura massima delle banane, sulla sicurezza delle scale mobili, sulla rumorosità delle tagliatrici d'erba, ma è anche arrivata a coordinare le politiche dell'asilo politico, il diritto all'estradizione, la creazione di un corpo armato di pronto intervento di 60.000 soldati. Ma nessun settore politico è tanto saldo nelle mani degli "eurocrati" quanto quello della politica agraria. Ne risentono non solo gli agricoltori, l'industria legata alla produzione agricola e l'industria alimentare, ma anche e soprattutto i consumatori. La produzione agraria, l'altra faccia della medaglia, è la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari. Non si può dire che la UE non abbia un impatto diretto e quotidiano nella vita dei cittadini, è presente sui nostri piatti ogni giorno.

La UE è nata come "Comunità economica" (la CEE, i più anziani la ricordano). Tuttora

l'attività della UE nei settori delle politiche industriali e commerciali è assolutamente predominante. Il mercato unico - da diciotto anni una realtà della UE - crea un immenso bisogno di regolamentazione. Nella regolamentazione dei mercati internazionali la UE è da tempo subentrata al posto dei governi nazionali. Chi si ricorda che in Italia una volta c'era il dicastero 'Commercio estero'? Oggi, nelle sedi più importanti adibite alla regolamentazione del commercio internazionale, dalla WTO al GATS, ci sono i commissari UE a rappresentare l'Unione come blocco unico. Gli standard ambientali comunitari imposti dalla UE sono più severi di quelli della maggior parte degli Stati membri, anche per tenere lontani i prodotti a basso prezzo provenienti dai mercati stranieri. La UE effettivamente controlla un terzo del commercio mondiale ed ha un peso enorme nella politica economica internazionale. La UE ha "succhiato" competenze dagli Stati, ma unendo insieme 27 Paesi ha effettivamente rafforzato la posizione europea sui mercati internazionali. Impossibile immaginare un'Europa ancora divisa in una trentina di Stati tutti esposti al potere dei colossi industriali, finanziari e ai grandi gruppi economici continentali d'oltreoceano. Le grandi liberalizzazioni del mercato, da quello dell'energia a quello dei trasporti e delle comunicazioni, contro i monopoli nazionali non sarebbero mai state possibili all'interno dei singoli Stati. Quindi non vi sono dubbi sulla necessità del coordinamento sovranazionale, ma il punto è questo: fin dove deve arrivare questa regolamentazione e chi sono i responsabili della valanga di norme che condizionano in misura crescente la nostra vita? Con quale legittimità democratica lo fanno?

Nel 2002 il Commissario della UE, Frits Bolkestein, affermò: "La Commissione europea fa troppo e ha troppi compiti. Esiste un trend intrinseco che spinge a trasferirle sempre più compiti. Anche il PE vuole che facciamo tutto e ancora un po' di più. I servizi della Commissione chiedono continuamente più competenze: non è altro che un riflesso normale della burocrazia. E tanti ministri cercano di ottenere da Bruxelles dei risultati che altrimenti mai riuscirebbero a strappare ai Parlamenti di casa loro". Si tratta di una dinamica di centralizzazione intrinseca.

L'europeizzazione in un settore comporta la necessità di appropriarsi di competenze nell'area che sta a valle. Il mercato unico europeo, ad esempio, richiese l'armonizzazione di una miriade di norme relative a prodotti specifici. Per garantire condizioni di mercato uguali, la UE doveva disciplinare gli standard ambientali onde evitare il dumping ambientale. Il mercato unico, per logica intrinseca, portò alla necessità di darsi una moneta unica, per evitare le continue fluttuazioni monetarie e per risparmiare gli enormi costi di transazione legati alle monete nazionali. Il mercato unico con la moneta unica – attualmente in oltre la metà dei Paesi membri – richiedeva non solo una politica monetaria centralizzata, ma anche una politica fiscale sempre più coordinata. Lo spazio economico comune non poteva svilupparsi bene con i controlli di frontiera, da qui la necessità di abolire questi controlli, con tutti gli effetti benefici non solo per il traffico commerciale, ma anche per i cittadini normali. Avere frontiere aperte significava dover collaborare molto più intensamente a livello di polizia e guardie di frontiera. Di conseguenza l'Europol sta crescendo rapidamente.

La "difesa" contro l'immigrazione clandestina ha portato alla creazione di Frontex, la forza speciale UE che controlla il Mediterraneo, che forse presto sarà estesa a controllare la lunga frontiera orientale europea. Un altro passaggio inevitabile sarà l'istituzione di una procura generale pubblica europea per lottare più efficacemente contro le frodi nei fondi comunitari e contro la corruzione all'interno della macchina UE.

Di questo passo la UE ha preso la forma di governo della tecnocrazia, l'élite burocratica che ritiene di sapere meglio quali siano gli interessi dei cittadini e il bene comune. Nella UE sembra prevalere il peso dei "tecnocrati", paternalisti e diffidenti della democrazia. Non a caso a Bruxelles dilaga il lobbismo con quasi 15.000 lobbisti permanenti. Una realtà che c'è pure a livello nazionale, dove però deve confrontarsi con i media, con la società civile organizzata e con i partiti. Nella democrazia, invece, spetta ai cittadini definire attraverso processi elettorali e diretti, qual è il bene comune.

2.3 Il ruolo debole del Parlamento

Il PE, essendo eletto direttamente dai cittadini di tutti i Paesi membri, è l'organo democraticamente più legittimato della UE. Ciò nonostante anche con il TUE di Lisbona il PE non si è ancora trasformato in un vero Parlamento, infatti:

1) Non ha il diritto di iniziativa legislativa. "La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione" (art. 289, 1). Non a caso il folto mondo delle lobby assedia le strutture della Commissione e non tanto gli europarlamentari. Questo monopolio impedisce anche l'introduzione di un effettivo diritto d'iniziativa popolare europea, perché in questo caso ai cittadini spetterebbe un ruolo che al Parlamento non ancora compete.
2) Il PE non può proporre ed eleggere la Commissione. Nelle democrazie nazionali i Parlamenti eleggono i governi. In ugual modo l'elezione dell'esecutivo nella UE spetterebbe al PE, che invece secondo il Trattato di Lisbona ha soltanto un diritto di conferma. Spetta al Consiglio il diritto di scegliere e proporre un candidato, mentre il PE può solo bloccare questa proposta, ma non proporre ed eleggere un suo proprio candidato.

Il PE, misurandolo secondo criteri generalmente applicati ai poteri di un Parlamento nazionale, è ancora lontano da un tale ruolo. Non è detto che il PE debba esattamente coincidere con gli stessi ruoli di un Parlamento nazionale, occorre chiedersi però in quale misura il termine 'Parlamento' sia appropriato. "Il Parlamento europeo," scrive M. Patrono,[1] "è un agglomerato di spezzoni di partiti nazionali,e ogni spezzone porta a Bruxelles i problemi del suo Paese.

1 Vedi Mario Patrono, Accendere di democrazia la politica: dal cittadino-plebe al cittadino democratico, Radicali italiani, 2009, p. 11, su: www.radicali.it/view.php?id=152936 , p. 17

La Commissione, dal canto suo, non s'inquadra in nessuno degli schemi costituzionalistici che presiedono al rapporto del governo con le camere". Benché ci fosse la possibilità di mozione di sfiducia nei confronti della Commissione con un meccanismo aggravato, non si tratta di un'operazione portata avanti dall'opposizione nei confronti di un governo, e ciò per la buona ragione che finora l'Europa si è mossa lungo una linea distintiva ben definita che opponga governo a opposizione. "La Commissione è sempre il frutto di una trattativa fra i governi nazionali in carica al momento delle elezione, e che 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 da cui provengono. Perciò si può dire che la Commissione si configura in relazione alla convergenza di molti fattori, nessuno dei quali può essere ignorato."[2]

Oggi, in tre casi su quattro il PE è coinvolto nell'iter procedurale di una legge. Gli europarlamentari però, nonostante la presenza di "partiti europei", non sono organizzati come in un gruppo politico omogeneo a livello nazionale. Il voto dei cittadini per un partito specifico nelle elezioni nazionali è di portata limitata, perché all'interno del lavoro parlamentare ci sono matrici diverse di schieramenti, in parte legate a interessi nazionali, in parte legate ad altri interessi particolari di gruppo, ma difficilmente inseribili nella classica ripartizione fra governo e opposizione. Di rado il PE si ribella contro le delibere provenienti dalla Commissione, mentre sono innumerevoli i casi in cui la Commissione ha aggirato o scavalcato il Parlamento. Quando si trattava di reagire, subito si trovava una maggioranza disposta a far tacere i critici, grazie alla grande coalizione di quei partiti che sostengono la Commissione europea in carica. Anche la Corte di Giustizia non è certamente un esempio di struttura aperta ai cittadini. Sono pochissimi i casi in cui i cittadini hanno la possibilità di appellarsi direttamente al Tribunale.

2.4 Un "governo" non eletto

Prima del Trattato di Lisbona – e peggio ancora prima del Trattato di Nizza – i singoli governi potevano bloccare ogni legge europea. Oggi il Consiglio dei ministri decide con maggioranza qualificata nella maggior parte dei casi, per evitare un blocco interminabile della legislazione. Comunque è sempre la Commissione, non il Parlamento, a plasmare le norme europee secondo gli interessi dominanti. Ciò spesso è legittimato con la necessità di un forte centro di coordinamento che possa dirigere "l'orchestra europeo" con i suoi 27 componenti, che possa organizzare bene il mercato interno e coordinare la politica economica, fiscale e monetaria soprattutto della zona euro. Dall'altra parte si pone la questione della legittimità e responsabilità politica di chi governa l'Unione.

2 Mario Patrono, ibidem

La Commissione europea non è un governo eletto e difficilmente può essere revocato da un voto di sfiducia. Non viene scelto da una maggioranza parlamentare in base a una competizione tra programmi politici per l'Europa, ma secondo una logica di spartizione del potere fra i due o tre partiti maggiori, suddivisi per Paesi membri. L'assenza di elezioni del "Governo europeo" da parte del PE significa anche la mancanza di competizione istituzionalizzata per individuare la soluzione migliore, comporta la mancanza di interesse dei cittadini, e la difficoltà di far vivere uno "spazio pubblico europeo".

Se vi fossero campagne elettorali per eleggere un governo europeo con un chiaro orientamento politico, questo spazio potrebbe finalmente emergere. Se ci fossero campagne referendarie deliberative su argomenti che toccano tutti i cittadini comunitari, sarebbe immediatamente destata l'attenzione mediatica, automaticamente si cercherebbe la collaborazione transnazionale fra coloro che si impegnano per il voto favorevole, fra coloro che si impegnano per il voto contrario e fra coloro che osservano e analizzano tutto questo in veste di giornalisti. A differenza della politica nazionale, i Commissari sono al riparo da deputati troppo critici, da giornalisti invadenti, da cittadini scettici, da una base del partito impaziente. In assenza di controllo parlamentare, di attenzione mediatica e diritti referendari, la Commissione dipende dal sistema specifico del consociativismo istallato a Bruxelles fra Commissione, burocrazia, governi e lobby più potenti. La regola dell'unanimità nella UE ha avuto un effetto sconosciuto a livello nazionale, in cui le maggioranze alternanti possono liberamente rifare le regole in ogni momento. La normativa europea è molto più stabile, il Parlamento semplicemente non ha le necessarie competenze per intervenire, tanto meno possono incidere i cittadini in forma diretta in base a diritti referendari.

Il metodo principale della UE a tutt'oggi ancora non è il dibattito parlamentare pubblico, ma la diplomazia del consenso dietro le quinte. Manca la dialettica propria di ogni democrazia nazionale fra maggioranza di governo e opposizione. Non a caso i dibattiti nel PE di rado trovano spazio sui nostri giornali e TG. Benché quest'ultimi riguardassero tematiche di grande importanza, i giornali di solito espongono i dettagli di ogni crisi o scandaletto a livello nazionale, ma trascurano completamente quegli spazi in cui si produce la metà delle norme che regolano la nostra vita.

2.5 L'assenza di diritti di partecipazione dei cittadini

Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona i cittadini della UE non avevano nessun diritto formale di partecipazione alla politica comunitaria, a prescindere dalla possibilità di presentare delle petizioni al PE. Tuttora nessuna norma europea consente la consultazione dei cittadini europei da parte delle istituzioni che governano l'Unione, e in nessun caso si può richiedere un referendum europeo. D'altro canto neanche tutti i paesi membri hanno previsto nei loro ordinamenti i diritti referendari principali.

La bozza di Trattato costituzionale, elaborata dalla Convenzione europea già prevedeva l'Iniziativa die cittadini europei (art. I-47 (4), ma allo solo scopo di invitare la Commissione di occuparsi di una proposta firmata da almeno un milione di cittadini, senza obbligarla di recepire questa proposta o tanto meno di passarla alla votazione popolare.

L'integrazione europea continua ad essere un processo pilotato in primo luogo dalle elites politiche. In Italia tutti i trattati dell'Unione sono stati firmati dal Governo e ratificati dal Parlamento, senza grandi dibattiti e senza consultazione popolare. Il mercato unico europeo, il Trattato di Maastricht, l'introduzione dell'Euro ed il Trattato di Lisbona: mai si è ritenuto necessario interpellare anche il sovrano nell'ambito di un referendum confermativo, diritto pure esistente per le modifiche costituzionali (art. 138, comma 2, Costituzione). L'unica eccezione fu il referendum consultivo sul conferimento del mandato costituente al PE, tenuto il 18 giugno 1989 (favorevoli: 88% con l'80,7% di votanti), svolto in concomitanza con le elezioni europee del 1989.

La partecipazione al voto europeo in Italia nel periodo 1979-2009

Da quando i cittadini comunitari nel 1979 per la prima volta vennero chiamati alle urne per eleggere il Parlamento europeo, in Italia si è registrato un trend di continuo calo della partecipazione alle elezioni del PE. Dall'85% delle prime elezioni del 1979 la partecipazione è scesa al 65% nel 2009. Le cause principali sono tre: la mancanza d'interesse dei cittadini nei confronti di tematiche di politica europea, un livello d'informazione troppo basso e la percezione che il PE, nonostante tutti i miglioramenti ottenuti, sia comunque troppo debole. Il PE aveva cercato di contrastare questa immagine diffusa, dimostrando che il suo potere era continuamente aumentato. Mentre per gli europarlamentari il PE è un organo che deve competere coi poteri del Consiglio, ed effettivamente è riuscito a recuperare terreno col Trattato di Lisbona, per l'elettore questo aumento di potere del PE diventa visibile solamente allorché percepisce che le sue preferenze politiche sono approvate oppure bocciate all'interno del PE.

Partecipazione alle elezioni europee in Italia e nella UE - Anni 1979-2009

Anno elettorale	*% votanti in Italia*	*% votanti in Europa*
1979	85,65	61,99
1984	82,47	58,98
1989	81,07	58,41
1994	73,60	56,67
1999	69,76	49,51
2004	71,72	45,47
2009	65,05	43,00

il PE, unico organo europeo direttamente eletto, nella prospettiva del cittadino normale non è tuttora un organo ritenuto importante. Senza disporre dell'esclusivo diritto di iniziativa legislativa e senza la facoltà di eleggere il "Governo europeo" (Commissione) come conseguenza dell'esito delle elezioni europee e quale espressione di un orientamento politico transnazionale, l'elezione del PE agli occhi di tanti cittadini rimane alquanto inefficace e senza potere reale. Il PE non è ancora un Parlamento vero e proprio: è questo il motivo centrale della modesta partecipazione al voto, un po' diffusa in tutta la UE. E non basta neppure un semplice aumento dei poteri del Parlamento per far sì che la UE sia più democratica.

13 dicembre 2007: cerimonia solenne di firma del Trattato di Lisbona nel Convento di Geronimo a Lisbona.

Capitolo 3

COSA CAMBIA O NON CAMBIA COL TRATTATO DI LISBONA

Con il Trattato costituzionale di Lisbona la UE è entrata in una nuova fase del processo di integrazione. Questo Trattato, succeduto al tentativo naufragato di far adottare una Costituzione europea, elaborata da un'apposita Convenzione europea dal 2002 al 2003, postula di aver rafforzato la struttura democratica della UE, ma nel contempo punta a consentire processi decisionali più efficaci all'interno di un'Unione notevolmente allargata. Già nei lavori della Convenzione europea un tasto battuto da quasi tutti i membri della Convenzione era comunque quello di dare più democrazia, più trasparenza, più poteri al Parlamento e alla società civile. Il Trattato di Lisbona ha raccolto il postulato di trasformare la UE in un sistema più trasparente, più efficiente e più democratico. Con 27 Paesi membri, forse 34 o 35 in un prossimo futuro, bisognava dare spazio al principio di maggioranza nel Consiglio, rivalutare il PE, dare il diritto di controllo e freno ai Parlamenti nazionali e coinvolgere direttamente i cittadini. Diversamente il deficit di democrazia non avrebbe fatto altro che aumentare.

Il Trattato di Lisbona costituisce l'UE come persona giuridica, con un'esistenza indipendente in tutte le aree di competenza dell'Unione (Art.1 e 47 TEU Lisbona). Ciò consente alla UE di agire come stato nei confronti di altri stati e nei confronti dei propri cittadini. I 500 milioni di cittadini col nuovo Trattato sono trasformati in reali cittadini dell'Unione (art. 9 e 20 TEU di Lisbona), una cittadinanza non più solo complementare della cittadinanza nazionale, ma indipendente da quella nazionale. Inoltre il Trattato conferisce all'unione una struttura costituzionale unificata, cioè l'unione assorbe la Comunità. I due pilastri che affiancavano la Comunità, la PESC e la cooperazione in materia penale, scompaiono. L'ordinamento

giuridico è uno solo come uno solo è anche l'assetto istituzionale. Resta intatta la gestione intergovernativa della politica estera e di difesa.

3.1 Un nuovo equilibrio fra i tre organi principali della UE

Anche "dopo Lisbona" la Commissione, il Consiglio e il Parlamento continuano a formare il triangolo istituzionale europeo, al cui interno ordinariamente si propongono, esaminano e approvano le leggi europee e altri atti normativi, nella maniera tradizionale: "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa" (art.10, comma 1, TUE di Lisbona) e "I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo" (art. 10, comma 2, 9, TUE di Lisbona). Sono quindi il PE e le forze politiche che lo compongono a costituire l'espressione della democrazia rappresentativa europea ed è quello l'unico luogo in cui la dialettica politica tipica di una democrazia può svolgersi. Il nuovo Trattato ribadisce il carattere sovranazionale della UE, quando afferma: "Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio dai rispettivi Capi di Stato o di governo, e nel Consiglio dei rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini" (art. 9, comma 2, TUE di Lisbona). I Parlamenti nazionali "collaborano attivamente" al funzionamento dell'Unione, senza avere però voce diretta nel procedimento legislativo europeo (art. 13, TUE di Lisbona), salvo i poteri diretti relativi al rispetto del principio di sussidiarietà. Starà ai singoli Parlamenti nazionali esercitare fino in fondo questo nuovo ruolo a salvaguardia del principio di sussidiarietà sia nei confronti della UE sia, mediante il tradizionale potere di controllo e indirizzo, nei confronti dei rispettivi governi. Le Regioni europee continuano ad avere un mero ruolo consultivo nell'architettura comunitaria sotto forma del Comitato delle Regioni.

Il TUE di Lisbona definisce il ruolo del Consiglio europeo come istituzione autonoma separata, incaricata di fornire il necessario impulso politico e di definire orientamenti e priorità generali dell'attività dell'Unione, sottolineando "il ruolo di guida che deve svolgere nel settore degli affari esteri, in cui sono d'importanza fondamentale i suoi compiti di identificazione degli interessi strategici e la determinazione degli obiettivi e degli orientamenti generali di detta politica", "il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative" (art. 15, TUE di Lisbona); ma nonostante ciò il Consiglio è riconosciuto come secondo ramo dell'autorità legislativa e di bilancio dell'Unione a fianco del Parlamento. Viene istituita una Presidenza fissa per due anni e mezzo che dovrebbe contribuire a garantire una maggiore continuità, efficacia e coerenza del lavoro del Consiglio e quindi dell'Unione.

Il Presidente del Consiglio, che deve essere un personaggio „esterno" al Consiglio stesso, viene eletto dal Consiglio per due anni e mezzo, rinnovabili per un'altra metà. Quindi, la durata del mandato presidenziale si fa corrispondere alla durata della Commissione. Di tal

maniera, il Presidente del Consiglio viene ad assumere un ruolo di spicco, dovuto sia alla durata in carica, sia alla relativa sua indipendenza dai governi.

La creazione del Vicepresidente e Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza della UE è teso a garantire la coerenza, l'efficacia e la visibilità di tutta l'azione estera della UE. In generale il TUE dovrebbe dar luogo a un sistema di rappresentanza estera più efficace e di coordinare meglio le diverse parti coinvolte nella "politica estera" della UE. Questa nuova figura acquista il cosiddetto "doppio cappello": da una parte egli è designato dal Consiglio, dall'altra, è membro della Commissione, riunificando così le cariche che in precedenza si erano divise, dell'Alto Rappresentante e del Commissario incaricato di gestire il commercio estero della UE.

3.2 I nuovi poteri del Parlamento europeo

L'estensione delle competenze e della codecisione

Per quanto riguarda il PE, "il Trattato di Lisbona rafforzerà considerevolmente la legittimità democratica della UE, estendendo i poteri di codecisione del Parlamento."[3] Il PE è stato pienamente riconosciuto come uno dei due rami dell'autorità legislativa e di bilancio della UE. "Il Parlamento esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati. Elegge il Presidente della Commissione" (art. 14, TUE di Lisbona). Le sue funzioni di controllo politico sono state estese, sebbene in misura minore, al settore della PESC. Adesso la maggior parte delle decisioni concernenti le politiche nel campo della giustizia civile, dell'asilo politico, dell'immigrazione e dei visti, nonché la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, sono soggette alla procedura legislativa ordinaria, cioè l'attuale codecisione fra PE e Consiglio. Questa procedura vale anche per la politica agricola e per l'attuazione dei fondi strutturali, e quindi migliora la responsabilità democratica della UE, dal momento che il Parlamento potrà legiferare su un piano di parità col Consiglio. Quali sono queste nuove competenze del PE:

1. Il diritto alla codecisione col Consiglio che è stato esteso a tutta una serie di altre competenze, diventando la regola, mentre alcuni settori rimangono esclusi (PESC, cooperazione nel settore polizia e giustizia, ecc.).
2. Invita la Commissione a prendere l'iniziativa e rivede, in molti casi, le proposte legislative della Commissione.
3. Il diritto più esteso di votazione del bilancio, che ha dato piena competenza sul bilancio, superando la divisione tra spese obbligatorie e non.

3 Dalla risoluzione Jo Leinen sulle nuove competenze e prerogative del Parlamento nell'applicazione del Trattato di Lisbona, del 7.5.2009, vedi http://www.europarl.europa.eu

4. Può "eleggere" il Presidente della Commissione e la Commissione stessa in toto, che può anche essere richiamata in toto (cioè il "diritto di censura" che è il ritiro della fiducia nei confronti della Commissione durante la legislatura).
5. Diritto di delibera e di veto nei riguardi dei trattati commerciali UE e di altri trattati internazionali.
6. Diritto di consenso e veto nell'applicazione della clausola di flessibilità e nella procedura semplificata di modifica del Trattato.
7. Partecipazione alla Convenzione nell'ambito della procedura ordinaria di modifica del Trattato e diritti di iniziativa per la modifica del Trattato.

L'estensione delle competenze della UE riguarda soprattutto i diritti di codecisione in procedure legislative avviate da altri (Consiglio e Commissione). Il PE anche col TUE di Lisbona permane nel ruolo di organo consultivo e di veto, mentre gli mancano le competenze classiche di un Parlamento nazionale: il diritto all'iniziativa legislativa (autonoma) e il diritto di scegliere ed eleggere il governo. Il diritto all'iniziativa resta nelle mani della Commissione, il PE può solo invitare la Commissione ad attivarsi. Il diritto di delibera delle leggi è condiviso con il Consiglio. Quindi, non c'è dubbio che ha conquistato il diritto al veto, ma essenziale è anche il diritto all'iniziativa, il diritto a presentare disegni di legge secondo l'orientamento della maggioranza politica al suo interno. Lo stesso vale per la funzione di "elezione del governo": il PE oggi può solo votare le proposte provenienti dall'esterno, ma non può proporre suoi candidati per la Commissione né per la Presidenza della Commissione.

Il nuovo Parlamento europeo tiene le redini della borsa

D'ora in poi il Parlamento deciderà sull'intero bilancio comunitario assieme al Consiglio dei Ministri. Mentre prima non aveva voce in capitolo sulle cosiddette "spese obbligatorie" (circa il 45% del bilancio UE), adesso il PE è responsabile dell'intero bilancio della UE, insieme alla Commissione: non solo potrà esprimere un parere decisivo sulle priorità di spesa, ma dovrà anche garantire che il denaro sia speso nel modo migliore.
Il PE vorrebbe assumere i nuovi poteri fin dall'inizio del 2010. Per coprire tutti i nuovi incarichi previsti dal TUE di Lisbona occorrono nuove risorse finanziarie. Il PE chiede regolamenti transitori su quattro aree, fino a quando entrerà in vigore la nuova normativa europea, tra cui anche la possibilità di modificare i bilanci.
Il TUE di Lisbona introduce modifiche radicali a livello di finanze. Il bilancio UE nel suo complesso dovrà essere adottato congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio, abolendo la distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie. Anche per gli affari esteri della UE il TUE di Lisbona prevede un nuovo equilibrio tra le istituzioni e maggiore facoltà di controllo. Difatti l'approvazione del Parlamento sarà richiesta per tutta una serie di accordi internazionali firmati dall'Unione, la Commissione sarà obbligata a informarlo sui progressi compiuti dai negoziati e sulle conclusioni,

Un Parlamento europeo rafforzato

Con Lisbona il Parlamento prima di tutto avrà più controlli sulle persone poste a capo della UE. Il Parlamento infatti eleggerà il Presidente della Commissione sulla base della selezione preliminare operata dai governi, che dovrà tenere conto dei risultati delle elezioni europee. Inoltre il consenso del PE è necessario per la nomina dell'Alto rappresentante per gli esteri e la politica di sicurezza, che sarà anche Vicepresidente della Commissione.
Per la nomina delle alte cariche della UE, il PE avrà il diritto di eleggere il Presidente della Commissione su proposta del Consiglio, aumentando la sua legittimità democratica e rafforzando la sua posizione nell'ambito della Commissione e nei rapporti tra le istituzioni in genere (art. 17, TUE di Lisbona).[4]
Il PE è stato quindi rafforzato come attore legislativo ed entra in un rapporto più complesso di negoziato e di confronto col Consiglio. Ciò è visto come un miglioramento della democrazia a livello comunitario. Comunque siamo ancora distanti dal ruolo ideale di un Parlamento, giacché il PE non può far valere il suo potere nell'elezione del Presidente del Consiglio, in carica per due anni e mezzo, né dell'Alto rappresentante della UE, che è anche Vicepresidente della UE. Il PE non ha la funzione di formazione del governo e quindi non c'è vera competizione tra i gruppi parlamentari. Dal punto di vista degli elettori e dei media il PE è rimasto ancora un ibrido fra Camera degli Stati e Parlamento. Se i responsabili ultimi delle decisioni non sono i membri del Parlamento, come fanno i cittadini a valutare l'impatto dei rappresentanti che hanno eletto? Come fanno a informarsi del lavoro e delle responsabilità dei singoli gruppi? I cittadini non percepiscono le elezioni europee come possibilità d'imprimere un chiaro orientamento alla politica della UE. Anche l'estensione dei poteri non poteva avere un effetto nel 2009, perché il cittadino non vedeva in che modo il suo voto poteva contare

4 Afferma l'art. 17, punto 7 e 8: "7.Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma.
Il Presidente, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.
8. La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri si dimettono collettivamente dalle loro funzioni.

politicamente nelle decisioni sia del PE sia della UE in quanto tale.
Non può stupire che tanti cittadini non si interessano più di queste elezioni (partecipazione nel 2009: 43%) e che i media riportino poco del PE. L'astensione non è tanto un'espressione di dissenso sull'integrazione europea, quanto piuttosto una protesta muta contro questo tipo di assetto istituzionale.

3.3 Nuovi poteri per i Parlamenti nazionali

Fra gli elementi più significativi del nuovo assetto istituzionale della UE previsto dal Trattato di Lisbona vi è il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali. Col nuovo articolo 12 del TUE di Lisbona i Parlamenti nazionali, finora menzionati solo nei Protocolli allegati, faranno parte a pieno titolo dell'architettura istituzionale e dello spazio politico europeo. Al fine di contribuire attivamente al buon funzionamento della UE il loro ruolo dovrà concentrarsi su tre direttrici principali: l'esercizio diretto di poteri propri, in particolar modo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nella legislazione europea, il rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo nei confronti dei rispettivi governi, il più generale potere di intervento nelle fasi preliminari di consultazione ed elaborazione degli orientamenti della legislazione europea.
I cosiddetti "poteri d'intervento diretto" sono particolarmente importanti. Il meccanismo di "allerta precoce" prevede che ciascun Parlamento nazionale possa sollevare obiezioni sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà in seguito alla trasmissione di singole proposte legislative. Nell'ambito di complesse procedure e maggioranze qualificate, i Parlamenti potranno ottenere un riesame della proposta legislativa e perfino un suo eventuale accantonamento da parte del Consiglio e del PE (articoli 6 e 7 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà).
Inoltre l'art. 8 del Protocollo prevede la facoltà per ciascun Parlamento nazionale di presentare, attraverso il proprio governo, un ricorso alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà.

Il TUE di Lisbona conferisce ai Parlamenti nazionali anche la facoltà di opporsi a decisioni comunitarie di revisione e modifica del Trattato europeo in forma semplificata (la cosiddetta clausola passerella), nonché il potere di bloccare proposte legislative che riguardino il diritto di famiglia, quando queste hanno implicazioni transnazionali. In entrambi i casi la formale opposizione da parte di un Parlamento nazionale, entro sei mesi dalla data di trasmissione dell'atto contestato, impedisce che la stessa venga formalmente adottata.

I Parlamenti nazionali, infine, hanno il diritto di partecipare alla Convenzione convocata in caso di modifica dei Trattati (art. 48 del TUE) e devono essere ufficialmente informati delle domande di adesione all'Unione di nuovi Stati (art. 49, TUE).

Dieci novità nel Trattato di Lisbona

Il servizio informazioni del Parlamento europeo riassume in dieci punti le novità nell'ordinamento della UE con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.[5]

Il Parlamento europeo

1. Il Parlamento è sullo stesso piano dei Governi. Con il Trattato quasi tutta la legislazione europea passa alla procedura di 'codecisione', che rende il Parlamento e il Consiglio dei Ministri co-legislatori allo stesso livello. Crescono così i poteri dei rappresentanti direttamente eletti dai cittadini.
2. Ha una voce più forte su bilancio, agricoltura, fondi strutturali, giustizia e affari interni. Sono tutti campi in cui il Parlamento aveva finora meno poteri rispetto al Consiglio dei Ministri.
3. Elegge il Presidente della Commissione. Mentre oggi il voto sul Presidente è una mera approvazione della volontà dei Governi, col Trattato la scelta deve cadere su una persona che rappresenta la maggioranza parlamentare, e l'assemblea avrà più poteri di controllo sull'esecutivo.
4. Aumenta il numero dei parlamentari: si passa dai 736 attuali a 751.

Le altre istituzioni

5. Due nuovi alti incarichi: il Presidente dell'Unione Europea, che rappresenta il Consiglio e sostituisce il precedente Presidente, in carica solo per sei mesi, e l'Alto rappresentante per la politica estera e la politica di sicurezza, chiamato a parlare per l'Unione nel mondo.
6. Gli Stati membri possono uscire dalla UE se lo desiderano. Finora non era previsto.
7. Consiglio a porte aperte e voto a maggioranza qualificata. Le riunioni del Consiglio dei Ministri, finora riservate, saranno video trasmesse, come quelle del Parlamento. In più cade la regola dell'unanimità in quasi tutti i campi. Per far passare un testo sarà sufficiente il via libera del 55% dei Paesi, che rappresentino almeno il 65% della popolazione.
8. Nuovi poteri ai Parlamenti nazionali: avranno 8 settimane dalla pubblicazione di una proposta di legge europea per esaminarla e determinare se è compatibile col diritto nazionale. In caso contrario potranno bloccarla.

I cittadini e i loro diritti

9. Potere di iniziativa ai cittadini: raccogliendo un milione di firme, i cittadini europei potranno chiedere alla Commissione di pubblicare una proposta di legge di loro interesse.
10. La Carta dei diritti fondamentali diventa giuridicamente vincolante: significa che tutte le leggi approvate dalla UE devono rispettare i principi in essa contenuti (tranne che nel Regno Unito e in Polonia).

5 Vedi http://europa.eu/lisbon_treaty/index_it.htm

Passando poi al secondo aspetto – il potere d'indirizzo dei Parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi governi – si prevedono una serie di puntuali obblighi di trasmissione di atti e documenti ai Parlamenti da parte delle istituzioni comunitarie, nonché il loro coinvolgimento nella valutazione delle politiche relative ai settori di sicurezza, giustizia e attività di Eurojust ed Europol. In tutti questi casi si tratta di poteri rilevanti, che danno corpo a un potere reale ed effettivo di vigilanza sul rispetto delle prerogative nazionali, specialmente delle assemblee legislative. I Parlamenti nazionali avranno un potere di veto sulle iniziative rafforzando, attraverso procedure semplificate, il profilo federalista e comunitario dell'Unione. Questa nuova architettura sembra dar luogo a un maggior equilibrio sia tra Stati e UE sia tra i parlamenti nazionali, i governi nazionali e il PE.

3.4 Ciò che non cambia col Trattato di Lisbona

Nonostante i vari miglioramenti arrecati dal nuovo Trattato, in vigore dal 1° dicembre 2009, molti aspetti già prima problematici sotto il profilo della democrazia e della sussidiarietà a livello europeo restano irrisolti. Elenchiamo qui di seguito i più evidenti.

La centralizzazione delle competenze comunitarie

La UE ha continuamente allargato il suo ambito di competenze, togliendole ai Parlamenti nazionali. Su tutti gli atti normativi prodotti tra il livello nazionale e quello europeo, più della metà sono decisi a livello comunitario. Il TUE di Lisbona non ferma il processo di trasferimento di competenze dai Paesi membri alla UE, mentre è prevista una procedura per un eventuale ritrasferimento di poteri a livello nazionale (art. 48, comma 2, TUE di Lisbona, procedura ordinaria di modifica dei Trattati), che tuttavia è reso molto difficile. Secondo il TUE di Lisbona la UE può attivarsi in quasi ogni area politica:

a) La competenza comunitaria esclusiva (Tit. I, art.3) che riguarda le aree politiche totalmente riservate alla UE, come il funzionamento del mercato interno, il commercio estero, le dogane, la politica monetaria.

b) La competenza comune (Tit. I, art. 4) che riguarda le aree in cui la normativa comunitaria ha la precedenza qualora la UE decidesse di regolamentarle. Comprende il mercato interno, la politica giudiziaria, l'agricoltura e pesca, i trasporti e le vie di trasporto transeuropee, l'energia, la politica sociale, l'ambiente, la tutela dei consumatori, alcuni settori della politica sanitaria, la coesione economica, territoriale e sociale, la ricerca e innovazione, la ricerca spaziale, la cooperazione allo sviluppo e umanitaria.

c) Le competenze di coordinamento e complementari (Tit. I, art.6). In queste aree l'attività dell'Unione non comporta necessariamente un'armonizzazione. Esempi: cultura, protezione civile, turismo, formazione professionale e generale, giovani e sport.

A ciò si aggiungono settori molto importanti della politica estera e della sicurezza comune, nonché del coordinamento delle politiche dell'occupazione, sociali ed economiche dei Paesi membri, in cui la UE può attivarsi (art. 22, TUE).

Il Parlamento: un ruolo ancora incompleto nella divisione dei poteri

Anche con il TUE di Lisbona il PE non si è ancora trasformato in un vero Parlamento, infatti non ha ancora il diritto di iniziativa legislativa esclusiva. "La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione" (art. 289, 1). Il PE quindi non ha ancora il ruolo centrale nella legislazione europea che competerebbe ad un parlamento. Se agli Stati membri deve essere riservato un ruolo importante nella legislazione, questo non può essere espletato dal Consiglio, non legittimato dai cittadini europei per questa funzione. Occorre passare ad una divisione dei poteri in senso federale, istituendo una seconda camera, eletta dai parlamenti, distinta ed indipendente dai governi.

Manca nel Trattato di Lisbona anche ogni rivalutazione delle Regioni come terzo livello legislativo. Se urge un contrappeso alle tendenze di centralizzazione dei poteri e competenze, spetta alle Regioni fare la loro parte, cioè il vero ruolo di "guardiano della sussidiarietà" a pari rango con le altre Camere europee. L'attuale Comitato delle Regioni non figura neanche fra le istituzioni dell'Unione (Art. 13 TUE Lisbona), ma ha solo funzioni consultive.

Il controllo di sussidiarietà ancora troppo debole

Fino al Trattato di Lisbona questo controllo è mancato del tutto. I Parlamenti non avevano modo di rallentare o bloccare il continuo trasferimento di competenze. Tuttora ci vuole un quarto dei Parlamenti per approvare entro otto settimane un veto, al fine di bloccare il passaggio di una competenza. Ma è quasi impossibile per i parlamentari nazionali verificare, oltre il loro lavoro legislativo normale, anche tutte le norme europee sulla loro conformità col principio di sussidiarietà. Se effettivamente detto numero di Parlamenti si ribellasse, possono solo chiedere una verifica della proposta di legge comunitaria da parte della Commissione. Gli Stati membri comunque hanno il diritto di fare ricorso alla Corte di giustizia, ma soltanto dopo l'entrata in vigore di una norma legislativa europea.

Il "Principio di conferimento di competenze limitato al caso singolo" può essere aggirato in base alla cosiddetta 'clausola di flessibilità' (art, 352, comma 1, Trattato di applicazione del TUE). La UE può agire anche in altre aree politiche, se il Consiglio lo decreta e il PE acconsente a maggioranza. La clausola generale del mercato interno è una delle regole preferite per estendere i poteri comunitari. Perfino una norma sulla lotta contro il terrorismo fu presa in base a questo meccanismo, benché non vi fosse tale competenza a livello comunitario.

