

GOVERNO DEI TECNICI, SISTEMA COSTITUZIONALE NELL'UNIONE EUROPEA E GESTIONE DEL POTERE POLITICO IN ITALIA

Fausto Capelli*

Recibido: Abril 11 de 2013
Aprobado: Mayo 25 de 2013

PREMESSE

Nella rivista *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*¹ ho pubblicato un articolo con il seguente titolo: *Governo dei tecnici e sistema costituzionale in Europa e in Italia*. (Capelli, 2012).

Gli obiettivi perseguiti con tale articolo erano due: (a) dimostrare l'esistenza di analogie tra, da un lato, il sistema istituzionale vigente nell'Unione europea per quanto riguarda il processo di adozione degli atti legislativi e, dall'altro lato, il sistema che ha trovato applicazione in Italia nel periodo tra il 16 novembre 2011 e il 16 novembre 2012, durante il quale il potere esecutivo è stato attribuito ad un governo, guidato da *Mario Monti*, del quale facevano parte unicamente ministri tecnici non appartenenti ad alcun ramo del Parlamento², e (b) dimostrare che per ottenere una corretta gestione del potere politico in Italia occorre introdurre due modifiche istituzionali: la prima mediante una legge ordinaria e, la seconda, mediante una legge costituzionale come più avanti si chiarirà.

Parole chiavi: Poteri Esecutivo e Legislativo, Capo Dello Stato E Primo Ministro

* Profesor de Derecho de la Unión Europea, Colegio Europeo/Universidad de Parma. Director de la Revista "Diritto comunitario e degli scambi internazionali", Miembro del Comité Científico del WWF Italia, Abogado, especialista en Derecho Comunitario e Internacional. Correo electrónico: Fausto.Capelli@capellilex.it

¹ La Rivista è pubblicata dalla Editoriale Scientifica di Napoli.

² Tale governo, non essendo stato designato dai partiti politici bensì su iniziativa del Presidente della Repubblica, non costituiva, pertanto, espressione di una maggioranza parlamentare precostituita.

GOBIERNO DE LOS TECNICOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN LA UNION EUROPEA Y EJERCICIO DEL PODER POLITICO EN ITALIA

RESUMEN

Este escrito resulta de la reflexión del autor acerca del artículo “*Governo dei tecnici e sistema costituzionale in Europa e in Italia*”, publicado en la revista “*Diritto comunitario e degli scambi internazionali*”. Los objetivos del texto son dos: a) demostrar la existencia de analogías entre el sistema institucional de la Unión Europea en el proceso de adopción de los actos legislativos y el sistema aplicado en Italia entre el 16 de noviembre del 2011 y el 16 de noviembre del 2012, durante el cual el poder ejecutivo se confirió a un gobierno, encabezado por Mario Monti, conformado únicamente por ministros *técnicos*, no pertenecientes a ninguna rama del Parlamento, y b) demostrar que para lograr un correcto ejercicio del poder político en Italia, es necesario introducir dos modificaciones institucionales: la primera mediante una ley ordinaria y, la segunda por medio de una ley constitucional. Con la primera, se debería disponer la incompatibilidad entre la función de miembro del Parlamento y la del Gobierno, separación de poderes que permitiría a los respectivos órganos profundizar en el tratamiento de los problemas, y con la segunda, la elección del Jefe de Estado por parte del pueblo italiano, mediante sufragio universal, permitiéndole elegir un Primer Ministro sin presiones partidistas.

Palabras claves: poderes ejecutivo y legislativo, jefe de estado, primer ministro

1. IL SISTEMA COSTITUZIONALE EUROPEO

Le particolarità del sistema costituzionale dell'Unione europea vengono, in prosieguo, rapidamente sintetizzate. Nel sistema costituzionale europeo, segnatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), il potere esecutivo, essenzialmente esercitato dalla Commissione europea e il potere legislativo, congiuntamente detenuto ed esercitato dal Parlamento europeo e dal Consiglio (dei Ministri) dell'Unione, sono regolati in modo tale da non consentire i condizionamenti politici tradizionalmente presenti nelle democrazie parlamentari occidentali.

