



## Un'Unione europea più democratica

Come democratizzare gli organi  
rappresentativi e la partecipazione  
diretta nell'Unione europea

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol  
 Centro sudtirolese di formazione e studi politici  
 Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol  
 South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

## **Un'Unione europea più democratica**

Come democratizzare gli organi rappresentativi e la partecipazione diretta dell'Ue

Dossier POLITiS n. 15/2018

Autore: Dr. Thomas Benedikter

Editore: Centro studi POLITiS - Politische Bildung und Studien in Südtirol

Strada del Vino 60 - I-39057 Frangarto (BZ)

Tel. +39 324 5810427

info@politis.it

www.politis.it

Frangarto, aprile 2018



La licenza CC BY-NC-ND 3.0, utilizzata da POLITiS, prevede che la riproduzione e la diffusione di questo documento è consentita citando il nome dell'autore, non utilizzando la pubblicazione per fini commerciali e rinunciando ad ogni elaborazione, trasformazione e modifica del testo.

Le posizioni presentate all'interno della serie „Dossier POLITiS“ non sono necessariamente identiche a quelle del Centro Studi in quanto tale.

*L'attività dell'associazione POLITiS "... dovrà contribuire a motivare e preparare i cittadini alla partecipazione attiva alla politica nel quadro di diritti e procedure democratici nonché di confrontarsi criticamente con le problematiche attuali nel mondo politico sociale e economico.....*

*L'associazione è politicamente indipendente, confessionalmente neutrale e libera di interessi economici categoriali."*

Art. 2 dello statuto di POLITiS

## Un'Unione europea più democratica

Come democratizzare gli organi rappresentativi e la partecipazione diretta dell'Ue

	<i>Indice</i>	<i>Pagina</i>
<b>1</b>	<b>L'Unione europea verso una comunità pienamente democratica</b>	4
<b>2</b>	<b>Il deficit di democrazia dell'Ue</b>	6
<b>3</b>	<b>Un diritto elettorale comune e unitario</b>	8
<b>4</b>	<b>La nomina o elezione del Presidente della Commissione</b>	11
4.1	Far eleggere il Presidente della Commissione dal Parlamento?	11
4.2	Far eleggere il Presidente della Commissione direttamente dai cittadini?	13
4.3	La scelta dei membri della Commissione europea	15
<b>5</b>	<b>Perfezionare la divisione dei poteri</b>	15
5.1	I principi della riforma dell'assetto istituzionale	15
5.2	Il ruolo centrale del Parlamento	17
5.3	La Camera degli Stati	17
5.4	La Camera delle Regioni	18
<b>6</b>	<b>La partecipazione diretta: l'Ue troppo grande per la democrazia diretta?</b>	20
<b>7</b>	<b>L'Iniziativa dei cittadini europei: un primo passo verso la partecipazione diretta nell'Ue</b>	21
<b>8</b>	<b>I diritti referendari di cui i cittadini europei hanno bisogno</b>	22
<b>9</b>	<b>Le sfide per la democrazia nell'Ue</b>	24
<b>10</b>	<b>Un nuovo dibattito di Costituente europea?</b>	25
	Riferimenti bibliografici	27
	Siti Internet importanti per la democrazia diretta	28

### Abbreviazioni e acronimi

TUE	Trattato sull'Unione europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
ICE	Iniziativa dei cittadini europei
Commissione	Commissione europea
Presidente	Presidente della Commissione europea
Parlamento	Parlamento europeo
CdR	Comitato delle Regioni

## 1. *Introduzione*

### **L'Unione europea verso una comunità pienamente democratica**

Numerosi problemi europei e mondiali urgenti possono essere affrontati ed eventualmente risolti solo su scala europea o globale. Se vogliamo che questo avvenga a nome e nell'interesse della maggioranza degli europei, bisogna rendere il sistema politico dell'UE più democratico, ambizione che fa parte del DNA di questa comunità di Stati. Questo sistema non solo dovrà passo per passo trasformarsi in sistema parlamentare a pieno titolo, ma anche consentire ai suoi cittadini di decidere in prima persona sulla politica europea che li riguarda. A tale scopo occorre una riforma di ampio respiro per rendere questo assetto più democratico sia dal lato della rappresentanza sia dal lato della partecipazione diretta.

L'UE oggi non è né uno Stato federale né dotato di un sistema parlamentare autentico. È tuttora un consorzio di Stati *sui generis* (art.1 e art.47 TUE) con propria personalità giuridica. Gli Stati membri a questo consorzio hanno trasferito un'ampia serie di competenze in settori politici espressamente elencati nel Trattato di Lisbona del 2009, mentre le competenze residuali – quindi tutte le competenze non definite – restano ai paesi membri. Inoltre l'Ue „riconosce l'identità territoriale degli Stati membri nei confini esistenti” (art. 4, comma.2 TUE). Nell'art.2 TUE si riafferma anche il principio democratico come principio fondante per l'attività politica dei paesi membri.

Benché la sua competenza legislativa per quantità e qualità superi quella di molti Stati membri, manca il relativo fondamento costituzionale. Perciò sono tuttora i governi nazionali, attraverso il Consiglio europeo, ad approvare norme europee che limitano l'autonomia dei legislatori nazionali. È per questo che il Parlamento tuttora non ha ancora il diritto all'iniziativa legislativa, che compete soltanto alla Commissione, organo governativo non eletto dal Parlamento. In fondo, l'Ue avrebbe bisogno di un “vero” Parlamento con almeno due Camere. In questo caso il “Senato degli Stati” rimpiazzerebbe l'attuale Consiglio europeo (Consiglio dei ministri) e verrebbe eletto dai Parlamenti nazionali. La Camera, per contro, verrebbe eletta direttamente con un sistema elettorale unitario. In aggiunta ci vorranno diritti di democrazia diretta. Una tale architettura porterebbe ad un sistema con un'effettiva divisione dei poteri, con un maggior controllo del potere esecutivo e con più democrazia diretta.

La democrazia diretta a livello comunitario si trova ancora in una fase embrionale. *In nuce* democrazia diretta significa due cose: primo, dividere il potere fra rappresentanti e rappresentati; secondo, il superamento della rappresentanza politica come unico modo di realizzare la democrazia. Di regola nei nostri sistemi parlamentari i cittadini delegano il potere politico per 4-5 anni ai loro rappresentanti. Anche nei sistemi politici più avanzati sotto il profilo della partecipazione diretta (Svizzera, California, Oregon ecc.) sono i rappresentanti a decidere del 99% delle questioni sul tavolo. Nonostante questa delega generale, i cittadini si riservano il diritto di riappropriarsi della facoltà di decidere quando lo ritengono necessario. Gli strumenti di democrazia diretta sono molto più significativi di una

mera “consultazione” dei cittadini. Non si tratta soltanto della possibilità di esprimere un parere come grazia concessa dai politici, i quali si degnano di prestare attenzione ai cittadini e di prendere atto delle loro opinioni. Democrazia diretta significa attribuire ai cittadini il diritto di chiedere in ogni momento a tutti i cittadini di prendere insieme una decisione con effetto vincolante. Ciò premesso, emerge chiaramente che anche il nuovo art. 11 del Trattato di Lisbona, che disciplina l’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.

Ciò nonostante il significato dell’Iniziativa dei cittadini europei, che compie 6 anni in questo mese, non va sottovalutato. Il suo significato sta nel fatto che per la prima volta i cittadini di un organismo transnazionale hanno il diritto di farsi ascoltare a livello europeo. L’impegno civile quindi ottiene più legittimità e un accesso privilegiato alle diverse istanze comunitarie. Questo strumento andrebbe utilizzato per richiedere altri passi di riforma dell’architettura rappresentativa dell’UE e dei diritti di partecipazione diretta dei cittadini.