Confermata la prevalenza dell'esecutivo nella UE

I principali stimoli per l'attività politica della UE, stando all'assetto tradizionale della UE,

arrivano in prevalenza da organi esecutivi, cioè dal Consiglio e dalla Commissione. La procedura legislativa ordinaria è avviata dalla Commissione, che "...presenta una proposta al Parlamento e al Consiglio" (art. 294, 2). Gli atti non legislativi sono adottati dalla Commissione (art. 290, TUE). Di conseguenza sono i tecnocrati e i politici incaricati pro tempore dalla Commissione a plasmare le politiche comunitarie e molto meno gli europarlamentari. Le elezioni dirette del PE di conseguenza sono sminuite, perché è la Commissione l'organo dominante nella procedura legislativa.
La legittimazione dei commissari è fortemente mediata, essendo scelti dal Consiglio, composto dai capi di governo eletti dai Parlamenti nazionali. I commissari spesso restano in carica più a lungo degli stessi governi nazionali. Il numero dei funzionari UE (gli "eurocrati") riflette bene questa dominanza. Nel 2005 su 40.0000 dipendenti, 26.648 lavoravano per la Commissione, 5.531 per il Parlamento e 3.280 per il Consiglio dei Ministri. I restanti 3.500 si suddividevano tra le varie agenzie comunitarie. La preponderanza dell'esecutivo è rafforzata dall'aumentato numero di commissari nel corso dell'allargamento della UE. Secondo il TUE di Lisbona fino al 2014 si mantiene il principio "Uno Stato, un commissario". Pur trattandosi dell'applicazione del principio di uguaglianza, questo regolamento ha degli svantaggi significativi, essendoci oggi 27 commissari. Solo dopo il 2014 si procederà alla riduzione dei commissari ad un numero pari ai 2/3 degli Stati membri.

Commissione scelta dal Consiglio, non eletta dal Parlamento

La Commissione continua a essere scelta soltanto dal Consiglio, si afferma, affinché sia garantita la sua indipendenza. Essendo quindi risultato di accordi sovranazionali all'interno di una grande coalizione, le elezioni al PE resteranno poco significative a questo riguardo. Tale meccanismo è legittimato dal ruolo della Commissione, che suscita più coesione fra gli Stati membri. Così il "Governo europeo" presenta un deficit di legittimazione democratica e non s'istituisce una vera dinamica parlamentare a Bruxelles e Strasburgo, con ruoli di maggioranza e opposizione.

Diritti referendari europei troppo deboli

Benché il Trattato di Lisbona abbia istituito la ICE, questo strumento impegna la Commissione solo a iniziare un atto legislativo europeo, senza determinarne con precisione il contenuto. Oltre a questo strumento piuttosto debole non esistono altre forme di partecipazione diretta dei cittadini alla politica, quali ad es. referendum facoltativi o obbligatori. Non si prevede nessun diritto di partecipazione dei cittadini nella ratificazione delle modifiche dei Trattati europei. Il diritto dell'iniziativa legislativa resta quindi concentrato nelle mani della Commissione europea.

Non cambia il metodo dell'integrazione

L'integrazione europea è stata finora un processo top-down, calato dall'alto delle élite

politiche dei governi europei. I cittadini in Italia non sono mai stati interpellati sui singoli passaggi, regolarmente ratificati dal Parlamento. Solo un unica volta, nel 1989, gli elettori italiani poterono esprimersi in forma consultiva se affidare un mandato costituente al Parlamento europeo, eletto in contemporanea con lo stesso referendum. Né Maastricht (mercato comune), né l'accordo di Schengen, né l'introduzione dell'euro, né il Trattato di Lisbona sono stati sottoposti al voto dei cittadini italiani.

Forte presenza del lobbismo nella UE

Bruxelles è la Mecca del lobbismo. Attualmente si stima che nella capitale della UE ci siano almeno 15.000 persone occupate con tali compiti. Nel 2005 presso la UE erano accreditate 6.401 persone come lobbisti. Quasi tutti i gruppi d'interesse nazionali sono presenti e almeno 200 grandi gruppi industriali hanno i loro "uffici di liaison". Esistono almeno 250 agenzie delle lobby e uffici legali occupati solamente al lobbismo. Quasi nessuna norma europea è elaborata senza il coinvolgimento di questi lobbisti. A differenza dei Parlamenti nazionali, dotati anche di servizi scientifici permanenti, a livello comunitario i lobbisti spesso operano come veri e propri consiglieri dei Commissari. Anche gli europarlamentari considerano le informazioni fornite dai gruppi d'interesse come fonte principale per le loro decisioni. Nell'ambito della UE la forte presenza e l'influsso dei gruppi d'interesse comporta un problema maggiore, giacché il Parlamento è più debole nei confronti della Commissione e i lobbisti hanno un peso notevolmente più incisivo e meno trasparente rispetto all'arena politica nazionale.

Mancanza di controllo democratico nella politica estera e della sicurezza (PESC)

Il Trattato di Lisbona prevede modifiche sostanziali per la PESC europea. Ci sarà un' "Agenzia per la difesa" (art. 45) responsabile per l'obbligo comunitario al riarmo (art. 42, comma 2), nonché la possibilità di effettuare interventi armati al di fuori del territorio UE (art. 28, TUE di Lisbona). Le decisioni sulla PESC richiedono tuttora l'unanimità, ma è possibile il passaggio al principio delle decisioni maggioritarie, ad eccezione della difesa comune. Non esiste nessuna competenza parlamentare in questo settore, con il PE dotato del solo diritto di essere sentito. Non esiste infine un controllo giudiziario, non essendo la Corte di giustizia competente in tale settore (art. 24, comma 2, TUE di Lisbona). La combinazione di un ampio spazio di manovra decisionale con la mancanza di meccanismi di controllo comporta un evidente deficit di democrazia nella definizione e attuazione della PESC.

La "Signora Europa" senza sufficiente legittimazione democratica

La nuova figura dell'Alto rappresentante della UE, istituito dal Trattato di Lisbona, ha una posizione di particolare rilievo nell'assetto governativo della UE, anche in confronto alle competenze di regola esercitate dai ministri nazionali per gli affari esteri. L'Alto rappresentante della UE risponde su:

- la politica estera e della sicurezza;
- la politica della difesa;
- la politica commerciale comune (WTO, GATS, ecc.);
- la collaborazione con Paesi terzi e aiuti umanitari;
- la cooperazione allo sviluppo;
- i trattati internazionali;
- i rapporti con le organizzazioni internazionali.

L'Alto rappresentante della UE "presiede il Consiglio Affari esteri" e rappresenta l'Unione per gli affari esteri e la politica della sicurezza (art. 27, TUE di Lisbona). Inoltre fa parte della Commissione europea in qualità di vicepresidente e partecipa a tutte le riunioni del Consiglio. Dato che il Consiglio decide secondo il principio del consenso, di fatto l'Alto rappresentante è membro del più potente organo comunitario e ha la presidenza del Consiglio europeo dei ministri degli esteri, in forma permanente, mentre le altre presidenze sono a rotazione. Tuttavia non è eletto dal PE (art. 18). Questa figura non si inserisce bene in un sistema democratico basato sull'equilibrio tra le esigenze di governabilità, di controllo e di limitazione del potere, cioè di checks and balances. La posizione dell'Alto rappresentante potrebbe evolvere verso un'istituzione centrale di potere, e necessiterebbe pertanto di una legittimazione democratica più solida, su proposta e approvazione del PE.

L'immunità dei funzionari e dipendenti della UE

I funzionari della UE, a differenza dei loro colleghi a livello nazionale, sono protetti contro incriminazioni giudiziari (art. 11 del Protocollo sui privilegi ed esenzioni della UE), che rende esenti i funzionari comunitari dalla responsabilità legale rispetto gli atti commessi in ufficio. Ciò vale anche dopo la fine del loro periodo di lavoro. Questo protocollo, elaborato nel 1965, è stato riconfermato anche dal TUE di Lisbona. Si tratta di un concetto con origini nella tradizione diplomatica, che da tanto tempo stride con la reale funzione e i grandi poteri decisionali della burocrazia europea. Sarebbe nell'interesse delle istituzioni europee e dei cittadini abolire questo tipo di immunità, giacché negli ultimi anni si sono verificati sempre più casi di frode e corruzione.

Mancanza di uno spazio pubblico europeo

Un problema grave consiste nell'assenza d'un effettivo spazio pubblico europeo, degno di questo termine. Le questioni europee nelle campagne elettorali nazionali certamente non sono di grande peso. L'estensione delle competenze e il potere della UE sono portati avanti tacitamente. È emblematico che la partecipazione alle elezioni del PE continui a diminuire.

3.5 Per un'Unione europea "oltre Lisbona"

In sintesi come valutiamo il Trattato di Lisbona? Porta effettivamente più democrazia alla UE? Francamente non è così. Il PE è stato rafforzato nelle sue competenze decisionali nei confronti del Consiglio. Dalla mera "codecisione" in alcune aree si passa al potere deliberativo come competenza parlamentare ordinaria, condivisa col Consiglio. Ma il TUE di Lisbona non ha conferito al Parlamento il ruolo centrale legislativo, né il diritto di eleggere il governo europeo, né ha messo un chiaro limite all'ulteriore centralizzazione dei poteri nella UE. Anche con le nuove regole di Lisbona il livello comunitario ha meno qualità democratica rispetto al livello degli Stati nazionali.

Per quanto concerne i diritti dei cittadini il TUE di Lisbona non contiene alcuna norma che dia ad essi un effettivo strumento di controllo diretto. I cittadini europei non possono ancora decidere con votazioni referendarie europee,[6] mentre sono riconosciuti il diritto di audizione (art 9), il diritto di petizione (art. 227) e il diritto all'Iniziativa dei cittadini (art. 11, comma 4). Anche l'ICE, illustrata in questo testo, non è un effettivo strumento di controllo democratico. Il diritto più forte, a livello europeo, continua a essere quello di scrivere una crocetta a favore d'un partito (nazionale) alle elezioni europee ogni 5 anni oppure, come forma di protesta, di astenersi. Sicuramente ciò non è la soluzione.

Tirando le somme, il TUE di Lisbona senza dubbio significa un notevole passo in avanti verso una UE più efficace nei processi decisionali e più bilanciata sul piano democratico. Oggi, rispetto a 30 anni fa, la UE non solo è raddoppiata per numero di Stati membri, ma presenta anche un'architettura istituzionale diversa con una legittimità democratica rafforzata. Nonostante il tentativo fallito di darsi una Costituzione, trasformando la UE in un'entità federale, il Trattato di Lisbona ha salvato buona parte del salvabile per proseguire sulla strada del graduale approfondimento democratico dell'Unione. Ma l'ambizione iniziale della Convenzione europea del 2001-2003 di democratizzare l'Unione non può essersi esaurita con questo Trattato. Spetta ai cittadini europei e alla società civile organizzata, di tutti gli Stati membri, chiedere più potere a livello europeo. Il calo dell'interesse nelle elezioni europee, ma anche le prime iniziative popolari europee firmate da milioni di persone, presentate nel capitolo che segue, possono essere lette come segnali in questa direzione. Nei capitoli 6 e 7 illustriamo sia le caratteristiche principali del nuovo strumento di partecipazione dei cittadini previsto dal TUE di Lisbona sia le necessarie modalità di applicazione. In ogni caso i cittadini europei hanno bisogno di ben altri diritti referendari per poter contare davvero (capitolo 8). Sul piano istituzionale il TUE di Lisbona ha rafforzato il PE, ha conferito un ruolo più preciso ai Parlamenti nazionali e ha creato nuove figure alla guida degli esecutivi comunitari,

---

6 Le modalità di elezione del Parlamento attualmente restano distinte per ogni paese membro, ma l'art. 227 TUE Lisbona incarica il PE a elaborare "un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri."

ma non ha ovviato allo squilibrio fra i poteri delle istituzioni. In un'ottica di democrazia la riforma attuata dal TUE di Lisbona è rimasta a metà strada. Quindi i cittadini non devono perdere di vista la meta di un sistema parlamentare compiuto a livello europeo, traguardo irrinunciabile se questo vuol essere la struttura portante di una democrazia transnazionale. Una tale riforma dell'architettura istituzionale europea sarà presentata nel capitolo 9.

Capitolo 4

MANCANZA DI DEMOCRAZIA O DI UN *DÊMOS* EUROPEO?

4.1 Integrazione a scapito della democrazia?

Negli ultimi dieci anni in Europa sia nella sinistra (esempio Svezia e Francia) sia nella destra (Gran Bretagna, Danimarca, Austria) sono emerse forze politiche "euroscettiche". La destra in vari Paesi membri della UE critica che gli interessi nazionali vengano sacrificati sull'altare di un'Unione forzata e non voluta dai cittadini. Forze di sinistra, per contro, non potevano chiudere gli occhi davanti al fatto che il neoliberismo cercava di dominare tutto il progetto di Unione economica e monetaria. In generale, dopo l'accordo di Maastricht (1992), gli stessi sondaggi di Eurobarometer segnalavano un aumento dell'euroscetticismo fra i cittadini. Queste critiche contavano non poco per avviare il processo di elaborazione del Trattato costituzionale, un progetto teso a riguadagnare la legittimità politica. Inoltre questo nuovo Trattato, poi sostituito da quello di Lisbona, era ritenuto indispensabile per affrontare le sfide poste dall'allargamento futuro verso Est. Senza un riassetto istituzionale la UE con 27-35 Stati membri rischiava di essere ingovernabile. Ciò nonostante nelle successive elezioni del PE del 2004 e del 2009, i pochi veri termometri della popolarità del progetto UE in generale, si registravano ulteriori cali nel gradimento fra i cittadini. Anche i due referendum del 2005 in Francia e Olanda, che bocciarono il Trattato costituzionale europeo, possono

essere interpretati in questa chiave. Il doppio referendum irlandese ha rivelato un disagio ulteriore dei cittadini nei confronti dell'integrazione sia nel metodo sia nei contenuti. Sempre più osservatori e commentatori mettevano in discussione la legittimità della UE, additando la sostanziale carenza di democrazia.

Per contrastare questa carenza bisognava rafforzare la legittimità politica dell'integrazione, possibilmente attraverso una più forte rappresentanza diretta dei cittadini. Ma come può essere coniugata la sovranità nazionale degli Stati membri con l'ambizione della UE di essere più democratica nel rapporto con i cittadini? La sovranità democratica nella UE non può essere concepita nei termini tradizionali di sovranità nazionale. Nel caso della UE si tratta di un sistema transnazionale che limita severamente l'autonomia politica, economica e sociale delle nazioni-Stato, quindi di fatto e con il Trattato di Lisbona de jure è già un'entità statale. Tanti europei auspicano un vero e proprio Stato federale europeo, che andrebbe sigillato da un Trattato costituzionale. Altri invece temono il superstato UE e vogliono salvaguardare la sovranità nazionale e dei singoli popoli, ampliando semmai la cooperazione tra gli Stati. Concentrarsi sul classico modello di Stato-nazione nel caso della UE può rivelarsi un ostacolo per la piena comprensione dei problemi dell'integrazione politica europea.

Il dibattito su integrazione e democrazia in Europa ha due dimensioni, intrecciate, ma distinte: la prima riguarda la delimitazione delle competenze fra tre livelli di governo: la UE, gli Stati nazionali e le unità sub-nazionali. Ai cittadini europei, sottoposti a poteri statali a tre livelli, occorre garantire non solo l'efficienza funzionale, ma anche la legittimità democratica della politica a tutti e tre questi livelli. Tutti questi livelli partecipano al governo politico secondo varie regole e vari poteri. Le competenze comunitarie di regolamentazione non sono però congruenti con la matrice classica di divisione dei poteri. Una Costituzione europea in questa situazione doveva creare più trasparenza e legittimità nei modi di governo di un'organizzazione transnazionale e delimitare più chiaramente i livelli diversi di governo al suo interno. Spettava al principio di sussidiarietà di consentire sia il buon governo comunitario sia il rispetto degli spazi d'autogoverno degli Stati membri e delle Regioni. La progressiva integrazione non doveva mettere a rischio il nucleo delle competenze statali tradizionali, sanciti dalle Costituzioni nazionali. Ma lo stesso Trattato di Lisbona ha continuato questo processo, essendo la „sussidiarietà" sempre stata un concetto troppo vago, quando riferita al quadro istituzionale della UE. Piuttosto è servita come formula di compromesso per coprire le differenze tra le forze disponibili a cedere più poteri alla UE e quelle che ne vogliono cedere meno. In sostanza - e ciò riguarda la seconda dimensione - la qualità della democrazia è già stata profondamente alterata a causa dello spostamento del potere decisionale verso la UE. Infatti, conn lo scivolamento di competenze dagli Stati membri verso la UE aumenta il peso e il potere dei circoli ristretti intergovernativi o nominati dai governi (Consiglio e Commissione), mentre cala il potere dei rappresentanti eletti, dato che il PE non dispone di tutta la gamma di poteri parlamentari. Anche col nuovo Trattato ogni trasferimento di

competenze all'UE viene "pagato" con meno democrazia. Non solo gli euroscettici sono arrivati a ritenere che questa dinamica intaccava le pratiche democratiche tradizionali dei singoli Paesi, ma anche coloro che hanno avvallato l'avanzamento dell'integrazione.

Ne sono esempio le politiche sociali ed economiche. Le strategie neoliberali facevano perdere agli Stati nazionali i loro spazi politici autonomi. Valgano come esempi le restrizioni imposte sui bilanci statali al fine di rispettare i criteri di convergenza per l'introduzione dell'euro. Con tante aree importanti passate ai poteri decisionali europei, i dibattiti politici nazionali a volte sembrano svuotate di un effetto concreto, quasi fossero di mero valore simbolico.

Per decenni l'europeizzazione dei mercati fu assolutamente compatibile con l'estensione dei sistemi di welfare a livello nazionale. Ma tutto questo cambiò a partire del 1992 con la transizione della Commissione al mercato interno della UE. L'integrazione del mercato fu posta come priorità, molto prima di definire standard sociali comuni, anzi i criteri di convergenza economico-finanziaria esercitarono una forte pressione per ridurre questi standard. In tempi di crescente esigenza di competitività globale, i governi europei, a prescindere dal loro orientamento ideologico, potevano sempre addurre le costrizioni internazionali e comunitarie per appiattire gli standard sociali e ambientali. C'è quindi una contraddizione fra europeizzazione e democrazia.

4.2 Come conferire più legittimità democratica alle istituzioni comunitarie?

Come far prevalere la "volontà generale europea" sulle preferenze particolari dei singoli Stati nazionali? Le moderne democrazie occidentali derivano la legittimità del potere politico dalla sovranità popolare. I governati hanno il potere di controllare ed eleggere, i governanti quello di decidere attraverso la mediazione fra le istituzioni. La formazione democratica di "volontà generale" poteva risultare da apposite riforme e tecniche istituzionali, quali:
a) Elezioni generali regolari.
In Europa però l'organo più importante è il Consiglio, che non risponde direttamente agli elettori europei. La Commissione non ha un mandato elettorale, tuttavia è l'organo che ha il maggior peso nell'iniziativa legislativa. L'unico organo eletto, il PE, neanche con il TUE di Lisbona ha ottenuto piena competenza di iniziativa legislativa. Da qui la richiesta di riservare l'iniziativa legislativa soltanto al Parlamento e di eleggerlo con un diritto elettorale univoco.
b) Divisione dei poteri ed elezione del governo europeo.
La divisione dei poteri può essere soddisfatta attribuendo la funzione esecutiva al governo e riservando al PE la funzione legislativa classica, però con un regime bicamerale come forma più appropriata per il carattere federativo della UE, vale a dire con l'istituzione di una seconda "Camera degli Stati" invece del Consiglio europeo non eletto. Il ruolo del governo europeo

sarebbe coperto dalla Commissione, che deve essere proposta ed eletta dal Parlamento alla pari dei governi nazionali.
c) Istituire strumenti di democrazia diretta.
Gli strumenti referendari non solo creano più trasparenza, ma danno rilievo alla società civile europea nelle decisioni politiche. I diritti di partecipazione diretta sono la seconda gamba per dare al cittadini sovrani un ruolo di stimolo e di controllo diretto nei confronti delle istituzioni ("rule by the people versus rule for the people"). I referendum sono una difesa contro la negoziazione poco trasparente tra i governi e infine creano anche una comunità transnazionale europea – un popolo? - all'altezza delle istituzioni.

Vi è chi obietta: "Come dovrebbe decidere 'il popolo' se non esiste ancora tale popolo europeo?". Può un *dêmos* europeo essere creato attraverso metodi istituzionali? Cosa significa democratizzazione, se non è chiaro chi è che esercita collettivamente questi diritti? Capacità democratica non significa solo eleggere e votare, ma implica anche la capacità di dirimere conflitti. Possono i conflitti interni alla UE essere affrontati con la dialettica dei partiti all'interno del PE e con strumenti di democrazia diretta? Dal graduale approfondimento dell'integrazione potrà emergere un autentico dêmos europeo? Come si può costruire un'Europa come comunità politica che possa essere più della sommatoria delle istituzioni del sistema di governo europeo? Il deficit di democrazia sembra essere causato per buona parte dal *dêmos*-deficit, cioè dalla carenza di un soggetto collettivo europeo, diverso dai dêmoi precostituiti.

4.3 C'è un *dêmos*-deficit in Europa?

Gli Stati membri sono portatori della legittimità democratica della UE, perché l'Unione non si basa su un popolo europeo, ma sugli Stati membri."La non esistenza di un popolo europeo pone limiti chiari alla possibile legittimazione democratica diretta della politica dell'Unione", è l'argomento centrale di chi non accetta uno Stato Europa. In Europa indubbiamente non c'è un popolo, ma molti popoli distinti. La creazione d'un consenso politico transnazionale dipende da svariate condizioni oltre che dalle decisioni costituzionali. Gli euroscettici dubitano che possa esserci nel prossimo futuro. Afferma Dieter Grimm: "Il processo di mediazione politica dei conflitti non funziona bene neanche a livello nazionale. Come può farlo a livello europeo? Anche perché ci sono asimmetrie nel sistema di comunicazione, determinate da scelte economiche di mercato e di profitto e non dall'informazione. Queste condizioni mancano a livello europeo. Gli Stati non rispondono a concezioni ideali di democrazia e tanto meno la UE".[7]

7 Su questo argomento in Germania si è svolto un dibattito pubblico molto acceso, provocato inizialmente da Dieter Grimm con il suo intervento "*Braucht Europa eine Verfassung*?" (L'Europa ha bisogno di una Costituzione?, gennaio 1994), e dalla successiva polemica con il filosofo Jürgen Habermas (*Ach, Europa. Kleine politische Schriften*, Francoforte 2008).

Non ci sarebbero possibilità reali di integrazione culturale transnazionale oltre le frontiere. Si dovrebbe prima creare una Comunità europea della comunicazione. "Non può esserci una democrazia europea, perché non c'è uno spazio pubblico europeo. Non può esserci spazio pubblico perché non c'è popolo europeo (nel senso di un dêmos con un'identità collettiva condivisa che serve come quadro politico di riferimento a tutti cittadini). E non può esserci un popolo europeo, perché non c'è una lingua europea." La maggiore caratteristica culturale della UE è il suo pluralismo linguistico. Strutture intermediarie sarebbero rese impossibili a causa delle differenze linguistiche ed è inutile voler creare uno spazio istituzionale per una vera e propria democrazia europea. Il fondamento socioculturale per un dêmos europeo non c'è, quindi i tentativi di democratizzare l'Europa attraverso un assetto istituzionale coerentemente democratico sarebbero inutili e controproducenti. In questo ragionamento Grimm intende democrazia come esclusivamente basata su istituzioni politiche, perché l'intermediazione degli interessi tra le istituzioni e tra i partiti sarebbe decisiva per la formazione della volontà popolare. La mancanza di intermediazione restringerebbe la capacità costituzionale e democratica della UE. Le riflessioni di Grimm non pongono l'enfasi sui legami etnico-nazionali, ma sulla capacità di un discorso transnazionale per costruire un'identità collettiva di significato politico fra i cittadini europei.

Il problema del *dêmos*, nel presente spazio ristretto, può essere illustrato da cinque aspetti centrali:

1) L'esistenza di una comunità democratica richiede un territorio chiaramente delimitato. Per stabilire il dêmos, bisogna individuare un territorio. La UE oggi è ancora un processo aperto d'integrazione, la definizione della sua popolazione e del suo territorio non è ancora compiuta.
2) Una memoria e una coscienza collettiva d'identità trasmessa da generazione a generazione. Processi di apprendimento collettivo, culture e valori di un ordine democratico sono elementi indispensabili per politiche democratiche, ma dipendono dalla continuità di una comunità nazionale.
3) La solidarietà sociale in Europa è ancora legata all'identità nazionale. Se la lealtà a uno Stato è slegata dall'identità politica, le fondamenta per la solidarietà economica si frammenta. La UE ha ancora una base identitaria troppo debole.
4) Le minoranze possono accettare la legittimità di maggioranze politiche se c'è una minima fiducia e lealtà reciproca tra i membri di una comunità politica. Anche se la maggioranza della popolazione UE è a favore di un'integrazione più forte, non è detto che questo sia la base, sufficientemente stabile, per una democrazia europea. Mancherebbe ancora il sostegno affettivo per la UE.
5) La comprensibilità del discorso politico manca ancora, perché legato alla lingua. Non avendo la possibilità di scambio diretto, la politica democratica perde gran parte del suo potenziale persuasivo e integrativo.

Le democrazie sono comunità di comunicazione in un ambito pubblico. Per tale spazio la UE avrebbe bisogno di un'infrastruttura linguistica che ancora non c'è. Gli Stati nazionali sono rimasti finora i luoghi principali di comunicazione politica. È un argomento difficile da confutare, ma bisogna costituire un dêmos europeo perché vi sia più democrazia nelle istituzioni europee? In 30 anni di attività del Parlamento europeo non furono le differenze linguistiche l'ostacolo principale, ma la mancanza di attribuzioni e competenze democratiche al Parlamento. Bisogna costituire un dêmos europeo per far funzionare strumenti referendari a livello comunitario? Tutta l'attività d'informazione sulla politica comunitaria della UE nelle lingue nazionali, diffuse su tutti i canali possibili, stanno a provare che la comunicazione politica può funzionare anche in assenza di una lingua unica uguale per tutti. Numerose campagne per iniziative popolari condotte da organizzazioni di volontariato - illustrate nel capitolo che segue - confermano la fattibilità della comunicazione politica transnazionale.

Tuttora l'eventuale dêmos europeo troppo spesso viene proiettato come se dovesse essere simile ai dêmos nazionali. La UE non ha gli attributi per diventare una "nazione", ma neanche deve diventarlo. Nemmeno uno Stato federale ha bisogno di un'unica lingua ufficiale. Gli Stati nazionali quindi continueranno a essere l'arena principale di politiche democratiche nella UE. Questa può configurarsi come sistema democratico, con lo stesso grado di legittimità politica delle sue istituzioni (Parlamento e Governo) e con gli stessi strumenti diretti di controllo e stimolo dei cittadini (democrazia diretta). È l'integrazione già compiuta che richiede tale legittimità, non l'esistenza di un dêmos basato su caratteristiche culturali e nazionali. Sono i poteri pubblici già adesso gestiti dalla UE, simili ai poteri d'uno Stato, che richiedono il rafforzamento del ruolo del cittadino sovrano. Non bisogna aspettare che tutti i cittadini europei sappiano l'inglese o il francese e possano seguire giorno per giorno l'operato della politica europea. La UE giustamente professa lo slogan "l'unità nella diversità", è ora di aggiungere il motto "Integrazione con democrazia piena".

Manifestazione della confederazione europea dei sindacati ETUC a Bruxelles.

Capitolo 5

I CITTADINI CHIEDONO DI CONTARE - ESEMPI DI INIZIATIVE POPOLARI EUROPEE

Quali possibilità hanno i cittadini europei di opporsi a decisioni che non accettano? A livello nazionale possono votare una maggioranza governativa diversa. Consentire ai cittadini di rimuovere dal potere chi non ha la fiducia della maggioranza è un principio fondamentale di ogni democrazia. A livello europeo tale diritto non è attivato, non è praticabile. L'elezione del Parlamento europeo non ha il carattere di orientamento politico come l'elezione d'un parlamento nazionale, non dà luogo a una dialettica fra governo e opposizione né conta ai fini della composizione degli altri organi. A parte il diritto di petizione, i cittadini a livello UE non hanno il diritto di iniziativa, cioè di stimolo all'attività legislativa europea. I governanti alla guida della UE tuttavia interpretano la partecipazione all'elezione del PE come accettazione di tale conformazione istituzionale. Quindi i cittadini per esprimere il loro dissenso sono ricorsi all'astensione dal voto per il PE – che si è attestato sul 43% nel 2009 - ma non solo.

Prima dei referendum in Francia e in Olanda il Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, affermò: "La Costituzione prevede nuovi metodi per i cittadini di partecipare attivamente al processo decisionale, proponendo iniziative popolari sostenute da un milione di firme provenienti da un numero significativo di Paesi. In poche parole avremo più

democrazia."[8] E Margot Wallström, commissaria per le politiche di comunicazione, aggiunse a Praga il 9 maggio 2005 (giorno dell'Europa): "La Costituzione attribuisce più poteri diretti alla popolazione. Se riescono a raccogliere un milione di firme in un numero significativo di Paesi membri, i cittadini possono chiedere alla Commissione di proporre una nuova legge o una nuova politica. Infatti, questo dà loro il diritto di iniziativa finora riservata esclusivamente alla Commissione. Si tratta di un reale progresso della democrazia diretta in Europa".

Incoraggiati da questa prospettiva nel 2006 un buon numero di organizzazioni si sono mosse per lanciare progetti pilota di ICE. Verso la metà del 2007, quando il processo per l'approvazione del nuovo Trattato costituzionale fu lanciato dal Consiglio a Bruxelles, una ventina di ICE "informali" avevano già preso il via. Varie iniziative riuscirono ad arrivare al milione di firme, che vennero formalmente consegnate alla Commissione europea.

Le prime 20 Iniziative dei cittadini europei

Titolo	Obiettivo	Promotori	Modo raccolta firme	status
Oneseat Initiative	Fissare Bruxelles come sede unica del Parlamento europeo	Soprattutto europarlamentari	Solo raccolta elettronica, senza verifica	*Consegnata il 18-9-2006 – 1.067.838 firme*
Uguaglianza per tutti!	Estendere la cittadinanza UE a tutti i residenti UE	Ass. Europea per la Protezione dei Diritti umani	Solo raccolta elettronica, con e-mail di verifica	*Lanciata e tuttora in corso*
Contro l'energia nucleare	Sciogliere il Trattato Euratom e prevenire nuove centrali nucleari	Amici della terra, Global 2000	Raccolta elettronica e raccolta su carta, nessuna verifica via e-mail	*Lanciata e tuttora in corso*
Iniziativa europea per la salute	Legalizzare medici-nali naturali nella UE	Fondazione di Salute Dr. Rath	Raccolta su carta senza verifica e-mail	*Lanciata e tuttora in corso*
Turchia: partner invece di Stato membro UE	Prevenire che la Turchia diventi membro UE a tutti gli effetti	ONG conservative da PL, SZ, AT e DE	Solo raccolta elettronica, senza verifica	*Lanciata nel 2005 e tuttora in corso*
Per un'Europa politica della libertà, sicurezza e giustizia	Rafforzare la cooperazione nella giustizia della UE	Politici francesi	Solo raccolta elettronica, senza verifica	*Lanciata nel 2005*
Numero 112 efficace in tutta Europa	La Commissione europea deve garantire un servizio emergenza comune	Associazioni di numero emergenza europee	Solo raccolta elettronica, senza verifica	*Lanciata nel 2005*
Aiutate l'Africa	Raccogliere 5 miliardi euro per le vittime dell'AIDS in Africa	Soprattutto europarlamentari britannici	Solo raccolta elettronica, senza verifica	*Lanciata nel 2004*

8 IRI Europe, *Initiative for Europe, Handbook 2008*, p. 11, Barroso a Den Haag

Iniziativa per un servizio civile europeo	Creare un servizio civile paneuropeo alternativo al servizio militare	Movimento europeo francese	Solo raccolta elettronica, senza verifica	*Lanciata nel 2005*
Save Our Social Europe	Campagna per un'Europa sociale	Volkshilfe Österreich	Solo raccolta elettronica, senza verifica	*Lanciata nel 2006*
1million 4disability	Per i diritti dei disabili, per una legislazione più incisiva	European Disability Forum	Raccolta elettronica con e-mail di verifica; raccolta firme su carta	*Lanciata nel 2007*
Obbligo di etichettatura alimenti OGM	Etichettare prodotti derivati da animali, quando allevati con prodotti OGM	Greenpeace International	Raccolta firme su carta	*Lanciata nel 2005, consegnata feb. 2007*
Iniziative di antroposofia applicata	Appoggiare iniziative di antroposofia applicata	Aktion Eliant	Raccolta su carta ed elettronica con verifica via e-mail	*Lanciata nel 2006*
Alta qualità dei servizi pubblici	Rendere servizi pubblici di alta qualità accessibili a tutti	Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC)	Raccolta su carta ed elettronica con verifica via e-mail	*Lanciata nel 2006*
Per un referendum europeo sulla Costituzione europea	Consentire un referendum consultivo sulla nuova Costituzione	Unione dei Movimenti Federalisti Europei (UEF)	Solo raccolta elettronica, controllata e meccanismo di verifica	*Lanciata nel 2007*
Iniziativa per l'Iniziativa	Proposta di introdurre l'Iniziativa popolare europea favorevole alla partecipazione	Alleanza di ONG e gruppi studenteschi	Raccolta su carta ed elettronica con verifica via e-mail	*Lanciata nel 2006*
Europetizione Emergenza Darfur	Richiesta di predisporre una forza d'intervento di protezione per Darfur	ONG per i diritti umani	Raccolta su carta ed elettronica, con verifica	*Lanciata 2007*
Referendum sul prossimo Trattato della UE	Consentire un referendum sulla UE in tutta la UE	Europarlamentari D. Wallis e JP. Bonde	Solo raccolta elettronica con verifica	*Lanciata nel 2007*
Uniti contro il cancro	Appello di intervento urgente per i pazienti di cancro in Europa	ONG nel settore della lotta contro il cancro	Solo raccolta elettronica, conferma, ma senza verifica	*Lanciata nel 2006*
Iniziativa per la cittadinanza europea	Creare un forum per la cittadinanza europea per studi e hearings	European Citizen Action service	Raccolta elettronica, senza conferma o verifica procedurale	*Lanciata nel 2006*

Fonte: Berg/Carline/Kaufmann/Leinen/Wallis (ed), *Initiative for Europe – Handbook 2008,* The Initiative&Referendum Institute, Marburgo 2007, al sito (in inglese): http://www.initiative4europe.info

Un primo esame di questi 20 "progetti pilota" di iniziative europee dimostra che questo strumento è utilizzato da vari gruppi della società, ma anche da politici, associazioni per i diritti umani, organizzazioni ambientaliste, sindacati, fondazioni economiche e ampie alleanze di ONG. Dato che uno strumento referendario a carattere europeo è ancora sconosciuto e che la cultura e pratica della democrazia diretta in vari Paesi membri non esiste affatto, non tutte queste iniziative hanno raggiunto il numero di firme necessario (un milione) in base al Trattato di Lisbona. Inoltre nella raccolta delle firme, in assenza di un regolamento più preciso, sono stati usati vari metodi, inclusa la semplice firma elettronica online. Naturalmente Internet offre la piattaforma pubblica ideale per portare avanti tali iniziative, ma la mancanza di verifica può risultare controproducente per i promotori. Infine la maggior parte delle organizzazioni promotrici hanno capito bene la necessità di pubblicare sia il testo dell'iniziativa sia le illustrazioni in tante lingue europee quante ne erano possibili.

Già questi primi test confermano che la democrazia diretta transnazionale è fattibile, ma hanno anche evidenziato che sviluppare e consolidare una pratica referendaria transnazionale richiede una certa infrastruttura, sia per chi organizza un'ICE, sia per chi, come istituzione pubblica, è responsabile della sua accettazione e attuazione. Senza dubbio sarà un obbligo della UE istituire un ufficio europeo per lo svolgimento di elezioni e referendum, ufficio incaricato non solo di assistere e verificare le procedure legate all'ICE, ma anche d'informare tutta la cittadinanza europea di questo strumento e delle sue possibili applicazioni. Ecco alcuni fra gli esempi più significativi del progetto pilota:[9]

5.1 Esempio n. 1: La "one-seat-initiative" (una sede unica)[10]

Il Parlamento europeo è distribuito su due sedi: Strasburgo e Bruxelles. Il trasloco mensile del PE costa al contribuente europeo ogni anno più di 200 milioni di Euro, spreca tempo ed energia di tutto il personale addetto, per cui gli stessi parlamentari in gran numero si impegnano per un cambiamento. Ma il tema è spinoso, giacché soprattutto la Francia è assolutamente contraria a rinunciare a Strasburgo come sede del PE. Inizialmente Strasburgo fu scelta come sede del PE perché città simbolo della riconciliazione tra Francia e Germania. Col tempo e con la trasformazione graduale della UE in un'iperstruttura sovranazionale, Bruxelles, la sede della Commissione e della burocrazia UE, divenne il vero baricentro di tutta l'attività comunitaria quotidiana. Nonostante una lunga querela e alcune decisioni della Corte europea di Giustizia nel 1992, gli Stati membri decisero che la sede del Parlamento

9 Raccomandazioni di Bruno Kaufmann "Per lo sviluppo di un'infrastruttura per lo svolgimento a portata del cittadino delle ICE", IRI Handbook 2008, op. cit, p. 15. Le altre iniziative popolari citate nello schema sono illustrate in inglese sul sito: www.initiative4europe.info

10 Vedi il sito della campagna al: www.oneseat.eu; nonché Berg/Carline/Kaufmann/Leinen/Wallis (ed), *Initiative for Europe – Handbook* 2008, The Initiative&Referendum Institute Europe, Marburgo 2007, al sito: www.initiative4europe.info , p. 20-25

doveva restare a Strasburgo. Secondo i Trattati, quindi, le 12 sedute plenarie annuali del PE devono svolgersi a Strasburgo. Gli edifici sono utilizzati per quattro giorni ogni mese, 48 giorni all'anno. 732 europarlamentari, seguiti da assistenti, interpreti, consiglieri, traduttori, addetti alla sicurezza, funzionari, lobbisti, devono spostarsi ogni mese da Bruxelles a Strasburgo e viceversa. L'operazione costa più di 200 milioni di euro. Strasburgo almeno per il funzionamento della UE è diventata simbolo non tanto di riconciliazione, quanto di inefficienza e sperpero.

Per unire le due sedi occorre una decisione unanime degli Stati membri UE al fine di modificare il Trattato. Poiché il PE stesso non può decidere sulla propria sede, un'ICE risultava essere lo strumento ideale per creare più attenzione sul circo itinerante del Parlamento con tutta la sua entourage. La campagna per la sede unica fu condotta esclusivamente online. Lanciata inizialmente da un membro del Parlamento, fu poi ripresa da altri parlamentari, associati alla "Campagna per la riforma del Parlamento". Insieme riuscivano a diffondere la voce e gli e-mail in tutti i Paesi membri, partendo dai propri collegi elettorali. Questo metodo si è rivelato ideale per creare l'effetto valanga. Il sito della campagna, sostenuto da grandi nomi della politica europea, fu intensamente visitato. Nell'ambito di una conferenza stampa in stile molto visibile, il primo milione di firme, stampato su carta, fu consegnato ufficialmente, mentre la campagna ICE andava avanti. Le firme non vennero però ufficialmente verificate.