Nel sistema costituzionale europeo, invero, non c'è un governo da far cadere e non c'è una maggioranza da sconfiggere, perché manca una maggioranza preconstituita, legittimata a formare e a sostenere il governo dell'Unione.

Mancando una maggioranza preconstituita, schierata a sostegno di un governo, viene anche a mancare un'opposizione impegnata a contestarlo, con l'obiettivo di farlo cadere³.

3 Come è noto, la maggioranza in seno al Parlamento europeo arriva a formarsi in base ai criteri più diversi con riferimento ad ogni singolo provvedimento da adottare. A volte la maggioranza si forma in modo diverso addirittura con riferimento ai singoli articoli dello stesso provvedimento che deve essere adottato. I socialisti e i liberali possono, ad esempio, fare maggioranza insieme su un articolo di un provvedimento e poi farsi opposizione su un altro articolo dello stesso provvedimento. La ragione è dovuta al fatto che molti fattori, oltre a quelli di politica economica, possono incidere sulle decisioni dei parlamentari europei: fattori legati alla nazionalità, alla lingua, alla religione, alla cultura, alla tradizione etc.

Viene quindi meno la ragione più importante che alimenta gli scontri di natura politica tanto frequenti nelle nostre democrazie: vale a dire la spinta, l'impulso e l'interesse a conquistare il potere. Di contro viene accentuato l'interesse per il lavoro al quale un Parlamento dovrebbe con accuratezza pienamente dedicarsi: vale a dire l'elaborazione e l'adozione delle leggi. Infatti, nel sistema europeo, come è noto, le proposte di atti normativi, presentate dalla Commissione (potere esecutivo), al vaglio del potere legislativo per l'approvazione, sono il frutto di indagini approfondite generalmente svolte nei c.d. *Libri Verdi* successivamente trasformati nei *Libri Bianchi* che diventano la base delle proposte normative sulle quali il potere legislativo (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione) dovrà pronunciarsi.

Il metodo di adozione degli atti normativi in sede europea basato sui *Libri Verdi* e sui *Libri Bianchi* è, a mio avviso, valido ed efficace e, sotto un certo profilo, più "democratico" del metodo in uso in alcuni Paesi occidentali (tra cui l'Italia), perché consente, oltre che agli organi consultivi ufficiali (*Comitato economico e sociale* e *Comitato delle Regioni*), anche ad enti ed ad organismi della società civile molto qualificati (Centri ed Istituti di ricerca, enti professionali, organismi tecnici, associazioni di tutela degli interessi diffusi, etc.) di fornire liberamente e in modo trasparente alla Commissione europea contributi utili alla soluzione di problemi di interesse generale o specifico.⁴

Grazie, quindi, alla regolare osservanza dei meccanismi decisionali sopra visti, i rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione che, come legislatori, devono esprimere il proprio voto su una determinata proposta normativa, presentata dalla Commissione europea, non essendo condizionati da motivi strettamente politici, come quello di far cadere il governo o quello di sconfiggere la maggioranza che lo sostiene, finiscono generalmente per raggiungere compromessi utili per trovare soluzioni ragionevoli.

In altre parole, impiegando tali meccanismi, vengono adottati e trovano applicazione, in sede europea, anche grazie al coinvolgimento della società civile, provvedimenti tecnicamente, socialmente, economicamente e giuridicamente ragionevoli, in grado di tutelare nel modo più efficace l'interesse della generalità dei cittadini.

2. LA GESTIONE DEL POTERE POLITICO IN ITALIA

In Italia, la gestione del potere politico, negli ultimi quarant'anni, ha subito un'evoluzione che può essere così descritta.

⁴ Sulle varie forme di coinvolgimento dei cittadini e sul problema della partecipazione della società civile, nel sistema europeo, si veda l'accurato e interessante studio di D. Ferri (2012) *Dal libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la trasparenza: l'UE tra partecipator y engineering e democrazia partecipativa*, in *In Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, Volume: 22 - Fascicolo: 3/4, p. 481 ss.