La democrazia è un’opera incompiuta, può iniziare ovunque e in ogni momento, ma non termina mai. In tutte le democrazie realmente esistenti è necessario uno sforzo continuo per superare il carattere esclusivamente rappresentativo del sistema politico; e in ogni comunità di Stati – non solo nell’Ue – è richiesto uno sforzo per superare il carattere nazionale esagerato e storicamente superato di quel sistema. Solo ciò consentirà alle istituzioni di far tesoro della risorsa sociale di cittadini informati, critici e impegnati. 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 si tratta di decisioni veramente importanti, nazionali o europee, i cittadini vengono trascurati o esclusi.

Inoltre 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 posta 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 va ricostituito il primato della politica e con ciò ripristinata la libertà di tutti, non solo di chi possiede potere e privilegi economici.

Non siamo ancora arrivati alla fine della storia, nemmeno alla fine della storia della democrazia. Più democrazia diretta e più democrazia europea significano sempre una nuova suddivisione del potere. Coloro che già hanno troppo potere saranno disposti a dividerlo? Questo momento non è ancora arrivato, ma arriverà quando centinaia di migliaia e milioni di cittadini andranno a manifestare la loro insoddisfazione per 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 una democrazia compiuta a livello europeo.

## 2. Il deficit di democrazia dell'Ue

Il sistema politico dell'Ue prima di tutto è fondato sul consenso. Questo consorzio di Stati sovrani è continuamente costretto a coniugare interessi nazionali divergenti con posizioni ideologiche e partitiche diverse. Per consentire questa concordanza nelle procedure decisionali, nel sistema di governo comunitario sono stati inseriti dei requisiti particolari di consenso. Nell'iter legislativo ordinario per la maggior parte delle delibere sono richieste sia il consenso del Consiglio sia del Parlamento. Inoltre la Commissione, l'unico organo intitolato a sottoporre proposte normative, è dotata di una specie di diritto di veto, perché può modificare o ritirare le sue proposte ad ogni momento dell'iter legislativo europeo. Poi, nelle votazioni, all'interno del Consiglio valgono requisiti di maggioranza qualificata. Infatti, è richiesta l'approvazione del 55% dei paesi membri, che sarebbero 15 nella futura Ue-27, che a loro volta devono rappresentare almeno il 65% della popolazione complessiva dell'Unione europea (art. 16, comma 4 TUE). In aggiunta, oltre l'iter legislativo ordinario ci sono molti argomenti sui quali è richiesta l'unanimità nel Consiglio, come per esempio nella politica comune della sicurezza e degli affari esteri, in alcune questioni della cooperazione giudiziaria e nella politica tributaria. In questi settori il Parlamento ha solo il diritto di essere sentito, ma non può decidere nulla. Infine i paesi membri sono sempre tesi ad arrivare a decisioni condivise all'unanimità, perfino quando la maggioranza dei voti è già sicura.

In questo modo si cerca di evitare situazioni come quella verificatasi nel settembre 2015, quando si trattò di decidere della distribuzione (*relocation*) dei migranti e richiedenti di asilo politico all'interno dell'Ue. L'applicazione di questa decisione è stata successivamente bloccata da vari Stati dell'Europa dell'Est che si erano opposti all'interno del Consiglio.

Il principio della democrazia rappresentativa significa che i cittadini siano dotati della sovranità e quindi possano decidere tramite elezioni della composizione dei Parlamenti e governi e che possano organizzarsi liberamente in forze politiche democratiche (Robert Dahl 2000 e 2005). Secondo Dahl, la democrazia rappresentativa si caratterizza in primo luogo per due elementi fondamentali: da una parte il pluralismo e la competizione politica, dall'altra parte l'uguaglianza dei cittadini nel loro diritto alla partecipazione. La competizione comporta la necessità di scelta fra più partiti e candidati che possono essere liberamente sostituiti alle elezioni successive, sempre attraverso il voto dei cittadini. Naturalmente le posizioni dei partiti e dei candidati devono distinguersi in una misura minima, affinché si possa parlare di pluralismo e libertà di scelta dei cittadini. L'altro pilastro della democrazia moderna è formato dalla democrazia diretta, trattata nella seconda parte di questo dossier.

Si può parlare di uguaglianza dei cittadini nella partecipazione politica qualora siano soddisfatte alcune condizioni essenziali. Tutti i cittadini, raggiunta l'età minima prevista per legge, devono disporre del diritto elettorale. Ogni voto deve avere lo stesso peso e i cittadini devono effettivamente esercitare il loro diritto al voto, benché non ci sia un obbligo né un quorum di partecipazione. Soltanto quando i cittadini hanno la sensazione di poter minimamente incidere e influire sui risultati, l'affluenza sarà sufficiente, altrimenti resteranno

lontani dalle urne. Già applicando solo questi due criteri per la valutazione di un sistema democratico emergono subito i deficit democratici dell'Ue come si presenta oggi (Pollak 2003; Veil 2007). Solo un requisito sembra essere soddisfatto, che è quello dell'elezione generale, segreta e libera. Non è rispettato invece il principio del peso uguale di ogni voto (*one man, one vote*), né si raggiunge una partecipazione al voto significativa per creare legittimazione democratica. Nel 1979 alle prime elezioni dirette del Parlamento partecipò il 62% degli aventi diritto al voto, nel 2014 la partecipazione è scesa al minimo storico del 42,5%. Nella Slovacchia nel 2014 furono solo il 13% dei cittadini a recarsi alle urne. Tutto questo dopo una fase di intenso dibattito sulla crisi dell'Euro, sul ruolo dell'Ue nei confronti di banche tracollanti e di Stati sull'orlo del default. Come al solito, durante la campagna elettorale i temi di politica nazionale avevano preso il sopravvento sugli argomenti prettamente europei.

La mancanza di partecipazione alle elezioni europee è strettamente legata alla struttura dei conflitti nella politica europea. Anche nel 2014 il vero confronto politico si dipanò lungo il fronte di forze pro-europee da una parte e anti-Ue dall'altra, invece che fra la destra e la sinistra politica o altri raggruppamenti partitici. Sotto pressione delle forze euroscettiche e neo-nazionaliste le grandi famiglie dei partiti tradizionali - conservatori, socialdemocratici, liberali, verdi, sinistra – si sono viste perfino costrette a stringere le fila in difesa dell'Ue in quanto tale.

I due candidati di spicco per la presidenza della Commissione del 2014, Jean-Claude Juncker per il Partito popolare e Martin Schulz per i socialdemocratici non offrivano un'effettiva scelta di campo, se non per qualche differenza nei dettagli. Non trattandosi nelle elezioni europee di una scelta di campo politica, la maggioranza degli elettori europei non sentiva né l'urgenza né la prospettiva di incidere sul piano parlamentare europeo. Da una prospettiva democratica questo scarso interesse dei cittadini rappresenta un problema grave che sminuisce la legittimità del Parlamento europeo, presentato sempre come grande conquista democratica del nostro continente (Veil 2007). Lo stesso Presidente della Commissione J.-C. Juncker il 13 febbraio 2018 si è espresso a favore di un sistema parlamentare a due camere invitando i partiti anche a ripetere l'esperienza del 2014 quando furono nominati dei candidati per la carica di Presidente della Commissione. Inoltre Juncker non esclude che in futuro sia il Presidente sia i Commissari potrebbero essere eletti direttamente dai cittadini (cfr. ZEIT online, 14.2.2018). Come rimediare a questo problema? Nel dibattito politico, semplificando, si possono distinguere quattro approcci diversi (Decker/Sonnicksen 2016):

1. I rappresentanti del primo gruppo ritengono il deficit democratico dell'Ue un fatto non sanabile. La democrazia sarebbe legata unicamente a un *ethnos*, un insieme di cittadini uniti da caratteristiche culturali, linguistiche, sociali, storiche comuni, in due parole: una nazione. L'Ue secondo loro non potrà trasformarsi in una nazione e neanche a lungo termine si riesce ad intravedere la formazione di un *demos* europeo.