L'iniziativa popolare "Una sede unica" è stata la prima ad arrivare al traguardo. In soli quattro mesi un milione di cittadini europei firmarono cliccando sul sito di questa ICE. Le firme vennero ufficialmente consegnate alla Commissione e al Consiglio, riscuotendo notevole attenzione mediatica. Negli Stati più interessati (Francia e Germania), comunque, la partecipazione fu notevolmente più scarsa. Né la Commissione né il Consiglio reagirono, dato che non c'era ancora una base legale, né un regolamento di attuazione. L'Iniziativa fu passata alla Commissione petizioni del PE. Il servizio legale del Parlamento concluse che iniziative simili di cittadini erano legittime in forma di petizione, ma il milione di firme raccolte online non poteva essere accettato, perché sprovvisto di ogni verifica ufficiale. Benché senza effetto giuridico, questa "ICE pilota" ha diffuso ampiamente informazione critica su una situazione di sperpero e malgoverno europeo di cui molti cittadini europei non sono neanche a conoscenza.

5.2 Esempio n. 2: L'ICE "Nessuna Turchia senza Copenhagen"[11]

Il Consiglio nella riunione del 12 e 13 dicembre 2001 decise di valutare entro due anni l'avvio di negoziati con la Turchia per l'entrata nella UE. Le condizioni poste allo Stato turco furono

11 Vedi Berg/Carline/Kaufmann/Leinen/Wallis (ed), *Initiative for Europe – Handbook 2008, The Initiative&Referendum Institute Europe,* Marburgo 2007, sul sito: www.initiative4europe.info , p.20-25

il rispetto dei criteri politici di Copenhagen, inclusi la stabilità delle istituzioni democratiche, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze. Ancora nel dicembre del 2004 la Commissione europea pubblicò un rapporto sulle violazioni dei diritti umani e delle minoranze in Turchia, raccomandò tuttavia di aprire il negoziato, perché il Paese si sarebbe avvicinato sufficientemente al rispetto dei criteri di Copenhagen. Secondo il parere di molte forze politiche dei Paesi membri della UE questa decisione avrebbe avuto effetti molto seri sull'integrazione, la sicurezza, la prosperità e la stessa stabilità delle istituzioni politiche europee. Nel 2005 da un'inchiesta di Eurobarometer emerse che il 52% dei cittadini della UE erano contrari all'adesione della Turchia alla UE, ma evidentemente le opinioni dei cittadini non sembravano contare nel processo di allargamento in generale. Per questo motivo e per tutta una serie di altre riserve e perplessità nei confronti dell'adesione della Turchia alla UE, un gruppo di organizzazioni civiche e di personaggi decise di fondare un movimento paneuropeo per fermare l'inizio dei negoziati con la Turchia, previsto per il 3 ottobre 2005, proponendo una forma alternativa di cooperazione UE-Turchia. I promotori intendevano raccogliere un milione di firme per presentare agli organi comunitari preposti una petizione su questo contenuto. L'obiettivo generale fu anche di creare più coscienza critica nei confronti dell'allargamento della UE verso la Turchia e di convincere i vertici della UE a coinvolgere direttamente i cittadini in tale decisione.

Nonostante la campagna contraria i negoziati ebbero inizio il 3 e 4 ottobre 2005, costringendo i promotori a cambiare l'obiettivo della loro azione, cioè di fare tutta la pressione possibile, affinché la UE applicasse severamente tutti i criteri di Copenhagen anche nel caso turco. Creando siti web (www.voiceforeurope.org, non più online), reti di contatto con i cittadini, con i politici e con le organizzazioni, diffondendo vari tipi di pubblicità, i promotori raccolsero firme per le strade di varie città europee, svolsero manifestazioni, conferenze e incontri pubblici. Lettere aperte furono presentate a tutti i membri del Consiglio, del PE e della Commissione. Seguirono conferenze stampa al PE e un'attività di pressione attraverso contatti diretti con gli europarlamentari.

I problemi principali, incontrati in tale campagna, erano legati non solo alle lingue diverse, ma anche ai diversi approcci presenti nei vari Paesi sulle questioni dell'allargamento. Infine i promotori dovevano prendere atto che in Europa abbiamo diverse culture politiche. Il modo di presentazione, i metodi di pubblicizzazione, il tipo di persone e di organizzazioni da coinvolgere doveva riferirsi specificamente a ogni realtà nazionale. Il coordinare le attività in varie manifestazioni contemporanee, la mancanza di volontari nei Paesi coinvolti nella campagna e il fatto che in un buon numero di Paesi membri la maggior parte dei cittadini non sa l'inglese, fu di enorme difficoltà, raccontano gli attivisti[12]. Raccogliere le schede delle firme per inviarle a Bruxelles non fu agevole. Infine mantenere un coordinamento centrale

12 Vedi Berg/Carline/Kaufmann/Leinen/Wallis (ed), *Initiative for Europe – Handbook 2008, The Initiative&Referendum Institute Europe,* Marburgo 2007, sul sito: www.initiative4europe.info,p.24-25

con tutti i Paesi coinvolti, anche quelli più distanti come la Finlandia, la Grecia e i Paesi baltici si rivelò piuttosto laborioso. Una campagna transnazionale quindi, anche su questioni molto sentite, è tutt'altro che facile.

5.3 Esempio n. 3: "Per un referendum europeo sulla Costituzione europea"[13]

L'Unione federalista europea (UEF) ha lanciato un'ICE per consentire un referendum consultivo contemporaneo in tutti i Paesi membri sul nuovo Trattato costituzionale europeo, partendo dalla regola democratica di fondo di far approvare una Costituzione dal sovrano, che in una struttura di piena democrazia, s'identifica coi cittadini. Una tale votazione referendaria poteva essere anche espressione di un nascente dêmos europeo, partendo dall'idea che dandosi una Costituzione i cittadini stabiliscono di condividere un progetto politico e di darsi istituzioni comuni per attuare tale progetto di Unione. Detta rivendicazione, in assenza di strumenti più forti, poteva passare per un'ICE, che a livello pratico-legale si sarebbe trasformata in petizione di massa. Quindi l'obiettivo principale di questa ICE era di dimostrare che l'idea di un referendum confermativo europeo sulla futura Costituzione europea godeva di ampio appoggio popolare. Altri motivi furono quelli di costruire nuove alleanze e di fornire un banco di prova per future campagne referendarie europee.

L'approvazione popolare per la Costituzione europea, nella prospettiva dell'Unione federalista, è necessaria per dare nuova legittimità e operatività alla UE. I metodi di produrre trattati applicati finora – il negoziato intergovernativo e il processo di ratificazione nazionale – hanno raggiunto i loro limiti. Gli alti e bassi delle rispettive maggioranze nazionali, nella prospettiva della UEF, hanno continuamente bloccato il progresso verso una Costituzione europea. Dimostrare l'esistenza di un appoggio ampio per un approccio alternativo, avrebbe potuto rompere l'impasse e aprire la strada all'approvazione di una Costituzione, di cui l'Europa ha bisogno. Lo strumento principale della campagna fu la raccolta di firme attraverso il sito www.europeanreferendum.eu, e nelle strade e piazze di molte città a opera delle sezioni locali del movimento federalista.

Un secondo strumento essenziale fu il coinvolgimento di altri partner per la campagna referendaria, partendo dall'idea che un'organizzazione da sola difficilmente sarebbe riuscita a raccogliere un milione di firme in 27 Paesi. Ma, ritengono i Federalisti europei, anche la stessa natura della Costituzione europea imporrebbe che ci sia il maggior numero di associazioni civiche e gruppi di interesse a chiedere un voto popolare sulla Costituzione. Tutte le forze, che chiedono un ruolo più forte della UE a livello mondiale per affrontare problemi

13 Vedi il sito della campagna al: http:www.europeanreferendum.eu nonché *Berg/Carline/Kaufmann/ Leinen/Wallis (ed), op. cit., sul sito:* www.initiative4europe.info , *p.33-34*

di natura globale, dovrebbero essere interessate a un'Unione più efficace, che possa parlare a una sola voce. Questo vale sia per gli ambientalisti, che chiedono una politica più concreta per la salvaguardia del clima, sia per i gruppi di solidarietà con i Paesi del Medioriente. Quindi occorreva convincere tanti gruppi e ONG molto diversi fra loro sull'importanza di una UE più democratica, unita, più legittimata e più efficace, capace di perseguire anche i loro interessi specifici.
La campagna per questa ICE non fu solo complicata dalle diversità linguistiche, spiega la UEF,[14] ma anche dalla diversità dei linguaggi e concetti politici che regnano in ogni Paese membro. Il referendum, secondo la UE, doveva essere di natura consultiva, quindi non sostitutivo della ratificazione a opera dei rispettivi Parlamenti nazionali. In alcune tradizioni costituzionali, invece, il referendum consultivo sulla Costituzione non è previsto, bensì lo è il referendum deliberativo (facoltativo od obbligatorio). Far confluire le diverse tradizioni di approvazione delle Costituzioni e le sue modifiche in un'unica forma europea fu un compito arduo. Individuare e motivare dei partner potenziali fu difficile anche per altre ragioni, in particolare per la scelta della votazione referendaria consultiva e non deliberativa.

5.4 Esempio n. 4: Per l'obbligo di contrassegno dei prodotti OGM[15]

Stando alla normativa comunitaria vigente, i prodotti composti in tutto o in parte da organismi geneticamente modificati (OGM) e i prodotti alimentari ricavati da OGM sono soggetti all'obbligo di riportare sull'etichetta l'indicazione del contenuto. Tuttavia vi sono molte lacune in questa normativa sui prodotti contenenti OGM e sui mangimi OGM. Vari produttori di OGM non sono obbligati a dichiararlo, ad esempio per i prodotti come carne, latte e uova derivanti da animali foraggiati con mangime geneticamente modificato o trattato con altri prodotti basati su OGM. Più del 90% della soia e del granturco di produzione geneticamente modificata, importato nella UE, è destinato a uso foraggiero. In media quasi il 30% del mangime degli animali è composto da OGM, ogni anno circa 20 milioni di tonnellate di OGM entrano nella catena alimentare della UE senza che i consumatori lo vengano a sapere.

Greenpeace ha sempre inteso la partecipazione democratica diretta come uno strumento efficace per far valere gli interessi dei cittadini e dei consumatori. La società civile europea può esprimersi per chiedere precisi diritti, già contenuti nella Dichiarazione europea dei valori fondamentali e nel Trattato costitutivo. Pertanto Greenpeace decise di lanciare una prima ICE per il diritto all'informazione dei consumatori e per il diritto alla salute. Da tante inchieste emerge, argomentano gli ambientalisti, che i cittadini europei chiedono più informazione su ciò che comprano e mangiano specialmente quando si tratta di OGM. L'ICE sull'obbligo di

14 Ibidem, p. 34
15 Vedi il relativo comunicato Greenpeace al: http://www.greenpeace.org/international/press/releases/1-million-europeans-call-for-g nonché Berg/Carline/Kaufmann/Leinen/Wallis (ed), *op. cit.,* p.26-27

etichettatura trasparente fu intesa anche come un appello alla UE per impedire che una gran quantità di OGM potesse tranquillamente entrare sui mercati alimentari e finire nei nostri piatti mediante scappatoie dalla normativa europea. L'ICE perciò recava lo slogan: "Chiediamo l'obbligo di etichettatura dei prodotti animali basati su OGM in base al diritto dei cittadini all'informazione, diritto fondamentale di ogni cittadino della UE."

Per lo svolgimento della campagna di raccolta delle firme, Greenpeace poteva basarsi sulla rete di uffici nazionali e regionali presenti in quasi ogni Paese membro della UE. Queste unità sono piuttosto autonome nella realizzazione di campagne di Greenpeace lanciate a livello internazionale. Possono collaborare con chi vogliono e scegliersi liberamente gli sponsor. Questa rete europea ha contribuito sostanzialmente a portare in porto la raccolta delle firme, sostenuta da altre organizzazioni partner a Cipro, in Irlanda e nel Belgio, ma la maggior parte delle firme è stata direttamente raccolta dagli attivisti Greenpeace. È stato più facile, racconta Marco Contiero,[16] raccogliere firme nei centri medio-piccoli, alle fiere e ai festival durante eventi con non più di 10.000 partecipanti che nelle grandi città. Le firme vennero raccolte in 21 Paesi membri, ma prevalentemente in quei Paesi in cui Greenpeace dispone di sedi regionali ben organizzate e dotate d'un alto livello di sensibilità. Fra il maggio 2005 e il dicembre 2006, cioè in 19 mesi, fu raggiunto il traguardo di un milione di firme; il numero più alto, in proporzione alla popolazione, fu registrato in Austria (100.000 firme), seguita da Francia e Germania (400.000 firme ciascuna), poi l'Italia (100.000), la Grecia (40.000) e il Belgio (30.000). Sin dall'inizio la campagna puntava a raccogliere firme su carta, mentre le firme elettroniche potevano servire da supplemento, a causa della difficile verificabilità. Alla fine su 1.044.846 firme ufficialmente consegnate nel febbraio 2007 al Commissario UE per la salute, Kyprianou, 990.481 erano firme su carta. Il fatto che l'ICE – che in termini legali è stata in effetti una petizione di massa non essendoci ancora lo strumento giuridico e la normativa d'attuazione – sia stata sostenuta da più di un milione di cittadini, fu considerato molto qualificante dai Commissari UE per la salute e l'ambiente. Tuttora si attendono i risultati dei prossimi passi della Commissione in questa materia.

In breve, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è dimostrato il potenziale degli strumenti dell'iniziativa popolare. La democrazia diretta in Europa può integrare le istituzioni esistenti come forma aggiuntiva di legittimazione; il voto partitico dei cittadini viene svuotato da due fattori: da una parte la concordanza politica nei consessi sovranazionali della Commissione e del Consiglio, dall'altra l'assenza di veri e propri partiti transnazionali che propongano agli elettori un'agenda europea di questo tipo, ispirata dal loro orientamento ideologico.

16 ibidem, p. 26 e 27

Capitolo 6

LA NUOVA"INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI"

"Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini."

Trattato dell'Unione, art. 11 (3)

Il nuovo Trattato europeo approvato a Lisbona ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, per la prima volta nella storia della UE contiene uno strumento di partecipazione diretta dei cittadini alla politica comunitaria: l'Iniziativa popolare europea (ICE). Si tratta del primo regolamento in assoluto nella storia della democrazia che consente ai cittadini di Stati diversi e nazionalità diverse di promuovere insieme un'iniziativa legislativa transnazionale. Benché limitato nella sua portata politica, questo strumento apre nuove prospettive all'iniziativa politica dei cittadini e come forte stimolo per una società civile europea e per un'opinione pubblica più transnazionale. D'altra parte se le regole di applicazione del nuovo strumento partecipativo si rivelassero restrittive e inefficaci, le aspettative dei cittadini potranno essere deluse. Quindi, molto dipende da come la Commissione ne gestirà l'applicazione e da come saprà coinvolgere i cittadini europei, accogliendo centinaia di proposte del mondo associazionista europeo.

L'art.11 (4) del Trattato di Lisbona recita:

> *4. 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. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*.

A differenza della classica 'iniziativa popolare', applicata da 140 anni in Svizzera e da più di 100 anni in circa 25 States degli Stati Uniti, questo tipo d'iniziativa non porta a un voto popolare europeo, ma semplicemente a un atto legislativo della Commissione europea. Quindi ricorda piuttosto lo strumento italiano della "Proposta di legge di iniziativa popolare", che permette a 50.000 cittadini di presentare un disegno di legge al Parlamento senza acquisire il diritto a un successivo referendum in caso di respinta o di silenzio. La nuova ICE prevede che almeno un milione di cittadini, provenienti da vari Paesi membri, con la loro firma possono invitare la Commissione europea a elaborare una proposta di legge comunitaria, su cui dovranno confrontarsi i due organi legislativi della UE: il Consiglio e il PE. L'oggetto di un'ICE deve riferirsi a una materia politica di competenza comunitaria. Se questo strumento può funzionare non solo come petizione di massa (cioè i cittadini consegnano le firme e la

Commissione è libera di farne quello che vuole[17]), occorre chiarire bene le condizioni per lanciare l'iniziativa stessa e gli effetti che produce, cioè i doveri delle istituzioni europee che ricevono questa sollecitazione da parte dei cittadini sovrani.

6.1 Come si è arrivati all'ICE?

Nel caso dell'ICE, per la prima volta nella storia europea, cittadini e associazioni di vari Paesi membri della UE si sono ritrovati insieme per elaborare una proposta comune in base a un diritto referendario europeo. Nel 2002, con i lavori del Convenzione europea già iniziati, sotto la spinta di "Mehr Demokratie" emersero due proposte:

- La rivendicazione di un referendum europeo sulla nuova Costituzione, che l'Assemblea costituente stava elaborando;
- L'introduzione del referendum propositivo europeo e del referendum confermativo europeo per le modifiche da apportare alla nuova Costituzione europea.

I membri della Costituente inizialmente si espressero a favore di un referendum europeo contemporaneo in tutti i Paesi membri per approvare la bozza di Costituzione. Peraltro, sotto il profilo giuridico, sarebbero state possibili soltanto votazioni nazionali distinte.

17 È ciò che in Italia di regola capita alle proposte di legge di iniziativa popolare avanzate secondo l'art 71, comma 2 Costituzione. Vedi Thomas Benedikter, *Democrazia diretta – Più potere ai cittadini*, SONDA 2008, p. 201-204; nonché Alexa Vanzetta, Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005, Mehr Demokratie e.V., 2006, sul sito: http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-04-IV-Italy.pdf

Nel dicembre 2002 i collaboratori di "Mehr Demokratie" scrissero una bozza di articoli costituzionali sul referendum europeo e, nel corso di una cena di lavoro, in presenza dei coordinatori di Democracy international e dell'Initiative&Referendum Institute, riuscirono a convincere i parlamentari di quasi tutti i gruppi politici del PE. I membri della Costituente promisero d'impegnarsi subito a inserire i testi appropriati nelle bozze della Costituzione. Ma poco dopo la presidenza del Consiglio comunicò che il testo sulla democrazia diretta non poteva passare. Mehr Demokratie formulò subito un compromesso per assicurare ai cittadini europei il diritto di rivolgersi con un'iniziativa popolare alla Commissione europea. Dopo questo iniziale successo gli attivisti di Mehr Demokratie s'impegnarono a ottenere le firme di altri membri della Costituente europea. Abituati a raccogliere firme sulle piazze della Germania, stavolta lo fecero nel giro illustre dei cento membri intenti a scrivere la Costituzione europea. Si concentrarono sul referendum propositivo e sul referendum obbligatorio per le modifiche costituzionali. La continua pressione e i tentativi tenaci per avere incontri diretti si rivelarono alle fine vincenti. Il referendum europeo per l'approvazione della Costituzione fu accolto da molti, mentre pochissimi furono i favorevoli al referendum propositivo europeo. Il 4 aprile 2003 hanno firmato l'articolo sul referendum per l'approvazione della Costituzione 65 membri, mentre i firmatari del referendum propositivo furono soltanto 8. Una delusione per gli attivisti tedeschi della democrazia diretta, ma non demorsero.

Nelle discussioni del plenum della Costituente sulla "vita democratica dell'Unione", l'idea del referendum propositivo lentamente guadagnò terreno. Mentre la presidenza sotto Giscard d'Estaing tentennava, si registrò un crescente interesse fra i membri della Costituente. Alla fine furono 93 i firmatari della proposta di un referendum per l'approvazione e 43 le firme per il referendum propositivo. Il 5 e 6 giugno 2003 in una riunione plenaria la proposta venne accolta favorevolmente dalla maggioranza dei membri della Costituente, incluso il suo presidente Giscard d'Estaing. Mentre gli attivisti, stanchi e felici, tornavano in Germania, arrivò come una doccia fredda la notizia che la presidenza del Consiglio aveva appena respinto a grande maggioranza le proposte sulla democrazia diretta. Alla fine però l'articolo sul diritto di iniziativa fu recuperato e incluso nella versione finale decisa dalla Convenzione europea nel giugno 2003.

ARTICOLO I-47 - Principio della democrazia partecipativa

1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.

3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.

4. 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, 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 della Costituzione. La legge europea determina le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini, incluso il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire

Dopo la bocciatura nel 2005 del Trattato costituzionale dai referendum francese e olandese, ci vollero altri due anni per la rielaborazione del Trattato, approvato nel dicembre 2007 a Lisbona. L'ICE fu mantenuta in forma quasi identica. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la UE dovrebbe presentare una norma d'attuazione del nuovo diritto, affinché i cittadini possano avvalersene al più presto. Pertanto le organizzazioni civiche in tutta la UE sono chiamate a elaborare le loro proposte, per garantire regole di applicazione favorevoli alla partecipazione. Soltanto procedure di attuazione disegnate per le esigenze specifiche d'una democrazia transnazionale potranno consentire l'utilizzo effettivo di questo nuovo strumento democratico.

6.2 Cosa significa il diritto d'iniziativa legislativa nell'ordinamento giuridico europeo e nella prassi governativa?

Fino al 2009 l'unico organo europeo titolare del diritto d'iniziativa legislativa è stata la Commissione, elemento insolito per un sistema di governo democratico, giacché essa è l'organo esecutivo della UE. La Commissione è l'organo incaricato sia di elaborare le proposte di norme comunitarie per le politiche previste dai Trattati sia di applicarle.[18] Quindi la Commissione ha:

- Un diritto illimitato sulle proposte d'iniziativa legislativa per le aree ‚comunitarie', che saranno deliberate unicamente dal Consiglio. Pertanto, salvo mancata approvazione, tale norma e il suo contenuto dipendono essenzialmente dalla Commissione.
- Sulle questioni di politica estera e di sicurezza sia la Commissione sia gli Stati membri possono fare proposte d'iniziativa. Per contro la Commissione non ha diritto d'iniziativa in alcune aree della giustizia e della politica interna.

18 Vedi l'art. 289, TUE di Lisbona, che recita:
1. La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294.
2. Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale.
3. Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi.
4. Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti.

Inoltre sia il Consiglio sia il PE possono invitare la Commissione e gli Stati membri a fare delle proposte di normativa europea, se lo ritengono necessario. Quindi il diritto all'iniziativa della Commissione è giustamente considerato elemento decisivo per l'equilibrio istituzionale dell'UE, benché apparentemente in contrasto col postulato della divisione dei poteri. La Commissione può anche ritirare delle iniziative legislative prima che vengano approvate. La ragione di tale diritto deriva dalla complessità delle trattative in cui la Commissione deve cercare di far approvare le sue proposte.

Quindi, stando all'art. 11 (4) del TUE di Lisbona, un'ICE può rivolgersi solo alla Commissione europea (non al PE) per richiedere un atto normativo nell'ambito delle sue attribuzioni. La Commissione dovrà presentare una proposta appropriata come atto giuridico dell'Unione in attuazione della volontà dei cittadini richiedenti oppure potrà rifiutare la proposta in forma motivata. Nel caso in cui un'ICE riguardasse l'area della Politica comune e di Difesa (PESC), la Commissione non può respingere la proposta: se l'ICE nel merito riguarda un'area in cui la Commissione non ha il diritto di iniziativa legislativa, la Commissione deve passare questa proposta al Consiglio senza raccomandazione formale. In tal caso spetta al Consiglio prendere posizione formale.

La Commissione deve rispondere a un'ICE entro sei mesi e bisognerà porre un termine perentorio anche per l'obbligo di risposta degli altri organi comunitari chiamati in causa da questa procedura, cioè del Parlamento e del Consiglio. Tutta la procedura potrebbe concludersi entro un anno. La Commissione dovrebbe rispondere in uno dei modi seguenti.

- Iniziativa legislativa respinta: la Commissione deve comunque motivare il perché non può o non desidera avanzare una proposta di legge.
- Iniziativa non sostenuta: la Commissione non accoglie l'ICE, motivando il suo parere negativo; ciò nonostante permette che l'ICE possa continuare il processo legislativo, lasciando la decisione finale agli organi legislativi.
- Controproposta: la Commissione può elaborare una sua proposta in alternativa all'ICE, lasciando la decisione agli organi legislativi e raccomandando l'approvazione della propria proposta.
- Approvazione dell'ICE: La Commissione accoglie l'iniziativa e raccomanda la sua approvazione definitiva agli organi legislativi.

Qual'è il ruolo del Parlamento e del Consiglio nella procedura dell'ICE? Come unico organo direttamente eletto il PE è il punto di riferimento ideale per un'iniziativa popolare proveniente dagli elettori. Quindi in fondo andava consentita un'ICE rivolta anche al PE e non solo alla Commissione. Un'ICE in ogni caso dovrebbe essere discussa in una riunione speciale del PE, dando ai promotori dell'ICE il diritto di presentare la loro iniziativa, insieme alle eventuali controproposte della Commissione e del Consiglio. Poi si applicherebbero le normali procedure legislative, secondo le regole previste per la divisione dei poteri fra PE e Consiglio. La Commissione dovrà tenere informati i promotori dell'andamento dell'ICE.

6.3 L‘ICE fra petizione di massa e iniziativa popolare europea

In generale lo strumento dell‘iniziativa popolare rischia di essere inefficace se non è legato al diritto di svolgimento di una votazione referendaria sul quesito proposto. Chi altro potrebbe testimoniare meglio tale situazione se non dozzine di promotori italiani di proposte di legge di iniziativa popolare, che sono rimaste nei cassetti del Parlamento a Roma. Senza la spada di Damocle di un referendum un tale strumento rischia di trasformarsi in una mera petizione di massa. Dall‘altra parte, evidentemente nel 2007 fra gli attuali leader della UE i tempi non erano ancora maturi per far passare un‘iniziativa popolare europea abbinata a un referendum europeo,[19] e nemmeno un’iniziativa legislativa indirizzata a tutti gli organi legislativi europei. L’ICE cerca una via di mezzo, istituendo una garanzia affinché la proposta popolare non dipenda esclusivamente dalla buona volontà della Commissione. Benché lasciata libera nel merito, la Commissione viene obbligata a elaborare una sua proposta di legge entro un dato termine, che di seguito va passata agli organi legislativi della UE.

L’ICE attribuisce a un milione di cittadini UE la facoltà di avviare una procedura legislativa per una norma comunitaria su un determinato oggetto, ma non prevede in nessun caso una votazione referendaria europea. A questo riguardo l’ICE si configura piuttosto come un’iniziativa popolare di tipo A (iniziativa da agenda), che ricalca il modello austriaco del “Volksbegehren”. Non corrisponde né al modello italiano della proposta di legge di iniziativa popolare (art. 71, comma 2, Cost.) né al referendum propositivo regionale, istituito nella Regione Val d’Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano.

L’applicazione di questo diritto nei vari Paesi si distingue sotto molti aspetti: il diritto al referendum, il numero minimo di firme richieste, i periodi utili e il modo di raccolta delle firme, il catalogo di materie escluse, ecc. Il numero di firme richieste per le iniziative popolari nazionali va dallo 0,08% (Italia) fino al 10% in Lettonia. Naturalmente le soglie di firme richieste sono più alte quando a un ICE è legato il diritto alla votazione, mentre è basso, come in Italia, quando non c’è nessun diritto di votazione. Un altro esempio di regolamento poco favorevole ai cittadini interessati a partecipare è quello del Land Baviera: per lanciare un’iniziativa popolare i promotori devono raccogliere un numero di firme niente di meno pari al 10% dell’elettorato (circa 900.000 elettori) entro soli 14 giorni, non con una raccolta libera, secondo il metodo svizzero, ma con l’obbligo di recarsi negli appositi uffici comunali. In Italia, per contro, lo strumento è spesso utilizzato, ma inutilmente, come un’arma monca, un diritto mortificato dall’assenza di effettiva pressione dal basso sui rappresentanti. L’esistenza del

19 Ci sono due tipi di iniziativa popolare: a) le iniziative popolari senza diritto dei promotori e firmatari di conseguire una votazione referendaria (iniziativa agenda); b) l’iniziativa popolare in senso stretto, con cui un numero minimo di cittadini può lanciare una propria proposta di legge, che nel caso di non accoglienza da parte dell’organo rappresentativo, passa al voto referendario. 12 Paesi membri dispongono di questo strumento a livello nazionale. Nel 2006 un diritto referendario di questo tipo è stato introdotto anche in Olanda.

quorum fa sì che dal 1997 a oggi tutti i referendum abrogativi nazionali siano falliti.

La norma europea sull'ICE prevede che almeno un milione di cittadini europei (attualmente lo 0,20% degli abitanti della UE) la sostengano con la loro firma, che devono provenire da "un numero significativo di Paesi membri". In Italia per uno strumento simile – la proposta di legge di iniziativa popolare – è richiesto solo lo 0,08% della popolazione residente (50.000). Il requisito di presentare firme da più Paesi membri è legittimo per garantire che si tratti effettivamente di un'iniziativa transnazionale.

Quali dovranno essere i requisiti speciali per strumenti referendari a livello transnazionale? Partendo dalle esperienze a livello nazionale, le iniziative popolari in genere richiedono un impegno intenso dei suoi promotori per raccogliere le firme, che può protrarsi per molti mesi. Le procedure nazionali non potranno essere solo copiate e applicate a livello comunitario, ma occorre sviluppare un metodo "europeo transnazionale", tenendo conto delle caratteristiche europee - grandi distanze geografiche fra i cittadini, 23 lingue ufficiali, assenza di un'opinione pubblica comune e altre barriere pratico-organizzative - per sviluppare una democrazia diretta transnazionale.

Oltre a questi due requisiti, cioè un milione di firme e provenienti da almeno cinque Paesi, altri requisiti necessariamente dovranno essere delineati per favorire la partecipazione dei cittadini: il periodo di raccolta sufficientemente lungo, la forma di raccolta possibilmente libera, l'inclusione di tutte le materie di competenza comunitaria. Inoltre, il regolamento di applicazione dell'ICE dovrà prevedere una forma di rimborso spese per i cittadini impegnati nella raccolta delle firme, per non svantaggiare associazioni più piccole e più povere. Solo un rimborso finanziario appropriato al grande sforzo della raccolta di firme potrà garantire un accesso equo a tutti gli interessati. Possibili linee guida per l'applicazione di questo strumento sono stati sviluppati da Mehr Demokratie.

Esempio di opuscolo di informazione ufficiale che viene recapitato ad ogni elettore del canton Ticino prima di ogni votazione referendaria (vedi www.ti.ch/diritti_politici)

Capitolo 7

COME APPLICARE IL NUOVO STRUMENTO EUROPEO DI PARTECIPAZIONE POLITICA?

La Commissione sembra essere orientata a rendere applicabile l'ICE al più presto possibile. Si è resa conto che la UE ha bisogno di una maggiore apertura alla società civile, allo sviluppo di un'opinione pubblica transnazionale, al contatto diretto con i cittadini, apertura che dovrebbe promuovere l'identificazione dei cittadini con la UE. Grandi aspettative, quindi, che possono realizzarsi solo con regole di applicazione razionali e idonee a stimolare l'iniziativa e l'impegno politico dei cittadini. Attualmente l'ICE non è una petizione né la prima fase di un referendum propositivo europeo. L'ICE è semplicemente un invito formale, basato su un testo firmato da almeno un milione di cittadini, rivolto alla Commissione per avviare un'iniziativa legislativa europea. [20]

La Commissione nel suo "Libro verde sul diritto d'iniziativa dei cittadini europei"[21], pubblicato nel novembre 2009, ha elencato le linee guida per l'attuazione di questo nuovo strumento partecipativo, avviando un giro di consultazioni con la società civile organizzata e le istituzioni pubbliche degli Stati membri. L'ambizione della Commissione è di far adottare il regolamento dell'iniziativa popolare entro il 2010, confidando che il PE e il Consiglio condivideranno tale

20 Vedi le risposte di Michael Efler di Mehr Demokratie e.V. sulle domande sollevate dalla Commissione europea, *Response by Mehr Demokratie e.V. on the EU Commission's Green Book on the European Citizens' Initiative*, sul sito www.mehr-demokratie.de

21 Vedi il sito: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_it.pdf

obiettivo. La consultazione si è conclusa nel febbraio 2010 con l'ascolto delle organizzazioni interessate e raccogliendo una valanga di proposte e di forti prese di posizione. Mentre le caratteristiche generali dell'ICE sono sanciti dal TUE di Lisbona, le modalità pratiche relative a questo nuovo istituto sollevano problemi giuridici, amministrativi e di ordine pratico. Sono esattamente dieci gli aspetti concreti che la Commissione intende regolamentare.

Le associazioni promotrici (p.es. Democracy international[22]), rispondendo al libro verde della Commissione, si sono pronunciate sulle caratteristiche generali e sulle regole specifiche che l'ICE dovrebbe presentare, in primo luogo su:

- soglie percentuali di firme decisamente più basse rispetto a quelle vigenti per chiedere votazioni referendarie nazionali;
- la possibilità di firme per via elettronica;
- obbligo di assistenza da parte della Commissione per informare i promotori di un'ICE sia sul quesito specifico da loro proposto sia sulla procedura. Quindi consulenza giuridica, traduzioni e un parziale rimborso delle spese;
- ammissione dei quesiti ICE che puntano a modifiche del Trattato UE;
- regolazione non solo dei requisiti formali per avviare un'ICE, ma anche di ogni passaggio successivo alla presentazione della domanda (audizione dei promotori, ricorso gerarchico in caso che l'iniziativa sia respinta o non ammessa).

Di seguito si riportano sinteticamente le proposte della Commissione (libro verde) e del PE (raccomandazione del 7 maggio 2009) e le relative controproposte di Democracy international, il cui confronto fa emergere quali saranno i maggiori punti di frizione riguardo alla stesura finale della norma europea per l'attuazione dell'ICE.

7.1 Numero minimo di Paesi da cui devono provenire le firme

Quale deve essere il numero minimo di Paesi membri in cui occorrerà raccogliere firme? Il fatto che i firmatari di un'ICE debbano provenire da un "numero significativo di Stati membri" è volto a garantire che essa risulti sufficientemente rappresentativa di un interesse dell'Unione e non solo di pochissimi Paesi. La Commissione vorrebbe trovare il giusto equilibrio fra la rappresentatività dell'ICE e l'accessibilità dello strumento per un ampio giro di forze sociali. Il PE, come soglia sul numero di Stati che presentano firme per un'ICE, propone un quarto degli Stati membri, mentre la Commissione è propensa a chiedere un terzo degli Stati membri, cioè attualmente 9. Al di fuori della UE la soglia fissata dalla Svizzera sul numero di Cantoni necessario per un referendum confermativo è di circa un terzo.

Il Parlamento europeo ricorda che la soglia di un quarto dei Paesi membri vale per il diritto di promuovere iniziative relative alla collaborazione giudiziaria e della polizia. Giacché l'ICE è

22 Vedi la presentazione in appendice nonché www.democracy-international.org

solo un diritto d'iniziativa indiretta senza l'obbligo di arrivare a un referendum, il numero di Paesi membri, da cui devono provenire le firme, dovrebbe comprendere meno di un quarto, cioè un quinto o un sesto.

Secondo Democracy international un terzo degli Stati membri è eccessivo. La società civile europea si trova ancora in una fase embrionale e sono poche le organizzazioni dotate di una vasta rete europea di sedi nazionali e locali. Un numero di Paesi troppo alto consentirebbe di avviare un'ICE solo alle grandi organizzazioni, forti di risorse e con un'ampia base di iscritti. Ma questo strumento deve essere accessibile a tutti i cittadini, non solo alle grandi organizzazioni, già confederate a livello europeo.

7.2 Numero minimo di firme per Stato membro

La Commissione reputa che tra il milione di firmatari di un'ICE debba provenire un minimo significativo di cittadini firmatari da ciascun Stato coinvolto, secondo la soglia minima di Stati di cui sopra, per garantire che abbia carattere effettivamente europeo. "Sarebbe contrario allo spirito del Trattato se un'iniziativa potesse essere presentata da un gruppo consistente di cittadini di un unico Stato membro e un numero meramente simbolico di cittadini provenienti da altri Stati membri". Come soglia percentuale ragionevole la Commissione considera la stessa soglia applicata per il numero totale di firme richieste: un milione sui 500 milioni di abitanti della UE significa lo 0,2% della popolazione di ciascun Stato membro in cui vengono raccolte le firme. Se l'Italia fosse tra i Paesi in cui si raccolgono le firme, si tratterebbe di trovare circa 120.000 persone disposte a firmare l'ICE. La Commissione ricorda al riguardo che nella maggior parte degli Stati membri la percentuale di cittadini richiesta per sostenere un'iniziativa popolare è nettamente superiore allo 0,2%, arrivando fino a un incredibile 10% della Lituania. Si dimentica però che in quei casi l'iniziativa popolare include il diritto al referendum, mentre l'ICE non è altro che un' "iniziativa da agenda", che non dà luogo all'obbligo di conformarsi alla richiesta dei cittadini o di indire un referendum europeo.

La soglia dello 0,2% di firmatari sul totale della popolazione di ogni Stato membro è appropriato? Rispetto alla situazione italiana una tale soglia sarebbe eccessiva, poiché in Italia bastano 50.000 firme per presentare una proposta di legge di iniziativa popolare (= 0,08% della popolazione italiana). Democracy international raccomanda quindi una soglia massima dello 0,05% di firme per Stato membro, per garantire la rappresentatività. Questa è ulteriormente garantita dal numero minimo di Paesi membri che devono aderire all'ICE per la raccolta delle firme.

7.3 Età minima per sostenere una ICE

La Commissione articola due possibilità. Da una parte si potrebbe partire dalla prassi

generale degli Stati membri, cioè consentire la firma di un'ICE a tutti i cittadini aventi diritto al voto. L'alternativa sarebbe quella di fissare nel regolamento europeo stesso l'età minima per aderire a un'ICE (16 o 18 anni). Se l'età minima fosse fissata a 18 anni, ci si allineerebbe con l'età del voto prevista da tutti gli Stati membri, salvo l'Austria (16 anni). Quale dovrebbe essere l'età minima di partecipazione del cittadino per firmare un'ICE? Secondo Democracy international l'età minima deve essere uguale a quella prevista per il diritto al voto europeo.

7.4 Forma e formulazione

La Commissione destinataria delle future ICE deve essere in grado di individuarne chiaramente l'oggetto e la finalità. In generale nei regolamenti dei diritti referendari per le iniziative popolari sono previsti due tipi di forma: un progetto di atto giuridico in articoli (disegno di legge) o un testo breve recante l'intento generale dei promotori. Mentre il primo da parte della Commissione viene ritenuto inutilmente restrittivo e gravoso, nella seconda opzione occorre evitare che sia un testo poco chiaro che renderebbe difficile alla Commissione fornire una risposta precisa e motivata. È sufficiente per un'ICE che siano indicati solamente l'oggetto del quesito e gli obiettivi della proposta? I promotori, afferma Democracy international, devono avere la scelta fra una proposta pienamente formulata e una proposta generica dell'oggetto e dell'obiettivo dell'ICE, da formalizzare da parte della Commissione.

7.5 Requisiti per la raccolta, autenticazione e verifica delle firme

L'ICE è il primo strumento partecipativo diretto dei cittadini nei confronti della UE, ma la UE non è ancora attrezzata per controllare la validità delle firme e per verificare che il firmatario abbia di fatto i requisiti per sostenere un'ICE. Necessariamente quindi, sostiene la Commissione, spetterà agli Stati membri verificare e certificare l'esito dell'operazione di raccolta firme nel proprio Paese. Questa soluzione comporterebbe però eccessive differenze nel modo di raccolta e verifica delle firme e automaticamente in alcuni Stati membri i cittadini riuscirebbero a far sentire più facilmente la propria voce che in altri.
La soluzione opposta sarebbe quella di armonizzare rigorosamente i requisiti procedurali in tutta l'Unione con un regolamento UE, unico modo per garantire condizioni identiche per tutti i cittadini interessati a firmare un'ICE.
Una via di mezzo più razionale, sostiene la Commissione nel suo libro verde, "potrebbe consistere nello stabilire una serie di disposizioni fondamentali a livello UE, comprendente da un lato alcuni requisiti minimi per la verifica e l'autenticazione delle firme, dall'altro l'obbligo per gli Stati membri di agevolare il processo di raccolta e di eliminare condizioni eccessivamente restrittive. Con tale approccio si può salvaguardare il carattere europeo del diritto d'iniziativa europea e promuovere la raccolta simultanea in vari Stati a condizioni quasi pari".