Poiché le forze politiche che detengono la maggioranza nel Parlamento italiano sono legittimate a formare il governo, mediante il quale controllano l'esercizio del potere esecutivo, è naturale che esse perseguano, come obiettivo, il mantenimento della maggioranza per essere in grado di conservare tanto il potere di fare le leggi in Parlamento, quanto quello di applicarle tramite il governo.

Di contro, le forze politiche che in Parlamento costituiscono la minoranza, esercitando i diritti dell'opposizione cercano con tutti i mezzi di diventare esse stesse maggioranza per poter conquistare il potere. Tutto si concentra, pertanto, nella lotta tra forze politiche contrapposte per la conquista del potere politico.

Basta infatti scorrere le prime pagine dei giornali pubblicati in qualsiasi Paese democratico, per rendersi conto dell'esattezza di quanto appena affermato.

Lo scopo è sempre lo stesso: cogliere in fallo l'avversario politico, metterlo in difficoltà, premendo sull'opinione pubblica per cercare di convincerla a seguire un diverso orientamento politico.

In sostanza, ciò che conta è sempre la sconfitta dell'avversario politico, perché tale sconfitta determina, per la maggioranza, la continuità nell'esercizio del potere e, per la minoranza che sta all'opposizione, la conquista del potere medesimo.

Il problema da considerare, a nostro avviso, è se sia però possibile che al sistema istituzionale appena descritto, che trova normale applicazione all'interno di ogni tradizionale democrazia parlamentare, vengano apportate adeguate modifiche nell'interesse della generalità dei cittadini.

Una modifica che potrebbe essere presa in considerazione perché sicuramente adeguata, è appunto quella seguita in sede europea.

Grazie a tale modifica, il potere politico all'interno dello Stato non sarebbe più interamente ed esclusivamente detenuto dalla maggioranza che controlla il potere legislativo perché il governo, che esercita il potere esecutivo, non verrebbe più nominato su indicazione del Parlamento e formato da persone che ne fanno parte, con la conseguenza che i due poteri (esecutivo e legislativo) rimarrebbero effettivamente separati anche con riferimento alle persone.

Se il governo non è più espressione delle forze politiche che detengono la maggioranza in Parlamento, viene subito meno l'interesse a tenerlo in vita o a farlo cadere unicamente per ragioni dettate dalla conquista del potere.

In altre parole, la lotta tra le forze politiche contrapposte (maggioranza e opposizione) che di regola è fondamentalmente incentrata sul mantenimento o sulla conquista del potere, come in precedenza è stato ricordato, si trasforma, grazie alla modifica indicata, in uno scontro tra le stesse forze politiche per

ottenere l'adozione o il rigetto dei provvedimenti che il governo sottopone all'approvazione del Parlamento.

3. IL GOVERNO DEI TECNICI IN ITALIA

Il sistema appena descritto, ha avuto modo di trovare applicazione in Italia, come è noto, in seguito all'iniziativa del Presidente della Repubblica di affidare l'incarico di governo a *Mario Monti*.

A sua volta, tale governo, sprovvisto di una maggioranza politica preconstituita, ha potuto far adottare i provvedimenti da esso proposti basandosi su maggioranze diverse e mutevoli.

Ovviamente, l'esperimento realizzato in Italia, nel periodo tra il 16 Novembre 2011 e il Dicembre 2012, è frutto di una situazione di emergenza e non può costituire un parametro di riferimento valido.

Per poter valutare l'efficienza e la validità del sistema adottato in via sperimentale in Italia, bisognerebbe controllarne gli effetti durante un periodo di normale funzionamento.

Per raggiungere tale obiettivo, occorrerebbe, come sopra anticipato, introdurre due modifiche istituzionali.

Con la prima modifica, che potrebbe essere introdotta con una Legge ordinaria, si dovrebbe imporre l'incompatibilità tra la funzione di membro del Parlamento e quella di membro del Governo.