2. Un secondo gruppo ritiene principalmente possibile una democratizzazione dell'Ue, ma non lo auspica perché sarebbe in contrasto con la logica funzionale dell'Ue nel suo nucleo

essenziale, cioè la creazione e la gestione del mercato comune. Questo sarebbe valido anche per la politica monetaria e fiscale. Quindi converrebbe lasciare tutta la responsabilità nelle mani di istituzioni indipendenti, non troppo bloccate da meccanismi democratici.

3. I rappresentanti di un terzo gruppo considerano proprio questo un problema, cioè la riduzione dell'Ue ad un mercato unico, ben definito nei minimi dettagli e perciò non sottoposto al confronto politico e ideologico. Dall'altra parte le politiche settoriali oggi molto significative quali il sistema del lavoro, tributario, pensionistico, le politiche sociali, dell'ambiente e dell'energia, degli affari esteri e della difesa, perfino l'immigrazione sarebbero lasciati ai paesi membri. L'Ue oggi si occuperebbe di questioni politiche poco attrattive e troppo "tecniche", per cui l'interesse della popolazione sarebbe scarso.

4. Il quarto gruppo condividerebbe quest'analisi, ma ritiene che l'Ue possa essere democratizzata anche con l'odierno assetto di competenze legislative ed esecutive. La sua architettura istituzionale, l'elezione o la composizione dei suoi organi principali potrebbe essere più in linea con i principi di democrazia applicati nelle democrazie a livello nazionale, e non si escludono elementi di democrazia diretta.

Sono queste ultime le proposte che ci interessano in questa sede e che meritano una riflessione se non addirittura delle riforme ancora prima delle prossime elezioni europee del 2019. Si tratta di proposte che puntano ad un quadro istituzionale comune in cui il dibattito politico possa concentrarsi sui progetti di legge e sugli orientamenti politici transnazionali a carattere europeo, scartando i confini nazionali. A questo scopo sono richiesti partiti europei e uno spazio pubblico europeo, entrambi non ancora presenti se non in forma embrionale (Habermas 2011; Enzensberger 2011). Per arrivarci servono correzioni istituzionali che possano ridurre la logica del consenso inter-governativo finora dominante nell'Ue, che possano rivalutare una logica di competizione secondo il principio della maggioranza e devono perfezionare la divisione dei poteri. Sono tre gli agganci concreti a questo fine:

1. Un diritto elettorale comune e unitario per tutta l'Ue
2. La nomina o l'elezione del Presidente della Commissione europea
3. La nomina o l'elezione della Commissione europea

### **3. Un diritto elettorale comune e unitario**

Un sistema elettorale non è solo una vecchia richiesta di movimenti per più democrazia, bensì un impegno preciso dell'Ue derivante dall'art. 223, comma 1, TUE, finora non ancora realizzato.<sup>1</sup> In assenza di un tale sistema elettorale unitario dell'Ue si è creata la situazione paradossale che i partiti politici europei formalmente gestiscano i lavori parlamentari, ma nel

---

<sup>1</sup> "Il Parlamento europeo elabora 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."



momento delle elezioni europee tutti quanti si presentano come partiti singoli nazionali o regionali. Introdurre un sistema elettorale comune e unitario significherebbe porre fine al particolarismo nazionale o almeno dare priorità alle forze politiche transnazionali. Tutte le forze politiche maggiori e transnazionali sarebbero stimolate a costituire delle liste europee comuni, anche per poter superare una ragionevole soglia minima di voti (ad esempio il 2%). Questo sarebbe anche una forte spinta a organizzarsi più seriamente a livello europeo invece di aderire solo pro forma ad una delle famiglie politiche esistenti.<sup>2</sup>

Con un tale sistema nel Parlamento sarebbero presenti meno partiti (europei), per cui si ridurrebbe l'odierna frammentazione delle forze politiche, fatto che si ripercuote perfino all'interno dei gruppi parlamentari. Il regolamento del Parlamento non prevede dei criteri di natura politica per la formazione dei gruppi parlamentari per cui si sono registrate strane combinazioni eterogenee sul piano ideologico. Questi gruppi non sono neanche del tutto identici con i raggruppamenti transnazionali di partiti.

Come potrebbe configurarsi un diritto elettorale comune e unitario? Il diritto elettorale comprende principi generali sul diritto al voto (diritto attivo e passivo al voto, altre modalità) e il sistema di votazione in senso stretto. Il sistema di votazione definisce il modo in cui gli elettori esprimono le loro preferenze per partiti e candidati e come queste preferenze si traducono in mandati. Sul piano dei principi generali si tratta soprattutto di definire come si applica l'uguaglianza del voto.

Nel caso delle elezioni europee è più importante trovare un modo di votazione unitario con alcune regole generali sul diritto al voto valide in tutta l'Ue, lasciando ai paesi membri qualche autonomia per definire l'età minima al voto, l'obbligo della partecipazione, le pari opportunità, le tecniche di espressione del voto (urna, voto postale, voto elettronico) ecc. È senz'altro auspicabile che la durata delle operazioni di voto dovrebbero essere unitaria per poter chiudere le sezioni elettorali allo stesso momento ed evitare che i risultati di un paese possano influire su quelli di un altro paese.

Nel regolamento del sistema elettorale europeo si tratta innanzitutto di definire i contingenti dei seggi spettanti ai singoli paesi membri, oggi in contrasto palese con il principio dell'uguaglianza del voto. Come noto, la distribuzione dei seggi del Parlamento europeo è caratterizzato dalla "proporzionalità degressiva", per favorire i paesi piccoli a scapito di quelli grandi. Esempio: in Italia per un seggio del Parlamento sono richiesti almeno 10 volte tanti voti quanti ne sono richiesti a Malta. In un Parlamento limitato a 751 membri – sembra essere un limite sistemico per la funzionalità di un Parlamento – è inevitabile applicare un peso differenziato dei voti secondo la dimensione del paese. Altrimenti tutti i paesi più piccoli sarebbero presenti solo in forma simbolica con un unico parlamentare. Il diritto di rappresentanza dei paesi piccoli è poi salvaguardato anche nel Consiglio le cui regole di

---

<sup>2</sup> Cfr. l'art.10, comma 4, TUE: „I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.”

votazione a maggioranza qualificata includono il criterio della quota di popolazione (65% della popolazione totale dell'Ue).

L'Ue oggi non dispone di due camere come i classici modelli di Stati federali quali gli USA, Germania, Svizzera, in cui una camera è eletta secondo il principio puramente democratico-rappresentativo, mentre l'altra viene composta da rappresentanti delle singole unità federate secondo il principio federale, cioè in misura paritaria. Nel caso dell'Ue va riflettuto sull'istituzione di una vera e propria Camera degli Stati a composizione paritaria, mentre non vanno aboliti i contingenti differenziati di seggi secondo i paesi membri nel Parlamento. Variare questi contingenti per aggiustare la proporzionalità fra elettori e seggi potrebbe creare un senso di discriminazione dei paesi medio-piccoli e bloccare tutto il progetto di riforma sin dall'inizio. Come nei sistemi elettorali nazionali, la ripartizione dei seggi sui paesi membri deve consentire di riflettere il pluralismo politico interno.