L'Italia, in confronto agli altri Paesi, applica regole molto restrittive sui requisiti di verifica e autenticazione delle firme per un referendum (firma su carta vidimata, autenticata sul posto da pubblico ufficiale). Tali regole per la maggior parte degli Stati membri sarebbero inaccettabili e rischierebbero di mortificare lo strumento. Comunque occorre definire:

- in quali luoghi le firme possono essere raccolte;
- in che modo devono essere verificate, soprattutto nel caso della raccolta per via elettronica;
- se la verifica deve essere effettuata da parte degli uffici dello Stato di appartenenza o di residenza.

Democracy international chiede la raccolta di firme libera, vale a dire negli spazi pubblici, fra gli amici, in occasione di manifestazioni, tramite posta; forma di raccolta che in Italia ancora non esiste. Ogni firma sarà valida se è leggibile e se vi è la possibilità di accertare l'identità del firmatario. Senza la firma la sottoscrizione non è valida.

Sono richieste procedure specifiche per garantire a ogni cittadino comunitario il diritto di firmare un'ICE, a prescindere dalla sua residenza attuale? No, allo stato attuale. Democracy international ritiene che ogni cittadino deve poter firmare ovunque si trovi nel territorio della UE. Spetta ai promotori d'inviare le firme alle competenti autorità per la verifica dell'identità del firmatario.

Occorre consentire anche la firma elettronica per un'ICE? I cittadini UE devono avere il diritto di mettere la loro firma in forma elettronica, afferma Democracy international. Le grandi distanze all'interno della UE rendono difficile ogni campagna di raccolta di firme. La società civile e l'associazionismo in vari Paesi non è ancora così evoluta da consentire una rapida raccolta di firme. Con la firma elettronica si risparmiano tempi, energia e costi. Al momento della firma elettronica andrebbero aggiunti i dati personali. La registrazione e la verifica delle firme da parte della UE deve avvenire in maniera trasparente e sicura, senza eccessiva burocrazia. Prima di avviare questa verifica il firmatario deve confermare un link inviato via e-mail. Per i dettagli di questa procedura la Commissione può far tesoro delle esperienze già raccolte con la firma elettronica in alcuni Paesi membri della UE, in Svizzera, in Venezuela e negli USA.

7.6 Termine per la raccolta delle firme

Di regola i Paesi che già riconoscono il diritto all'iniziativa popolare prevedono un termine di raccolta firme che va da 1 a 6 mesi. La Svizzera invece ai suoi cittadini consente 18 mesi di tempo per firmare un'iniziativa popolare federale. Un termine, sostiene la Commissione, deve essere ragionevolmente lungo per consentire lo svolgimento di una campagna che tenga conto della maggiore complessità che comporta un'iniziativa europea. D'altra parte non può essere troppo lungo, per evitare che un quesito perda di rilevanza oppure che il

contesto giuridico venga modificato.

A *Democracy international* sembra troppo poco un anno, come è invece proposto dalla Commissione. Occorre prevedere 18 mesi tra la presentazione della domanda e la chiusura della raccolta delle firme. Così ai promotori sarebbe dato abbastanza tempo per coordinarsi e organizzare una raccolta transeuropea. Tale periodo sarebbe legittimo anche per ovviare la possibile perdita di attualità di un'ICE.

7.7 Registrazione delle iniziative proposte

La Commissione ritiene che per stabilire l'avvio del conto alla rovescia del termine di raccolta e per consentire la trasparenza dell'ICE in corso, si dovrebbe "richiedere una forma di registrazione dell'iniziativa proposta prima che inizi la raccolta delle firme" (libro verde). Questa registrazione potrebbe essere effettuata dagli organizzatori dell'iniziativa su un apposito sito Internet messo a disposizione dalla Commissione. Questi dovrebbero caricare sul sito tutte le informazioni pertinenti (titolo, oggetto, obiettivi, contesto, ecc. dell'iniziativa proposta), mettendole in tal modo a disposizione del pubblico. Il sistema fornirebbe all'organizzatore la conferma della registrazione, la data e un numero di registrazione, sulla cui base potrà essere avviata la campagna di raccolta delle firme.
La registrazione di un'ICE, precisa la Commissione, non dovrà essere ritenuta dai suoi promotori come dichiarazione definitiva di ammissibilità. Ciò dall'altra parte può scoraggiare molti cittadini e ipotetici promotori di un'ICE, i quali non vogliono correre il rischio di raccogliere un milione di firme per un quesito non ammissibile. Comunque, afferma la Commissione, la proposta contenuta in un'ICE deve rientrare nell'ambito delle attribuzioni della stessa Commissione, che sono sufficientemente chiare e note. La valutazione dell'ammissibilità verrebbe pertanto lasciata ai promotori.

La posizione di Democracy international è invece diversa. Una procedura ICE dovrà essere preannunciata da parte dei promotori, e nel contempo questi devono avere il diritto all'assistenza giuridica sull'ammissibilità dell'iniziativa. Le competenze comunitarie non sono di facile comprensione, per cui i promotori già nella prima fase di un'ICE dovranno essere informati in via ufficiale. Ciò evita anche costi e ricorsi legali. La presentazione di un'ICE dovrà poter essere effettuata attraverso un apposito sito elettronico della Commissione UE. Questo sito però non deve essere l'unica via offerta ai cittadini interessati, i quali in alternativa devono poter presentare un'ICE anche per iscritto oppure rivolgersi a un ufficio UE del proprio Stato o Regione. Comunque un server ufficiale e indipendente da ogni organizzazione di categoria o d'interesse, che offra un forum di dibattito alle persone in ogni parte d'Europa, appare più che necessario.

7.8 Requisiti cui devono soddisfare gli organizzatori

Lo svolgimento di una campagna ICE richiede il sostegno tecnico e finanziario delle organizzazioni promotrici. La Commissione ritiene che per garantire la piena trasparenza e un controllo democratico, gli organizzatori delle iniziative dovrebbero essere tenuti a fornire alcune informazioni essenziali, soprattutto sulle organizzazioni promotrici e le modalità di finanziamento presenti e future. Oltre a essere nell'interesse dei cittadini intenzionati a dare il proprio sostegno, questa impostazione sarebbe conforme all'iniziativa europea per la trasparenza promossa dalla Commissione" (libro verde).
Perciò le organizzazioni promotrici sarebbero obbligate a rendere pubbliche tutte le informazioni pertinenti sui finanziamenti e gli aiuti ricevuti nel corso della campagna. Per il possibile rimborso spese, la Commissione mette subito in guardia che non sarà previsto alcun finanziamento pubblico specifico per le iniziative dei cittadini; questo a tutela dell' "indipendenza e del carattere popolare dell'iniziativa."
Democracy international si dichiara d'accordo con il dovere dei promotori di un'ICE di dichiarare tutti i principali sponsor e le fonti di finanziamento, nonché il bilancio totale delle entrate e delle spese. Questo giova alla trasparenza e serietà dei promotori e alla credibilità dell'iniziativa stessa, ma tale requisito non deve comportare un eccesso di regolamentazione. Occorrerà invece riflettere su una forma di rimborso di una parte delle spese sostenute dai promotori a carico della UE. Una tale possibilità rende i promotori più indipendenti sotto il profilo finanziario e questo diritto potrebbe scattare soltanto dopo il raggiungimento di un dato numero di firme, ad evitare ogni abuso. I promotori, infine, devono poter avvalersi dei servizi di traduzione della UE per consentire la traduzione del testo dell'ICE in ogni lingua ufficiale della UE. Tutto ciò in ottemperanza al testo del Trattato UE di Lisbona che all'art. 11 (1), afferma: "Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione."

7.9 Esame dell'ICE da parte della Commissione

Alla conclusione della raccolta e verifica del milione di firme, i promotori di un'ICE possono formalmente consegnarla alla Commissione. "Il TUE di Lisbona non fissa un termine", si afferma nel libro verde, "entro cui la Commissione è chiamata a occuparsi di un'iniziativa dei cittadini, una volta che questa sia stata regolarmente presentata. Ciò potrebbe essere dovuto, in parte, al fatto che un'iniziativa può vertere su temi complessi e in tal caso la Commissione avrebbe bisogno di tempo per vagliarla attentamente prima di decidere quale azione intenda avviare; in alcuni casi potrebbe risultare necessaria un'analisi dei meriti e dei limiti di un'iniziativa politica proposta. Si noti che non è previsto alcun termine specifico neppure per l'esame delle petizioni da parte del Parlamento europeo". La Commissione riconosce comunque che sia posto un termine per garantire ai promotori di un'ICE d'ottenere

una risposta entro un tempo ragionevole, ad esempio non superiore a sei mesi. Tale lasso di tempo è sufficiente anche alla Commissione per esaminare a fondo un'iniziativa. Durante questo periodo la Commissione valuterebbe tanto l'ammissibilità di un'iniziativa (ossia se la richiesta rientra nell'ambito delle sue attribuzioni), quanto se la questione di fondo richiede ulteriori azioni da parte sua.

La Commissione dovrà rispettare un termine tassativo di scadenza per trattare un'ICE? A questo punto occorre chiarire il ruolo che compete alla Commissione dopo la presentazione di un'ICE. Innanzitutto deve verificare se i requisiti formali di un'ICE (numero minimo di firme, numero minimo di Stati, ecc.) siano stati rispettati. Inoltre un'iniziativa presentata deve essere esaminata in merito alla sua riferibilità, alle competenze e all'ammissibilità. Se un'ICE fosse respinta o dichiarata non ammissibile, i promotori devono avere il diritto di ricorrere davanti alla Corte di Giustizia. Questa deve consentire anche l'ammissibilità parziale di un'ICE. Inoltre l'ICE accolta e ritenuta formalmente idonea deve essere pubblicata sul Bollettino ufficiale della UE e sulle rispettive Gazzette ufficiali dei Paesi membri.
Secondo Democracy international le ICE, giudicate ammissibili e formalmente corrette, devono essere esaminate dalla Commissione entro la scadenza di sei mesi. La Commissione deve decidere a livello politico se intende fare propria la proposta ICE o solo in parte oppure se la respinge in toto. Quest'ultima decisione dev'essere motivata. Accogliere in toto o in parte un'ICE significa che la Commissione deve formulare la relativa proposta di legge comunitaria e deve avviare la procedura legislativa prevista dal Trattato europeo vigente.

7.10 Iniziative riguardanti il medesimo argomento

Come ad altri livelli di governo, anche nella UE può capitare il caso di più ICE relative allo stesso tema, eventualmente di intento opposto. Il rischio di doppioni può essere evitato con la trasparenza offerta dal sistema di registrazione. Dall'altra parte l'ICE è sempre solo un'iniziativa da agenda, quindi non c'è la possibilità di promuovere votazioni su proposte opposte. Il secondo tipo di rischio, che una proposta venga presentata più volte e quindi verrebbe compromessa la reputazione dell'ICE quale serio strumento di espressione democratica, potrà essere escluso con altri provvedimenti. Ad esempio un'ICE respinta non potrebbe essere ripresentata prima che sia trascorso un certo periodo di tempo. Ma è sicuramente realistico assumere, si afferma nel libro verde della Commissione, che le risorse operative e finanziarie necessarie per lanciare un'iniziativa popolare nell'intera Unione Europea finiscano col limitare ripetizioni e doppioni.

Occorre contemplare una clausola per prevenire la continua ripresentazione di iniziative sullo stesso oggetto o quesito? Democracy international non ritiene necessaria tale clausola, poiché la soglia di un milione di firme è sufficientemente alta per scoraggiare sforzi di questo tipo.

Un aspetto particolarmente importante riguarda la sfera di applicabilità dell'ICE, stando all'art. 11 (4) di Lisbona. È consentita solo per richiedere atti normativi secondari della Commissione UE oppure può servire per proporre anche emendamenti al vigente Trattato UE? Secondo Democracy international escludere le ICE per modifiche al Trattato significa un'enorme restrizione di questo strumento di democrazia diretta. Il Trattato europeo, a differenza delle Costituzioni nazionali, contiene molte più norme politiche; quindi i cittadini devono poter riferirsi anche a queste norme. Il TUE di Lisbona permette sia alla Commissione sia al Parlamento europeo di presentare proposte di modifiche al Trattato. Perché dovrebbe restare precluso a un milione di cittadini invitare la Commissione ad avanzare una proposta di modifica del Trattato?

In vari Paesi europei negli ultimi 20 anni si è registrato un aumento dell'utilizzo degli strumenti referendari a tutti i livelli governativi. Si tratta di uno sviluppo che va inserito nel trend generale verso una più ampia e regolare partecipazione dei cittadini alla politica, che rafforza la democrazia rappresentativa rendendola più interattiva, più responsabile e più vicina ai cittadini. Democracy international, assieme a dozzine di altre organizzazioni internazionali e forze sociali di vari Paesi, si batte a Bruxelles per un'applicazione di questo nuovo strumento che favorisce e agevola la partecipazione. Tale norma di attuazione potrà passare al Consiglio e al Parlamento soltanto se sarà sostenuta fortemente in tutti i Paesi membri sia dalla società civile sia dai partiti politici. A tale scopo sono state elaborate le seguenti "dieci regole fondamentali per una legge di attuazione dell'ICE favorevole alla partecipazione dei cittadini", che tutti sono invitati a sostenere.

7.11 La proposta di regolamentazione della Commissione

Il 30 marzo 2010 la Commissione ha ufficialmente presentato la sua proposta di regolamentazione dell'ICE, lasciando le organizzazioni interessate, prima di tutto *Democracy International*, molto insoddisfatti.[23] Secondo il coordinatore della *ECI Campaign*, Carsten Berg, tali regole eccessivamente restrittive rischiano di rendere inutilizzabile il nuovo diritto partecipativo. Nonostante qualche elemento positivo, presente nella proposta di regolamento della Commissione grazie all'ampia audizione dei gruppi interessati, vari provvedimenti andrebbero modificati per consentire l'effettiva applicazione dello strumento dell'ICE.

Le perplessità maggiori scaturiscono dalla definizione restrittiva degli argomenti ammissibili all'ICE e dagli effetti legali ancora poco chiari di un'ICE regolarmente conclusa e consegnata alla Commissione. Il fatto che un'ICE potrà riferirsi solo all'applicazione dei Trattati in vigore escluderà la possibilità di lanciare ICE volte a modificare il Trattato stesso. Per esempio, la „one-seat-initiative" (proposta di unificare le sedi dell'UE) non sarebbe ammissibile. Dato

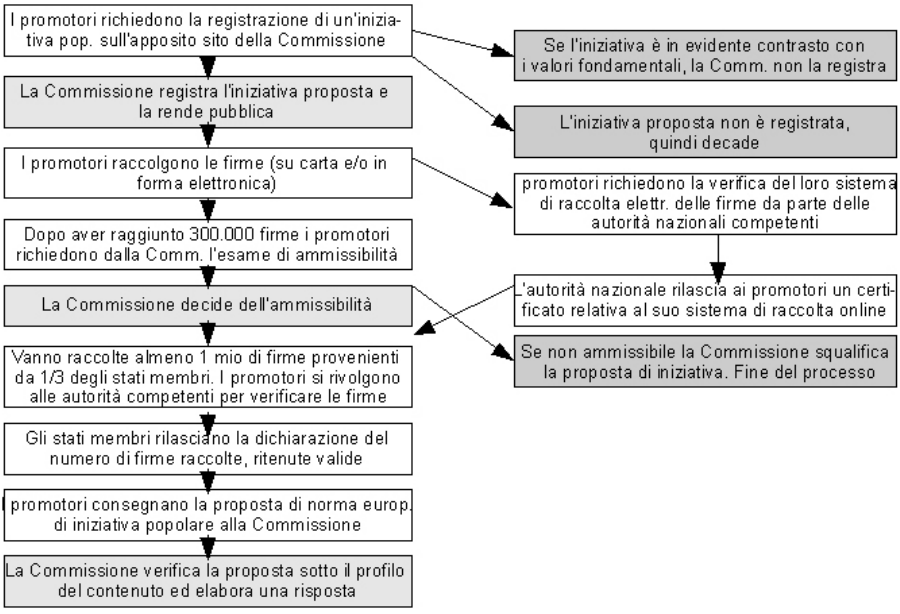
23 Vedi comunicato stampa di DI/ECI Campaign, che raggruppa 120 singole ONG, del 31-3-2010, su: http://www.citizens-initiative.eu/

che alla Commissione è data la facoltà di proporre emendamenti ai Trattati, anche un milione di cittadini dovrebbero avere lo stesso diritto.

La Commissione non chiarisce cosa succederà ad una proposta di ICE una volta da essa recepita secondo le modalità richieste. Secondo la *ECI Campaign* ogni ICE, formalmente consegnata, andrebbe riconosciuta nell'ambito di un'audizione ufficiale pubblica, in cui la Commissione dovrebbe illustrare la sua risposta ed i suoi intenti. Come nel caso delle iniziative legislative provenienti dal PE, la Commissione, entro una scadenza tassativa, dovrebbe presentare una sua proposta di norma europea. Gli attivisti della democrazia diretta a livello europeo si sono mostrati delusi, inoltre, del rifiuto della Commissione di qualsiasi tipo di appoggio tecnico-finanziario per i promotori di un'ICE. Quindi non ci sarà né l'assistenza legale, né un servizio traduzioni, né un rimborso delle spese legate ad un'ICE. Gli enormi costi richiesti per lanciare un'ICE potrebbero scoraggiare tante organizzazioni più piccole dallo sforzo di avviare un'ICE.

Infine anche due requisiti relativi alla raccolta delle firme non accontentano *Democracy International*. Da una parte sarebbe troppo alto il numero di firme richieste per ottenere il diritto ad un primo esame di ammissibilità di un'ICE da parte della Commissione, cioè 300.000 firme. La *ECI Campaign* aveva proposto 50.000 per far scattare questo diritto. Dall'altra parte il periodo di raccolta - 12 mesi per la raccolta di un milione di firme in almeno 9 paesi - sarebbe insufficiente. DI aveva richiesto 24 mesi. È comunque applaudita la disponibilità della Commissione di accettare firme sia su carta sia elettroniche. Nei prossimi mesi spetterà al PE e al Consiglio europeo discutere e decidere la materia.

Grafico 1 - L'Iniziativa dei cittadini europei (secondo la Commissione UE)



7.12 Dieci regole fondamentali per una legge favorevole all'attuazione della ICE[24]

Il Trattato di Lisbona ha aperto la possibilità per i cittadini della UE di sottoporre alla Commissione una proposta di legge europea. Tale iniziativa, definita Iniziativa dei cittadini europei (ICE), deve essere firmata da almeno un milione di cittadini. Partendo dalla formulazione molto generale dell'art. 11 (4) del Trattato di Lisbona, la Commissione europea – sentiti il Parlamento europeo e le ONG interessate - sta preparando una norma di attuazione dell'ICE. Un gruppo internazionale di esperti militanti di Democracy international, prendendo lo spunto dalle migliori esperienze in Europa, ha elaborato 10 elementi essenziali per garantire l'applicazione equa di questo strumento di democrazia diretta, affinché sia agevolata la partecipazione dei cittadini.

1. I cittadini devono poter chiedere anche modifiche costituzionali
La norma europea di attuazione dell'ICE deve provvedere alla facoltà dei cittadini di promuovere modifiche al Trattato UE. I Trattati europei regolamentano sia i processi decisionali sia le competenze politiche, in modo ancora più specifico delle Costituzioni nazionali. Il Trattato di Lisbona attribuisce la facoltà di proporre tali emendamenti alla Commissione e al Parlamento, ma non ai cittadini.

2. Un milione di firme devono bastare
La raccolta di un milione di firme in un "numero significativo di Paesi membri" comporta uno sforzo enorme e rappresenta una soglia sufficientemente alta.

3. Quattro Stati membri devono contare come "numero significativo"
Per lanciare un'ICE deve essere sufficiente raccogliere un milione di firme richieste in 4 Paesi membri e non di più, affinché sia garantita la rappresentatività geografica.

4. Un numero minimo di firme dello 0,1% per Paese
Il numero minimo di firme da raccogliere in ciascuno dei quattro Paesi di cui sopra (punto 3), non deve eccedere lo 0,1% dei cittadini, aventi diritto al voto, del rispettivo Paese.

5. Periodo di raccolta massimo: 18 mesi
I promotori di un'ICE devono avere il tempo sufficiente per raccogliere il numero di firme richiesto. Un periodo di tempo inferiore ai 18 mesi svantaggerebbe i gruppi minori con meno capacità organizzative e finanziarie.

6. Forma libera del testo dell'Iniziativa
I promotori di un'ICE devono poter scegliere fra due opzioni:
a) una proposta generale, definendo gli obiettivi specifici di un atto legislativo e delle nuove misure da adottare (o modificare) per raggiungere tali obiettivi;
b) una bozza di norma completamente articolata.

---

24 Elaborate da *Democracy international e Mehr Demokratie*; vedi il sito: www.democracy-international.org

7. Il ruolo della Commissione

La Commissione deve esaminare se i requisiti formali di un'ICE siano rispettati e che non vi sia un conflitto con la normativa europea. Nel caso che la proposta venga respinta, la Commissione deve motivarne la decisione. I promotori dell'ICE devono poter far ricorso contro la decisione della Commissione. Deve esserci una scadenza tassativa per la discussione dell'ICE da parte del Consiglio e del Parlamento.

8. Cinque diritti dell'ICE

a) Il diritto di consultazione con la Commissione prima della raccolta delle firme;

b) Il diritto di essere sentiti dalle rispettive istituzioni (Commissione, Parlamento, Consiglio)

c) Il diritto che il testo dell'ICE sia pubblicato senza differimenti nella Gazzetta ufficiale della UE e nelle Gazzette ufficiali degli Stati membri;

d) Il diritto di far ricorso davanti alle Corti europee competenti contro il respingimento dell'iniziativa;

e) Il rimborso di una parte dei costi sostenuti per la raccolta delle firme.

9. Verifica delle firme da parte degli Stati membri

Questa questione va decisa dagli Stati membri in accordo con le leggi nazionali elettorali.

10. Raccolta libera delle firme

La norma di attuazione dell'ICE deve prevedere che le firme possano essere raccolte liberamente (scaricando le relative schede per essere compilate e firmate) e non soltanto su schede vidimate oppure all'interno di uffici pubblici.

Capitolo 8

I DIRITTI REFERENDARI EUROPEI DI CUI I CITTADINI HANNO BISOGNO[25]

Finora nell'Unione Europea non ci sono gli strumenti classici della democrazia diretta. La nuova Iniziativa dei cittadini europei (ICE), illustrata nei due capitoli precedenti, non può sostituire i classici diritti referendari, cioè l'iniziativa popolare e il referendum confermativo facoltativo o obbligatorio. I cittadini sono sovrani a tutti i livelli e devono disporre di strumenti efficaci per esercitare la loro potestà. Quindi a livello europeo è il momento d'introdurre il diritto all'iniziativa popolare e al referendum confermativo con votazione referendaria in tutto il territorio della UE. Potendo avvalersi di tale strumento i cittadini non solo avranno un diritto di veto, ma anche un ruolo propositivo e possono inserirsi positivamente nell'arena politica. Questi diritti in un'Europa più democratica sono irrinunciabili al fine di controllare la legislazione europea e di stimolare la normativa con proposte provenienti dalla società civile. L'associazione tedesca Mehr Demokratie, una delle colonne portanti di Democracy international, propone tre tipi di diritti di partecipazione dei cittadini:[26]

1) Il diritto all'iniziativa popolare legislativa, includendo il referendum europeo per votare proposte di legge di iniziativa popolare (nella terminologia giuridica italiana è il referendum

25 Questo capitolo ha preso spunto dalla pubblicazione di Michael Efler/Gerald Häfner/Percy Vogel/Roman Huber, *Europa: nicht ohne uns! - Abwege und Auswege der Demokratie in der Europäischen Union*, Mehr Demokratie (Hg.), VSA Amburgo 2009, p. 130-138, e riferisce la sostanza delle posizioni e delle proposte dell'associazione *Mehr Demokratie e.V.* (Più Democrazia).

26 Sulla definizione dei termini tecnici della Democrazia diretta vedi Thomas Benedikter, *Democrazia diretta - Più potere ai cittadini*, Ed. SONDA, 2008, cap. 2, nonché il glossario in appendice.

propositivo europeo). Un numero minimo di cittadini hanno il diritto di proporre disegni di norme europee, diritto oggi riservato alla Commissione e, in forma molto limitata, al PE. Questo diritto si articola in tre fasi: inizia con la proposta di legge europea d'iniziativa popolare, seguito dal dibattito in Parlamento. Se la proposta viene respinta, i cittadini possono lanciare la richiesta di votazione referendaria con un numero più alto di firme, che porta allo svolgimento di un referendum propositivo europeo.

2) Un diritto di veto popolare ovvero il referendum confermativo europeo. Entro un certo periodo dall'approvazione di una nuova norma comunitaria, i cittadini europei hanno il diritto di chiedere il referendum confermativo facoltativo su una norma già approvata oppure sull'eventuale entrata nella UE di un nuovo Stato membro. Questo referendum è definito "facoltativo", poiché un numero minimo di cittadini ha la facoltà di chiederlo.
3) Il referendum confermativo obbligatorio europeo è previsto per eventuali modifiche dei Trattati costituzionali in forma automatica per legge, cioè senza che ci sia una richiesta specifica di un numero minimo di cittadini. Per questo motivo è definito "obbligatorio".

La particolare architettura istituzionale della UE contiene tutta una serie di meccanismi al fine d'evitare che gli Stati membri minori siano continuamente posti in minoranza. Pertanto nelle votazioni referendarie europee sarà inevitabile inserire un tale elemento federale, cioè va prevista la "doppia maggioranza".[27] Non solo sarà richiesta la maggioranza dei voti espressi da tutti i votanti a livello europeo, ma anche la maggioranza dei voti espressi nella maggior parte degli Stati membri, per garantire la rappresentatività in termini "federali". Nel caso di referendum obbligatori europei per modifiche ai Trattati europei, sono da applicate le medesime regole che prevedono l'eventuale referendum confermativo popolare sulla proposta di Costituzione europea stilata dalla futura Assemblea costituente europea.[28] È così che cresce l'Europa dei cittadini. La Svizzera, Stato multilingue e culturalmente eterogeneo, è riuscita a fare della democrazia diretta una forza propellente della coesione dei cittadini, che in nessuno Stato è così forte come nella repubblica elvetica, perché ogni cittadino sa di avere voce in capitolo in politica e di essere corresponsabile. Quindi non solo i diritti referendari influiscono sulle decisioni politiche concrete, ma promuovono il senso di cittadinanza attiva. La democrazia diretta aumenta il grado d'informazione dei cittadini e il loro impegno e coinvolgimento.

---

27 La "doppia maggioranza" da molto tempo è prevista in Svizzera: nelle votazioni referendarie federali è richiesta sia la maggioranza dei voti di tutti i votanti sia la maggioranza assoluta dei Cantoni (il cosiddetto "Ständemehr"). La doppia maggioranza è prevista anche dal disegno di legge di modifica costituzionale dell'On. Oskar Peterlini sulla riforma degli artt. 70-75 e 138 della Costituzione per le votazioni referendarie nazionali riguardo al requisito di una maggioranza qualificata fra le Regioni. Vedi il testo intero nell'appendice.

28 Sulla proposta di convocare una nuova Assemblea costituente europea eletta dai cittadini vedi il capitolo 10.

8.1 L'Iniziativa popolare europea

Questo strumento, secondo il progetto di "Mehr Demokratie e.V.", si articola in tre passaggi. Un numero minimo di cittadini europei ha diritto di avanzare una proposta di legge d'iniziativa popolare, puntando sull'approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Qualora la proposta non ricevesse il consenso istituzionale, i promotori dell'iniziativa popolare possono avviare la richiesta di votazione referendaria. A tale scopo sono obbligati però a procurarsi il sostegno di un numero di cittadini europei notevolmente maggiore. Raggiunta la soglia di firme richieste entro il periodo massimo previsto, il referendum propositivo europeo deve svolgersi contemporaneamente su tutto il territorio comunitario. Ottenuta la doppia maggioranza, la proposta popolare di norma comunitaria entra in vigore senza ulteriori possibilità d'intervento delle istituzioni comunitarie. La proposta di legge comunitaria può vertere su ogni materia o questione di competenza comunitaria, in primo luogo sulle direttive e sui regolamenti. Possono essere promossi anche emendamenti ai Trattati comunitari, senza esclusione di materie, con maggioranze qualificate nella votazione referendaria.

L'Iniziativa popolare europea (IPE invece di ICE) può essere promossa sia da cittadini singoli, sia da organizzazioni, raccogliendo almeno 400.000 firme. I promotori ottengono così il diritto di essere sentiti da entrambe le Camere del PE previste dalla proposta istituzionale di Mehr Demokratie. Le firme necessarie possono essere raccolte senza vincoli geografici o temporali. Solo se il PE non dovesse accogliere la sostanza della proposta di iniziativa popolare per farne una norma propria, i promotori hanno il diritto di lanciare una richiesta di referendum europeo. Questo primo passaggio del diritto di iniziativa legislativa popolare ha lo scopo di consentire un dialogo fra cittadini e istituzioni europee. Le proposte dei cittadini non devono scavalcare le istanze rappresentative – Parlamento e Consiglio – ma vanno discusse coi rappresentanti politici. L'iniziativa popolare si ferma se la loro proposta viene accolta nella sostanza oppure se i promotori ritirano la procedura, perché convinti dagli argomenti contrari. Se non trovano alcun consenso, i promotori hanno la possibilità di seguire la strada del referendum propositivo. In definitiva l'iniziativa popolare europea riprende l'ICE già esistente in base al Trattato di Lisbona, ma la trasforma in uno strumento molto più efficace che ricalca l'iniziativa popolare di stampo svizzero, arricchita dalla procedura in due fasi (raccolta di firme e dialogo con le istituzioni, richiesta di referendum) presente in alcuni Länder tedeschi.[29]

La richiesta di referendum propositivo punta all'acquisizione del diritto di svolgere una votazione referendaria europea. Tale richiesta può, ma non deve, essere preceduta da

29 Per la Svizzera vedi: Initiative and Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy 2008*, che si trova disponibile gratuitamente qui: http://www.paolomichelotto.it/blog/2009/05/05/disponibile-gratis-the-guidebook-to-direct-democracy-2008/ . Per la Germania vedi http://www.mehr-demokratie.de

un'iniziativa popolare europea. Tale richiesta, secondo la proposta di Mehr Demokratie, deve essere firmata da almeno tre milioni di cittadini UE aventi diritto al voto, da raccogliere entro un anno.
Affinché una richiesta di referendum propositivo sia orientata non verso gli interessi della popolazione di un unico Stato, ma su una questione autenticamente europea transnazionale, le firme devono provenire da una pluralità di Paesi. Si può p.es. prevedere che i promotori siano obbligati a raccogliere almeno un numero di firme pari allo 0,25-1% degli aventi diritto al voto in almeno 5 Paesi membri. Le firme possono essere raccolte liberamente e i cittadini devono poter firmare le richieste di referendum anche presso gli uffici competenti della loro Regione. Occorre consentire la possibilità della firma elettronica online.

Se la richiesta di votazione referendaria ha successo, la proposta di legge europea viene sottoposta al Parlamento europeo, nonché alla "Camera degli Stati". Questi possono accogliere la proposta, approvandola come legge europea. In caso contrario, scaduto il termine previsto per la trattazione in Parlamento, i promotori dell'iniziativa popolare possono chiedere un referendum europeo. Una tale richiesta di votazione referendaria europea, secondo Mehr Demokratie, può riferirsi anche a una modifica dei Trattati costituzionali dell'Unione. In questo caso, anziché tre milioni di firme ne sono richieste sei milioni. Raccolto detto numero di firme la decisione sulla proposta di modifica del Trattato costituzionale è presa dall'elettorato europeo mediante referendum obbligatorio.

8.2 La votazione referendaria europea

In un "referendum europeo" tutti i cittadini UE aventi diritto al voto sono chiamati alle urne per decidere su una proposta d'iniziativa popolare, eventualmente contrapposta a una controproposta delle istituzioni comunitarie. Fra il 9° ed il 18° mese dalla conclusione della richiesta di votazione referendaria, verrebbe indetta la votazione. La proposta è accolta se la maggioranza dei votanti si esprime con il SI e se è approvata anche dalla maggior parte degli Stati membri della UE (quindi attualmente da almeno 14 su 27 Stati membri). La "doppia maggioranza" funge da protezione in senso federale a favore degli Stati membri con minor numero di popolazione. Se riescono a mobilitare il loro elettorato questi Paesi potrebbero far valere un peso notevolmente maggiore rispetto al peso offerto dalla loro percentuale di popolazione sul totale europeo. Secondo *Mehr Demokratie* non deve esserci nessun quorum di partecipazione, ritenuto inutile e dannoso per una votazione libera e non condizionata da campagne di boicottaggio. L'esperienza storica raccolta nei Paesi dove vige il quorum di partecipazione e in quelli senza, dovrebbe da subito insegnare qualcosa alla democrazia diretta europea, in modo da evitare le manipolazioni e le delusioni verificatesi troppo spesso in Italia.[30]

30 Anche Ugo della Collina nella sua bozza di Costituzione europea prevede l'iniziativa popolare, il referendum costitutivo e abrogativo, per i quali è richiesto un quorum di firme del 0,8% della popo-

8.3 Il referendum confermativo facoltativo

In una democrazia rappresentativa sovente le assemblee elette approvano disegni di legge, che non hanno il consenso della maggioranza degli elettori. In tali casi lo strumento del referendum confermativo referendario permette ai cittadini sovrani di tirare il freno di emergenza, chiedendo il diritto alla "verifica popolare" su una scelta legislativa voluta dalla maggioranza parlamentare. Questo strumento è generalmente definito "referendum confermativo (oppure nei Paesi anglosassoni e in Svizzera solo "referendum"). Consente ai cittadini europei di evitare che leggi non volute, ma approvate dal Parlamento o in via di approvazione, entrino in vigore. Questo tipo di referendum equivale a una forma istituzionalizzata di veto dei cittadini contro uno specifico atto dei rappresentanti eletti. Proprio in un'entità multiculturale e multinazionale come la UE, che non consente una rappresentazione molto efficace, tale diritto aiuta a ricollegare la classe politica con l'elettorato. Stando alle proposte di Mehr Demokratie, come funzionerebbe tale strumento?

Entro il termine di 100 giorni dopo la pubblicazione dell'approvazione di una legge europea da parte del Parlamento o della Camera degli Stati, un numero minimo di cittadini deve poter chiedere un referendum confermativo. Questa richiesta va sostenuta da almeno 1,5 milioni di cittadini provenienti da almeno tre Stati membri. Raggiunto tale numero di firme, la legge approvata dal Parlamento non entra in vigore: la votazione referendaria deve svolgersi in un periodo compreso tra il 4° e il 6° mese dopo la presentazione della richiesta popolare. La legge contestata dai cittadini entra in vigore se nella votazione referendaria prevalgono i voti SI a favore della legge, respingendo la richiesta dei cittadini promotori. Come per il referendum propositivo, occorre la doppia maggioranza e degli elettori e degli Stati membri.

i cittadini devono poter decidere anche sull'entrata di nuovi Paesi in qualità di membri della UE. Allo scopo si presta bene la procedura del referendum confermativo facoltativo. Invece, secondo Mehr Demokratie, non sono accettabili votazioni referendarie indette dai governi o dalle istituzioni (plebisciti), giacché si tratterebbe di strumenti utilizzati per conseguire facili applausi alla propria politica e non come espressione di un'iniziativa genuinamente popolare.

8.4 Il referendum confermativo obbligatorio

Ogni modifica ai Trattati Europei dovrebbe in futuro essere sottoposta all'approvazione da parte dei cittadini. Ciò vale anche per l'adesione della UE a organizzazioni internazionali,

---

lazione totale.(art.2). Ogni referendum deve ottenere la doppia maggioranza sia dei cittadini sia come maggioranza dei votanti UE sia come maggioranza del numero degli Stati che la compongono. Vedi Ugo della Collina, La sovranità del popolo oppure le strutture logoranti del potere (9a redazione, ampliata), marzo 2008, p. 192-202

per cui la UE cede competenze a quegli organismi in determinate aree politiche. L'iniziativa per la modifica dei Trattati non deve poter partire solo dagli organi comunitari, ma anche dai cittadini. Nella proposta di Mehr Demokratie sulla riforma delle istituzioni europee, oltre ai cittadini, anche il PE ha i requisiti per proporre modifiche al Trattato costituzionale della UE.

Dopo un adeguato periodo di dibattito, tutto l'elettorato europeo viene chiamato al voto referendario sulla proposta di modifica dei Trattati. Un tale emendamento è accolto se approvato dalla maggioranza dei SI espressi dai cittadini europei, nonché dalla maggioranza dei SI registrati in 2/3 dei Paesi membri (maggioranza qualificata). Se si tratta di una modifica per ritrasferire delle competenze comunitarie agli Stati membri, basta la maggioranza semplice dei cittadini a livello UE.

Il referendum obbligatorio è necessario per le modifiche costituzionali a livello europeo? Questo deve essere visto alla luce delle tradizioni di diritto costituzionale degli Stati membri. È una proposta utile per le modifiche fondamentali dei Trattati costituzionali e per l'adesione di nuovi Stati membri, per motivi di legittimazione politica. Comunque la democrazia diretta non è un totale toccasana per la democrazia europea. Può compensare deficit democratici dell'attuale assetto istituzionale della UE, può aiutare a creare una vera opinione pubblica europea, può promuovere la partecipazione dei cittadini alla politica.

8.5 La Commissione referendaria

Per garantire un'informazione corretta ed equa dei cittadini su tutte le votazioni referendarie europee occorrerà istituire una Commissione referendaria, alla stregua di quella esistente in Irlanda. Questa Commissione, secondo *Mehr Demokratie*, deve avere l'incarico di presentare il quesito posto a votazione in forma comprensibile a tutti e di promuovere la partecipazione al voto. In questo modo garantisce non soltanto l'accesso equo di tutti i cittadini all'informazione, ma, tramite il suo lavoro di sensibilizzazione, stimola un dibattito europeo sui vantaggi e svantaggi di ogni proposta e quindi favorisce la nascita di uno spazio pubblico europeo transnazionale.