Con la seconda modifica, che potrebbe essere introdotta soltanto con una legge costituzionale, dovrebbe essere disposta a suffragio universale diretto l'elezione del Presidente della Repubblica da parte del popolo italiano.

Con queste due sole modifiche potrebbe essere possibile ottenere il ridimensionamento dei partiti politici e una migliore gestione del potere politico in Italia. Esaminiamo ora gli effetti di tali modifiche cominciando dalla seconda.

3.1. Effetti della seconda modifica.

Grazie alla seconda modifica, il Capo dello Stato, venendo eletto direttamente dal popolo, acquisirà un prestigio indiscusso agli occhi dei cittadini, che gli consentirà di procedere ad una scelta consapevole del Primo ministro, senza il timore di essere sospettato di favorire interessi di corrente o di partito.

Una scelta operata da un Capo dello Stato eletto direttamente dal popolo conferirebbe, senz'altro, alla persona incaricata come Primo ministro di

formare il Governo e di assumerne la guida, maggior sicurezza e serenità nella selezione dei membri del Governo e una maggior forza, anche sotto il profilo psicologico, per resistere ai tentativi di condizionamento esercitati dai più diversi gruppi di pressione.

Un Primo ministro che potesse quindi beneficiare di queste favorevoli condizioni di partenza, avvalendosi dell'apporto di ministri non imposti dai partiti politici, sarebbe certamente in grado di affrontare i problemi di carattere socio-economico-politico con maggiore equilibrio ed autorità, disponendo del tempo necessario per studiarli, diversamente da quanto si è sempre verificato in passato ed anche durante l'ultimo esperimento di Governo, che è stato condotto sotto l'assillo di scadenze continue e in permanente stato di emergenza.

3.2 Effetti della prima modifica.

La prima modifica, invece, consistente nella separazione effettiva tra i due poteri (esecutivo e legislativo), nel senso sopra visto, consentirebbe in particolare ai due organi che, rispettivamente, li esercitano, di mettere a fuoco, con maggior solerzia e precisione e con un approfondimento maggiore, i vari problemi da affrontare e risolvere.

Per quanto riguarda il potere legislativo, la possibilità di procedere ad un maggior approfondimento dei problemi da risolvere, verrebbe oltretutto agevolata dalla nuova composizione che finirà per assumere il Parlamento, in considerazione delle funzioni che i suoi membri dovranno esercitare.

Infatti, dovendo il Parlamento concentrarsi sull'esercizio del solo potere legislativo, perché i suoi membri non potranno esercitare il potere esecutivo, essendo esclusi dal Governo, le loro funzioni verranno esercitate con taglio diverso, divenendo diversa l'attività che i partiti politici di appartenenza dovranno svolgere.

I partiti, infatti, vedrebbero ridimensionata, nella gestione degli affari politici, l'ampiezza dei loro poteri rispetto al passato. Come sappiamo, i partiti hanno sempre avuto la possibilità di esercitare il potere politico praticamente senza limiti e senza vincoli, tramite i propri rappresentanti sapientemente collocati sia nel Parlamento, sia nel Governo sia negli enti regionali e locali (come pure all'interno della Pubblica Amministrazione in tutte le sue articolazioni: uffici ministeriali, imprese partecipate, ospedali, università, etc.).⁵

⁵ Cfr. A. QUADRIO CURZIO: "La classe politico-partitica manteneva così il consenso al suo interno e nel Paese attraverso un sistema via via più perfetto e perverso di consociativismo" (1996, p. 34). Cfr. anche F. Capelli (1999, p. 57 ss). (capitolo: *L'euro e l'Italia*); v. infine S. Rossi: "Non è difficile vedere in questa anomalia il risultato di uno scambio politico fra i "poteri forti" dell'Italia dello scorso trentennio: gli apparati dei partiti, soprattutto di quelli specializzati nella gestione privatistica dell'impiego pubblico, i sindacati, le grandi imprese pubbliche e private" (1998, p. 103-104).