D'altra parte bisogna far sì che effettivamente il Parlamento conti di più nell'architettura istituzionale, che ci sia effettiva divisione del potere e che di riflesso anche la partecipazione al voto nei singoli paesi sia più forte. Attraverso una modifica dei Trattati il Parlamento dovrà ottenere il diritto di presentare progetti di norme europee, quindi essere l'istanza legislativa dell'Ue (Siedentop 2002, Pollak 2003). Di tal modo si arriverebbe ad una divisione dei poteri più coerente con il parlamentarismo classico, soprattutto per quanto riguarda la funzione legislativa. Questa andrebbe attribuita esclusivamente o principalmente al Parlamento.

In un sistema elettorale unitario le votazioni nei singoli territori nazionali avvengono secondo un sistema proporzionale unitario per tutto il territorio Ue con liste fisse. Anche in futuro l'elettore dovrebbe avere solo un unico voto. Le liste verrebbero predisposte dai singoli partiti aderenti alle forze politiche europee oppure presenti solo in un unico paese, secondo le regole vigenti nei rispettivi paesi. Alla distribuzione dei mandati sarebbero ammessi solo i partiti che hanno raggiunto il 2% dei voti a livello europeo (non nazionale). A queste condizioni solo i partiti grandi dei paesi più grandi potrebbero correre da soli se volessero. Si produrrebbe un forte incentivo per i partiti a costituire partiti transnazionali. I partiti nazionali sulle schede elettorali comparirebbero solo come un'espressione territoriale di un partito transnazionale europeo, rendendo molto più visibile il loro profilo europeo.

I partiti nazionali uniti a livello europeo in un unico partito transnazionale dopo le elezioni costituirebbero automaticamente i singoli gruppi parlamentari, lasciando fuori qualche forza politica nazionale o regionale non aggregata a partito europeo, ma comunque abbastanza forte per passare la soglia del 3%. In presenza di una tale soglia relativamente bassa si arriverebbe ad un Parlamento con 7-8 gruppi politici, quindi un numero più o meno analogo a quello dei Parlamenti nazionali come si presentano oggi nella maggior parte dei paesi membri. Crescerebbe inoltre l'identificazione dei singoli elettori con una forza politica europea con un suo programma, con i suoi rappresentanti di spicco, con la sua politica concreta. Un sistema elettorale comune e unitario di questo tipo porrebbe fine alla discrepanza palese che oggi esiste fra un Parlamento transnazionale e un sistema partitico nazionale che ogni giorno complica i lavori concreti del Parlamento europeo.

## 4. La nomina o l'elezione del Presidente della Commissione

Nell'attuale sistema politico dell'Ue non è ancora realizzata la divisione dei poteri secondo il classico modello del sistema parlamentare. Tuttora all'interno dell'Ue non è compito né diritto dell'unico organo eletto direttamente dai cittadini, il Parlamento, di eleggere l'esecutivo Ue, cioè la Commissione. Il Consiglio sceglie il candidato Presidente, che viene confermato dal Parlamento.<sup>3</sup> Puntando su una democratizzazione dell'attuale architettura istituzionale dell'Ue, una delle questioni chiave è quella del rapporto fra Parlamento e Commissione, che potrebbe seguire un modello presidenziale oppure un modello parlamentare. Nel sistema parlamentare il governo (la Commissione nel presente caso dell'Ue) viene legittimato dal voto di fiducia nel Parlamento e dipende dalla fiducia della maggioranza per tutta la legislatura, mentre la minoranza politica forma l'opposizione. Nel sistema presidenziale governo e Parlamento vengono eletti o nominati in due elezioni nettamente distinte. La divisione dei poteri è pienamente realizzata, perché sia l'esecutivo sia il legislativo derivano da un voto diretto del sovrano, i cittadini, oppure di un organo eletto interposto. Il governo non dipende dalla fiducia del Parlamento e – come è spesso il caso negli Stati Uniti – può anche governare senza o contro la maggioranza del Parlamento.

### 4.1 Far eleggere il Presidente della Commissione dal Parlamento?

Per l'Ue è stato scelto il modello parlamentare, anche dovuto alla circostanza che quasi tutti i paesi membri, tranne Cipro e Francia, applicano questo sistema. Fin quando sia il Presidente della Commissione sia i Commissari di fatto vennero nominati dai governi nazionali senza votazione nel Parlamento europeo, non si poteva neanche parlare di una forma di governo parlamentare. Questo è cambiato almeno riguardo all'elezione del Presidente della Commissione a partire dalle elezioni europee del 2014. Poiché i grandi partiti europei per la prima volta erano disponibili a presentare un candidato di spicco per la carica del Presidente della Commissione, il Parlamento si è conquistato il diritto di nomina del vertice dell'esecutivo comunitario. Fino al 2014 l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento era stata un atto solo formale, nel 2014 questa elezione venne trasformata in un'elezione di fatto. Al Consiglio europeo resta una specie di diritto alla proposta del nominativo del Presidente formale. Di tal modo è stata introdotta una pratica costituzionale che l'Ue senza dubbi dovrà rispettare anche per le prossime elezioni, benché non ancora formalizzata all'interno dei Trattati. Dall'altra parte lo stesso Trattato di Lisbona parla di una

---

<sup>3</sup> “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 europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura.” (art. 17, comma 7 TUE)

“parlamentarizzazione del sistema di governo dell’Ue”, auspicando un continuo potenziamento del Parlamento. Questo processo si è espresso sia nelle nuove competenze legislative del Parlamento sia nei suoi diritti di nomina o elezione della Commissione. Sul piano formale giuridico l’introduzione dell’elezione del Presidente da parte del Parlamento richiederebbe una modifica dei Trattati europei. A quel punto il nuovo assetto dei rapporti fra gli organi rappresentativi dell’Ue potrebbe presentarsi nel seguente modo.

Questo piccolo passo in avanti non va però confuso con l’istituzione di un sistema politico pienamente parlamentare all’interno dell’Ue. Un tale sistema avrebbe bisogno di almeno un altro elemento di fondo: la Commissione dovrebbe dipendere dalla fiducia del Parlamento in modo permanente per tutta la legislatura. In altre parole: andrebbe introdotta la possibilità del voto di sfiducia, possibilmente costruttivo secondo il modello tedesco. Nell’Ue questo non è il caso. Oggi il Parlamento non può sollevare un voto di sfiducia nei confronti della Commissione, ma solo votare una “mozione di censura”, la quale, se approvata, costringe la Commissione a dimettersi collettivamente (art. 17, comma 8, TUE; art. 234 TFUE). Siccome per un voto di sfiducia alla Commissione è richiesta una maggioranza di due terzi del Parlamento non si tratta di un effettivo strumento parlamentare di fiducia politica. Un tale voto di sfiducia a maggioranza qualificata è pensato soprattutto come strumento di difesa nel caso di gravi violazioni di obblighi legali da parte della Commissione. Anche la revoca di singoli commissari può essere pronunciata solo dopo una delibera della Corte di giustizia europea su richiesta del Consiglio o della Commissione (art. 245 TFUE). Quest’assenza di un vero e proprio diritto di sfiducia del Parlamento spiega anche perché nel sistema politico dell’Ue non ci sia la possibilità dello scioglimento precoce del Parlamento. In generale, se il governo venisse “sfiduciato” dal Parlamento andrebbe previsto un meccanismo per arrivare ad una nuova maggioranza capace di esprimere un nuovo governo. A questo si può arrivare con la sfiducia costruttiva oppure con lo scioglimento del Parlamento ed elezioni nuove. In assenza di tale meccanismo l’Ue oggi presenta un sistema politico più vicino al sistema presidenziale, cioè dominato dagli organi esecutivi.