A tal fine la Commissione referendaria può elaborare un rapporto e inviare un opuscolo sulla votazione a tutte le famiglie, può diffondere spot pubblicitari nei canali radio e TV e istituire un numero verde per ogni tipo di domanda. Il rapporto deve contenere tutte le informazioni più importanti, quali il testo delle proposte di legge, gli argomenti pro e contro, le informazioni di approfondimento e le analisi comparative; deve mettere in evidenza inoltre gli effetti di un'eventuale approvazione o di un rifiuto delle proposte e fornire i resoconti dei contatti diretti tra promotori e oppositori. Tutte le informazioni utili vanno pubblicate su Internet e possono essere richieste per posta gratuitamente da ogni cittadino interessato. L'opuscolo della votazione, scaricabile anche dal sito ufficiale della UE, è una versione ridotta all'osso del rapporto ufficiale sugli aspetti favorevoli e quelli contrari al quesito referendario. Questa

Commissione, composta da cinque persone sotto la presidenza di un ex magistrato della Corte europea di Giustizia, verrebbe nominata dal difensore civico europeo.

8.6 L'appoggio pubblico a un'iniziativa popolare europea

Il tipo di promozione e di appoggio agli strumenti di democrazia diretta europea è un momento qualificante e specifico. Queste misure affiancano lo sforzo dei cittadini per evitare che – nell'ambito di un'Unione di Stati così diversi e multilingue - soltanto cittadini molto disposti alla partecipazione e organizzazioni molto potenti possano permettersi di lanciare un'iniziativa. I promotori di un'iniziativa devono riuscire a provare la rilevanza politica della loro richiesta al fine di potersi qualificare per questo tipo di sostegno tecnico-finanziario della UE. Solo se un'iniziativa suscita un minimo di attenzione e di adesione a livello europeo merita il sostegno delle istituzioni pubbliche e il finanziamento dei contribuenti. Pertanto nei primi sei mesi i promotori devono fare il più possibile per guadagnarsi questo appoggio istituzionale, che apre la porta alla seconda fase della raccolta di firme per avere il diritto alla discussione nel PE. Se l'iniziativa è respinta, i promotori devono tornare a raccogliere firme per guadagnarsi il diritto alla votazione referendaria (vedi lo schema alla pagina di fronte). Una tale fase di qualificazione di un'iniziativa popolare, tesa a guadagnarsi il sostegno istituzionale, non esiste ancora in nessun Paese del mondo, ma è richiesta dalle specifiche condizioni di una grande area democratica quale la UE. L'appoggio pubblico da parte della UE a un'IPE può assumere varie forme pratiche, comprendenti:

- un buono per coprire i costi di traduzione del testo base nelle 20 lingue ufficiali della UE;
- assistenza tecnica per allestire un sito web, funzionante in 20 lingue;
- un buono per coprire i costi di viaggio di 20 attivisti per cinque incontri al massimo in una città della UE, diversi in qualità dagli incontri virtuali;
- un manuale sulla democrazia diretta europea che illustri i parametri legali e i requisiti procedurali, con suggerimenti chiari e numerosi consigli utili;
- l'assistenza di personale qualificato degli uffici della Commissione UE, localizzati nelle capitali europee;
- buoni per mettere inserzioni informative dell'iniziativa sui maggiori quotidiani nazionali.

Anche gli Stati membri sono invitati a sostenere nelle forme appropriate gli sforzi dei cittadini per promuovere proposte di normativa europea.

8.7 Le sfide per la democrazia diretta nella UE

L'introduzione di strumenti di democrazia diretta si confronta con difficoltà specifiche, giacché la UE ha una sua storia e struttura politica del tutto particolare, non assimilabile a quella di un qualsiasi Stato-nazione, di cui è composta. Possiamo sintetizzare questi problemi

specifici, comuni a tutti i progetti di democrazia transnazionale, nel seguente modo:

- Numerosi cittadini ritengono che la UE sia troppo grande e lontana e che non possa funzionare in modo democratico.
- La UE non è una federazione con una chiara distinzione delle competenze a tutti i livelli o una chiara gerarchia delle istituzioni e dei poteri.
- La UE non è una democrazia parlamentare matura e anche il suo Parlamento soffre ancora di un deficit di poteri e della mancanza di interesse degli elettori.
- Vi è perplessità nei confronti dello strumento referendario europeo in parte discendente da esperienze negative con strumenti simili a livello di Stato membro. La maggioranza degli Stati membri della UE sono centralizzatori e moltissimi cittadini già nel proprio Paese denunciano la distanza fra i centri decisionali della politica e il loro contesto di vita quotidiano.
- Con la democrazia diretta si sta cercando di applicare un'innovazione storica, perciò dobbiamo confrontarci con la necessità di una trasformazione politica strutturale.
- Non tutti i cittadini si sono già trasformati in "cittadini globalmente comunicativi". Da una parte la maggior parte dei cittadini conosce solo la propria lingua madre (più il dialetto regionale), dall'altra sono ancora in tanti che hanno una visione piuttosto settoriale della politica.

La democrazia diretta europea va compresa come processo e come opera in costruzione. Per "l'arretratezza democratica" della UE non bisogna aspettarsi che tutta la gamma dei diritti referendari possa essere istituita d'un tratto a livello comunitario, giacché spesso non esistono neanche a livello nazionale. In ogni caso della modestia occorre fare una virtù. Bisogna partire con qualche strumento, confidando, in base all'esperienza storica di varie realtà, che la democrazia diretta fiorirà appena la popolazione avrà acquistato fiducia e si convincerà del suo valore e della sua applicabilità. Quindi si può cominciare col referendum europeo per approvare una futura costituzione; con il referendum confermativo facoltativo per le modifiche costituzionali, con l'iniziativa popolare legislativa e la petizione popolare al PE; potrà seguire in un secondo momento il diritto al referendum confermativo facoltativo.

Nell'introduzione di strumenti europei di democrazia diretta occorre prendere misure di precauzione sin dall'inizio. La dimensione transnazionale della democrazia della UE le conferisce una qualità speciale, che crea esigenze specifiche rispetto a quelle poste dalle democrazie nazionali, ad esempio:

- Occorre evitare che la presa delle decisioni e i processi di iniziativa siano unilaterali in senso sia geografico sia sociale. Le iniziative dei cittadini devono provenire da più Paesi possibile e da ogni classe sociale.

Grafico 2 - Diritti di partecipazione politica dei cittadini europei

- Occorre opporsi alle varie forme di elitarismo: né il potere finanziario né quello di ONG ben organizzate devono dominare la democrazia diretta. Gli strumenti di democrazia diretta devono essere accessibili a tutti i cittadini, non solo a coloro che sono ben organizzati e finanziati.
- Vanno incoraggiate e sostenute attività transnazionali per incentivare la formazione dello "spazio pubblico europeo".
- Nel fissare i termini per trattare e svolgere le iniziative popolari europee, un tempo sufficiente va dato alle trattative e agli sforzi per raggiungere il consenso tra istituzioni, promotori e i vari gruppi di interesse.
- Vanno configurate forme di democrazia diretta europea, affinché non solo le istituzioni europee siano obbligate ad ascoltare maggiormente i cittadini, ma anche i cittadini si ascoltino a vicenda.

Come potrebbe svolgersi un'iniziativa legislativa europea?

- Un gruppo di promotori, composto di un minimo di 100 cittadini provenienti da almeno 10 Paesi, decide di lanciare un'Iniziativa popolare europea (IPE); i loro nomi, assieme al testo della proposta e ad una sintesi dei motivi di fondo, sono stampati su ogni scheda di raccolta firme.
- L'Ufficio per i diritti dei cittadini della Commissione istruisce e informa i promotori di ogni aspetto giuridico legato all'iniziativa. Ogni ufficio della Commissione nelle capitali è aperto per questo servizio a tutti gli elettori.
- Il comitato promotore sottopone l'IPE alla Commissione di Bruxelles, che lo verifica entro un mese, e - se dichiarato ammissibile - lo pubblica sul sito speciale della Commissione denominato "UE democrazia".
- Inizia la fase di qualificazione: entro 6 mesi vanno raccolte le prime 50.000 firme, di cui almeno 7.000 da ognuno di 5 Paesi diversi.
- Le firme vengono controllate. Se sono valide l'IPE ha diritto di beneficiare del sostegno tecnico-finanziario della UE. Il Comitato promotore ha altri 18 mesi a disposizione per raccogliere le altre 950.000 firme necessarie (in almeno 10 paesi).
- Dopo il controllo delle firme e l'accertamento della conformità dell'IPE con tutti i requisiti formali giuridici, la Commissione ha sei mesi per preparare un rapporto e un disegno di legge da presentare al Consiglio.
- Il Consiglio prepara una presa di posizione sul rapporto entro altri tre mesi.
- Il PE discute l'IPE e le posizioni della Commissione e del Consiglio, Prende una decisione entro e non oltre 12 mesi.
- Se il comitato promotore non è d'accordo con la decisione presa dal Parlamento e dal Consiglio, ha la possibilità di richiedere un referendum deliberativo-vincolante paneuropeo per decidere tra la sua proposta e quella del Parlamento europeo, a condizione che riesca a raccogliere un'altra volta 1 milione di firme entro 12 mesi. Il comitato dei promotori ha lo stesso diritto di sostegno da parte della Commissione UE per la seconda raccolta di firme che porta al referendum europeo.
- Una volta raggiunto e verificato il numero richiesto di firme, tale referendum va svolto nella stessa settimana in tutti i Paesi membri della UE entro 9 mesi dal completamento della raccolta firme.
- Deve essere rispettata la clausola della "doppia maggioranza" sia dell'elettorato in generale sia dei Paesi membri. Una necessità questa dovuta dalla paura dei piccoli Stati di subire un diktat da parte degli Stati più popolosi.

In sintesi, prima di arrivare a un referendum europeo un'Iniziativa popolare deve passare per tre fasi, e per due volte vanno raccolte almeno 1 milione di firme. Questo processo a più fasi garantisce che il quesito venga seriamente discusso e trovi un ampio riscontro popolare. Referendum frivoli in tal maniera sarebbero evitati. Per garantire equità e pari opportunità nella campagna referendaria, i promotori ricevono un buono finanziario per le spese di traduzione, viaggio e pubblicazioni legate alla votazione referendaria.

Capitolo 9

COME DEMOCRATIZZARE L'UNIONE EUROPEA

Sappiamo che la democrazia nella UE soffre d'uno spiccato centralismo della burocrazia comunitaria, di un'eccessiva dominanza dei governi e della mancanza di partecipazione diretta dei cittadini. Per contrastare effettivamente queste deformazioni del progetto di integrazione europea, si deve trovare un riassetto generale della struttura comunitaria che vada oltre le riforme del Trattato di Lisbona. Poiché siamo agli inizi dell'attuazione del nuovo Trattato, una nuova riforma di portata più ampia sembra poco probabile. Tuttavia occorre arrivare a una visione concreta e fattibile di un'Unione "oltre Lisbona", più democratica, che tantissimi cittadini europei auspicano e rivendicano. La UE del futuro dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

1) Le tendenze centralizzatrici, proprie di un sistema di governo a livello continentale, vanno contrastate col rafforzamento degli elementi federali di tutto l'impianto istituzionale in senso verticale. Una maggiore coerenza col principio di sussidiarietà e la decentralizzazione delle decisioni politiche si ottengono sviluppando strutture federali con una chiara divisione delle competenze e un controllo più stretto da parte delle entità federate (Stati e Regioni), includendo la possibilità di ritrasferire competenze dalla UE agli Stati membri e alle Regioni.
2) Per assicurare più legittimazione democratica il PE va ulteriormente rafforzato. Deve avere più diritti di controllo e il ruolo centrale della legislazione europea. Il Consiglio deve cedere la sua mansione legislativa alla seconda camera del PE, la "Camera degli Stati",

i cui membri sarebbero eletti dai Parlamenti nazionali. In ogni area politica direttamente rilevante per le Regioni, va attribuito un ruolo legislativo alla terza Camera, la "Camera delle Regioni", eletta con un membro per Regione dai Consigli regionali europei. Con questo sistema a livello comunitario viene istituito un autentico sistema parlamentare con tre Camere con diritti e funzioni differenziati. Verrebbe notevolmente perfezionato l'attuale sistema di checks and balances della UE.

3) Sistemi efficaci di partecipazione diretta dei cittadini alla politica comunitaria sono necessari per integrare il sistema democratico federale. I diritti referendari in tal modo offrono un più efficace controllo da parte della società e orientano in misura maggiore la politica comunitaria verso gli interessi della popolazione. Sono inoltre incentivate sia la creazione di uno spazio pubblico europeo sia l'attività politica transnazionale.

Con questa nuova definizione dei poteri all'interno della UE, delineata da un gruppo di autori di Mehr Demokratie[31] e integrata dall'autore, il sistema politico della UE diventerebbe più coerente con i principi di trasparenza, responsabilità democratica e vicinanza ai cittadini. Questa proposta attinge, inoltre, alla "Bozza di costituzione europea", sviluppata da Ugo della Collina[32] nel suo progetto sintetico di linee costitutive della democrazia avanzata. La politica comunitaria sarebbe più seguita e controllata "dal basso" sia dai politici eletti a tre livelli (PE, Parlamenti nazionali e Regioni) sia direttamente dall'elettorato. Le elezioni europee guadagnano d'importanza e il PE diventa il vero perno del sistema di potere della UE. I partiti nazionali non possono più determinare la politica europea, ma devono lasciare il campo a partiti autenticamente transnazionali. Le iniziative popolari transnazionali sarebbero decisamente agevolate. Solo da questa europeizzazione del sistema dei partiti e dal coinvolgimento diretto dei cittadini potrà scaturire uno spazio pubblico europeo, permeato da uno spirito di democrazia transnazionale.

9.1 L'orientamento federale dell'Unione

Federalismo significa un'unione di Stati o di altre entità territoriali per via costituzionale, che dà luogo a un sistema statale di rango superiore, mantenendo un livello minimo di sovranità delle unità membri. Il principio fondamentale per la divisione federale delle competenze è dato dalla sussidiarietà: una funzione va delegata al centro solamente quando le entità periferiche non dispongano delle necessarie capacità di governo. La UE in futuro dovrà attivarsi solo all'interno delle competenze espressamente attribuite. Un relativo catalogo tassativo non potrà più essere flessibilmente esteso. Se la UE volesse intervenire su altri poteri, sarà richiesta una modifica dei Trattai, terminando lo strisciante ampliamento delle

31 Vedi Efler/Häfner/Huber/Vogel, *Europa: nicht ohne uns!, Abwege und Auswege der Demokratie in der EU*, Mehr Demokratie (Hrsg.), VSA Amburgo 2009

32 Ugo della Collina, La sovranità del popolo oppure le strutture logoranti del potere (9a redazione, ampliata), marzo 2008

competenze in base ad obiettivi generali e clausole di flessibilità. Spetta alle entità membri della federazione, essendo sovrani, difendere la sussidiarietà nella divisione dei poteri all'interno dell'Unione. È di importanza essenziale inoltre che in questo assetto istituzionale siano presenti, in prima persona, i rappresentanti dei cittadini incaricati della legislazione, al posto dei governi nazionali e di commissioni da questi nominate, come è il caso della UE attuale.

La UE già oggi è tendenzialmente federale, raggruppando 27 Stati che a loro volta sono spesso articolati in Regioni, Länder, comunità autonome. Nella realtà istituzionale dell'Unione odierna questo suo carattere federativo non tiene sufficientemente conto della dimensione regionale, cioè dei livelli governativi subnazionali. Una futura riforma della UE dovrà aprire la possibilità – già prevista dal Trattato di Lisbona – di ritrasferire certe competenze ai livelli nazionali e regionali, lasciando al legislatore comunitario solo un ambito legislativo esattamente circoscritto. In futuro pertanto la UE non dovrà più legittimare l'inserimento di un'area politica nell'ambito comunitario sulla base della sola presenza, nel preambolo del Trattato di Lisbona, di un obiettivo generale. Secondo il principio dell'attribuzione specifica, invece, la UE dovrà agire solamente dopo un'autorizzazione appositamente predisposta, abolendo la cosiddetta "clausola di flessibilità" con cui in passato la UE si è attribuita delle competenze aggiuntive (art. 352 del Trattato di Lisbona). La UE è tuttora autorizzata di modificare le norme nazionali degli Stati membri, che hanno effetto diretto sul funzionamento del mercato interno (clausola generale del mercato unico interno, art. 114 e 115 del Trattato di Lisbona).

Tutto ciò non esclude che alla UE possano essere attribuite nuove competenze, per cui diventano inevitabili soluzioni politiche comuni. Le procedure legislative vanno semplificate e il numero delle norme va ridotto, introducendo il principio della discontinuità nel processo legislativo, principio che, con la fine della legislatura, prevede la decadenza automatica dei disegni di legge presentati. In ogni caso i cittadini, con appropriati strumenti d'iniziativa popolare, dovranno poter liberamente decidere se esercitare direttamente il controllo su determinati settori, oppure delegare la competenza al livello comunitario. In aggiunta, ai Paesi membri andrebbe consentito di uscire da determinati settori politici comunitari, per evitare problemi e crisi maggiori.

All'interno di questo quadro giuridico dell'Unione vanno consentite sia un'integrazione più approfondita di quegli Stati che lo desiderano sia la reversibilità di determinati passaggi per altri Stati meno disposti a un'integrazione più spinta. Già il TUE di Lisbona (art. 20) prevede che qualsiasi gruppo di Stati membri può accordarsi per cooperare più intensamente. Tale cooperazione deve essere aperta a chi vuol aggregarsi in un momento successivo. La possibilità di attuare livelli d'integrazione differenziate sotto certi aspetti esiste già oggi, riflettendo le diverse esigenze dei cittadini e degli Stati membri. Lo testimoniano gli esempi della moneta unica e dell'accordo di Schengen, che prevedono l'abbattimento dei controlli

di frontiera. Solo 15 su 27 Stati hanno introdotto l'euro, mentre l'accordo di Schengen non viene applicato in piena misura dalla Gran Bretagna, Irlanda, Romania, Bulgaria e Cipro. L'Austria e l'Irlanda del Nord non partecipano alla politica di difesa comune, l'Inghilterra e la Polonia hanno ottenuto l'esenzione dall'obbligo di adottare i diritti fondamentali della UE.

9.2 L'integrazione democratica

Se vuole essere democratica, la UE deve essere fondata sul consenso dei cittadini europei, basato sulla libera volontà di convivere in un sistema statale sovranazionale. Solo questa libera scelta può far crescere la necessaria fiducia e solidarietà per formare una comunità politica. Il Trattato costituzionale proposto da Mehr Demokratie istituisce il quadro generale della UE, determinando esattamente le aree in cui gli Stati membri operano in forma comune e integrata. Le modifiche del Trattato devono passare necessariamente attraverso una procedura definita dal Trattato stesso.

In ogni settore di competenza legislativa della UE le norme europee vincolanti (direttive e regolamenti) dovranno necessariamente essere approvate solo dai rappresentanti dei cittadini, cioè dai membri eletti del Parlamento europeo, in codecisione con la Camera degli Stati e la Camera delle Regioni. Il diritto esclusivo all'iniziativa legislativa ed all'approvazione del bilancio della Comunità dovrà spettare al Parlamento, mentre il potere dell'esecutivo, la Commissione, si limiterà all'applicazione delle norme comunitarie.

La cooperazione più stretta, secondo Mehr Demokratie, deve essere non tanto un progetto dei governi, quanto piuttosto dei cittadini. Perciò nel caso di nuove forme di cooperazione (accordi specifici per singole aree politiche, introdotti con modifiche al Trattato UE) devono esserci referendum europei obbligatori sulle proposte di cooperazione. In casi specifici va consentita anche l'inversione di singoli passaggi d'integrazione. Qualora delle decisioni dei cittadini d'un Paese membro si trovassero in chiaro contrasto col Trattato UE, occorre una procedura per decidere un'eventuale deroga, su richiesta del Paese. La legittimazione politica di un'eccezione di questo tipo potrà derivare solo da una pronuncia referendaria dei cittadini sia in tutta la UE sia nel Paese interessato. Quindi una tale eccezione deve essere preceduta da un referendum propositivo nel Paese interessato, su cui a loro volta dovrebbero deliberare gli elettori di tutti gli altri Stati membri. Se la maggioranza dei votanti di almeno 2/3 dei Paesi membri respinge la richiesta dei cittadini del Paese che desidera la deroga, questa non va concessa.

Un esempio: se i cittadini italiani in un referendum bocciano l'impiego di sementi geneticamente modificati – provvedimento contrario alle regole del mercato unico europeo – il governo italiano dovrebbe negoziare un'eccezione per l'Italia con la UE. Questa deroga dalle norme sul mercato comune viene sottoposta al referendum confermativo dei cittadini di

tutti gli altri Paesi. Se in 2/3 dei Paesi la maggioranza dei votanti accoglie la proposta, l'Italia è autorizzata a vietare gli OGM. Già oggi il Trattato di Lisbona permette tali regolamenti eccezionali a singoli Stati membri. La Carta europea dei diritti fondamentali p.es. non è valida nel Regno Unito. Anche la Polonia e l'Irlanda si sono riservati di richiedere eccezioni se il diritto comunitario infrangesse nella sostanza le rispettive Costituzioni. Secondo Mehr Demokratie è decisivo che siano i cittadini a decidere e non i governi. Il metodo referendario, che evidenzia maggioranze democratiche, può evitare due fenomeni pericolosi: da una parte il blocco del processo d'integrazione voluto da un numero prevalente di Paesi membri, dall'altra parte l'uso del referendum in funzione intimidatoria. Comunque per rispettare pienamente l'autodeterminazione di ogni Stato membro, questo, in base all'art.50 del TUE di Lisbona, ha già il diritto di lasciare la UE. Sull'adesione di altri Paesi alla UE devono decidere tutti i cittadini della UE, per accertare il necessario consenso che sta alla base della convivenza dei cittadini all'interno di un'unione politica.

9.3 Un ruolo più forte delle Regioni

La dimensione politica regionale è molto più "abbordabile" per i cittadini, anziché un governo centralizzato per un intero continente. L'autonomia comunale e regionale, sanzionata dalle Costituzioni nazionali, rafforza la libertà e l'autogoverno dei cittadini. L'autogoverno delle Comunità comunali e regionali dovrà essere un principio fondamentale della futura UE. Un'Europa delle Regioni, dotate di un minimo di facoltà legislative e della libertà di collaborare fra loro, è un tassello necessario per un'Europa più democratica.

La formazione e il consolidamento del livello governativo regionale in tutti gli Stati membri medio-grandi (quelli più piccoli come Malta, Lussemburgo, Cipro, Estonia, in futuro anche il Montenegro e l'Islanda, hanno già la dimensione d'una tipica Regione) è una condizione indispensabile per avvicinare le distanze fra governati e governanti. Tutte le buone ragioni all'origine della creazione e del progressivo rafforzamento dello Stato regionale italiano e spagnolo sono valide anche per altri Stati europei, dalla Gran Bretagna alla Romania, dalla Polonia alla Francia. Le scelte politiche nell'ambito regionale sono controllate meglio dai cittadini, le soluzioni sono prese su misura delle condizioni locali e regionali, e infine è più facile far aumentare la partecipazione democratica dei cittadini alla politica che li riguarda direttamente, rendendo anche i rappresentanti politici più responsabili. La piena emancipazione del livello governativo regionale in Europa può agganciarsi alla presenza viva di comunità regionali con radici profonde nella storia, cultura e lingua, e risponde anche ad esigenze economiche e geografiche, purché vi sia la relativa volontà popolare. Già oggi esistono tanti esempi di cooperazioni transfrontaliere che funzionano bene.
In linea di principio l'autogoverno regionale e la cooperazione interregionale non possono essere imposti da un Trattato europeo generale, ma devono essere lasciati ai cittadini e alle

istituzioni liberamente elette di ogni Paese. Alcuni Stati europei più piccoli non ne hanno neanche bisogno. La UE dovrà valorizzare l'autonomia delle Regioni che già oggi su tutto il territorio comunitario sono fortemente coinvolte nell'attuazione di numerosi programmi comunitari. L'odierno Comitato delle Regioni, sprovvisto di ogni potere legislativo, non ha un ruolo sufficientemente incisivo e responsabile all'interno della struttura istituzionale della UE. Quindi una "Camera delle Regioni" va affiancata al PE e alla Camera degli Stati nel potere legislativo comunitario. In virtù del principio di sussidiarietà questa terza Camera è chiamata in causa ogni qualvolta che le norme comunitarie interferiscono nella sfera degli interessi delle Regioni. In detta Camera ognuna delle attuali 271 Regioni (Regioni UE del livello NUTS-2) deve essere presente con un rappresentante eletto dai rispettivi Consigli regionali. Tale istituzione funziona da garante per frenare ogni ulteriore centralizzazione dei poteri e per organizzare eventuali ri-trasferimenti di competenze dalla UE verso le Regioni, di comune accordo con gli Stati membri.

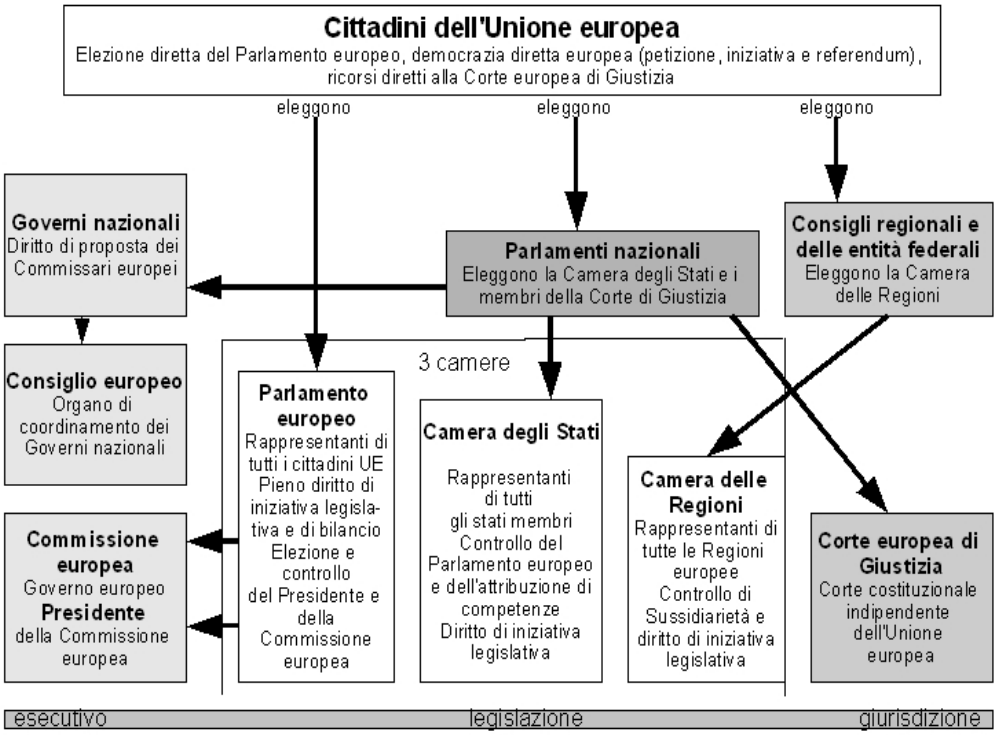
9.4 Istituzioni europee con più legittimità democratica

Le istituzioni centrali della UE, proposte da Mehr Demokratie, non sono giochi accademici, bensì risultano da un percorso evolutivo delle istituzioni europee. Il loro carattere, i loro compiti e poteri derivano dai principi del federalismo e della democrazia rappresentativa e diretta. Ne risultano la partecipazione equa degli Stati membri al processo politico, l'uguaglianza dei cittadini nell'elezione del PE e l'elezione possibilmente diretta di chi prende le decisioni politiche. Gli organi di una futura UE più democratica dovranno formare un equilibrio e consentire un controllo reciproco nella gestione del potere. La riforma delle istituzioni dovrà orientarsi secondo i seguenti principi:

1. Un organo UE tanto più è eletto direttamente dai cittadini, quanto migliore è la sua legittimità politica. Gli organi dotati di un alto grado di legittimità devono avere un ruolo più responsabile nella legislazione rispetto a quegli organi non direttamente eletti dal popolo.
2. Un organo con competenza governativa deve essere eletto o direttamente dai cittadini o dai rappresentanti parlamentari. Deve anche esserci un diritto di revoca da parte dei parlamentari.
3. Tutti gli Stati membri della UE politicamente hanno pari rango e valore. Inoltre i cittadini europei devono essere rappresentati nel PE in forma paritaria (numero di seggi proporzionali alla popolazione). Il PE e la Camera degli Stati devono avere gli stessi diritti nella legislazione (bicameralismo perfetto).
4. La divisione dei poteri tra organi esecutivi (Governo, Amministrazione), organi legislativi (Parlamento) e giurisdizionali (Corte di giustizia e Corte dei conti) deve essere assolutamente garantita. Allo stesso modo va garantita la divisione verticale dei poteri, cioè fra la UE, gli Stati membri e le Regioni.

Mehr Demokratie propone un quadro istituzionale della UE al cui centro si trovi un Parlamento a due Camere: il PE e la Camera degli Stati, i quali congiuntamente sono titolari della funzione legislativa della UE. Secondo me va aggiunta la Camera delle Regioni, non in forma di perfetto tricameralismo, ma come organo eletto con facoltà sia consultive sia deliberative (veto) nei casi in cui le norme comunitarie riguardino la sfera politica regionale. Il Consiglio può continuare a esistere come organo di coordinamento dei governi. La Commissione europea è promossa a Governo europeo in senso stretto, organo governativo al vertice dell'esecutivo europeo, eletto e controllato dal Parlamento a tre Camere. È comunque fuori dubbio che il PE va ulteriormente rafforzato, nonostante qualche passo costruttivo operato dal TUE di Lisbona, per avvicinare la politica europea al vero sovrano, i cittadini europei. Senza dubbio tale rafforzamento avrà una ricaduta positiva sulla partecipazione al voto per il PE.

Grafico 3 – Proposta per una nuova architettura istituzionale della UE



9.5 Il ruolo centrale del Parlamento europeo

Nella proposta di Mehr Demokratie il PE rappresenta tutti i cittadini a livello centrale comunitario, in virtù del principio democratico di uguaglianza di tutti i cittadini della UE. Il PE deve essere capace di riflettere la diversità politica e culturale europea, quindi senza alcuna clausola di sbarramento per le forze politiche minori. Il PE va eletto direttamente dai cittadini in base al sistema elettorale proporzionale. Un diritto elettorale comune per le elezioni del PE in tutti i Paesi membri è di estrema importanza, perché l'uguaglianza dei voti è salvaguardata solo se si vota dappertutto secondo le stesse regole. I seggi parlamentari vanno assegnati secondo il principio di uguaglianza, cioè in proporzione al numero degli abitanti di ogni Paese membro. Solo per gli Stati più piccoli va fatta un'eccezione, provvedendo un numero minimo di quattro seggi. Quindi anche Cipro, Malta e Lussemburgo e in futuro l'Islanda e il Montenegro avranno almeno quattro seggi. Il PE deve avere il diritto d'iniziativa per le norme europee e approvare le leggi della UE insieme alla Camera degli Stati e alla Camera delle Regioni. Inoltre dovrà avere il pieno diritto di decisione sul bilancio preventivo, fornito dalla Commissione. Il Presidente della Commissione va eletto dal PE, che è pure incaricato di proporre i candidati. Il PE elegge uno per uno anche tutti i Commissari; qualora bocciasse qualche Commissario, la Camera degli Stati o il Presidente della Commissione dovrebbe nominare nuovi candidati.

Un altro problema di fondo dell'assetto istituzionale odierno è il rapporto tra Parlamento ed esecutivo europeo che non riproduce la fisiologia del rapporto di fiducia nel tipico governo parlamentare. Una riforma democratica della UE non esclude la possibilità di grandi coalizioni in funzione di un governo di "concordanza", ma dovrebbe ridurre il peso dell'appartenenza nazionale dei suoi membri. Un governo europeo, espressione di un voto di fiducia del PE, sarebbe eletto in base ai suoi programmi ed orientamenti politici, non tanto in base alla nazionalità dei suoi componenti. Gli europarlamentari rappresentano i cittadini europei e si organizzano non lungo linee nazionali, ma politiche in senso stretto. Le procedure del PE devono somigliare il più possibile a quelle di un Parlamento "normale", con i suoi gruppi parlamentari, le sue commissioni, con le decisioni a maggioranza e la dialettica fra maggioranza e opposizione.

Perciò, per la mozione di sfiducia nei confronti del governo europeo, cioè della Commissione, da parte del PE dovrà bastare la semplice maggioranza, invece della maggioranza di due terzi prevista attualmente. Diversamente da quanto contemplato dal TUE di Lisbona, il PE dovrà avere il diritto di pronunciare la sfiducia al singolo commissario e/o al Presidente della Commissione e/o all'Alto rappresentante, anche nel corso della legislatura, mentre finora ciò è consentito soltanto per la Commissione in toto. Resta in vigore la facoltà del PE di proporre modifiche al Trattato costituzionale, come già previsto dal TUE di Lisbona (art. 48, 2).

9.6 La Camera degli Stati

Mehr Demokratie propone una "Camera degli Stati" in rappresentanza degli interessi dei Paesi membri. Questa Camera andrebbe a sostituire il Consiglio odierno, riflettendo il principio dell'uguaglianza federale degli Stati uniti nella UE.[33] Diversamente dal Consiglio composto da ministri, la Camera degli Stati non è composta da membri dei governi nazionali, giacché questa regola ha sistematicamente svuotato la divisione orizzontale dei poteri e ha comportato un ruolo dominante delle istituzioni esecutive della UE, con una perdita di controllo democratico. Invece i membri della Camera degli Stati vanno eletti dai Parlamenti nazionali tra i loro stessi membri, con una maggioranza qualificata. Il periodo in carica di questi politici è legata al periodo di legislatura del Parlamento di origine, per garantire un loro forte legame coi Paesi membri in quanto tali e con i loro interessi specifici. Perciò al Camera degli Stati continuamente cambierebbe la sua composizione, senza mai essere eletta tutti in una sola volta e in un momento preciso. Questo meccanismo può salvaguardare la continuità, permettendo la conferma in carica dei singoli rappresentanti.

I governanti dei Paesi membri non devono poter togliere competenze ai Parlamenti nazionali, avvalendosi delle loro facoltà legislative come è oggi. Quindi la Camera degli Stati diventa una Camera dei Parlamenti nazionali. Questi eleggono – nella proposta di Mehr Demokratie – un numero di rappresentanti uguale per ciascun Paese. In alternativa si possono istituire tre categorie di Stati: piccoli Stati (fino a 10 milioni di abitanti) con due rappresentanti, Stati di media dimensione (10-30 milioni di abitanti) con tre rappresentanti, Stati membri grandi (più di 30 milioni di abitanti) con quattro rappresentanti. La composizione della Camera deve comunque rispondere all'esigenza di fondo di rafforzare il principio federale, per cui non deve assolutamente esserci una differenza più spiccata nel numero di rappresentanti per Paese.

La Camera degli Stati, il Parlamento e la Camera delle Regioni, secondo la proposta, sono titolari del potere legislativo. Il PE ha il diritto d'iniziativa per tutti i disegni di legge di competenza esclusiva della UE, mentre per le competenze non esclusivamente comunitarie occorre l'approvazione da parte della Camera degli Stati e della Camera delle Regioni. Qualora il PE e la Camera degli Stati non riuscissero a trovare un accordo su un disegno di legge, si avvia un processo di mediazione. Anche in questo ambito la Camera degli Stati ha diritto al veto, che il Parlamento non può superare. Un secondo compito importante della Camera degli Stati è il controllo della divisione delle competenze tra Stati nazionali e livello comunitario. In questo ruolo di controllore la Camera degli Stati deve respingere leggi contrastanti con i principi di sussidiarietà e di decentralizzazione, che limiterebbero le competenze dei Parlamenti nazionali. È anche per questo motivo che i suoi membri devono essere eletti dai rispettivi Parlamenti nazionali. Già nel Trattato di Lisbona è prevista una

33 Su questo punto concorda anche M. Patrono, inserendolo, però, in uno schema di riforma delle istituzioni europee in chiave presidenziale. Vedi op. cit., p. 17

procedura di controllo della sussidiarietà. L'istituzione della Camera degli Stati, in fondo, non è altro che la coerente e più efficace evoluzione di questo tipo di controllo.[34]

9.7 La Camera delle Regioni

Le Regioni e gli enti locali in generale, esistenti su tutto il territorio della UE, oggi nella struttura comunitaria sono rappresentati dal "Comitato delle Regioni" (CdR), composto da rappresentanti degli enti regionali e locali, che vengono proposti dagli Stati membri e nominati dal Consiglio per quattro anni. In base al Trattato il CdR è consultato dal Consiglio e dalla Commissione per questioni di pertinenza regionale, ma può anche formulare pareri di propria iniziativa. Il CdR, avendo funzioni solamente consultive, non ha né il potere di avviare iniziative legislative né un potere di veto in caso di violazione del principio di sussidiarietà. Le Regioni all'interno della UE, pur essendo il terzo livello di governo, si trovano in una situazione ambigua. Da una parte da decenni sono responsabili dell'attuazione di numerosi programmi comunitari, spesso cofinanziati dagli Stati e dalle stesse Regioni. A questo fine ogni Paese membro ha istituito delle entità funzionali-amministrative che non solo assolvono compiti comunitari, ma sono anche espressione della generale decentralizzazione amministrativa e politica degli Stati. Nel 2009 a livello comunitario esistono 271 Regioni (NUTS-2) dotate di questo ruolo.

Dall'altra parte gli Stati membri della UE si differenziano fortemente in riferimento al grado di regionalizzazione. Ci sono Regioni che sono soggetti federati di Stati federati (o Regioni in Stati regionali), titolari non solo di potestà legislative, ma anche di diritti di codecisione a livello centrale (ad esempio in Germania, Austria, Belgio, Italia, Spagna). In altri Stati, invece, le Regioni hanno pure un carattere amministrativo, ma non hanno assemblee regionali e governi eletti né rappresentanza centrale né competenze legislative di primo grado. Benché si possa percepire una chiara tendenza a rafforzare il ruolo delle Regioni ed a introdurre questo livello di governo dove ancora non esiste come effettiva entità politica, è comunque legittimo istituire una rappresentanza più solida e rappresentativa dell' "Europa delle Regioni", sia per fungere da ulteriore controllore della sussidiarietà sia per un diretto coinvolgimento dei rappresentanti eletti delle Regioni nella legislazione e nella politica europea che tocca direttamente gli interessi delle Regioni. Dal mio punto di vista a questo scopo ritengo necessario promuovere l'attuale ‚Comitato delle Regioni' a una vera e propria ‚Camera delle Regioni', composta da tanti membri quante sono le Regioni, come organi titolari di politiche comunitarie. Questi membri vanno eletti dai rispettivi Consigli regionali

34 Un bicameralismo perfetto viene proposto anche da Ugo della Collina, che postula un futuro Parlamento europeo composto di due camere: la „Camera del Popolo" con 451 seggi, e un „Senato degli Stati", composto da 4 senatori per ogni stato con più di 4 milioni di abitanti e 2 per gli stati più piccoli. Affinché una legge europea sia approvata occorre la doppia maggioranza separatamente della Camera e del Senato (art.4). Vedi U. d. Collina, op. cit., p.194

oppure dai Parlamenti nazionali, dove tali Consigli ancora non esistono o dove, a causa della piccola dimensione degli Stati, non esistono le Regioni (Cipro, Malta, Islanda, Montenegro, Estonia, ecc.). La Camera delle Regioni non deve avere pari rango con il PE e con la Camera degli Stati, ma comunque dovrà disporre del diritto dell'iniziativa legislativa e del diritto d'essere coinvolta nella procedura legislativa, con facoltà di veto in quei disegni di legge che toccano direttamente gli interessi regionali. Questa innovazione può fornire una spinta alle riforme in chiave regionalista negli Stati membri ancora troppo centralizzati (Gran Bretagna, Francia, Polonia, Romania, ecc.), ma anche dispiegare un importante effetto simbolico per il valore della Regione, che sarebbe valorizzata come realtà culturale, geografica e sociale, cui la popolazione è legata nella sua percezione di identità.