A tale proposito appare illuminante la *confessione* del Segretario generale del Partito comunista italiano *Enrico Berlinguer*, ripresa nel testo della famosa intervista rilasciata ad Eugenio Scalfari e pubblicata su *La Repubblica* del 28 luglio 1981:

I partiti hanno occupato lo Stato e tutte le sue istituzioni, a partire dal governo. Hanno occupato gli enti locali, gli enti di previdenza, le banche, le aziende pubbliche, gli istituti culturali, gli ospedali, le università, la Rai TV, alcuni grandi giornali. (...) Insomma, tutto è già lottizzato e spartito o si vorrebbe lottizzare e spartire. E il risultato è drammatico. Tutte le "operazioni" che le diverse istituzioni e i loro attuali dirigenti sono chiamati a compiere vengono viste prevalentemente in funzione dell'interesse del partito o della corrente o del clan cui si deve la carica. Un credito bancario viene concesso se è utile a questo fine, se procura vantaggi e rapporti di clientela; un'autorizzazione amministrativa viene data, un appalto viene aggiudicato, una cattedra viene assegnata, un'attrezzatura di laboratorio viene finanziata, se i beneficiari fanno atto di fedeltà al partito che procura quei vantaggi, anche quando si tratta soltanto di riconoscimenti dovuti.

La riduzione della pressione dei partiti sul Governo e, conseguentemente, sull'esercizio del potere politico, non può pertanto che recare sicuri benefici al sistema italiano che proprio dai partiti è stato dominato, i quali hanno ricevuto anche l'interessato sostegno delle forze sindacali e della burocrazia.

La riduzione dei poteri esercitati dai partiti, che non potranno più imporre propri rappresentanti nel Governo, renderà anche naturale l'introduzione di appositi cambiamenti nella selezione dei candidati al Parlamento.

Riducendosi, infatti, la possibilità dei partiti di influenzare concretamente l'esercizio del potere esecutivo, tramite la partecipazione al Governo, finirà anche per cambiare l'approccio dei suoi rappresentanti che partecipano alla competizione politica, dato che, in caso di elezione, i parlamentari dovrebbero svolgere in Parlamento unicamente la funzione di legislatori e quella di controllori dell'attività politica del Governo, dal quale rimarrebbero in ogni caso esclusi.

Ciò renderebbe, oltretutto, anche meno rilevante e drammatica la necessità di scegliere una determinata legge elettorale in luogo di un'altra.

Come si sa, il solo obiettivo che ogni partito politico costantemente persegue, nella scelta della legge elettorale da applicare per l'elezione dei membri del Parlamento, è quello di farne approvare una che gli procuri il massimo dei voti.

Una scelta azzeccata della legge elettorale può essere, infatti, determinante per consentire ad un partito (o ad una coalizione di partiti) di raggiungere la

maggioranza dei seggi in Parlamento, necessaria per formare il Governo e conquistare il potere.⁶

Se, però, nell'ipotesi di una separazione dei poteri nel senso in precedenza indicato e sopra descritto, i membri del potere legislativo (Parlamento) non potessero far parte del potere esecutivo (Governo), il raggiungimento dell'eventuale maggioranza dei seggi in Parlamento, non potrebbe più rappresentare l'obiettivo fondamentale da sempre perseguito, perché la conquista della maggioranza consentirebbe, certo, di condizionare il processo di adozione delle leggi, ma non di conquistare l'intero potere tramite la formazione del nuovo Governo.

In altre parole e più precisamente, i rappresentanti del partito (o della coalizione di partiti) che, vincendo le elezioni, conquistano la maggioranza dei seggi all'interno del Parlamento, potranno, nell'esercizio del potere legislativo, unicamente condizionare l'attività del Governo, decidendo se approvare o respingere le proposte di legge da esso presentate, anche negandogli la fiducia, ma non potranno più esercitare il potere politico, in senso ampio, come finora è avvenuto.