Il funzionamento del Parlamento europeo, per contro, si distingue da quello dei Parlamenti nazionali dei paesi membri e lo assimila più ad un sistema di concordanza, quasi sul modello svizzero. Non è tanto la divisione classica fra maggioranza e opposizione a caratterizzare i lavori del Parlamento europeo, ma coalizioni alternanti secondo le materie trattate e i progetti legislativi posti a votazione. Negli stessi gruppi parlamentari non si registra la stessa osservanza dell’unità rispetto alle usanze diffuse nei Parlamenti nazionali. Perciò molti eurodeputati considerano la loro attività più serena e concentrata sui contenuti invece che caratterizzata da quel senso di subordinazione imposto dalla logica partitica che regna nei Parlamenti nazionali. Nel Parlamento italiano i deputati e i senatori sono esclusi dal governo se membri dell’opposizione, ma anche se membri della maggioranza non godono della piena libertà di legislatori, perché la maggior parte delle norme approvate proviene comunque dal governo che sempre più spesso lega la loro approvazione alla fiducia. Anche se non ancora dotato di tutti i diritti legislativi in mano al Consiglio, il Parlamento europeo finora ha conservato una certa indipendenza dalla Commissione e una certa libertà legislativa. Inoltre,

ci sono seri dubbi se la divisione classica fra opposizione e maggioranza governativa possa funzionare a livello europeo, dal momento che non esistono ancora dei partiti transnazionali, ben strutturati e omogenei sotto il profilo ideologico.

#### **4.2 Far eleggere il Presidente della Commissione direttamente dai cittadini?**

Un'alternativa potrebbe essere quella dell'evoluzione del sistema politico dell'Ue secondo il percorso presidenziale. In questo caso al posto del Parlamento oppure del Consiglio il diritto di eleggere il Presidente della Commissione verrebbe attribuito ai cittadini dell'Ue in votazione libera e segreta. Di conseguenza non ci sarebbe più bisogno del diritto al voto di sfiducia da parte del Parlamento, né sarebbe richiesto un sistema di partiti europei ideologicamente più compatti. A questo punto sarebbe perfino possibile unificare le due cariche del Presidente del Consiglio permanente e del Presidente della Commissione senza neanche dover modificare i Trattati vigenti. Del resto la stessa soluzione è stata trovata per l'Alta Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Il Presidente dell'Ue potrebbe essere eletto direttamente dai cittadini nel momento dell'elezione del Parlamento oppure con un sistema simile a quello degli USA dei grandi elettori per rispecchiare il peso dei singoli Stati membri. Questo correttivo federale dell'elezione di una persona nel caso dell'Ue dovrebbe essere perfino più pronunciata per non discriminare i paesi membri più piccoli. Riguardo al modo di elezione si pone la scelta fra un'elezione a maggioranza relativa o a maggioranza assoluta. Il secondo caso richiederebbe un voto di ballottaggio, difficile da organizzare a livello europeo, poiché già oggi la partecipazione al voto europeo non è entusiasmante.

La sola elezione diretta del Presidente della Commissione non trasformerebbe l'Ue automaticamente in una democrazia maggioritaria. Non verrebbe ancora sostituito l'odierno meccanismo legislativo con ruoli quasi paritari del Consiglio e del Parlamento con il diritto all'iniziativa legislativa riservata alla Commissione. A questo scopo sarebbe richiesta una modifica dei Trattati per assegnare la piena iniziativa legislativa al Parlamento realizzando così un'effettiva divisione dei poteri (il potere esecutivo alla Commissione, quello legislativo al Parlamento). In questo caso il Parlamento andrebbe affiancato da una seconda "camera degli Stati", composta dai rappresentanti dei Paesi membri, eletti dai Parlamenti nazionali.

Un Presidente della Commissione direttamente eletto avrebbe vantaggi e svantaggi. Da una parte si creerebbe una carica di primo rango pienamente rappresentativa dell'Ue, legittimata dai suoi cittadini. Questa figura incorporerebbe sul piano istituzionale l'unità dei paesi membri. I partiti europei sarebbero costretti a trovare un candidato comune tra personaggi di grande spessore conosciuti a livello europeo (ex-capi di Stato, ex-primi ministri). La campagna elettorale in questo caso sarebbe tutta centrata sulle politiche comunitarie e sull'Ue nel suo insieme, non più distratta da argomenti di politica nazionale come finora. Tutto questo darebbe una forte spinta alla mobilitazione dei partiti, della società civile e dei

cittadini, aumenterebbe la partecipazione al voto, accrescerebbe il sentimento di appartenenza degli elettori ad un unico organismo pubblico europeo. Tutto questo con risvolti positivi sulla formazione di un sistema di partiti europei che non solo presenterebbero il loro candidato alla Presidenza, ma anche un programma unitario per l'elezione parallela del Parlamento.

L'alternativa a una tale figura di "presidente europeo" sarebbe l'orientamento verso un modello svizzero. In Svizzera il presidente del Governo federale è eletto dall'assemblea federale (il Parlamento e il Consiglio dei Cantoni in seduta comune) per un anno solo. Questa carica ruota poi, sempre in base ad un'elezione dell'assemblea federale, con ritmo annuale per cui risulta perfino difficile conoscerlo di nome attraverso i media internazionali. Il governo svizzero, composto da 7 membri di pari rango, è invece eletto solo dal Consiglio federale (Parlamento). Il Presidente del governo svizzero è allo stesso tempo Presidente federale svolge soprattutto funzioni rappresentative.

Anche nella Commissione europea la presidenza potrebbe ruotare dando nei cinque anni di legislatura a cinque Commissari di provenienza nazionale diversa l'opportunità di "rappresentare l'Europa" per almeno un anno. Così verrebbe meno l'opportunità che l'Ue si presenti al mondo con una voce unica, ma si rifletterebbe più fedelmente il carattere federale dell'Ue, una realtà così composita sotto il profilo culturale e linguistico che difficilmente può essere rappresentata per cinque anni da una persona sola.

Questa opzione, se da una parte potrebbe più facilmente trovare il consenso dei 27 paesi membri, dall'altra parte sacrificerebbe l'efficacia della presidenza gestita da una persona per 5 anni. Si tratta di un'opzione incompatibile con ogni ipotesi di elezione diretta del Presidente della Commissione. Per ora ci sembra comunque preferibile il modello parlamentare, cioè l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento, introducendo nel contempo lo strumento della fiducia parlamentare nei confronti della Commissione.

#### **4.3 La scelta dei membri della Commissione europea**

Anche nel modo di nomina dei Commissari sono pensabili delle innovazioni. Il Presidente potrebbe ottenere il diritto di nominare almeno una parte dei futuri Commissari. I governi potrebbero essere obbligati a proporre una rosa di nomi come futuri Commissari, consentendo al Presidente una certa scelta.