9.8 La Commissione europea

Nell'ambito del Trattato UE in vigore la Commissione non è solamente l'organo centrale esecutivo della UE, ma detiene anche il diritto quasi esclusivo dell'iniziativa legislativa. Si tratta d'un organo con legittimazione democratica debole, scarsamente controllata da altri organi, che esercita un ruolo del tutto particolare nello sviluppo dei Trattati europei. La posizione della Commissione è tra i motivi principali del fatto che la UE oggi sia troppo dominata dall'esecutivo.

Perciò Mehr Demokratie propone una delimitazione più chiara dei compiti della Commissione. Come organo amministrativo della UE deve essere responsabile dell'attuazione delle misure comunitarie e della gestione del bilancio. Per tutte le aree politiche di competenza della UE, la Commissione deve avere il ruolo di rappresentante verso l'estero. Inoltre può avere un ruolo consultivo per altri organi della UE, nel senso che gli europarlamentari delle tre Camere possono rivolgersi alla Commissione per elaborare disegni di legge o per la necessaria consulenza tecnico-giuridica. Di conseguenza la Commissione viene esonerata dal compito di proporre disegni di legge europei e di occuparsi dello sviluppo dei Trattati dell'Unione.
Il numero dei commissari viene adeguato al numero delle aree politiche seguite dalla UE e gestite a livello centrale europeo, comunque non più di 15. I Paesi membri, stando alla proposta di Mehr Demokratie, hanno il diritto di proporre nominativi, tra cui il Presidente della Commissione può scegliere chi presentare al PE per la conferma. Come già previsto attualmente il PE ha diritto all'audizione e all'esame dei futuri commissari prima della loro nomina e prima d'essere confermati dal Parlamento stesso. Se un candidato fosse respinto dal PE, il Presidente della Commissione ne propone un altro.

Il Presidente è proposto dalla Camera degli Stati ed eletto dal PE con la maggioranza dei suoi membri. Questa forma più diretta ed efficace di controllo parlamentare nei confronti del Presidente della Commissione produce un controllo migliore della burocrazia centrale e una sua più immediata responsabilità politica. Il Presidente della Commissione non è

più espressione d'un puro accordo fra governi nazionali, ma una persona che gode della fiducia della maggioranza politica risultante dalle elezioni del PE.[35] I commissari sono invece proposti dal Presidente della Commissione per garantire una buona collaborazione con la Commissione, ma sono eletti anch'essi uno per uno dal PE.[36]

9.9. Il Consiglio europeo

Istituendo la "Camera degli Stati" i governi nazionali perdono il ruolo preponderante nella legislazione europea e nell'ulteriore sviluppo dei Trattati dell'Unione. Tuttavia il Consiglio rimane un forum importante di coordinamento delle politiche nazionali. A livello europeo, attraverso il diritto all'iniziativa legislativa, Il Consiglio deve avere la possibilità d'influire sulla politica europea. Con maggioranza semplice il Consiglio viene incaricato di presentare al PE o alla Camera degli Stati dei disegni di legge. Come rappresentanti degli Stati nazionali i governi possono continuare a partecipare alla politica europea, essendo comunque gli Stati le colonne portanti della struttura federale della UE. Una convenzione costituzionale, proposta da Mehr Demokratie, è libera di assegnare al Consiglio maggiori diritti, riguardanti p.es. la politica comune degli affari esteri e della sicurezza (PESC).

9.10 La Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia della UE, con sede in Lussemburgo, attualmente è composta da un giudice per Stato membro e da otto avvocati generali, che sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni, rinnovabile. La loro indipendenza è assicurata. La Corte ha il compito di garantire il rispetto del diritto comunitario e la corretta interpretazione e applicazione dei trattati. La Corte di Giustizia nella sua storia ha contribuito

35 A questo riguardo annota M. Patrono: „Un punto molto importante da osservare è che la Commissione ha la caratteristica di essere una struttura di grande amministrazione che non si colora com eil 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 die Ministri come organo delle decisioni della Comunità, e sia il Consiglio europeo die Capi di Stato e di governo; si tratta di persone di varia provenienza e colorazione politica. Perciò l'Europa è governata 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 rappresentare – a ben guardare – la fisiologia del sistema europeo di governo." Vedi Mario Patrono, Accendere di democrazia la politica: dal cittadino-plebe al cittadino democratico, Radicali italiani, 2009, p. 11, su: www.radicali.it/view.php?id=152936

36 Stando alla proposta di Ugo della Collina, il "Governo Federale europeo, formato dal Consiglio dei Ministri con un Presidente del Consiglio e un Vice-Presidente, ha la gestione degli affari comuni." (Art. 6). Dovrà essere composto di 15 membri eletti ogni 3 anni dal Congresso in seduta congiunta. "Il presidente del Consiglio e il suo Vice sono designati dal Congresso in seduta plenaria ogni anno fra i membri del Consiglio dei ministri." (Art.7). Si prevede anche un Presidente dell'Unione europea, eletto direttamente dal popolo mediante votazione su scala europea con il ballottaggio. Vedi Ugo della Collina, op. cit., p.196

a trasferire ripetutamente, in modo non legittimo, competenze alla UE. Nel contempo, attraverso la procedura di nomina dei magistrati, esiste il pericolo della dipendenza dei magistrati dai governi nazionali. Nella proposta di riforma presentata da Mehr Demokratie la Corte di giustizia è competente per i casi di violazione del diritto comunitario e della sua applicazione. Anche le Regioni in futuro devono avere il diritto di ricorso (querela) davanti alla Corte di Giustizia, che conseguirebbe un ruolo analogo a quello della Corte costituzionale presso gli Stati nazionali. Organi sia regionali sia statali devono poter fare ricorsi, ma una nuova delimitazione più chiara delle competenze a ogni livello può ridurre il numero di casi e quindi anche la necessità d'intervento della Corte di Giustizia.

Ogni Paese membro – come è già la prassi attuale – può nominare un magistrato membro del Corte di giustizia. Per garantire l'indipendenza dei magistrati dai governi Mehr Demokratie propone l'elezione dei magistrati per un periodo in carica di 8 anni (invece dei sei anni previsti dall'ordinamento vigente). Questa elezione è affidata a un "corpo elettorale dei magistrati europei", composto in pari misura da alti magistrati e parlamentari di ogni Paese membro. In alternativa, i magistrati europei possono essere eletti anche dai Parlamenti nazionali. Una conferma in carica è esclusa, cosicché le loro decisioni non sono influenzate dall'eventuale conferma in carica.

Questa proposta parte dalla convinzione che la UE del futuro possa coniugare le esigenze di efficienza governativa e la responsabilità democratica. È evidente che ci vuole una UE più forte ed efficiente per affrontare i grandi cambiamenti planetari attualmente in corso e per trovare soluzioni comuni per il nostro continente. Più di mezzo secolo d'integrazione europea insegna che l'unione fa davvero la forza: realizzando politiche comuni ed esprimendosi come un'unica voce, l'Unione Europea ha molto più peso economico, sociale, tecnologico, commerciale e politico della semplice somma dei suoi Stati membri. Ma l'Europa è anche la culla dei diritti umani e della democrazia; fin dai tempi dell'illuminismo ha una grande tradizione storica dell'amministrazione della giustizia, che va rispettata nelle strutture dell'integrazione europea. Tocca ai suoi cittadini richiedere costantemente la piena coerenza della UE con questi ideali.

Capitolo 10

UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

Il Trattato costituzionale, redatto dalla Convenzione europea nel 2002-03, fu un progetto ambizioso. Si voleva rendere l'apparato comunitario più efficace e più operativo per affrontare le esigenze poste dall'allargamento a 34-35 Paesi membri. Inoltre si voleva coinvolgere maggiormente i cittadini nel progetto di un'Unione più integrata, offrendo spazi democratici aggiuntivi. Vale a dire un'Unione più efficace e più democratica. Si desiderava creare maggiore identità civica europea e più vita democratica condivisa su scala europea. Di regola nella storia degli Stati la volontà popolare ha preceduto il processo costituente. Nel caso UE invece è stato affidato alla costituente il compito di incentivare la volontà dei popoli europei. Ma gli elettori di due Paesi – Francia e Olanda – per via di un referendum confermativo nazionale hanno negato il loro consenso e interrotto questo processo.

10.1 L'esperienza della Convenzione europea

Il processo stesso dell'elaborazione del Trattato costituzionale della UE non fu un grande esempio di democrazia nella procedura costituente. La Convenzione non fu eletta dai cittadini dei Paesi membri, i suoi componenti infatti furono nominati dal Consiglio europeo, solo parzialmente in accordo con il PE. La Convenzione europea è stata istituita con la Dichiarazione di Laeken del 13 e 14 dicembre 2001, come organo straordinario e temporaneo, e ha concluso i suoi lavori il 10 luglio 2003. Perciò, senza voler mettere in dubbio la rispettabilità e competenza dei suoi componenti, questa Assemblea non fu espressione della libera scelta dei cittadini europei, ma un consesso di legittimità solo derivata. Bisogna chiedersi se i governi sono legittimati a convocare un'Assemblea costituente con il compito d'elaborare un trattato che abbia valore di costituzione, trasformando la UE da entità ibrida in uno Stato vero e proprio.

Frutto dei lavori della Convenzione è stato il "Trattato costituzionale per l'Europa", comunemente definito anche Costituzione europea. Da questa bozza si è partiti per una lunga discussione che si è conclusa con lievi modifiche al progetto originale, confluita nel Trattato costituzionale, firmato dagli Stati membri il 29 ottobre 2004. I tempi concessi alla Convenzione per discutere ed elaborare le sue proposte furono insufficienti, per cui i 448 articoli della proposta di Costituzione vennero discussi sotto stress. La trasparenza dei lavori fu molto scarsa: vi furono sedute plenarie pubbliche, ma le decisioni vennero prese dalla presidenza, che non lavorava mai in pubblico e non produceva neppure protocolli. Quindi la formulazione della Costituzione rimase opera di pochi, nella stanza dei bottoni. La presidenza, alla fine, era libera di respingere le proposte del Convenzione stessa e di

Momento di apertura dei lavori della Convenzione europea nel dicembre 2001 con il discorso del presidente della Convenzione- Giscard d'Estaing

presentare una propria proposta. Ne è scaturito un documento assai complesso, che solo un'esigua minoranza di politici ha letto, per non parlare della popolazione. Il linguaggio di una Costituzione dev'essere comprensibile.

Di seguito, il risultato della Convenzione, cioè la bozza di Costituzione di 448 articoli, fu sottoposta alla ratificazione dei Parlamenti degli Stati membri e in due casi anche a referendum confermativo. Inizialmente 10 Stati membri su 25 intendevano sottoporre la ratificazione del Trattato costituzionale alla loro popolazione per via referendaria. Una campagna europea per un referendum europeo sul Trattato costituzionale, sostenuta da centinaia di associazioni e forze sociali di ogni paese membro, si batteva per un referendum simultaneo in tutta la UE, però senza successo. A sorpresa furono gli elettori francesi e olandesi a bocciare nel 2005 questa bozza nei referendum confermativi nazionali, determinando una battuta d'arresto del processo di ratificazione. Ci fu pertanto una sospensione per un periodo di 18 mesi, fino alla negoziazione registratasi nel corso del 2007. La grande maggioranza dei capi di Stato e di governo europei preferì abbandonare la nascente Costituzione europea, accontentandosi di un altro "Trattato dell'Unione", cioè il Trattato di Lisbona, firmato in questa città il 13 dicembre 2007. Questo atto fu un sacrificio non da poco, perché una Costituzione europea avrebbe avuto un valore simbolico e un impatto politico diversi da quelli di un mero trattato. Fondamentalmente una Costituzione va approvata dai cittadini, e poche sono le democrazie che non hanno consentito ai cittadini sovrani di votare solennemente sul documento fondamentale dello Stato. Fatta eccezione per la Gran Bretagna, tutti gli Stati europei sono istituiti sulla base di una Costituzione. Trattati, invece, sono stipulati fra governi e Stati senza interpellare la popolazione, tranne rare eccezioni. Se l'Europa un giorno dovrà veramente diventare un "Europa dei cittadini", una Costituzione europea dovrà esserne il fondamento. Benché non avendo questi crismi, anche il Trattato di Lisbona, recependo

in parte le innovazioni positive della bozza di Costituzione della UE, ha segnato un deciso passo in avanti.

10.2 Una Convenzione europea più democratica

Il Trattato di Lisbona è stato sbandierato dai suoi fautori come una grande opera di democratizzazione della UE. Come esposto sopra, non sembra però essere il massimo in termini di democrazia dell'Unione. Nonostante alcuni miglioramenti, quali il rafforzamento delle decisioni a maggioranza qualificata nel Consiglio, l'aumento delle competenze del Parlamento europeo, l'introduzione dell'Iniziativa popolare europea, manca ancora un progetto integrale di assetto democratico federale per l'Europa. Non sembra che un tale progetto possa provenire dai vertici del potere, né dal Parlamento stesso. Il soggetto propulsore dovrà essere invece la società civile europea. Vari momenti di pressione nel 2007-2009 hanno già segnato il diffuso senso di urgenza di tale progetto: il Forum sociale europeo, i dieci principi di ATTAC per un'Europa più democratica, la "European Referendum Campaign", l'associazione *Mehr Demokratie*, le organizzazioni Eurovision e Omnibus, i Radicali italiani. Tutti quanti hanno presentato varie proposte, tutte convergenti nella richiesta di un'Assemblea costituente incaricata d'elaborare una nuova proposta di Costituzione.

Le regole sull'esercizio del potere in una società democratica non vanno fatte da chi detiene il potere. Le regole fondamentali della nostra democrazia devono essere delineate da chi non è al potere, giacché i governanti sono sempre portati ad aumentare il loro potere invece di arginarlo e ripartirlo. È questa la ragione di fondo per cui i tentativi di democratizzazione della UE per via delle trattative intergovernative sono tutti rimasti a metà strada, incluso il Trattato di Lisbona. Il Consiglio europeo, composto dai capi di Stato e governo, non è neanche interessato a ridurre sostanzialmente il suo potere. Lo stessa Convenzione per la Costituzione europea non è riuscita a oltrepassare questo limite, troppo strettamente definito dai governi anche per mancanza di tempo.

Una nuova Convenzione europea, per essere pienamente legittimata, dovrà essere eletta direttamente, in nome della divisione dei poteri. Ciò non significa soltanto dividere i classici tre poteri: legislativo, esecutivo e giurisdizionale, che si controllano a vicenda. Significa dividere anche il "potere costitutivo" dal "potere costituito", cioè di chi governa nella fase attuale. Altrimenti vengono attuate regole dell'esercizio del potere a guisa dei potenti e non dei cittadini, che sono i veri sovrani in ogni comunità democratica. Ogni Paese, secondo un criterio combinato, dovrà inviare al massimo dieci rappresentanti in questa Convenzione. Dovrà trattarsi di un'assemblea composta da politici, ma non solo, aperta anche a rappresentanti di altri settori della società, comunque sempre come candidati eletti in una votazione generale diretta. La metà dei membri della futura Costituente dovranno essere donne.

La nuova Assemblea costituente dovrà lavorare diversamente da quella in funzione fra il 2001 e 2003, ascoltando l'ampia gamma di voci presenti nella società civile, non solo governi e partiti. Dovrà portare avanti un processo di costituente in piena trasparenza, seguito da un'opinione pubblica critica e attenta, per consentire a tutti i gruppi sociali di portare in dibattito tematiche trascurate dalle élite politiche oppure volutamente scartate dal mondo dei partiti. Le riunioni della Costituente potrebbero essere trasmesse in diretta, con traduzione simultanea, in tutte le lingue ufficiali della UE. Il lavoro della Costituente può essere accompagnata da tavole rotonde con politici, intellettuali, attivisti di iniziative popolari, un laboratorio aperto invece di una stanza chiusa al pubblico e ai cittadini. Il risultato deve essere una vera Costituzione, che definisca i valori centrali e i diritti fondamentali della futura Unione Europea, che individui gli obiettivi e le priorità, che disciplini le istituzioni, le loro competenze e le regole del suo funzionamento.

La procedura di tipo partecipativo rafforzerà la legittimità di riforme fondamentali. Nel caso della Costituzione questo è un obbligo democratico, poiché solo la decisione del sovrano stesso garantisce la legittimità politica più piena possibile, sia a livello nazionale sia a livello comunitario. È il popolo, l'elettorato europeo, che deve consentire le scelte delle regole di fondo dello Stato, cristallizzate nella Costituzione.

10.3 Una Costituzione in linea con le aspettative dei cittadini

La nuova Carta costituzionale europea dovrà affrontare tutti i principi e le regole fondamentali della futura Unione: quale Europa vogliamo? Di quali organi va dotata l'Europa? Cosa deve essere deciso a livello europeo e cosa è meglio lasciare agli Stati nazionali? Quali limiti deve avere l'Europa? Così può nascere una sfera di riferimento e un'opinione pubblica democratica su scala europea. La Carta dei diritti fondamentali, cui tutta la normativa comunitaria si dovrà conformare, ha da avere la precedenza su ogni altro tipo di diritto comunitario. Questi diritti, in vigore in tutti i Paesi membri senza eccezione, dovranno essere "giudiziabili" sia a livello di Stato membro sia a livello comunitario. Le proposte di riforma dell'assetto istituzionale, elaborate da Mehr Demokratie, sono state illustrate sopra, come pure i diritti referendari di cui hanno bisogno i cittadini europei:

1) Vanno definiti i limiti dell'europeizzazione delle competenze. Se vogliamo un'Europa più vicina al cittadino non possiamo continuare a trasferire nuove competenze, ma occorre far applicare il principio di sussidiarietà. In ultima analisi con le regole vigenti i poteri comunitari equivalgono sempre a perdita di codecisione e controllo, a causa del carattere meno democratico della rappresentanza e dei processi decisionali europei.
2) La funzione legislativa va affidata esclusivamente al Parlamento eletto dai cittadini, ma il Parlamento europeo deve essere composto di tre Camere:
   a) la "Camera dei cittadini", eletta direttamente secondo il principio della

rappresentatività col sistema proporzionale (garantendo un minimo di 4 parlamentari per Paese membro).

b) la "Camera degli Stati ", in rappresentanza dei Parlamenti nazionali e non dei governi nazionali. Il Parlamento in quanto tale va dotato del pieno ed esclusivo diritto di iniziativa legislativa, del diritto di eleggere la Commissione europea e di approvare il bilancio preventivo della UE.

c) La "Camera delle Regioni", come guardiano del principio di sussidiarietà.

3) Diritti referendari: a livello comunitario vanno introdotti gli strumenti principali di democrazia diretta. Più distanti si trovano i centri decisionali, più lunga è la catena di legittimazione, più importante è la possibilità di partecipare direttamente. Oggi si tende ad accettare diritti referendari a livello locale, ma le forze politiche sono molto più restie nei confronti di referendum a livello nazionale o sovranazionale. Non è motivo convincente affermare che sui grandi quesiti che riguardano 500 milioni di cittadini, la voce diretta di questi non debba contare. Al contrario, più sono distanti i centri di potere che prendono le decisioni, più massiccia è la pressione di lobby di ogni genere, di gruppi di interesse particolari ben organizzati. Per controbilanciare il ruolo incisivo del lobbismo a livello della UE, si rende sempre più necessaria la possibilità d'iniziativa e d'opposizione da parte dei cittadini. Senza questo strumento si favorisce la classe politica, che gestisce il potere lontano dai cittadini, ridotti a spettatori, e il rituale quasi inutile del voto del PE.

La parte più difficile riguarderà l'attuazione del principio di sussidiarietà, la definizione delle competenze della futura Europa. I livelli superiori di governo dovranno essere chiamati in causa soltanto se il livello più vicino ai cittadini non può legiferare efficacemente su una determinata materia. La centralizzazione comunitaria e il tacito trasferimento di competenze verso le strutture comunitarie saranno fortemente arginate. Grazie a queste istituzioni e questi strumenti la politica potrà attingere al potenziale che è nei cittadini e trasformarlo in iniziative positive. Tutto ciò rafforza l'integrazione fra le popolazioni e l'identificazione con la comunità, in un'Europa dei cittadini realmente democratica. La ratifica della Costituzione europea implicherà un referendum su scala europea.

10.4 Un referendum europeo sulla proposta di Costituzione

Nel classico processo costituente il popolo non solo è chiamato a eleggere l'Assemblea costituente, incaricata di elaborare la Carta costituzionale, ma anche a esprimersi comunitariamente sul risultato dei lavori. Il processo costituente europeo va concluso con un referendum europeo simultaneo in tutti i Paesi. In tal modo una futura Costituzione europea sarà legittimata dai cittadini della nuova entità statale (i referendum differiti non potrebbero fornire lo stesso risultato). Questo referendum avrà comunque un doppio effetto e un doppio carattere giuridico: la riforma sarà approvata sia dai singoli elettorati nazionali,

per consentire la modifica delle rispettive Costituzioni nazionali, sia dal costituendo "dêmos europeo" in una votazione referendaria continentale. Non si tratta di un'utopia: in veste di cittadini comunitari gli elettori decideranno della Costituzione europea, in veste di cittadini nazionali decideranno della ratificazione del nuovo Trattato costituzionale da parte dei rispettivi Stati. I referendum nazionali dovranno sanzionare la cessione di sovranità da parte dei singoli Stati membri, il referendum europeo, invece, servirà a istituire il sovrano europeo come nuovo soggetto politico e giuridico. Nel caso del referendum europeo non potrà valere il principio di maggioranza semplice dei voti espressi, ma la doppia maggioranza, cioè la maggioranza fra tutti i votanti e un quorum di consenso fra gli Stati membri, come da tanto tempo praticato nelle votazioni federali referendarie in Svizzera: la maggioranza sia dei Cantoni sia degli elettori svizzeri deve esprimersi con il voto SI perché sia approvata una proposta proveniente dal popolo).

In ampi strati dei popoli europei tuttora esistono forti preoccupazioni e riserve nei confronti di uno "Stato europeo". Ma nei fatti la UE da parecchio tempo è già una superstruttura statale, senza che fosse definita tale. I cittadini europei, comunque, potranno sentirsi sicuri di non dover subire un nuovo superstato centralizzato, giacché:

- il processo della Convenzione costituente e il processo referendario di approvazione trasformerà i cittadini dei singoli Stati in "membri" del sovrano europeo;
- la questione del trasferimento di competenze sarà lasciata libera in tutti i Paesi membri, partendo da un "acquis communitaire" di base, unico per tutti;
- i cittadini europei attraverso nuovi diritti democratici avranno comunque l'ultima parola nelle decisioni politiche. La nuova UE era una costruzione coerentemente democratica.

L'approvazione di una tale Costituzione europea da parte dei cittadini della UE nell'ambito di un referendum popolare simultaneo farà dell'Europa il vero "faro della democrazia nel mondo".

Excursus

COME APPROVARE UNA COSTITUZIONE? LEZIONI DALLA SVIZZERA

del Prof. Andreas Auer[37]

C'è una lezione da trarre dall'esperienza svizzera riguardo al dibattito in corso sul referendum europeo per approvare il Trattato costituzionale europeo? Penso che ve ne siano parecchie.

1. Lezioni dalla storia

Nel 1815 la Svizzera fu governata da un accordo stipulato tra gli allora 22 Cantoni, che diede luogo a un'entità ritenuta generalmente una Confederazione di Stati sovrani. L'accordo non conteneva nessun articolo relativo alla sua revisione, ma ognuno accettò l'idea che poteva essere modificato soltanto con il consenso di ogni Cantone, cioè all'unanimità. Dopo una breve guerra civile, una bozza di Costituzione fu elaborata e approvata nel giugno 1848 da parte d'una commissione del Parlamento, composta di un membro per ogni Cantone. La maggioranza assoluta di questi delegati si espressero a favore della bozza. Comunque il 27 giugno questa commissione approvò due norme transitorie importanti, che ricordano gli articoli 47 e 48 della bozza di Trattato costituzionale europeo: una stabiliva che la Costituzione federale andava approvata dai Cantoni secondo le modalità previste dalle rispettive Costituzioni cantonali; l'altra stabiliva che i risultati delle votazioni popolari dovevano essere trasmessi al Parlamento per essere convalidati. Di seguito la Costituzione fu adottata mediante un referendum da 15 Cantoni e da uno dei due semiCantoni (pari al 70% dei Cantoni), mentre fu bocciata da 6 Cantoni e dall'altro semiCantone.

Il 12 settembre 1848 il Parlamento giudicò che un'ampia maggioranza della popolazione si era pronunciata a favore della Costituzione, quindi la promulgò come la prima Costituzione confederale elvetica. Ogni successiva modifica di questa Costituzione doveva essere approvata da una maggioranza dei Cantoni e una maggioranza della popolazione, senza nessun quorum di partecipazione e altro tipo di maggioranza qualificata.

Lezione n.1: La Svizzera non avrebbe avuto la Costituzione del 1848 se fosse stata osservata la norma sulle modifiche dell'accordo del 1815. L'unanimità non è un metodo conveniente per adottare una nuova Costituzione.

---

37 Prof. Andreas Auer è titolare della cattedra per il diritto pubblico dell'Università di Zurigo e direttore del "Centro per la Democrazia Aarau" (www.zdaarau.ch). È fra i più noti esperti di democrazia diretta a livello internazionale. Questo testo è stato per prima pubblicato su: Fabrice Filliez/Bruno Kaufmann (ed.), *The European Constitution – Bringing in the People*, I&R Institute Europe, Amsterdam and Presence CH, Berna 2004

Lezione n.2: Il decreto del 27 giugno 1848 permise al Parlamento di promulgare la Costituzione, benché fosse stata bocciata da un numero significativo di Cantoni. Fu un atto rivoluzionario, fondato sulla possibilità, ma anche sul consenso di quei Cantoni che avevano perso la guerra civile, di voler partecipare alla nuova forma di governo.

Lezione n.3: lo strumento del referendum, già pienamente affermato in tutti i Cantoni. Stabilendo che la Costituzione doveva essere approvata mediante referendum secondo le Costituzioni cantonali, il Parlamento sapeva che in tal maniera sarebbe stata la volontà della popolazione a prevalere. E così è stato.

Lezione n.4: richiedendo un referendum obbligatorio per ogni modifica della Costituzione del 1848, questa abbandonò la regola dell'unanimità dei Cantoni e diede origine alla sua forza e supremazia. L'unanimità non è un metodo conveniente neppure per modificare una Costituzione, questo si può fare benissimo con un referendum obbligatorio.

Lezione n.5: Richiedendo come formula d'emendamento costituzionale la maggioranza semplice della popolazione e dei Cantoni, i fondatori della nuova repubblica riuscirono a trovare il giusto equilibrio tra i principi fondamentali della democrazia e del federalismo.

2. Il progetto del referendum europeo

La Costituzione europea ha bisogno di una legittimità maggiore rispetto ai trattati preesistenti. Questa legittimità può derivare solamente dalla popolazione. Un'espressione popolare indiretta, come quella espressa dal Parlamento europeo e dai Parlamenti degli Stati membri non è sufficiente. È necessario un referendum sull'approvazione della Costituzione europea.

Un referendum europeo appare necessario anche al fine di superare l'effetto dell'unanimità, di cui all'art. IV-8 della bozza di Costituzione, vale a dire la mancata adozione della Costituzione europea. Solo una maggioranza popolare può compensare l'abbandono della norma dell'unanimità.

Votazioni referendarie sono state organizzate negli ultimi dieci anni in alcuni Stati membri su questioni relative all'integrazione europea. Ma tali referendum, come quelli in Francia e in Olanda sul Trattato costituzionale, non furono "referendum europei". Si svolsero secondo leggi e metodi nazionali. Tendevano a concentrarsi su questioni politiche nazionali, e legavano pertanto l'approvazione di un testo fondamentale per la futura Costituzione europea alle vicende contingenti di ciascuno di quei Paesi. Anziché dare legittimità popolare alla Costituzione europea, rappresentano un ostacolo alla sua adozione e hanno un effetto centrifugo sull'ordinamento giuridico europeo.
Un referendum nazionale, svolto contemporaneamente lo stesso giorno in tutti i Paesi membri (come originalmente suggerito dal PE nel 2003), poteva procurare qualche legittimità alla

Costituzione europea. Ma richiederebbe che l'art. IV-8 sia modificato. Dato che non esiste nessuna tradizione referendaria in alcuni Stati membri – qualche Costituzione non li prevede neppure – non solo si creerebbero seri problemi di sovranità nazionale, ma anche problemi di praticabilità. Chi organizzerebbe un referendum europeo in Germania, Belgio o in Grecia?

Un autentico referendum europeo conferisce al popolo europeo, come definito dalla Costituzione, il potere di modificare la Costituzione stessa e quindi diventa l'organo supremo dell'ordinamento giuridico europeo. C'è bisogno di un insieme di norme di attuazione, ma questo non crea un problema per la sovranità nazionale. La storia costituzionale svizzera offre sufficienti prove per l'effetto stabilizzante e legittimante del referendum costituzionale obbligatorio.

Imparare dall'esperienza svizzera significa anche adottare una forma di doppia maggioranza. Nello svolgimento del referendum, occorre infatti tener conto sia della volontà del popolo sia degli Stati membri, non importa se svolto secondo il diritto nazionale o comunitario.

Imparare dall'esperienza svizzera e italiana può significare anche che quorum qualificati di partecipazione hanno un effetto delegittimante, perché permettono a delle minoranze di imporre la loro volontà alla maggioranza degli elettori attraverso campagne di boicottaggio.

Imparare dall'esperienza svizzera può inoltre significare, che non vi è bisogno di avere un dêmos comune, caratterizzato da omogeneità culturale e storia comune, per istituire una democrazia costituzionale. Certamente nel 1848 non c'era un dêmos collettivo, che ha esercitato il suo "pouvoir constituant", né c'è ancora un dêmos che 4 o 5 volte all'anno, o continuamente, si avvale del suo potere di modificare la Costituzione.

Imparare dall'esperienza svizzera significa infine che l'articolo relativo alla modifica del Trattato costituzionale europeo va sostituito da un nuovo regolamento: il PE deve ottenere il potere di decidere, in base ai risultati delle procedure di ratificazione nazionale, se la Costituzione europea viene approvata in modo valido, come è stato per il Parlamento svizzero il 27 giugno 1848. È un atto rivoluzionario e per la fortuna dei popoli europei non abbiamo bisogno di fare una guerra civile per legittimarlo.

Andreas Auer

Capitolo 11

OSARE PIÙ DEMOCRAZIA IN EUROPA

"...DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà."

Dal preambolo del Trattato di Lisbona

Benché abbia portato miglioramenti significativi, il Trattato di Lisbona non è stato il grande lancio della riforma di cui l'Europa ha bisogno. Forse può portare più efficacia e governabilità alla UE di 27 Paesi e destinata a crescere ancora, ma il problema del deficit democratico della UE è stato risolto soltanto in parte. L'Unione Europea continua ad avere un assetto istituzionale senza una chiara divisione dei poteri, senza un effettivo controllo democratico dei rappresentanti, senza diritti deliberativi dei cittadini. La politica europea continua a essere determinata dagli esecutivi, eletti o non eletti, nei ristretti circoli intergovernativi, mentre l'unico organo direttamente eletto, il Parlamento, non ha ancora acquisito la centralità che gli compete. Il PE è ancora privo dei diritti classici peculiari di un parlamento: quello di iniziatore esclusivo delle leggi, di richiesta di approvazione del bilancio comunitario,

dell'elezione del Governo europeo e del voto di sfiducia a questo. Fra burocrazia, lobby e dipendenza dal Consiglio neanche la Commissione può sviluppare un chiaro ruolo di guida politica in attuazione delle norme elaborate e approvate in codecisione dal Consiglio e dal Parlamento. I diritti di partecipazione diretta dei cittadini sono limitati alla proposta popolare senza diritto di voto referendario. Ne scaturisce un sistema di governo non degno di un continente che ha il merito storico di aver generato la democrazia moderna.

È vero che il Trattato di Lisbona ha esteso i poteri di codecisione del PE a molte aree politiche comunitarie. Inoltre il PE ha ottenuto un ruolo più forte in materia di bilancio della UE, eliminando la distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie. Anche i parlamenti nazionali hanno ottenuto una certa facoltà di controllo e di coinvolgimento. Nonostante questi miglioramenti, l'immagine del Parlamento europeo si fa sempre più evanescente presso l'opinione pubblica e presso i cittadini, come è testimoniato dall'ulteriore calo della partecipazione alle elezioni europee del 2009. La causa principale di questa mancanza d'interesse sta nel ruolo stesso che è stato assegnato a questo Parlamento dai governi nazionali. Difatti il PE

- non è eletto in base a un diritto elettorale unico per tutti gli elettori;
- non può esprimere un governo di maggioranza;
- non è competente a prendere di sua autonoma iniziativa le decisioni e scelte legislative di fondo;
- non si organizza secondo il classico schema governo-opposizione e non riflette schieramenti di preferenze sulla base d'un indirizzo politico-ideologico;
- le eventuali decisioni prese dal PE con l'approvazione di più schieramenti partitici, non si traducono in una corrispondente politica del "governo europeo", perché si tratta sempre di una "grande coalizione sovranazionale".

Queste caratteristiche discendono dalla stessa natura dell'Unione, che non è un organismo federale, ma continua a essere un'organizzazione sovranazionale. Una "comunità politica europea", una sfera politica transnazionale, democraticamente legittimata dal voto dei cittadini, stenta a realizzarsi. Piuttosto si creano dei contenitori formalmente democratici, sperando che possano riempirsi di un'effettiva politica transnazionale. Perciò il PE nell'immaginario collettivo non opera ancora come un vero parlamento, non costituisce il perno attorno cui ruotano le decisioni più importanti per il destino del nostro continente.
Il Trattato di Lisbona ha aperto uno spiraglio per i diritti referendari europei, ma si rischia che l'ICE, in mancanza del diritto alla votazione referendaria europea, non avrà l'impatto sul mondo politico che i cittadini legittimamente si aspettano. Infine il Trattato di Lisbona tende a rivalutare il ruolo dei partiti, ma questi finora hanno fatto poco per uscire dall'immagine attuale di partiti nazionali. Non indicano i propri candidati per i ruoli centrali, quali il Presidente del Consiglio e l'Alto rappresentante, non esprimono un programma comune per le politiche europee, non si organizzano per fare una politica più transnazionale.

A ciò si aggiunge il modo in cui l'integrazione europea viene portata avanti, senza i cittadini. Questi, nello sviluppo dell'Unione attraverso i vari Trattati che si sono succeduti, raramente sono stati consultati e mai è stata consultata la popolazione europea nel suo insieme. A prescindere dai pochi eventi referendari in Olanda e Francia, in Danimarca e Irlanda, lo sviluppo dell'Unione è stato un affare delle élite. Senza dubbio la UE ha bisogno di ulteriori riforme che possono generare un miglior equilibrio fra Parlamento, Consiglio, Commissione e cittadini. Non più progetti di diplomazia dietro le quinte e trattati intergovernativi elaborati dai "tecnici" nelle stanze dei bottoni, ma un processo di Costituente europea legittimato direttamente dai cittadini sovrani; non più Consigli di primi ministri e ministri non eletti per funzioni europee, ma un Parlamento che esprime un governo e cittadini che, oltre a eleggere i loro rappresentanti europei per legiferare, possono proporre e votare le leggi in prima persona.

11.1 Quali alternative "dopo Lisbona"?

La UE come progetto di integrazione del nostro continente ha tantissimi buoni argomenti, che sono accettati dalla stragrande maggioranza dei cittadini europei. Ma essendo un organismo sui generis non potrà essere governato come uno Stato membro o un normale Stato federale. Quale concetto di democrazia si presta a tale costruzione anomala, un ibrido fra organizzazione sovranazionale e Stato federale? Quali criteri di legittimità democratica applichiamo ai processi legislativi e governativi? Quale metodo dovrebbe seguire l'elaborazione di un'effettiva Costituzione europea? In questo testo sono state illustrate le linee guida di una tale riforma, integrale e coerente, che tocca

- il processo democratico di Costituente europea;
- la sistemazione in chiave democratica delle istituzioni europee, mettendo al centro il PE direttamente eletto;
- l'introduzione di diritti e strumenti di democrazia diretta a livello comunitario.

Non si tratta di una congettura idealistica o utopistica, bensì di un progetto concreto di riforma istituzionale, sviluppato dalle miglior tradizioni democratiche europee, e del proseguimento coerente del tragitto di interazione fin qui seguito.
I trattati costituzionali della UE, equivalenti a una Costituzione a livello nazionale, devono essere sottoposti a una procedura "costituente" con legittimità democratica rafforzata, mediante l'elaborazione di una Convenzione eletta dai cittadini e un successivo referendum europeo simultaneo in tutti i Paesi. Ma questa richiesta affronterà la dura opposizione da parte delle élite politiche di ogni Paese. La storia dimostra che una democrazia più avanzata ha dovuto sempre essere conquistata dal popolo, strappata dai cittadini a chi deteneva il potere. Quindi non illudersi che saranno i politici eletti, per saggezza e magnanimità, a concedere le riforme. Ciò vale soprattutto per i diritti referendari, perché vanno a intaccare il potere della classe politica.

Il PE va posto al centro del nuovo assetto istituzionale della UE, acquisendo il pieno ruolo di legislatore, di istanza d'approvazione del bilancio comunitario, dell'elezione del Governo europeo e del voto di sfiducia a questo. La Commissione europea dovrà avere l'effettiva qualità di governo europeo, espressione delle maggioranze politiche presenti nel PE e volute dall'elettorato europeo. I parlamenti nazionali vanno valorizzati nel loro ruolo di guardiani della sussidiarietà nella forma della "Camera degli Stati", che potrà rimpiazzare l'attuale Consiglio. Il PE, infine, dovrà dare maggior espressione all'importanza del livello regionale in Europa nella forma della sua "terza Camera", la Camera delle Regioni.

L'equilibrio non si verifica se non è dato più potere di controllo e d'iniziativa diretta ai cittadini europei. Questi devono poter intervenire direttamente sulla politica comunitaria sia col referendum propositivo sia col referendum confermativo, mediante votazioni referendarie europee e in base a regole che agevolino l'interesse e la voglia di partecipazione. Infine i cittadini devono poter stimolare anche il processo di riforma della stessa UE, proponendo e votando modifiche dei Trattati costituzionali. Questi tre momenti, messi insieme, configurano un progetto di riforma degna del nome "democratizzazione". Anche se la UE non si trasforma in uno stato federale, non è detto che debba restare una costruzione a tasso ridotto di democrazia. Anche come organismo sovranazionale sui generis la UE, nell'interesse dei suoi cittadini, può essere dotata di una struttura coerentemente democratica. Non bisogna sacrificare la sovranità popolare sull'altare dell'efficacia e della governabilità. Non solo in Europa, pure in altri continenti nonché a livello planetare occorre far posto a strutture sovranazionali e arre di normativa transnazionale vincolante senza dover rinunciare alla democrazia. Perciò abbiamo bisogno di un concetto di democrazia applicabile a tali strutture. La UE è il primo e più avanzato banco di prova per questa evoluzione. Le proposte di riforma dell'Unione sopra esposte partono dai diritti di partecipazione politica dei cittadini, sia in forma rappresentativa sia in forma diretta, che devono valere a tutti e tre i livelli governativi storicamente cresciuti nelle società europee – il comune, la regione, lo stato – a cui dal 1957 si aggiunge la UE.

11.2 Come arrivarci?

A fronte della mancanza di volontà politica da parte delle forze che oggi compongono la leadership europea, sono chiamati a muoversi sia la società civile sia i singoli cittadini sia le organizzazioni sociali, per spingere già da oggi sui prossimi passi di democratizzazione. Naturalmente il futuro della democrazia europea resta fortemente intrecciata con lo sviluppo democratico dei singoli Paesi membri. Più evoluti sono i diritti referendari a tutti i livelli dello Stato nazionale, più facile sarà farli funzionare anche a livello comunitario. La democrazia diretta in dimensioni nazionali offre la possibilità di raccogliere esperienze e di cambiare mentalità troppo paternaliste, ancora diffuse in molti Stati privi di questi diritti. Urgono quindi più forze e movimenti della società civile dedicati allo sviluppo dei diritti

democratici. Il successo di un tale movimento dipende da come riuscirà a organizzarsi in forma transnazionale, come potrà coagulare culture e mentalità politiche oltre le frontiere e coordinare progetti politici comuni.

Si tratta di creare una piattaforma transnazionale – Democracy international ne è l'embrione – concentrata sull'adozione e l'applicazione di diritti e procedure politiche, avulse dai temi e dalle battaglie politiche contingenti. Tale organizzazione in Italia non esiste ancora. Spetta alla società civile, ai cittadini auto-organizzati, di conquistare più democrazia anche in Europa. In una UE democraticamente strutturata potrà svilupparsi una nuova cultura democratica europea.

- I politici europei possono superare i loro atteggiamenti elitari, imparare ad ascoltare e a discutere di più. Quale risultato si ottiene che riescono a imparare molto di più.
- La UE non è più un progetto fatto da e per le élite, ma diventa un progetto in cui sempre più persone possono identificarsi e sentirsi attivamente coinvolte.
- I cittadini UE vengono interessati ad applicare a livello UE le pratiche migliori dei loro Paesi e Regioni e possono avviare dibattiti in tutta Europa sulle riforme auspicabili.
- Si verifica un rafforzamento dell'unità nella diversità e del sentimento di solidarietà. La gente si sente più integrata e s'identifica di più con l'Europa.

Tale processo richiede tanto impegno personale, tanti dibattiti e tempo. I cittadini dovranno riunirsi in piccoli e grandi gruppi a tutti i livelli, con gente che vuole lottare per i diritti transnazionali di ognuno, sapendo che, se tali diritti sono presenti, se ne può usufruire in varie maniere. Tutto ciò richiede un senso civico e democratico, la consapevolezza del valore intrinseco della democrazia, un valore non tanto diffuso come talvolta si constata. I pochi o molti che hanno capito devono rendersi conto che c'è ancora tanta strada da fare per arrivarci. Uno dei metodi migliori è quello di illustrare quale impatto la democratizzazione della UE può avere sulla vita quotidiana dei suoi cittadini. Dopo può essere inculcata la speranza che la democrazia mantiene la sua promessa d'essere importante per la vita delle persone "comuni" e giustifica la fiducia posta in essa.

11.3 Più democrazia per l'Europa

L'ulteriore democratizzazione della UE è intimamente legata al futuro processo di integrazione. Senza dubbio l'ambito delle competenze comunitarie è continuamente aumentato. In alcune aree politiche la UE si è assunta poteri analoghi a quelli dello Stato centrale in Stati federali, mentre i processi decisionali e i metodi di delega della responsabilità sono rimasti simili a quelli di un'organizzazione internazionale, basati sul diritto internazionale. La UE difatti è costruita sul principio dell'uguaglianza e della pari dignità degli Stati. In una prospettiva democratica questo configura un grave dilemma, cui i politici cercano di ovviare in tre

modi:

1. Ci sono le forze che chiedono di bloccare la perdita di potere degli Stati nei confronti della UE e di invertire questa tendenza. È una posizione democratica, ma antieuropea.
2. C'è chi accetta questo processo, cioè la perdita di partecipazione e controllo democratico, come prezzo per avere più coordinamento sovranazionale. È una posizione europea, ma non democratica.
3. Infine ci sono le forze che rivendicano più democrazia in un ambito che va oltre lo Stato nazionale. Solo questo approccio cerca di coniugare democrazia con un vasto progetto d'integrazione del continente.

Se accettiamo il fatto che tanti problemi non possono più essere risolti dagli Stati nazionali e che la UE sia necessaria per il bene comune europeo, la funzione legislativa e governativa democraticamente legittimata non può limitarsi ai confini nazionali. Se il progetto della crescente integrazione è condiviso, si tratta solo di porre questo processo su un binario democratico più sostanziale. La UE da 50 anni è caratterizzata da un deficit democratico per motivi storici, perché istituita e riformata sempre con negoziati e trattati intergovernativi. I cittadini sono relegati a spettatori e neanche ai parlamenti è permesso di ritrattare gli accordi presi dai capi di Stato e di governo del Consiglio. Il Trattato di Lisbona ora ha rafforzato il PE e ha permesso a un terzo dei Parlamenti nazionali di chiedere che delle norme europee vengano riviste.

Questo meccanismo, da attuare in tempi troppo brevi, non risolve però il problema di fondo, perché non coinvolge direttamente i cittadini, finora solo ai margini delle scelte politiche in Europa. "Noi non coalizziamo Stati, ma uniamo uomini", scriveva Jean Monnet nel 1952. Ma non basta essere solo "consultati". Il sovrano va posto al centro del sistema democratico. La partecipazione dei cittadini alla politica europea resta fra le maggiori sfide che devono affrontare le istituzioni, anche dopo Lisbona. L'unificazione del nostro continente come progetto storico è urgente e improcrastinabile. L'Europa non può permettersi di fare passi indietro nello sforzo di trovare risposte comuni a problemi comuni. In un mondo economicamente sempre più intrecciato, davanti a enormi sfide ecologiche, un'integrazione democratica e libera di un continente è un modello per tutto il mondo. E questo organismo deve avere capacità di agire, ma anche di essere responsabile nei confronti dei propri cittadini sovrani.

Conclusione

L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: SOLO IL PRIMO PASSO VERSO UNA DEMOCRAZIA TRANSNAZIONALE E LA DEMOCRATIZZAZIONE DELLA UE

di Andreas Gross[38]

1.

Non possiamo rinunciare alla UE se vogliamo affrontare un'ampia gamma di urgenti problemi europei e mondiali. Affinché questo avvenga nell'interesse della maggioranza degli europei, bisogna far sì che i cittadini della UE possano partecipare e decidere in prima persona sulla politica europea. A tale scopo occorre un movimento civico europeo che s'impegni per una Costituzione europea con elementi base di democrazia diretta.

2.

La democrazia diretta nella UE è tuttora un'utopia concreta. Non dovremmo però cadere vittime dell'errore che molti svizzeri fanno, non distinguendo tra utopia e illusione. La differenza è enorme. Un'illusione sarà sempre solo un pio desiderio, mentre un'utopia concreta è un'effettiva possibilità che sta nell'interesse di noi tutti. Ma richiede anche l'impegno di noi tutti per trasformarsi in realtà.

3.

Democrazia diretta significa due cose: primo, dividere il potere; secondo, il superamento della rappresentanza politica come unico modo di realizzare la democrazia. I cittadini delegano il potere per 4-5 anni ai loro rappresentanti; ma nonostante questa delega generale si riservano il diritto di poter decidere direttamente quando lo ritengono necessario. Gli strumenti di democrazia diretta, perciò, sono molto più significativi di una mera consultazione dei cittadini. Non si tratta soltanto della possibilità d'esprimere un parere come grazia concessa dai politici, i quali si degnano di prestare attenzione ai cittadini e di prendere atto delle loro opinioni. Questi sono nient'altro che comportamenti normali in una comunità democratica. In una democrazia diretta, invece, il popolo si dà leggi costituzionali, secondo le quali una minoranza ha il diritto in ogni momento di chiedere a tutti i cittadini di prendere una decisione con effetto vincolante.

---

38 Andreas Gross è membro del Parlamento federale svizzero (gruppo socialdemocratico) dal 1991, attivo soprattutto nella politica estera, della difesa, degli affari europei e dello sviluppo della democrazia. Dal 1995 rappresenta la Svizzera nel Consiglio d'Europa. Dal gennaio 2008 presiede anche il gruppo socialdemocratico dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. È attivissimo come osservatore ufficiale di elezioni all'estero. Gross dirige l'Istituto per la democrazia diretta a Zurigo e St. Ursanne ed insegna sistemi di democrazia diretta comparati presso l'Università di Marburgo. Negli anni 1990 è stato fra gli ideatori e promotori del laboratorio transnazionale „Eurotopia".

4.

La UE oggi è ancora un consorzio di Stati, non uno Stato federale. Benché la sua competenza legislativa per quantità e qualità superi quella di molti Stati membri, manca il relativo fondamento costituzionale. Perciò i governi nazionali, attraverso il Consiglio europeo, approvano norme europee che limitano l'autonomia dei legislatori nazionali. È per questo che il PE tuttora non ha ancora il diritto all'iniziativa legislativa, che compete soltanto alla Commissione europea, organo governativo non eletto dal Parlamento. Queste manchevolezze democratiche mostrano la necessità di un vero Stato federale con una propria Costituzione e di un Parlamento con due Camere. In questo caso il Senato, che rimpiazzerà il Consiglio dei ministri, sarà eletto dai Parlamenti nazionali. In aggiunta ci vorranno diritti di democrazia diretta. Una tale Costituzione federale non costituirà un "superstato", come paventato polemicamente dagli oppositori di tali progetti, ma un'Unione più decentralizzata, con più divisione dei poteri interni, maggiori controlli del potere e più democrazia rappresentativa rispetto allo status quo. Nel caso di una democrazia europea con diritti referendari non vi sarà più il monopolio rappresentativo.

5.

Ciò premesso, emerge chiaramente che anche il nuovo art. 11 del Trattato di Lisbona, che disciplina la ICE, non costituisce ancora un diritto di democrazia diretta, perché non dà luogo a un referendum deliberativo europeo. Solo in questo caso potremmo parlare di democrazia diretta. Almeno il PE è stato disposto a dividere il suo diritto di iniziativa legislativa presso la Commissione con milioni di cittadini. Perciò il PE si è fatto proprio il secondo elemento costitutivo della democrazia diretta, la divisione del potere. Siccome la UE è tuttora un consorzio di Stati con una democrazia parlamentare non ancora matura, questo diritto civico equivale a un diritto di iniziativa dei popoli con una portata ancora formalmente limitata.

6.

Ciò nonostante il significato del primo diritto partecipativo transnazionale non va sottovalutato. Il suo significato sta nel fatto che per la prima volta i cittadini hanno il diritto di farsi ascoltare a livello europeo in forma vincolante. L'impegno civile quindi ottiene più legittimità e un accesso privilegiato alle diverse istanze comunitarie. Non per ultimo questo strumento dovrebbe essere utilizzato per richiedere l'effettiva trasformazione della UE in uno Stato federale e l'introduzione di un'autentica democrazia diretta. Perciò anche tale diritto partecipativo ancora rudimentale potrà far crescere la capacità sociale di imparare. Questo è il terzo effetto importante generato dalla democrazia diretta oltre a quello del maggior rilievo pubblico delle istanze politiche dei cittadini e del rafforzamento dell'integrazione sociale.

7.

Il dibattito sulla democratizzazione della UE, in presenza della doppia crisi odierna della democrazia – che è troppo centrata sulla rappresentazione e troppo nazionale – ha una

seconda dimensione di enorme rilievo. Non solo la UE ha bisogno di più democrazia, ma la democrazia ha bisogno di transnazionalizzarsi, se non vuole perdere la sua forza. In fin dei conti la democrazia è anche una promessa di giustizia, quella di distribuire meglio la ricchezza sociale e di consentire a ognuno pari opportunità nella vita. A questo scopo la democrazia va insediata allo stesso livello dei mercati transnazionali, in cui si generano queste ricchezze. Cioè la democrazia deve disporre del potere di incidere in questi mercati, deve legittimare le regole per civilizzare i mercati, deve costringere i mercati a rispettare i limiti sociali ed ecologici. Oggi i rapporti di forza sono inversi: le democrazie nazionali si prostrano davanti alle forze dei mercati transnazionali. Con la transnazionalizzazione della democrazia vorremmo ricostituire il primato della politica e con ciò ripristinare la libertà di tutti, non solo di chi possiede potere e privilegi economici.

8.

La democrazia è sempre stata un processo di democratizzazione, può iniziare ovunque e in ogni momento, ma non termina mai. Ogni democrazia perciò è un'opera incompiuta. La citata doppia crisi della democrazia molto chiaramente esprime questo: in tutte le democrazie realmente esistenti è necessario un movimento verso il superamento dell'esagerato carattere nazionale e rappresentativo della democrazia. Solo ciò consentirà alle istituzioni di far tesoro della risorsa sociale di cittadini informati, critici e impegnati. Perché il diffuso disagio e la conseguente frustrazione nei confronti della politica proviene dal fatto che i cittadini vengono consultati solo in apparenza, per finta. Quando invece si tratta di decisioni veramente concrete e importanti, nazionali o europee, i cittadini si sentono trascurati o esclusi.

9.

Non siamo ancora arrivati alla fine della storia, nemmeno alla fine della storia della democrazia. Più democrazia sostanziale diretta e più democrazia europea significano sempre una nuova suddivisione del potere. Coloro che già hanno troppo potere, saranno disposti a condividerlo soltanto se devono temere di dover perdere tutto il potere. Questo momento non è ancora arrivato. Arriverà soltanto quando centinaia di migliaia e milioni di cittadini andranno a manifestare la loro insoddisfazione con la democrazia realmente esistente, quando eleggeranno solo quei candidati disponibili a lavorare per lo sviluppo della democrazia, per una distribuzione più equa del potere, e soprattutto per l'europeizzazione della democrazia. Affinché ciò avvenga dobbiamo incoraggiare tutti i potenziali democratici ad agire e a impegnarsi. Una conquista politica positiva non viene fornita gratis a casa e ancora meno la democrazia diretta.

Andreas Gross

Piccolo glossario della democrazia diretta

La democrazia diretta nei vari paesi europei è regolamentata in maniera diversa e spesso anche termini e definizioni differiscono creando confusione. Per questo motivo, organizzazioni e istituti scientifici, attivi in questo campo, sono impegnati a elaborare una terminologia univoca per meglio confrontare i vari strumenti giuridici a disposizione a livello internazionale. Organizzazioni civiche e ONG che operano per la promozione della democrazia diretta prendono spesso spunto dalla situazione giuridica e dalla terminologia della Svizzera, il paese con la più lunga tradizione in questo campo, nonché da quella in uso nei paesi anglosassoni. Ma nel quadro giuridico italiano la terminologia diffusa in quei paesi non si è ancora affermata, per cui si crea la necessità di avere sempre presenti i termini specificamente italiani (ad esempio referendum abrogativo o propositivo). Questo breve elenco propone comunque di adattarsi man mano alla terminologia internazionale.

Democrazia diretta: comprende i diritti e gli strumenti referendari delle democrazie moderne con lo scopo di integrare i meccanismi di rappresentanza. Gli strumenti della democrazia diretta consentono ai cittadini di decidere in prima persona, ogni volta che essi lo ritengono urgente e necessario.

Iniziativa dei cittadini europei: un'iniziativa popolare "di agenda" tesa a stimolare un atto legislativo dell'UE senza diritto alla successiva votazione referendaria.

Iniziativa popolare (in Italia: referendum propositivo)
L'iniziativa popolare, accanto al referendum confermativo, è lo strumento più importante tra i diritti referendari. Con questo strumento (in Italia: referendum propositivo, comprensivo del referendum abrogativo, nel caso in cui un testo di legge venga abolito invece di essere introdotto) viene riconosciuto ai cittadini il diritto di rivolgersi al Parlamento presentando una formale richiesta formulata in articoli. Il quesito può prevedere di introdurre una nuova legge, o di modificare determinati articoli in una legge esistente (carattere modificativo dell'iniziativa) o di abrogare una legge esistente (carattere abrogativo dell'iniziativa). Qualora il Parlamento non accettasse questa richiesta, obbligatoriamente il quesito va al voto referendario. In Italia questa possibilità non è prevista. Si contempla solo la «proposta di legge di iniziativa popolare», che non conduce a referendum.

Mediatore europeo
Affinché l'UE sia più vicina ai suoi cittadini, il trattato sull'UE ha creato una nuova figura: il mediatore europeo. Eletto dal Parlamento europeo per la durata della legislatura, il mediatore europeo riceve le denunce contro gli organi e le istituzioni dell'UE. Può ricorrere al mediatore qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro. Il mediatore si adopera per giungere a una soluzione amichevole.

Proposta di legge di iniziativa popolare

Almeno 50 mila aventi diritti al voto possono sottoporre al voto del Parlamento un testo di legge redatto in articoli. Con questi atti l'iter della proposta è terminato e non è previsto il diritto di giungere a una votazione referendaria nel caso la proposta venga rigettata. Più del 90% delle proposte di legge di iniziativa popolare sottoposte al Parlamento fra il 1948 e il 2006 sono rimaste senza esito. Nelle modalità con cui è prevista a livello nazionale e in molte Regioni, equivale ad una petizione di massa. Questa forma modesta di intervento legislativo della cittadinanza va tenuta ben distinta dall'«iniziativa popolare», che è una proposta di legge che include il diritto al referendum. In fondo, la Iniziativa dei cittadini europei prevista dal Trattato UE di Lisbona equivale a questo strumento, cioè è un' "iniziativa di agenda" obbligando l'istituzione solo a fare qualcosa, ma non esattamente cosa.

In Svizzera questo strumento non esiste, ma è sostituito dall'iniziativa popolare con la quale un numero minimo di cittadini impegna il Parlamento (nazionale o cantonale) a occuparsi, entro un certo termine, di una loro proposta. Qualora la proposta fosse bocciata, per legge deve essere indetto un referendum, nel quale saranno i cittadini a decidere definitivamente.

Proposta alternativa o concorrente

In molti ordinamenti giuridici è consentito al Parlamento di rispondere ad una proposta di legge di iniziativa popolare con una controproposta. In questo caso, nella successiva votazione referendaria i cittadini possono scegliere fra due proposte, quella popolare e quella avanzata appunto dal Parlamento, fermo restando la possibilità che i cittadini rifiutino entrambe. In alcuni paesi i promotori del referendum possono anche entrare in trattativa con il Parlamento per raggiungere un'intesa su un compromesso.

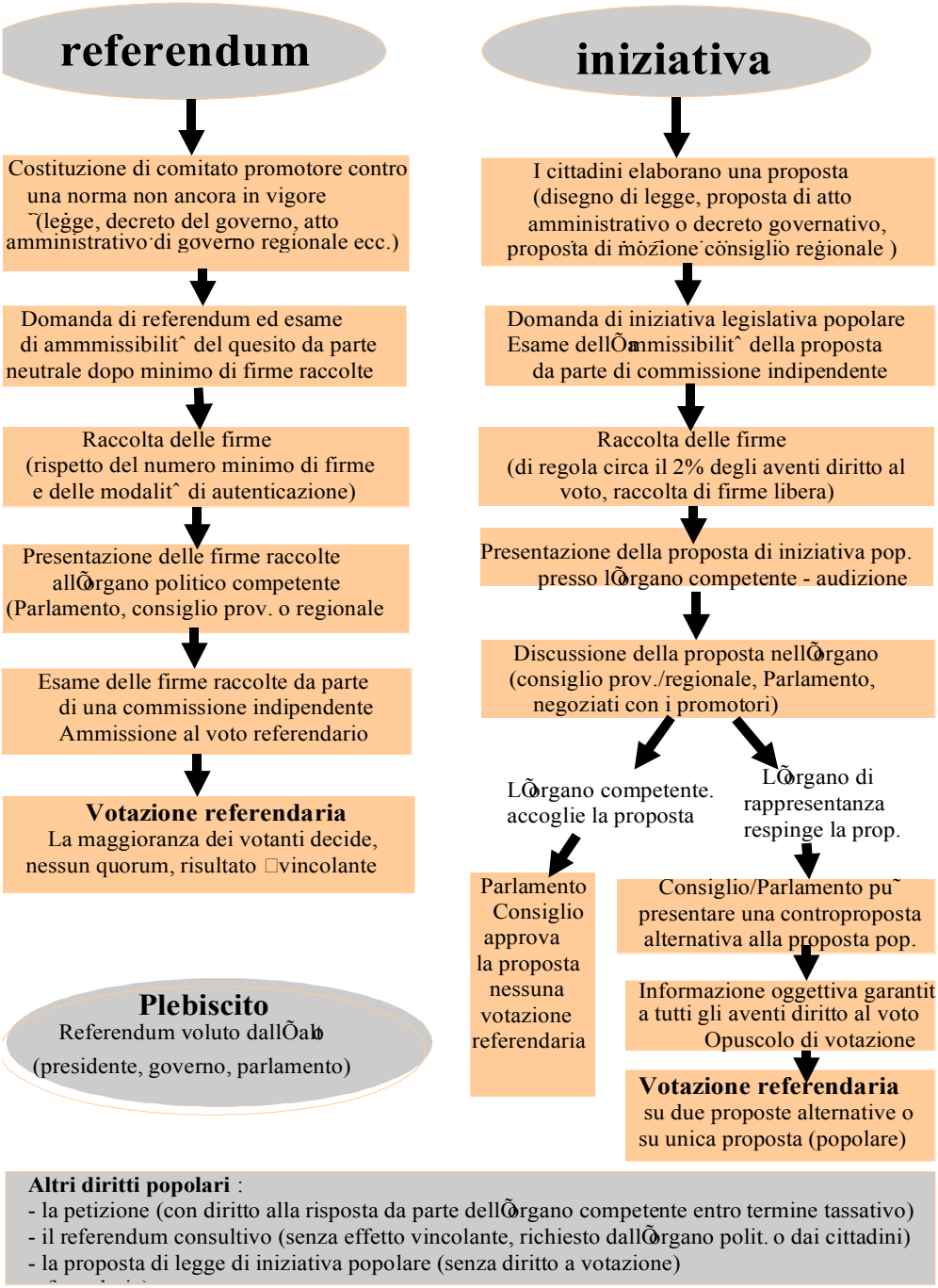
Petizione

Qualsiasi cittadino dell'UE nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al PE su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo concerne direttamente (art. 227, TUE Lisbona).

Plebiscito

Il plebiscito è un referendum consultivo che parte dall'alto, dal Presidente dello Stato o dal Governo. Un plebiscito può essere di carattere puramente consultivo oppure avere effetto vincolante. Si tratta di una variante negativa di democrazia diretta perché scarica la responsabilità di determinati atti politici dai governanti alla popolazione. In generale si può affermare che il referendum popolare parte dalla popolazione e serve a quest'ultima, i plebisciti partono dalle forze al potere e servono alle stesse.

Grafico 4: I due pilastri della democrazia diretta: l'iniziativa (popolare) ed il referendum (confermativo)



Quorum

Il termine significa «numero minimo». All'interno del quorum di votazione si distingue fra il quorum di partecipazione e quello di assenso. Nelle diverse regolamentazioni vigenti, una votazione referendaria è valida solo quando sia raggiunto un numero minimo di partecipazione o un numero minimo di consensi.

Con quorum di partecipazione si intende la partecipazione minima degli elettori necessaria affinché il risultato della votazione referendaria sia valido.

In Italia è generalmente previsto un quorum di partecipazione del 50% e quindi gli astenuti sono considerati alla stregua di voti contrari, una regola questa che invita a campagne di boicottaggio, come già avvenuto frequentemente. La Svizzera e gli USA non conoscono nessun quorum di partecipazione. Per le elezioni non è previsto un quorum di partecipazione.

Il quorum di assenso prevede che una votazione referendaria sia valida solo quando una determinata percentuale di aventi diritto al voto abbia approvato il quesito del referendum (per esempio il 50% o talvolta perfino più del 50% degli aventi diritto al voto, non dei votanti, devono votare sí).

Quorum di sottoscrizione o numero di firme richieste

Il numero minimo di firme (talvolta definito anche quorum di sottoscrizione) indica quanti cittadini devono firmare la richiesta di un referendum - non importa di quale tipo - per far iniziare l'iter che porterà al voto. In Italia, ad esempio, per l'attuale referendum abrogativo sono richieste almeno 500mila firme; ne sono sufficienti invece 50 mila per sottoporre una proposta di legge di iniziativa popolare al Parlamento. In Svizzera il quorum di firme richieste per l'iniziativa popolare è fissato al 2% degli elettori, mentre in altri paesi industrializzati il numero di firme si aggira di regola tra il 2 e il 3%.

Referendum confermativo

Il termine proviene dal verbo latino «referire», cioè rendere conto di qualcosa. Nel referendum un quesito politico generale viene riferito a chi detiene la sovranità, cioè alla cittadinanza di uno Stato, di una Regione, di una Provincia o di un Comune, affinché ne decida.

Prima di tutto occorre distinguere tra referendum come strumento di democrazia diretta e l'atto della votazione referendaria. Nel gergo comune italiano spesso il termine referendum si riferisce alla votazione. In generale, invece, con referendum si intende la possibilità di chiedere una votazione popolare per confermare o bocciare una legge o un altro atto legislativo prima che questo entri in vigore (tale terminologia è usata in Svizzera, negli USA e in altri paesi). In Italia questo tipo di referendum è denominato «referendum confermativo», ma è previsto solo per modifiche alla Costituzione e solo nel caso in cui il cambiamento non sia stato approvato preventivamente da una maggioranza di oltre i 2/3 del Parlamento; a questo punto un quinto dei parlamentari, 5 Consigli regionali o 500 mila elettori possono richiedere il referendum confermativo. La modifica costituzionale non entra in vigore se non viene «confermata» con referendum dai cittadini. In altri paesi, il referendum confermativo

è un diritto molto più ampio: riguarda tutti i tipi di legge, ordinarie e costituzionali, ed è accessibile con maggiore facilità.
Occorre inoltre distinguere tra il referendum confermativo facoltativo e il referendum confermativo obbligatorio. Il primo consente ai cittadini di richiedere una votazione referendaria su una legge prima che entri in vigore (in Italia, come abbiamo visto, questo tipo di referendum esiste solo per le modifiche costituzionali), mentre il secondo è un referendum già previsto direttamente da una legge in casi particolari. Ad esempio, in diversi paesi ogni modifica alla Costituzione deve necessariamente essere avvallata da un referendum.

Referendum abrogativo

È il tipo di referendum più conosciuto e più utilizzato nella storia italiana del dopoguerra, ma a livello internazionale è un'anomalia. È stato concepito come intervento eccezionale nei casi in cui le istituzioni dello Stato non risultassero in armonia con la maggioranza del paese su talune scelte. In realtà non si tratta di un «referendum confermativo» secondo la tipologia usata a livello internazionale, ma di un'iniziativa popolare tesa ad abolire una determinata norma o parti di essa, per cui da alcuni autori viene classificata come «iniziativa abrogativa». In essenza è solo una delle possibili varianti di iniziative popolari.

Bibliografia

Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe, Legitimising Politics in a Non-State Polity*, Oxford 1998

Thomas Benedikter, *Democrazia diretta – Più potere ai cittadini,* SONDA, 2008

Paolo Bertolotti, *Ci sono anch'io. Il cittadino e la democrazia partecipativa,* KC ed., Genova 2006

Saverio Di Bella (a cura di), *Costituzione europea*, Ed. Pellegrini 2004

P. Bilancia, *Il processo costituente europeo*, Ed. Giuffré 2002

Tito Boeri e F. Coricelli, *Europa più grande o più unita?*, Edizioni Laterza 2003

Ugo della Collina, *La sovranità del popolo oppure le strutture logoranti del potere* (9a redazione, ampliata), marzo 2008

Michael Efler, *Wie das EU-Bürgerbegehren in die EU-Verfassung kam,* su: http://www.mehr-demokratie.de/eu-buergerbegehren.html

Michael Efler, *European Citizens' Initiative – Legal Options for Implementation below the constitutional level*, GUE/NGL and democracy international, al sito: http://eu-buergerbegehren.org/download/2006-12-eci-studie-englisch.pdf

Michael Efler, *Response by Mehr Demokratie e.V. on the EU Commission's Green Book on the European Citizens'Initiative*, sul sito www.mehr-demokratie.de

Michael Efler/Gerald Häfner/Percy Vogel/Roman Huber, *Europa: nicht ohne uns! - Abwege und Auswege der Demokratie in der Europäischen Union*, Mehr Demokratie (Hg.), VSA Amburgo 2009

Direct Democracy in Switzerland. DVD. Edited by Swissinfo and IRI Europe. Presence Suisse, sul sito: http://www.swissworld/org/dvd_rom/eng/direct_democracy/index.htm

Democracy International, *Un sommario sul dibattito sulla natura legale dell'ICE,* sul sito: http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdfarchiv/di/2008-10-eci-criteria-eng.pdf

Roland Erne/Andreas Gross, Bruno Kaufmann, Heinz Kleger (a cura di), T*ransnationale Demokratie – Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, Realotopia, Zurigo 1995

Jürgen Habermas, *Ach, Europa, Kleine polit. Schriften*, Suhrkamp Frankfurt 2008

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, at: http://www.idea.int

Bruno Kaufmann/Fabrice Filliez (2004), *The European Constitution – Bringing in the People. The options and limits of direct democracy in the European integration process*, Brussels Europe

Bruno Kaufmann (2006) with D. Wallis, J. Leinen, C. Berg, P. Carline, *Initiative for Europe – A roadmap for transnational democracy*, Marburg/Brussels 2006

Bruno Kaufmann, The Initiative&Referendum Monitor 2004/2005, *IRI Toolkit to Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*, London (The Creative Elements)

Bruno Kaufmann, Alain Lamassoure, Jürgen Meyers (ed.), *Transnational Democracy in the Making,* IRI Europe Handbook 2004

Bruno Kaufmann/M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe,* Carolina Acad. Press 2004

Lassagnes/Schmidt (Hg.), *Demokratie in Europa und europ. Demokratie*, VS Wiesbaden 2005

Carlo Marinis, *Progetto preliminare di costituzione democratica diretta dell'Unione europea*, sul sito: www.democraticidiretti.org

Paolo Michelotto, *Democrazia dei cittadini – Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono,* Troll libri, Vicenza 2008. Anche su: www.cittadinirovereto.it

Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione del diritto di iniziativa dei cittadini – P6_TA(2009)0389, sul sito: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//EN

Mario Patrono, *Accendere di democrazia la politica: dal cittadino-plebe al cittadino democratico*, Radicali italiani, 2009, su: www.radicali.it/view.php?id=152936

Johannes W. Pichler (Hg.), *Direkte Demokratie in der EU*, Neuer Wissenschaft Verlag (Band 29), Wien/Graz 2009

Johannes Pollak, *Repräsentation ohne Kontrolle – Kollidierende Systeme der Repräsentation in der EU*, Springer, Wien/New York 2003

Philippe C. Schmitter, *Come democratizzare l'Europa e perché?*, Saggi, Il Mulino, Bologna 2000

Pier V. Uleri, *Referendum e Democrazia – Una prospettiva comparata*, Il Mulino 2003

Unione europea, *Trattato costituz. europeo* (2003), su: http://www.liberliber.it

Alexa Vanzetta, *Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005*, Mehr Demokratie e.V., 2006, sul sito: http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-04-IV-Italy.pdf

Winfried Veil, *Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU*, NOMOS 42, B. Baden 2007

Jos Verhulst/Arjen Nijeboer, *Democrazia diretta – Fatti ed argomenti sull'introduzione dell'Iniziativa e del Referendum, 2010*, scaricabile da: http://www.paolomichelotto.it/blog/2010/03/10/ecco-il-libro-democrazia-diretta-di-verhulst-nijeboer-in-italiano-versione-finale/

Oswalt Walter, *Costituzione europea. Per una critica radicale*, Ed. Jaca Book 2006

Claudio Zanghi, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea. Verso una Costituzione europea*, 4a edizione, Ed. Giappichelli 2005

Guida pratica sulla DD in Svizzera, Europa e nel mondo: www.guidebook-to-direct-democracy.info oppure su: www.paolomichelotto.it/blog/2009/05/05/disponibile-gratis-the-guidebook-to-direct-democracy-2008/

Siti importanti per l'argomento

Istituzioni

Parlamento (nuovi poteri del PE): http://europa.eu/lisbon_treaty/index_it.htm

Domande sull'Europa a: http://ec.europa.eu/europedirect/index_it.htm

Il Parlamento europeo http://www.europarl.europa.eu

Il Consiglio europeo: http://consilium.europa.eu/

La Corte di giustizia: http://curia.europa.ed/

Il Trattato di Lisbona: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_it.htm

Guida al Trattato di Lisbona (DOC, PDF e carta) http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/index.it.htm

L'Europa in 12 lezioni (DOC, PDF e carta): http://ec.europa.eu/publictions/booklets/eu_glance/60/index_it.htm

Sito del libro verde della Commissione sull'ICE: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_it.pdf

La Convenzione europea: http://european-convention.eu

Informazioni generali UE per i cittadini: http://europa.eu/index_eu.htm

Posizione del PE sull'applicazione dell'ICE: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//EN

Forum globale sulla democrazia diretta: http://www.2010globalforum.com

Istituti di ricerca ed organizzazioni

Initiative and Referendum Institute Europe: www.iri-europe.org

Informazioni sull'ICE: www.citizens-initiative.eu (in inglese e tedesco)

Democracy International: www.democracy-international.org

Movimento per referendum deliberativi senza quorum: www.refdeliberativi.net

Movimento popolare mondiale: www.movimentopopolaremondiale.org/primo.html

Democrazia federale: www.democrazia-federale.it

Movimento europeo per la democrazia diretta: www.theeuropeandemocrat.blogspot.com

Carta Europea della cittadinanza attiva (luglio 2006): www.activecitizenship.net

Cancelleria della Federazione svizzera: www.admin.ch/ch/it/pore/index.html

Campagna europea per un referendum sui trattati europei: www.erc2.org

Mehr Demokratie Germania: www.mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie Austria: www.mehr-demokratie.at

Movimento dei Democratici diretti: www.democraticidiretti.org

Cittadini Rovereto (partecipAzione): www.cittadinirovereto.it

Tutti i referendum del mondo: www.sudd.ch

Iniziativa per più democrazia, Bolzano: www.dirdemdi.org

Informazioni sulla democrazia diretta in Svizzera: www.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia_diretta_in_svizzera

Andi Gross, politico, esperto e direttore di istituto sulla DD: www.andigross.ch

Comitato citt. per la dd: www.comitatocittadinodemocraziadiretta.blogspot.com

Sovranità Popolare: www.sovranitapopolare.net

Zentrum für Demokratie Aarau: www.zdaarau.ch

International Institute for Democracy and Electoral Assistance: www.idea.int

Associazioni che si battono per più democrazia in Europa

1) Democracy International

DI è una rete europea per la promozione della democrazia diretta. Il suo obiettivo di fondo è l'introduzione dell'iniziativa e del referendum (democrazia diretta) come complemento della democrazia rappresentativa negli stati membri e nell'UE. Inoltre, DI s'impegna per la generale democratizzazione dell'UE, per riforme della democrazia negli stati membri e per più democrazia partecipativa a livello mondiale.
Fu nel 2001 che DI presentò le sue prime proposte per elementi referendari nei Trattati UE, dopo il suo impegno caparbio l'Iniziativa dei cittadini europei fu inclusa nel testo del Trattato, e poi anche nel Trattato di Lisbona. Parallelamente al lavoro della Convenzione costituzionale europea DI nel 2003-4 lanciò una campagna per sottoporre il Trattato costituzionale al voto popolare europeo. Attualmente l'obiettivo principale è quello di garantire un'applicazione favorevole per i cittadini dell'ICE.
Sito: http://www.democracy-international.org

2) Movimento Federalista Europeo

Il MFE, fondato nel 1943 da Altiero Spinelli, ha come scopo la lotta per la creazione di un ordine politico razionale che, secondo la visione di Kant, può essere tale solo se abbraccia l'intera umanità. Il suo obiettivo ultimo è pertanto la federazione mondiale. I suoi obiettivi intermedi sono la Federazione europea, l'unificazione federale delle altre grandi famiglie del genere umano e la trasformazione dell'ONU in un governo mondiale parziale. Il MFE è anche la sezione italiana dell'Unione Europea dei federalisti e del ***World Federalist Movement***.
In una sua mozione del maggio 2010 il MFE si è espresso a favore di un regolamento più semplice possibile delle procedure per l'Iniziativa dei cittadini europei per facilitare la presentazione di iniziative legislative da parte dei cittadini europei (vedasi www.mfe.it/doc/2010/direzione-ice-22052010.pdf).
Sito: http://www.mfe.it

3) Sovranità popolare

"Allo scopo di affermare negli Statuti dei Comuni, delle Province, delle Regioni e nella Costituzione italiana, che la sovranità appartiene al popolo e che non può essere alienata, limitata, violata o disattesa, e che il popolo può delegare la sua volontà ai rappresentanti, ma deve sempre restare libero di modificare le regole della delega, è costituito il movimento politico denominato Sovranità Popolare. Questo movimento è stato creato per costruire insieme uno spazio di libertà e di aggregazione in cui l'informazione e l'esperienza e non la politica partitica assuma valore primario nell'azione politica."
Siti: www.sovranitapopolare.net
www.meetup.com/Gruppo-Meetup-Sovranit-Popolare/
Officina Democrazia:
www.meetup.com/l-officina/it/messages/boards/thread/6492475/30#26426527

4) Iniziativa per più democrazia

Associazione che dal 1994 si batte per la democrazia diretta in provincia di Bolzano. Il 6 maggio 2000 è stata rifondata come associazione indipendente, riconosciuta come ONG di volontariato nel 2001. La sua attività è volta a conquistare maggiori spazi di partecipazione democratica, e specificamente a realizzare:

- Regole per la democrazia diretta che permettano ai cittadini di partecipare alle decisioni politiche con l'iniziativa popolare, il referendum e altri strumenti.
- Un regolamento equo e aperto degli strumenti referendari a livello comunale.
- Una legge elettorale più libera, che dia la possibilità anche ai non aderenti a un partito di scegliere la lista dei candidati alle elezioni.
- La promozione di conoscenze più approfondite sulla democrazia, per uno scambio libero di idee e per la formazione di una cittadinanza più attiva e responsabile.
- Una più forte autonomia comunale, cioè il diritto dei Comuni di decidere sul proprio territorio senza ingerenze da parte degli enti territoriali sovraordinati.