Più legittimità democratica della carica di Commissario potrebbe derivare da una loro elezione diretta da parte dei cittadini, sempre nel momento dell'elezione del Parlamento europeo. L'elezione diretta dei candidati o dei futuri membri della Commissione europea da parte dei cittadini europei sicuramente procurerebbe ad essi una legittimazione democratica forte. Nel contempo sarebbe un ulteriore contributo all'europeizzazione delle elezioni europee, dando uno stimolo in più per partecipare al voto. I partiti avrebbero il compito non

solo di appoggiare un candidato comune per la presidenza della Commissione, assieme agli altri partiti fratelli all'interno dell'Ue, ma anche la facoltà di presentare un loro "candidato commissario".

I partiti europei pertanto presenterebbero sia un candidato comune per la Presidenza della Commissione (pratica già in atto dal 2014) sia un candidato-commissario da eleggere su base nazionale. La scelta dei Commissari in ogni caso potrebbe essere lasciata al Presidente della Commissione oppure al voto espresso in Parlamento nel contesto della votazione di fiducia alla Commissione, non più da una pura nomina da parte del rispettivo governo nazionale.

Dato che in Europa è ancora molto diffuso un orientamento "nazionale", gli elettori potrebbero più facilmente accettare di dover votare per un candidato presidente proveniente da un altro paese se il proprio paese almeno fosse rappresentato da un Commissario. Anche i candidati alla presidenza della Commissione all'interno del loro partito europeo transnazionale potrebbero influire sulla scelta dei candidati commissari dei rispettivi partiti nazionali riuniti in partito europeo con cui, nel caso della loro elezione, dovranno collaborare. Di nuovo, questo metodo stimolerebbe l'unione più stretta fra i singoli partiti nazionali verso partiti effettivamente europei. In ogni caso, sul piano tecnico l'elezione diretta dei Commissari da parte dei cittadini sembra ancora più complessa che quella dell'eventuale figura di Presidente della Commissione direttamente eletto.

## **5. Perfezionare la divisione dei poteri**

### **5.1 I principi della riforma dell'assetto istituzionale**

Il carattere, i compiti e i poteri delle istituzioni centrali dell'Ue 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 Parlamento e il principio di concordanza nei processi decisionali e legislativi. 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 comunitarie dovrà orientarsi secondo i seguenti principi:

1. Un organo Ue quanto più è eletto direttamente dai cittadini, tanto 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 porre la sfiducia nei confronti del governo (Commissione) da parte dei parlamentari.
3. La divisione dei poteri tra organi esecutivi (Governo, esecutivo), organi legislativi (Parlamento) e giurisdizionali (Corte di giustizia e Corte dei conti) deve essere





## 5.2 Il ruolo centrale del Parlamento

Il Parlamento rappresenta tutti i cittadini a livello centrale comunitario, in virtù del principio democratico di uguaglianza di tutti i cittadini dell'Ue. Il Parlamento, come esposto sopra, va eletto direttamente dai cittadini in base al sistema elettorale proporzionale con un diritto elettorale comune e unitario per tutto il territorio comunitario, perché l'uguaglianza dei voti è salvaguardata solo se si vota dappertutto secondo le stesse regole. Il Parlamento deve avere il diritto d'iniziativa per le norme europee e approvare le norme comunitarie 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, come esposto sopra, andrebbe eletto dal Parlamento, benché fosse pensabile anche la sua elezione diretta da parte dei cittadini europei. Il Parlamento avrebbe anche il diritto di eleggere i Commissari. Qualora bocciasse qualche candidato Commissario, 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 dell'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 Parlamento, sarebbe eletto in base ai suoi programmi ed orientamenti politici, non tanto in base alla nazionalità dei suoi componenti. Gli europarlamentari eletti con un sistema comune e unitario rappresentano i cittadini europei e si organizzeranno non lungo linee nazionali, ma politiche in senso stretto. Le procedure del PE dovranno 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 della Commissione da parte del Parlamento dovrà bastare la semplice maggioranza, invece della maggioranza di due terzi prevista attualmente. Diversamente da quanto contemplato dal Trattato di Lisbona, il Parlamento 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. Resterebbe in vigore la facoltà del Parlamento di proporre modifiche al Trattato costituzionale (art. 48, comma 2, TUE).

## 5.3 La Camera degli Stati

Seguendo il principio federale senza però adottare una Costituzione federale anche in una futura Ue più democratica c'è bisogno di un'istituzione in rappresentanza degli interessi dei Paesi membri. Questa seconda Camera andrebbe a sostituire il Consiglio europeo odierno, riflettendo il principio dell'uguaglianza federale degli Stati uniti nell'Ue. Diversamente dal Consiglio composto da ministri, la Camera degli Stati non sarebbe 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 dell'Ue, con una perdita di controllo democratico. Invece i membri della Camera degli Stati andrebbero 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 tutta in una sola volta e in un momento preciso.

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 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.

In questo assetto di divisione dei poteri la Camera degli Stati, il Parlamento e la Camera delle Regioni sono titolari del potere legislativo. Il Parlamento avrebbe il pieno diritto d'iniziativa per tutti i disegni di legge di competenza esclusiva dell'Ue, mentre per le competenze non esclusivamente comunitarie occorre l'approvazione da parte della Camera degli Stati e della Camera delle Regioni. Qualora il Parlamento e la Camera degli Stati non riuscissero a trovare un accordo su un disegno di legge, si avvierebbe un processo di mediazione. Anche in questo ambito la Camera degli Stati avrebbe diritto al veto, che il Parlamento non potrebbe 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 dovrebbe 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 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 (Della Collina 2008).

#### **5.4 La Camera delle Regioni**

Le Regioni e gli enti locali in generale, esistenti su tutto il territorio dell'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 dell'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 2018 a livello comunitario esistono 281 Regioni NUTS-2 e 104 Regioni NUTS-1 dotate di questo ruolo.

Dall'altra parte gli Stati membri dell'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 co-decisione 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.

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 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 dovrebbe avere pari rango con il Parlamento 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 potrebbe 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.

## **6. La partecipazione diretta: l'Ue troppo grande per la democrazia diretta?**

Quando 230 anni fa l'idea della democrazia iniziò a entusiasmare la maggior parte degli europei – non solo a livello teorico, ma come progetto praticabile – la discussione verteva anche 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 ovvero la sola Unione europea con i suoi 450 milioni di abitanti (senza il Regno Unito) è semplicemente troppo grande per essere organizzata in forma democratica. 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: l'Ue è troppo grande per la democrazia diretta. La dimensione dell'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?

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 2017 aveva 1.339.000.000 abitanti e si prevede che già nel 2020 sarà lo Stato più grande del mondo in termini di numero di abitanti. È un sistema democratico di dimensione demografica tripla rispetto all'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 450 milioni di abitanti dell'Ue in 27 Paesi, numero a medio termine ancora destinato a crescere. Nell'Europa unita del futuro potranno vivere anche 550 milioni di persone, ma il Parlamento per motivi pratici non potrà mai superare 750 membri eletti. Con un deputato su 750.000 elettori la rappresentatività si fa molto risicata. La democrazia in questo caso rischia di essere una promessa vuota, per cui si impone un'integrazione con diritti referendari. La dimensione dell'Ue non è un ostacolo per inserire la democrazia diretta nell'architettura, ma è richiesta a causa della debolezza della rappresentatività.

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. I cittadini europei sono 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 preferiti 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 l'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 dell'UE funzionano a livello comunale, regionale e nazionale. Perché gli stessi cittadini europei non dovrebbero essere capaci né interessati a creare una democrazia forte anche a livello transnazionale, basata su un sistema parlamentare maturo integrato da strumenti di democrazia diretta?

La dimensione piccola come requisito per il funzionamento della democrazia diretta è un'ipotesi di J.J. Rousseau ormai superata. È sbagliato pensare che l'Ue sia troppo grande per la democrazia diretta (Kaufmann 2006). Più grande è lo spazio che va governato in modo democratico e più cittadini vivono in questo spazio, più urgente è integrare la democrazia rappresentativa puramente parlamentare con i diritti di partecipazione diretta.

## **7. L'Iniziativa dei cittadini europei: un primo passo verso la partecipazione diretta nell'Ue**

Il nuovo Trattato dell'Ue di Lisbona del 2009 non solo ha rafforzato il ruolo del Parlamento, ma con l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE) ha aperto uno spiraglio verso i diritti referendari a livello europeo. Dal 1 aprile 2012 l'Ue ha reso applicabile questo nuovo diritto di partecipazione di cittadini, introdotto con il Trattato di Lisbona (art.11, comma 4). Da allora sono state lanciate più di 60 iniziative popolari europee, ma solo 5 sono riuscite a raggiungere la soglia del milione di firme richieste per essere trattate da parte della Commissione e del Parlamento per aver un impatto nel processo decisionale europeo. Si tratta del primo diritto di democrazia diretta transnazionale nella storia della democrazia.

Almeno un milione di cittadini dell'Ue provenienti da almeno 7 paesi membri hanno il diritto di proporre alla Commissione europea una proposta di norma di competenze comunitaria. L'ICE quindi è una specie di "petizione di massa" con cui i cittadini possono sollecitare gli organi comunitari a riprendere tale iniziativa. Si tratta di una forma embrionale di partecipazione diretta alla legislazione comunitaria, che tuttavia non obbliga la Commissione ad agire (Pichler 2009). Se questa respinge la proposta dei cittadini, non segue nessuna votazione referendaria e, nella peggiore delle ipotesi, tutta l'iniziativa dei cittadini finisce lì. Quindi l'ICE assomiglia fortemente alla variante italiana della proposta di legge di iniziativa popolare (art. 50 Cost.), mortificata dalla mancanza di votazione popolare dopo un'eventuale bocciatura da parte del Parlamento.

L'ICE è paragonabile ad una petizione popolare per influire sull'agenda politica della Commissione europea, ma non procura il diritto di richiedere e svolgere una votazione referendaria. Tuttavia non è uno strumento del tutto inutile. Se più di un milione di cittadini appoggiano una proposta politica di competenza comunitaria, questa riveste un significato politico diverso da un semplice appello depositato da qualche lobby o ONG. Con l'ICE la società civile, or-

ganizzata e coordinata in forma transnazionale, riesce ad esprimere delle proposte forti che la Commissione e altri organi europei non possono ignorare. Quindi l'ICE offre alle organizzazioni un nuovo canale di pressione politica nei vari settori della politica comunitaria.

In ogni caso, l'ICE, pur essendo il primo strumento di democrazia diretta transnazionale, è un diritto troppo debole per far pesare la voce dei cittadini nei processi decisionali dell'Ue. La partecipazione nel senso decidente può funzionare solo se i cittadini saranno anche intitolati a votare sulle loro iniziative popolari europee e su referendum confermativi europei. A quel punto le decisioni dell'Ue più importanti non sarebbero più lasciate esclusivamente all'élite politica europea e alla tecnocrazia concentrata a Bruxelles sotto pressione delle lobby più forti, ma anche ai cittadini dal basso. Questi si sentirebbero parte di un comune spazio e progetto politico. L'Europa potrebbe integrarsi anche a livello dei cittadini.

## 8. I diritti referendari di cui i cittadini europei hanno bisogno

Finora nell'Unione Europea non ci sono gli strumenti classici della democrazia diretta. L'Iniziativa dei cittadini europei (ICE), introdotta nel 2012, non può sostituire i classici diritti referendari, cioè l'iniziativa popolare e il referendum confermativo facoltativo e obbligatorio. Questi diritti in un'Europa più democratica sono irrinunciabili al fine di controllare la legislazione europea e di stimolare gli organi rappresentativi con proposte provenienti dalla società civile. A questo punto, in prospettiva della prossima revisione dei Trattati europei, andrebbero proposti tre tipi di diritti di partecipazione diretta, ricalcando i diritti referendari necessari a livello nazionale (Benedikter, 2010; Efler/Häfner 2009):

- 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 propositivo europeo). Un numero minimo di cittadini ha 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, avanzata da 1 milione di cittadini, seguita 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 ad 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 dagli organi Ue oppure sull'eventuale adesione 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, quindi per legge e senza che ci sia una richiesta specifica di un numero minimo di cittadini. Per questo motivo è definito "referendum obbligatorio".

**Graf. 2 - Diritti di partecipazione politica dei cittadini europei**  
(in aggiunta ai diritti referendari a livello nazionale, regionale e comunale)



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 proposta delle istituzioni comunitarie. La particolare architettura istituzionale della UE contiene tutta una serie di meccanismi al fine di 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". 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"). Tradotto al livello europeo ciò significa che nelle votazioni europee 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". Quindi 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 dell'Ue (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. Anche le votazioni referendarie europee dovrebbero far a meno del quorum di partecipazione.

I cittadini europei devono poter decidere anche sull'entrata di nuovi Paesi in qualità di membri dell'Ue. Non sarebbero accettabili invece votazioni referendarie indette dalle istituzioni (plebisciti), giacché si tratterebbe di strumenti volti a conseguire facili applausi alla propria politica e non di iniziative genuinamente popolare. Più democrazia diretta può compensare deficit democratici dell'attuale assetto istituzionale dell'Ue, può aiutare a creare

una vera opinione pubblica europea, può promuovere la partecipazione dei cittadini alla politica, ma non è un toccasana generale per la democrazia europea.

## 9. Le sfide per la democrazia nell'Ue

L'introduzione di strumenti di democrazia diretta si confronta con difficoltà specifiche, giacché l'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 l'Ue sia troppo grande e lontana e che non possa funzionare in modo democratico.
- L'Ue non è una federazione con una chiara distinzione delle competenze a tutti i livelli o una chiara gerarchia delle istituzioni e dei poteri.
- L'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 dell'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. Manca ancora lo "spazio di informazione e dibattito politico comunitario".

La democrazia diretta europea va compresa come processo e come opera in costruzione. Per "l'arretratezza democratica" dell'Ue non bisogna aspettarsi che tutta la gamma dei diritti referendari possa essere istituita d'un tratto a livello comunitario, giacché spesso questi diritti non esistono neanche a livello nazionale. Quindi si può cominciare col referendum confermativo obbligatorio per approvare una futura Costituzione e per le sue successive modifiche, con l'iniziativa popolare legislativa e la petizione popolare al Parlamento. Potrà seguire in un secondo momento il diritto al referendum confermativo facoltativo.

In conclusione, nell'introduzione di strumenti europei di democrazia diretta occorre prendere misure di precauzione sin dall'inizio. La dimensione transnazionale della democrazia dell'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.
- Occorre opporsi alle varie forme di élitismo: né il potere finanziario né quello dei media 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.

L’attuale crisi di tutte le democrazie nazionali è una doppia crisi. Da una parte le democrazie nazionali dei paesi membri sono troppo indirette, quasi sempre basate solo su elezioni, per cui devono essere completate con elementi di democrazia diretta. Dall’altra parte sono anche troppo nazionali, per cui non riescono più a gestire e arginare i poteri forti economici transnazionali. Perciò questi poteri democratici vanno ampliati in modo transnazionale, cioè a livello europeo dell’Ue (Kaufmann 2006, Benedikter 2014).