L'Iniziativa con circa 500 soci iscritti è indipendente e finanziariamente autonoma. Ha promosso il primo referendum provinciale in provincia di Bolzano sulla "Legge migliore per la democrazia diretta", del 25 ottobre 2009, e la riforma dei diritti referendari nella Costituzione (iniziativa di legge del senatore O. Peterlini). Sito: www.dirdemdi.org e www.referendumdemocraziadiretta.it

5) Mehr Demokratie e.V.

Mehr Demokratie dal 1988 si impegna per la democrazia diretta in Germania. Fra i suoi obiettivi principali figura l'introduzione di iniziative e referendum a livello federale. M.D. è stato promotore di numerose campagne per più democrazia diretta sia nei Länder sia a livello federale e comunale. Nel 1995 è riuscito a far introdurre in Baviera una legge rivoluzionaria sui referendum comunali, di cui nel frattempo si sono svolti quasi 1500. In Turingia e Berlino grazie a M.D. sono stati riformati i regolamenti della democrazia diretta, a Brema il diritto elettorale.

Conferenza stampa dell'Iniziativa durante la campagna referendaria per una legge migliore sulla democrazia diretta in autunno 2009 a Bolzano

Con quasi 5.500 iscritti M.D. si finanzia da sola e conserva piena indipendenza da ogni partito ed istituzione. M.D. si trova tra i principali sostenitori di democracy international. 40 volontari lavorano per questa ONG che copre tutti i 16 Länder tedeschi. Un'associazione sorella esiste anche in Austria.
Sito Germania: http://www.mehr-demokratie.de
Sito Austria: http://www.mehr-demokratie.at

6) Active Citizenship Network

ACN è la rete di associazioni civiche in vari paesi della UE il cui impegno è volto a promuovere varie forme di „cittadinanza attiva europea". Fra queste figurano le questioni della rappresentanza e della partecipazione civica, le politiche UE dei consumatori, i diritti dei malati, il coinvolgimento dei cittadini nella costruzione di un rapporto innovativo con le istituzioni europee e per la definizione dell'agenda europea. Tra altro, l'ACN, insieme alla *Active Citizenship Foundation* (FONDACA), promuove l'approvazione di una „Carta Europea sui Diritti di Cittadinanza Attiva", che dovrà stabilire i diritti e i doveri delle organizzazioni civili nella partecipazione politica. Questo progetto si inserisce nell'intento di sviluppare il concetto di „partecipazione civica", menzionato nel Trattato di Lisbona (art. 11), ma non ulteriormente spiegato.
Vedi anche: http://www.European_Charter_of_Active_Citizenship_Final_italiano.pdf
Sito: http://www.activecitizenship.net

7) Il Partito Radicale Transnazionale

Il Partito Redicale Transnazionale è una ONG, con rappresentanza presso la sede dell'ONU, che si autodefinisce come „un'associazione di cittadini, parlamentari e membri di governo di differenti nazionalità che intendono utilizzare mezzi nonviolenti, per creare un corpo effettivo di legge internazionale in merito agli individui e l'affermazione della democrazia e della libertà nel mondo."
I Radicali transnazionali si professano „federalisti europei" e favoriscono l'introduzione ed il rafforzamento dei diritti referendari a tutti i livelli di governo nonché una riforma di stampo americano delle istituzioni dell'Unione europea.
Sito: http://www.radicalparty.org

8) I Democratici Diretti

I Democratici Diretti nascono e vivono con lo scopo di "promuovere iniziative culturali, politiche, sociali, imprenditoriali tra tutti coloro che si riconoscono nell'ideale della democrazia diretta, al fine di diffondere tale ideale e, politicamente, applicare riforme e provvedimenti ad esso ispirate." [tratto dallo Statuto dei Democratici Diretti].
Sito: http://www.democraticidiretti.org

Conferenza stampa di presentazione del disegno di legge costituzionale, Roma, 15-7-2009 seduti: il senatore Oskar Peterlini (gruppo misto) e le senatrici Donatella Porretti e Marilena Adamo (PD). In piedi a destra: Stephan Lausch, a sinistra: Thomas Benedikter (Iniziativa per più democrazia, Bolzano).

Progetto di riforma dei diritti referendari all'interno della Costituzione italiana

In collaborazione con l'INIZIATIVA PER PIÚ DEMOCRAZIA di Bolzano il senatore Oskar Peterlini (Guppo misto) ha elaborato una proposta di modifica della Costituzione, firmata da altri otto colleghi senatori del PD (soprattutto rappresentanti dei Radicali). Questa proposta è stata ufficialmente presentata a Roma il 15 luglio 2009, insieme alle senatrici Porretti e Adamo nonché il sen. Ceccanti (tutti PD), in presenza di una trentina di attivisti di "Sovranità Popolare" e dei democratici diretti. Se tali modifiche della Costituzione, che riportiamo sotto, venissero approvate, il Parlamento sarebbe chiamato ad approvare anche una nuova legge di applicazione di questi diritti, in sostituzione della L. 352 del 1970, che contiene tutta una serie di regole superate e restrittive sullo svolgimento dei referendum nazionali. Gli effetti di una tale riforma sarebbero dirompenti: nascerebbe una qualità diversa dei diritti referendari a livello nazionale, e allargando gli spazi di partecipazione diretta dei cittadini alla politica incentivando un nuovo spirito di impegno politico, come inteso dall'art 118, comma 4, della Costituzione. Tutto questo emana anche alla regolamentazione della democrazia diretta a livello regionale e comunale. Ci vorrà molta più pressione da parte della cittadinanza per portare l'Italia a questa svolta.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE PER LA RIFORMA DEI DIRITTI REFERENDARI IN ITALIA

d'iniziativa del Senatore OSKAR PETERLINI

Modifiche agli articoli 70, 71, 72, 73, 74, 75 e 138 della Costituzione, in materia di formazione delle leggi e revisione della Costituzione. Introduzione dell'iniziativa legislativa popolare e dell'iniziativa legislativa costituzionale.

Onorevoli Senatori. - I diritti referendari in Italia spesso sono identificati con i referendum abrogativi, la cui storia è iniziata 35 anni fa col referendum sul divorzio, nel 1974, seguito da altre 13 tornate referendarie con 59 altri quesiti referendari nonché da due referendum confermativi costituzionali (del 2001 e del 2006). Nei casi citati si è trattato sempre di referendum abrogativi e, nella prospettiva di una democrazia diretta, moderna ed integrale, si rischia in questo modo di ridurre lo strumento referendario ad un unico tipo di referendum, che all'interno della democrazia diretta non è certamente quello più importante. La democrazia diretta, invece, è un concetto ben più ampio rispetto i limitati diritti referendari oggi presenti in Italia. L'Assemblea costituente del 1947 non ha voluto affidare all'elettorato italiano gli strumenti dell'iniziativa legislativa popolare con votazione vincolante e quelli del referendum confermativo facoltativo per le leggi ordinarie dello Stato, per non parlare dell'iniziativa popolare costituzionale. Dopo 60 anni di Repubblica bisogna iniziare a rimediare a questa carenza.

Lo stesso referendum abrogativo sembra da tempo entrato in crisi, non perché mancassero gli argomenti politici scottanti ed il bisogno di partecipazione dei cittadini, ma gli ultimi 5 referendum, a partire dal 1997, recanti 16 quesiti referendari, sono tutti stati invalidati a causa della mancanza del quorum di partecipazione. Ne è conseguita una progressiva perdita di fiducia nello strumento referendario in quanto tale. Forse una certa disaffezione è anche dovuta al fatto che del referendum si sono impadroniti soprattutto i partiti, non la cittadinanza libera o le associazioni ed i comitati ad hoc dei cittadini. I partiti, inoltre, montando campagne astensioniste, hanno smobilitato il proprio elettorato a partecipare e poi, in Parlamento, in varie occasioni, hanno cercato di neutralizzare i risultati dei referendum. Oltre allo strumentario troppo limitato, in un'ottica di democrazia diretta moderna, le stesse regole di svolgimento dei referendum sono carenti. Sembra che il solo referendum abrogativo con regole applicative restrittive oggi vigenti – basta pensare al quorum - abbia toccato un limite nella sua capacità propulsiva della partecipazione popolare.

In Italia, inoltre, è stato mortificato il diritto all'iniziativa popolare legislativa, cioè l'espressione libera e propositiva del sovrano, che porta alla delibera collettiva referendaria su proposte di legge importanti, firmate da centinaia di migliaia di persone. Lo strumento con valenza propositiva oggi vigente - la proposta di legge di iniziativa popolare – è solo un'ombra di questo diritto, perché non si può votare la proposta presentata con grande dispendio di energia per la raccolta delle firme, nel caso in cui fosse respinta dal Parlamento. Anzi, la maggior parte di queste proposte non viene neanche discusse nel Parlamento. Più del 90% delle proposte presentate nella legislatura 1996-2001 non sono ancora state trattate, per non parlare di quelle presentate dal 2002 in poi.

Dall'altra parte, come momento positivo rispetto la partecipazione popolare ai referendum, vanno segnalati i referendum confermativi costituzionali del 2001 e del 2006, uno sulle modifiche costituzionali volute dal governo Prodi, 1996-2001, l'altro sulle modifiche volute dal governo Berlusconi II, 2001-2006. Entrambi i referendum sono stati svolti senza quorum di partecipazione, perché nei referendum

confermativi costituzionali questa barriera non è prevista, sebbene si trattasse di questioni fra le più importanti, cioè di modifiche sostanziali della Costituzione. In tal modo prefigurano il vero tipo di votazione referendaria, come praticata in altri paesi, in cui decidono coloro che si recano all'urna per votare, mentre gli astenuti implicitamente delegano la decisione agli altri.

1. Le principali lezioni da trarre da 34 anni di referendum

Se volessimo trarre le principali lezioni, da questo primo periodo di applicazione di strumenti referendari, nel nostro sistema politico potremmo riassumerli in tre punti principali:
1. C'è oggi in Italia una gamma incompleta di diritti referendari, cioè mancano gli strumenti principali presenti in paesi con democrazia diretta completa: l'iniziativa popolare ed il referendum confermativo facoltativo anche per le leggi ordinarie. Inoltre manca anche l'iniziativa popolare di modifica della Costituzione, che fu il primo diritto rivendicato e poi conquistato dal movimento popolare per la democrazia diretta negli anni 1860 in Svizzera, un diritto fortemente istituzionalizzato anche negli USA a partire del 1900.
2. Le regole di applicazione dei diritti referendari sono troppo restrittive. Quindi occorre riformare o sostituire la legge di applicazione del referendum n. 352 del 1970. Alcuni esempi: i poteri troppo estesi di intervento della Consulta nella materia dei quesiti referendari, il divieto di coincidenza dei referendum con le elezioni, la mancanza di garanzia del risultato, la raccolta delle firme con obbligo di autenticazione da parte di un ufficiale pubblico, la mancanza di rimborsi a comitati di promotori, la mancanza dell'obbligo di informazione da parte dello Stato, la mancanza di trasparenza e di limiti nei finanziamenti delle campagne referendarie.
3. Il quorum di partecipazione del 50%, inutile e dannoso, ha contribuito a screditare lo strumento del referendum negli occhi di milioni di elettori italiani che da anni non si recano più alle urne. Il quorum di partecipazione fa si che artificialmente gli astenuti si sommano ai contrari, quindi gioco facile per i partiti o i gruppi di interesse contrari ad una quesito a chiamare l'elettorato ad ignorare i referendum, andarsene al mare o in montagna, entrando in tacita coalizione con i non interessati. Oggi, fra frustrazione popolare e desiderio dello Stato forte, si sceglie l'antipolitica o si votano i leader forti, anziché rafforzare gli strumenti che danno più potere ai cittadini.

2. Le innovazioni oggi necessarie

Quindi se l'obiettivo è quello di ricucire lo scollamento fra la popolazione e le istituzioni, ma anche con le forze politiche, bisogna modificare lo sistema di democrazia diretta come si presenta oggi. Se si intende promuovere attivamente la partecipazione politica, all'insegna dell'articolo 118, comma 4, della Costituzione, e si intende dispiegare gli effetti positivi della democrazia diretta, bisogna rifare

i relativi articoli della Costituzione, cioè soprattutto gli articoli 73, 74, 75 e 138 per ampliare lo stesso strumentario referendario. Tale progetto deve partire dai seguenti punti cardine:
1. Prima di tutto bisogna superare il concetto limitativo della democrazia diretta che regna oggi, riconoscere, cioè, il potere legislativo effettivo ai cittadini recuperando i due strumenti essenziali di una democrazia diretta completa: da una parte l'iniziativa popolare per dare spazi d'azione ai cittadini, dall'altra il referendum confermativo facoltativo per consentire ai cittadini di fermare delle leggi che presumibilmente non hanno il consenso della maggioranza dell'elettorato. Ciò significa dare in mano ai cittadini sia l'acceleratore sia il freno di emergenza in politica: accelerare quando riforme importanti e urgenti non partono e non vanno avanti nel Parlamento, frenare quando la maggioranza politica cerca di imporre le sue scelte ad una presumibile maggioranza contraria nell'elettorato. Si tratta di diritti che nel 1947/48 furono trascurati dalla Costituente, ingiustamente. Oggi non si tratta più di avvalersi del referendum come puro strumento di difesa, come voluto dalla Costituente, ma di intendere gli strumenti referendari il veicolo più importante di stimolo della partecipazione politica, come lo vuole l'articolo 118, comma 4, che afferma testualmente: "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". Il referendum abrogativo per più di 30 anni è servito da surrogato dell'iniziativa popolare cioè del referendum propositivo ma, stando alle esperienze nostre e a quelle di altri paesi, non è possibile. I cittadini hanno bisogno di un proprio spazio d'azione e di strumenti referendari adatti per indirizzare la politica e chi governa.
2. Le regole di applicazione vanno ridisegnate in chiave democratica, più rispettose delle esigenze dei cittadini moderni, per esempio limitando i diritti d'intervento della Consulta, ampliando le materie ammissibili a referendum includendo, per esempio, la politica estera e la materia tributaria, istituendo l'obbligo di informare con un opuscolo ufficiale ogni famiglia, adottando regole più severe per la par condicio, introducendo una spesa massima consentita per le spese della campagna e delle contro campagne, prevedendo la massima trasparenza nei finanziamenti, liberalizzando la forma di raccolta delle firme e così via.

Il problema oggi non sta nella "proliferazione dei referendum", perché strumenti troppo facilmente accessibili. Il problema sta nel fatto che oggi in Italia i cittadini, nei loro Comuni, nelle Regioni e a livello nazionale, non intendono la democrazia diretta come strumento normale di articolazione e partecipazione politica. Quindi bisogna assegnare agli strumenti referendari il ruolo che hanno avuto da tanti decenni in altre società democratiche: essere espressione della volontà popolare senza mediazione partitica. Così i referendum avranno una nuova valenza politica che va oltre l'assetto politico in Parlamento, che si configura in dato momento storico e, quindi, integra la democrazia rappresentativa: una valenza propositiva con l'iniziativa popolare, una valenza oppositiva col referendum confermativo. L'attuale referendum abrogativo verrebbe semplicemente assorbito nell'iniziativa popolare, cioè non introduce o modifica una legge, ma annulla una norma.

3. L'iniziativa popolare legislativa (Art. 73)

Fra i principali motivi per potenziare gli strumenti referendari (iniziativa popolare legislativa e referendum confermativo facoltativo) si trova la necessità di aprire nuovi spazi di partecipazione ai cittadini, dando seguito all'articolo 118, comma 4, della Costituzione e recuperando la spinta di impegno attivo per il bene comune. L'iniziativa popolare come disciplinata oggi non ha il necessario impatto nella vita democratica, poiché non impegna il Parlamento, come ampiamente dimostrato dalle cifre delle proposte di legge di iniziativa popolare presentate durante le ultime legislature. Queste proposte anche dopo 10 anni dalla loro presentazione sono in maggior parte ancora inevase. Anche a livello regionale lo strumento della proposta di legge si è rivelata un istituto che ispira scarsissima motivazione fra i cittadini, quindi applicato raramente, sempre a causa della mancanza di votazione popolare nel caso in cui la proposta venisse respinta o non trattata dal rispettivo Consiglio regionale. Per questo motivo una regione e una provincia a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento) nelle loro leggi regionali/provinciali sulla democrazia diretta hanno introdotto l'obbligo del rispettivo Consiglio regionale di trattare le proposte di legge di iniziativa entro un determinato termine, pena il passaggio della proposta alla votazione popolare referendaria. Tale regolamento sembra però insoddisfacente dal momento che non attribuisce ai cittadini un'effettiva potestà legislativa. Giustamente la Regione autonoma della Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano si sono spinti oltre, istituendo l'iniziativa popolare legislativa vera e propria, con cui si consente ai cittadini, dopo aver raggiunto il quorum di sottoscrizione, di presentare ai rispettivi Consigli regionali una proposta di legge redatta in articoli. Se il testo nella sua interezza o nella sua sostanza non fosse recepito dal Consiglio, automaticamente in queste regioni si passa alla votazione popolare. Tale istituto, accanto al referendum confermativo facoltativo e costituzionale, rappresenta lo strumento principale dei regolamenti di democrazia diretta che funzionano a piena soddisfazione dei cittadini da 140 anni in Svizzera (tutti livelli di Governo) e da più di 100 anni in 26 stati degli Stati Uniti (livello degli Stati federati e dei Comuni).

Il Parlamento deve avere il diritto alla controproposta. In una qualsiasi materia ammissibile a referendum (sia propositivo sia confermativo) il Parlamento rispetto alle proposte di riforma provenienti dai cittadini e lo status quo, può avere i propri disegni di riforma, che possono trovarsi in pieno contrasto con la proposta avanzata dai cittadini. La controproposta parlamentare accoglie questi interessi e offre al cittadino elettore la scelta fra due proposte di riforma e lo status quo su cui deve potersi esprimere. Qualora il Parlamento approvasse una propria proposta di legge in materia, il comitato promotore dell'iniziativa popolare, composto secondo la presente proposta da almeno 9 cittadini aventi diritto al voto, decide a maggioranza se ritirare il disegno di legge di iniziativa popolare o far valere il diritto alla votazione popolare deliberativa. Per cui spetterà al Comitato promotore stesso valutare, se la sua proposta di legge di iniziativa popolare sia in sufficiente misura stata accolta dal Parlamento oppure sia stata approvata una legge in contrasto con i principi e le finalità del testo originale sottoposto dal Comitato promotore.

Data la possibilità che entrambe le proposte possono ottenere la maggioranza dei voti validi, occorre comunque inserire una terza "domanda di ballottaggio" del seguente tipo: "Quale proposta deve entrare in vigore se i cittadini preferiscono entrambe le proposte al diritto vigente?" Se venissero approvate sia la proposta popolare sa la controproposta parlamentare decide il risultato di questa terza domanda. Se anche nella terza domanda nessuna delle proposte ottenesse la maggioranza, l'iniziativa popolare in quanto tale sarebbe bocciata e resterebbe in vigore la legge che si intendeva emendare. Anche in questo caso un referendum propositivo costituirebbe comunque un'espressione significativa ed importante della cittadinanza di cui il Parlamento terrà conto nei suoi successivi tentativi di riformare la materia oggetto della votazione referendaria.

4. Il Referendum confermativo facoltativo (Art. 74)

Il "Referendum confermativo facoltativo", che oggi nell'ordinamento giuridico italiano esiste solo per i casi di modifica della Costituzione da parte del Parlamento, approvati da una maggioranza inferiore ai due terzi dei Parlamentari, va esteso alle leggi ordinarie dello Stato. Questo strumento rappresenta, sia in teoria che nella lunga prassi politica degli Stati con regolamenti moderni della democrazia diretta, un vero e proprio "freno di emergenza" in mano ai cittadini. Con il referendum confermativo facoltativo un numero minimo di cittadini (o anche 5 Consiglio regionali), appena approvata una legge, ma non ancora entrata in vigore, richiede con la propria firma, entro un periodo di tempo relativamente breve, che tutto l'elettorato deve poter pronunciarsi su tale legge. Dal referendum confermativo è esclusa la legge finanziaria. Tale istituto è quello più frequentemente utilizzato nell'ordinamento svizzero e statunitense. Conferisce ai cittadini un potere di veto o di verifica. Richiedere il referendum confermativo significa nient'altro che esiste un forte dubbio sul consenso della maggioranza del Parlamento. Col referendum confermativo facoltativo anche i parlamentari stessi hanno la possibilità di verificare se le loro proposte di regolamentazione di una data materia corrispondono alla "volontà generale".

In base alla presente proposta di modifica dell'articolo 75 della Costituzione, comma 2, si intende consentire per un periodo limitato l'entrata in vigore di "leggi urgenti", comunque contestabili mediante referendum confermativo facoltativo. Afferma il proposto articolo: "Se le Camere ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da esso stabilito e si può chiedere l'indizione di un referendum confermativo ai sensi dell'articolo 74 soltanto dal momento che la legge è entrata in vigore. Se si arriva al referendum confermativo popolare con esito sfavorevole alla legge, essa viene abrogata e non può più essere riapprovata." Questa norma viene incontro all'esigenza del Parlamento di affrontare esigenze di urgente regolamento. La legge approvata entra in vigore e resta in vigore fino allo svolgimento del referendum confermativo facoltativo. Se sottoposta a referendum confermativo facoltativo verrebbe abrogata come nel caso del referendum abrogativo oggi in vigore. Una volta sconfessata una tale legge "urgente" da parte dell'elettorato, non può essere ripresentata in Parlamento, garantendo di tal maniera la deliberazione popolare.

5. L'iniziativa popolare costituzionale

Per l'esercizio della legislazione costituzionale da parte dei cittadini si propone un iter più esigente rispetto all'iniziativa popolare legislativa per le leggi ordinarie. La facoltà di iniziativa per tali leggi (redatto in articoli) spetta in una prima fase ad almeno 50.000 cittadini, le cui firme vanno raccolte nell'arco di 6 mesi. Questo per presentare una proposta di "preesame" di ammissibilità. Ma il numero effettivo minimo di cittadini che devono firmare tale proposta è innalzato ad un milione. Introducendo due fasi si intende evitare l'esperienza frustrante per tanti comitati promotori e tantissimi firmatari che le richieste di referendum venissero bocciate dalla Corte costituzionale, solo dopo la raccolta delle firme (in questo caso non meno di 1 milione di firme). Nella forma qui proposta, invece, 50.000 elettori hanno il diritto di ottenere la verifica di ammissibilità di una loro proposta di modifica costituzionale da parte della Corte Costituzionale. Con questa certezza di seguito si può affrontare con pieno impegno la raccolta del milione di firme richieste. Anche in questo caso il Parlamento può presentare una sua controproposta che verrebbe sottoposta all'elettore nel referendum alla stregua dell'iniziativa popolare per le leggi ordinarie.

6. Alcune ragioni per l'abolizione del quorum di partecipazione

Nel presente disegno di legge è previsto che in tutte le votazioni referendarie sono approvate le proposte se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La votazione referendaria deve essere libera e decisiva, cioè cittadini dovranno sapere che se partecipano ad una votazione referendaria sono loro a decidere se non vi partecipano, implicitamente, delegano il voto e la decisione referendaria agli altri. Come si legittima l'abolizione del quorum? Le ragioni più importanti sono le seguenti:

1. A causa del quorum, chiunque non si reca a votare conta automaticamente come un "No", mentre in realtà ci sono tantissimi motivi personali che possono impedire la partecipazione ad un referendum: la mancanza di conoscenza dell'argomento, l'indecisione, il disinteresse e mille altre ragioni private. Nel caso delle elezioni tutti questi motivi sono ragioni di astensione dal voto o della non-partecipazione, ma non equivalgono ad un voto contrario. Nelle elezioni contano solo i voti validi per i partiti e i candidati. Anche la non-partecipazione al voto referendario quindi va considerata per quello che è: un'astensione dal voto senza influenza sul risultato.
2. Attraverso il boicottaggio del referendum, la partecipazione al voto scende facilmente sotto il 50% degli aventi diritto al voto richiesto per la validità del risultato della consultazione. Gli oppositori, sfruttando il meccanismo del quorum, cercano di invalidare la consultazione invitando gli elettori a disertare le urne, contando su coloro che non andrebbero comunque a votare. Perciò gli oppositori non devono più convincere i cittadini con argomenti e proposte alternative, ma si fermano ad appelli al boicottaggio. Solo in assenza di quorum contano veramente gli argomenti, perché sia i promotori che gli oppositori sono tenuti a convincere la maggioranza dei cittadini.

3. I cittadini attivi politicamente si impegnano ad informarsi e a farsi un'opinione per poi recarsi a votare. I non interessati e i fautori del boicottaggio non vanno alle urne. In caso di referendum invalidato a causa del mancato raggiungimento del quorum, i primi vengono di fatto puniti per il loro impegno civico, mentre i secondi, boicottatori e disinteressati, vengono premiati per una scelta che di fatto danneggia il confronto democratico.
4. In un certo senso a causa del quorum di partecipazione anche il diritto al voto segreto viene indebolito: chi nonostante un boicottaggio si reca ugualmente alle urne da parte degli oppositori viene automaticamente considerato un avversario politico.
5. In Italia non è previsto quorum nel caso di referendum molto importanti quale il referendum confermativo facoltativo relativo alle leggi costituzionali (art. 138, 2° comma) e nel caso delle leggi sulla forma di governo (leggi elettorali e di democrazia diretta) a livello regionale.
6. Per il voto elettorale a nessun livello governativo è previsto un quorum minimo di partecipazione: solo chi vota può decidere. Non esiste il "numero legale" nelle elezioni politiche.
7. Il timore che una piccola minoranza molto attiva possa imporre i suoi interessi ad una maggioranza passiva non è motivato. Le ricerche sul comportamento degli elettori evidenziano che nelle votazioni contese il tasso di partecipazione è alto e la maggioranza dei cittadini esprime chiaramente il suo rifiuto alla proposta di una minoranza. I partiti e le forze sociali, che pretendono di rappresentare la maggioranza della società, sono comunque sempre liberi di mobilitare i loro sostenitori a votare contro un quesito referendario, che si presume rifletta solo l'interesse di una minoranza.
8. In Svizzera, negli USA, in Baviera ed in altri paesi non esiste il quorum di partecipazione. Nonostante la partecipazione alle votazioni referendarie in Svizzera oscilli "solo" attorno al 40%, nessuna forza politica rivendica seriamente un quorum di partecipazione, sapendo che si aprirebbe un varco a manovre tattiche e a strumentalizzazioni politiche.
9. La democrazia diretta deve promuovere e non scoraggiare la partecipazione dei cittadini. Uno degli obiettivi principali della democrazia diretta è la promozione della partecipazione dei cittadini, ribadita dall'attuale articolo 118, comma 4 della Costituzione. Un alto livello di partecipazione non viene raggiunto imponendo l'obbligo legale di raggiungere una quota predeterminata e non è certo perché esiste il quorum che si convincono a votare cittadini non interessati. Avviene invece il contrario: i cittadini interessati e motivati, dopo una serie di esperienze con referendum falliti per mancato raggiungimento del quorum, si sentono frustrati e perdono la fiducia in questo strumento. In questo senso paradossalmente essi sono scoraggiati proprio dal quorum di partecipazione perché si devono confrontare con una fetta di concittadini che boicottano la votazione. È quindi un circolo vizioso. Benché originalmente il quorum fosse inteso come uno stimolo alla partecipazione, è innegabile che oggi il quorum determini il rifiuto del dibattito e dell'impegno. I gruppi più penalizzati da questo meccanismo sono proprio le minoranze sociali che non riescono a sollecitare ampie fasce di popolazione.
10. Il quorum scaturisce dalla sfiducia nei cittadini. Oggi gli strumenti referendari

sono strumenti di partecipazione attiva e non più di sola "difesa in casi estremi". Le procedure di democrazia diretta devono essere disegnate di modo tale da incoraggiare la comunicazione a tutti i livelli e, in questa ottica, un quorum di partecipazione, con le relative campagne di boicottaggio, tende ad essere di ostacolo per una buona comunicazione. È più facile rifiutare ogni dibattito, istigando i cittadini a non votare, piuttosto che affrontare di petto un dibattito pubblico e una votazione senza quorum.

Il quorum di partecipazione del 50% non è una norma fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, tanto è vero che è previsto solo da uno dei due tipi di referendum nazionali oggi istituzionalizzati. Rifacendosi agli esempi funzionanti in vari altri paesi, in Italia è ora di abolire il quorum di partecipazione sia a livello nazionale sia regionale sia comunale.
La cancellazione del quorum di partecipazione è però da rimpiazzare con un'altra norma di notevole importanza, cioè la necessità di raggiungere la maggioranza dei voti validi non solo a livello nazionale, ma anche nella maggioranza delle regioni. Questa norma, che da atto alla traiettoria di fondo del sistema politico italiano verso uno stato regionale più avanzato, evita un'espressione referendaria sbilanciata sotto il profilo geografico, richiedendo che i voti favorevoli non possono essere concentrati in poche regioni. Ad esempio un referendum accolto solo nelle otto regioni del Nord non potrebbe passare, perché in almeno 11 regioni su 20 la maggioranza dovrà essere stata raggiunta.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

CAPO I
(Modifiche agli articoli 70, 71, 72, 73, 74, 75 della Costituzione con introduzione dell'iniziativa di legge popolare ed il referendum confermativo popolare nonché introduzione dell'iniziativa legislativa popolare costituzionale)

Art. 1
L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere e dal popolo sovrano ogni volta che un numero minimo di lettori ne faccia richiesta."

Art. 2
L'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 71. - L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere, ad un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Hanno diritto di esercitare l'iniziativa di legge e di partecipare alla votazione popolare tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La legge determina le modalità di attuazione dell'iniziativa popolare e del diritto alla votazione referendaria deliberativa."

Art. 3

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 72. - Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale.
Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.
La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.".

Art. 4

1. L'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 73. - Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta di legge di iniziativa popolare, da parte di un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, di un progetto redatto in articoli. La durata massima utile per la raccolta delle firme richieste per l'iniziativa popolare viene stabilita dalla legge dello Stato. La proposta di legge di iniziativa popolare, che deve essere formulata secondo il principio dell'unità della materia, viene presentata ad una Camera e segue l'iter legislativo previsto dall'articolo 72.
Qualora una proposta di legge ad iniziativa popolare, di cui al comma precedente, non venga tradotto in legge dal Parlamento entro un congruo periodo di tempo, da stabilire con legge, la proposta è sottoposta alla votazione popolare deliberativa, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale, che decide con sentenza in seguito al deposito da parte del Comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila.
Qualora il Parlamento modifica la proposta di legge di iniziativa popolare o approva un proprio disegno di legge in materia, il comitato promotore dell'iniziativa popolare, composto da un numero minimo di elettori da stabilire con legge dello Stato, decide a maggioranza se ritirare il disegno di legge ad iniziativa popolare o far valere il diritto alla votazione popolare deliberativa.
In quest'ultimo caso ambedue le proposte vengono sottoposte a votazione referendaria. In questo caso le domande all'elettore sono tre: se preferisce la proposta popolare al diritto vigente; se preferisce la controproposta del Parlamento al diritto vigente; quale proposta deve entrare in vigore se gli elettori preferiscono entrambe le proposte al diritto vigente.

Una proposta è approvata se ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi sia nella maggioranza delle regioni che sull'intero territorio nazionale. Se viene approvata sia la proposta popolare che la controproposta parlamentare decide il risultato della terza domanda.
La legge determina altresí le modalità relative ai criteri di ammissione dei referendum propositivi, effettuata a cura della Corte Costituzionale, su richiesta del comitato promotore, in data precedente alla raccolta delle adesioni.

Art. 5

1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 74. - È sospesa l'entrata in vigore di una legge o di un atto avente valore di legge per sottoporlo a referendum confermativo, quando lo richiedono entro 10 giorni dall'avvenuta approvazione un comitato, composto da un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, o un Consiglio regionale. È indetto il referendum confermativo quando, di seguito, entro tre mesi dall'avvenuta approvazione in sede parlamentare o governativa della legge o dell'atto avente valore di legge tale richiesta viene sostenuta da un numero minimo di cittadini aventi diritto al voto, da stabilire con legge dello Stato, o da 5 Consigli regionali.
Non è ammesso il referendum confermativo per le leggi di bilancio.
Hanno diritto di partecipare al referendum confermativo tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum confermativo entra in vigore se la richiesta di referendum confermativo non viene sostenuta dal numero minimo di cittadini stabilito con legge dello Stato o quando una maggioranza dei voti validamente espressi si esprime a favore.
La legge determina le modalità di attuazione del referendum confermativo.".

Art. 6

1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 75. - Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione parlamentare o popolare.
Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da esso stabilito e si può chiedere l'indizione di un referendum abrogativo soltanto dal momento che la legge è entrata in vigore. Se si arriva al referendum confermativo popolare con esito sfavorevole alla legge, essa viene abrogata e non può più essere riapprovata entro la medesima legislatura.
Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.".

CAPO II

(Modifiche all' articolo 138 della Costituzione e introduzione dell'iniziativa legislativa costituzionale)

Art. 7

1. L'articolo 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 138. - Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate con il 60% dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi sono poi sottoposte a referendum confermativo popolare, quando entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

I principi fondamentali della Costituzione, i diritti umani sanciti dalle fonti internazionali, le libertà e i diritti dei cittadini fissati nella prima parte della Carta costituzionale non possono essere ridotti o disconosciuti, così come non possono esserne indebolite le garanzie di tutela disposte nella seconda parte. Le leggi di revisione della Costituzione devono essere formulate tenendo conto del principio dell'unità della materia.

La Corte Costituzionale si pronuncia sulla conformità della revisione a tali imperativi entro novanta giorni dalla prima approvazione in entrambe le Camere.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi di revisione della Costituzione, mediante la proposta da parte di un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, di un progetto redatto in articoli e segue l'iter come previsto dall'art. 73. La durata massima utile per la raccolta delle firme richieste per l'iniziativa legislativa costituzionale popolare viene stabilita dalla legge dello Stato.

Entro novanta giorni dalla presentazione della proposta di legge alla Camera la Corte Costituzionale si pronuncia sull'ammissibilità della proposta, dopodiché un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, possono richiedere che la proposta di legge sia sottoposta a referendum popolare.

Qualora una proposta di legge costituzionale ad iniziativa popolare non venga tradotta in legge entro un congruo periodo di tempo, da stabilire con legge dello Stato, la proposta è sottoposta al referendum popolare.

Il Parlamento può presentare una controproposta in materia, che deve essere approvata secondo l'iter legislativo previsto dal primo comma. In questo caso ambedue le proposte dichiarate ammissibili da parte della Corte Costituzionale, vengono sottoposte alla votazione referendaria. In questo caso le domande all'elettore sono tre: se preferisce la proposta popolare al diritto vigente; se preferisce la controproposta del Parlamento al diritto vigente; quale proposta deve entrare in vigore se gli elettori preferiscono entrambe le proposte al diritto vigente.

Una proposta è approvata se ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi sia nella maggioranza delle regioni che sull'intero territorio nazionale. Se viene approvata sia la proposta popolare che la controproposta parlamentare decide il risultato della terza domanda..

La legge determina le modalità di attuazione dell'iniziativa legislativa costituzionale popolare e del referendum confermativo popolare.

La democrazia diretta, l'insieme dei diritti e degli istituti referendari, non solo fa parte dei diritti politici fondamentali, ma è il complemento integrativo della democrazia rappresentativa. È il secondo piede della democrazia. In Italia però dalla nascita della Repubblica e nonostante un certo utilizzo del referendum abrogativo regna un concetto limitativo della democrazia diretta. Gli strumenti più importanti – il referendum propositivo (iniziativa popolare con votazione) e il referendum confermativo per le leggi dello Stato - sono assenti; le regole di applicazione troppo restrittive, tant'è vero che il quorum di partecipazione regolarmente fa fallire le votazioni referendarie nazionali e regionali. Non si usufruisce appieno del ricco potenziale della democrazia diretta, che invece è sviluppato bene in numero crescente di altri paesi europei e non. Pertanto sempre di più i cittadini, frustrati nella loro voglia di partecipazione, chiedono una riforma di questi diritti.

Il volume offre un'ottica ampia sulla gamma completa della democrazia diretta, partendo dagli intenti di fondo dei diritti referendari e dall'esperienza raccolta in Svizzera ed in Ticino in particolare. Si sofferma sulle innovazioni adottate dalle Regioni a statuto speciale e, traendo lezioni dalle esperienze italiane di 33 anni di referendum abrogativo, arriva a formulare le linee guida di una possibile riforma dei diritti referendari in Italia.

L'autore: Thomas Benedikter
è nato a Bolzano nel 1957. Economista, insegnante e ricercatore sociale, collabora con istituti di ricerca sociale e politica a Bolzano. Dal 1983 è attivo in organizzazioni per i diritti umani e dei popoli. Ha svolto missioni in America Latina, nei Balcani, nel Medio Oriente e nel Sud dell'Asia per vari progetti di ricerca e di cooperazione umanitaria. Per anni direttore dell'Associazione per i popoli minacciati e della Biblioteca Culture del Mondo a Bolzano, ha curato varie pubblicazioni su conflitti etnici, minoranze nazionali, autonomie regionali e collabora con riviste tedesche e italiane. Monografie sul Kosovo (1998), Nepal (2003), Kashmir (2005) e la politica linguistica in India (2009). Nel 2009 è uscita l'ultima versione di "The World's Modern Autonomy Systems" (disponibile sull'Internet). Dal 2000 è attivo nell'Iniziativa per più democrazia di Bolzano, che si impegna per una "democrazia diretta compiuta" in Provincia di Bolzano e oltre. In questo quadro nel 2008 è uscito "Democrazia diretta - Più potere ai cittadini" (editore SONDA).

Dalla sua fondazione nel 1957 l'Unione europea mostra un deficit di democrazia. 52 anni dopo il Trattato di Lisbona ha raccolto la sostanza del Trattato costituzionale che voleva rendere la UE più governabile e democratica. Il risultato però non mantiene le promesse. L'integrazione europea continua su un percorso dominato dai governi, pilotato dai ristretti circoli intergovernativi, senza una chiara divisione dei poteri, senza un controllo effettivo da parte dei parlamenti nazionali e delle regioni, senza diritti deliberativi dei cittadini. Il nuovo Trattato ha aperto uno spiraglio verso la partecipazione diretta dei cittadini, ma questi non possono avvalersi di diritti referendari europei. Il sistema di governo della UE è ancora lontano dagli standards validi per una democrazia moderna.

Questo testo parte dal fatto che anche "Lisbona" è solo una tappa della transizione della UE verso una democrazia più evoluta. Presenta le innovazioni del Trattato di Lisbona sul versante della democrazia, ma ne evidenzia i limiti. Spiega l'Iniziativa dei cittadini europei e i passi necessari per garantire una sua applicazione favorevole ai cittadini. Ma tale strumento non è altro che un inizio. Il presente volume spiega di quali diritti referendari l'Europa avrebbe bisogno. Oltre alla democrazia diretta bisogna ripensare l'assetto istituzionale della UE. Occorrono proposte concrete per impostare una democrazia compiuta, partendo dallo stesso metodo di elaborazione e approvazione di una Costituzione europea. Nessuna congettura illusionistica, ma un progetto coerente di riforma istituzionale, sviluppato sulla base delle migliori tradizioni democratiche europee, per porre i cittadini sovrani al centro della democrazia transnazionale europea.

Iniziativa per più democrazia - www.dirdemdi.org