Solo coniugando intelligentemente gli elementi rappresentativi con elementi diretti riusciamo a garantire all’Ue la legittimità democratica di cui ha bisogno, in primo luogo per far passare le sue decisioni prese a maggioranza semplice a livello transnazionale (Consiglio europeo). L’Ue ha bisogno di più legittimità democratica per non soccombere alle forze del mercato, per civilizzare e umanizzare i mercati nell’interesse dei cittadini e della natura. Così la democrazia diretta esce anche dalla nicchia e sviluppa il suo potenziale, non è più confusa con elementi plebiscitari.

## **10. Un nuovo dibattito di Costituente europea?**

Quali sono le prospettive di realizzazione di queste proposte per rendere più democratica l’Ue? In un periodo di forte tendenza di re-nazionalizzazione della politica europea sulla spinta di forze euroscettiche e nazionaliste sia all’opposizione sia al governo dei vari paesi membri, non sembra opportuno avviare un nuovo dibattito sulla riforma dei trattati del 2007 o perfino chiedere l’istituzione di una Costituente. Non sono passati nemmeno dieci anni

dall'entrata in vigore dei Trattati di Lisbona, per cui molti affermano che attualmente ci sarebbe bisogno di un consolidamento del progetto dell'integrazione europea. Non a caso il Presidente Juncker con un ragionamento analogo ha rinviato anche l'adesione dei nuovi paesi membri ad una data non prima del 2025.

D'altronde riforme che richiedono il consenso di tutti i paesi membri come l'introduzione di un diritto elettorale comune e unitario, la rinuncia alla parità di rappresentanza di tutti i paesi membri all'interno della Commissione, l'introduzione del referendum europeo, la costituzione di una seconda "Camera degli Stati", attualmente sotto l'impressione di tendenze neo-nazionaliste (Brexit) sembrano essere molto difficili da far passare.

È diverso in riguardo a proposte che si muovono sotto la soglia della revisione dei Trattati. Per una tale revisione "ordinaria" dei Trattati nei Trattati è prevista anche la convocazione di una convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di governo, del Parlamento europeo e della Commissione (art. 48, comma 3, TUE). Dipende tutto dal Consiglio che può deciderne a maggioranza semplice.

Il discorso cambia per le proposte che si muovono sotto la soglia della revisione dei Trattati. Paesi membri più aperti a nuovi passi di integrazione e interessati a rafforzare il carattere democratico del sistema Ue potrebbero precedere il resto dei paesi meno interessati, più renitenti alla democratizzazione. Una ragione principale del deficit di democrazia dell'Ue deriva dal fatto che l'Europa a velocità variabile non è ancora organizzata a livello istituzionale. Non esiste un'assemblea parlamentare dei paesi dell'Eurogruppo, non esiste un raggruppamento dei paesi Schengen ecc. Quindi ci sono vari paesi membri dell'Eurozona tesi ad approfondire l'integrazione sul piano fiscale, economico e sociale, ma sono frenati dal fatto che le decisioni vengono prese nelle sedi ristrette degli esecutivi nazionali oppure secondo il principio dell'unanimità valida per buona parte delle decisioni nel Consiglio europeo. Se alcuni Stati istituissero perfino nuove procedure decisionali all'esterno delle strutture comunitarie, queste avrebbero ancora meno legittimazione democratica.

Perciò non bisogna aspettarsi tanti impulsi da parte dei capi di governo, ma puntare soprattutto sul Parlamento, sulla società civile, sulle forze politiche pro-europee. Nel 2014 il Parlamento è riuscito a far passare la sua rivendicazione di scegliere il Presidente della Commissione, ma in altre questioni – per esempio riguardanti la riforma dell'iniziativa per i cittadini europei, per non parlare del referendum europeo – siamo ancora in alto mare.

## Riferimenti bibliografici

Hans Magnus Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Edition Suhrkamp, Francoforte 2011

Larry Siedentop, *Demokratie in Europa*, Klett-Cotta, Stuttgart 2002

Tito Boeri/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 edizione ampliata), marzo 2008

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

Bruno Kaufmann, *Initiative for Europe - A Roadmap for Transnational Democracy*, IRI, Marburg/Bruxelles 2006

Johannes W. Pichler, *Direkte Demokratie in der EU*, Neuer Wissenschaftsverlag, Wien/Graz 2009

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

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

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 Hamburg 2009

Karl H. Pitz, *Demokratische Verfassung statt Governance*, Frankfurt 2005, [www.macroAnalyst.de](http://www.macroAnalyst.de)

Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas - Ein Essay*, edition Suhrkamp, Frankfurt 2011

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

Thomas Benedikter, *Più democrazia per l'Europa – La nuova iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica*, ARCA edizioni, Lavis 2010

Thomas Benedikter, *Mehr Demokratie in der EU - Empfehlungen für die Reform der Mitbestimmungsrechte der Bürger und des politischen Systems der EU*, POLITIS Dossier 2/2014

Nicola Quarz, *Positionspapier zur Reform der Europäischen Bürgerinitiative*, 12.7.2017, Mehr Demokratie e.v., Germania, [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

Frank Decker/Jared Sonnicksen, *Noch auf dem Pfad zu einem präsidentiellem System? Eine Analyse der horizontalen Gewaltenteilung der EU-Polity nach der Europawahl 2014*, in: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hg.), *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU*. Neu, anders – oder weniger legitim?, Wiesbaden, Zeitschrift für Politikwissenschaft), 2016, p. 71-84

Scharpf, Fritz, *De-Constitutionalization and Majority Rule. A Democratic Vision for Europa*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln (MIfG) Discussion Paper 16/14, 2016

Robert Dahl, *Sulla democrazia*, Laterza, Roma 2000.

Robert Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editore Riuniti, Roma 2005.

Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 3° edizione, NOMOS, 2018

## **Siti Internet importanti per la democrazia diretta**

Sito ufficiale del Governo federale svizzero: <http://www.admin.ch>:

Le votazioni referendarie attuali in Svizzera:

<http://www.admin.ch/aktuell/abstimmung/index.html?lang=it>

Informazioni generali:

[www.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia\\_diretta\\_in\\_svizzera](http://www.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia_diretta_in_svizzera)

Andi Gross, parlamentare svizzero e esperto di democrazia diretta: [www.andigross.ch](http://www.andigross.ch)

Centro per la democrazia diretta, Svizzera: [www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)

Dizionario storico della Svizzera: <http://www.hls-dhs-dss.ch>

Direct Democracy Navigator: <http://direct-democracy-navigator.org/>

Initiative and Referendum Institute Europe: [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)

Democracy International: [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance: [www.idea.int](http://www.idea.int)

Initiative & Referendum Institute della University of Southern California:

<http://www.iandrinstitute.org>

Osservatorio sulla democrazia in tutti i paesi: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

Carta Europea della cittadinanza attiva (luglio 2006): [www.activecitizenship.net](http://www.activecitizenship.net)

Mehr Demokratie Germania: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

Mehr Demokratie Austria: [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at)

Power 2 people: [www.power2people.org](http://www.power2people.org)

Elenco delle iniziative popolari nazionali in tutti i paesi del mondo: [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch)

PARTICIPEDIA: <http://participedia.net>

Centro svizzero di ricerca per la democrazia diretta: [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch)

Commissione Ue: [ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm)

Iniziativa per una riforma dell'ICE: [www.citizens-initiative.eu](http://www.citizens-initiative.eu)

Forum permanente della società civile europea: [de.forum-civil-society.org](http://de.forum-civil-society.org)