Di conseguenza, il comportamento dei rappresentanti del partito (o della coalizione di partiti) che ottiene la maggioranza dei seggi in Parlamento, nell'ipotesi qui esaminata, sarebbe probabilmente destinato a trasformarsi, assumendo un taglio e un tono meno virulenti, meno aggressivi e più equilibrati, propri di chi si trova impegnato a decidere sulla rilevanza e sull'adeguatezza di una proposta di legge (da approvare o da respingere) e non, come sistematicamente si è verificato in passato, quelli di chi decide se approvare o respingere una proposta di legge unicamente per rendere possibile la sconfitta del partito avversario o la caduta del Governo.⁷

Ovviamente un cambiamento del genere nell'affrontare i problemi all'interno del Parlamento, troverebbe la sua giustificazione nel fatto che anche il rigetto di una proposta di legge, con la conseguente caduta del Governo, non consentirebbe in ogni caso alla maggioranza di creare un nuovo Governo da insediare al posto di quello che è stato sconfitto.

6 Le polemiche grottesche sui cambiamenti da apportare all'attuale legge elettorale, alle quali i cittadini italiani stanno assistendo, forniscono la misura del livello culturale raggiunto all'interno dei partiti politici.

7 Quella indicata nel testo è la funzione normalmente svolta dai partiti che aspirano al potere dato che, come precisa H Kelsen: "I partiti non rappresentano che interessi di gruppi di individui ed hanno, quindi, per base l'egoismo" (1995, p. 66). Sui difetti e sulle colpe dei partiti, cfr. S. Weil (2012). In realtà la degenerazione dei partiti e la loro trasformazione in organismi strutturati in modo oligarchico con il soffocamento dei principi democratici, i soli in grado di assicurare la tutela degli interessi generali, erano state previste un secolo fa da Robert Michels (1976). Sulla rilevanza del contributo di R. Michels, v. B. Manin (2011, p. 230 ss.) nonché M. Revelli (2013, p. 38 ss). Gli ulteriori sviluppi della degenerazione dei partiti in Italia sono stati ampiamente descritti in testi recenti che ne hanno messo evidenza le aberranti anomalie, cfr. S. Rizzo e G. A. Stella (2007); C. A. Briosci (2007); G. A. Stella (1998); F. Astone (2011). Tale degenerazione ha preparato il terreno alle reazioni di protesta dei cittadini e spiega il successo dei movimenti populistici, cfr. G. Casaleggio e B. Grillo (2011).

Si verificherebbe, in sostanza, all'interno del sistema italiano, quanto avviene normalmente all'interno del sistema europeo che abbiamo in precedenza descritto.

Nel contesto istituzionale europeo, come abbiamo visto, dovendo il parlamentare esercitare il solo potere legislativo, finisce per concentrarsi su tale sua funzione, cercando di contribuire, per quanto possibile, al miglioramento delle proposte degli atti normativi da discutere e da approvare.

Un sistema siffatto renderebbe certamente meno litigiosa, più seria e più equilibrata la contesa politica, con la conseguenza di indurre i partiti e i loro rappresentanti, che si confrontano sul terreno politico, a pensare maggiormente all'interesse della generalità dei cittadini, piuttosto che al proprio interesse e a quello dei propri sostenitori.⁸

In ogni caso, i principi cardine della democrazia verrebbero rispettati, sia perché qualunque proposta di legge presentata dal Governo che non ottenga la maggioranza dei voti in Parlamento, non potrà diventare legge, sia perché la maggioranza, all'interno del Parlamento, avrà sempre il potere di negare la fiducia al governo, provocandone la caduta.

La differenza sta quindi nel diverso approccio e nel diverso modo di procedere per giungere all'approvazione di una legge.

Ad una proposta di legge ben motivata e solidamente fondata su studi seri ed approfonditi, la maggioranza, all'interno del Parlamento, potrà anche negare l'approvazione, ma gli argomenti utilizzati per respingerla dovranno essere altrettanto validi e fondati.

L'esempio che abbiamo in precedenza segnalato, riferito all'approccio euro-comunitario, basato sui *Libri Verdi* e sui *Libri Bianchi*, è significativo.

Nel sistema europeo, può anche avvenire (ed è avvenuto), che una proposta di atto normativo non venga approvata, nonostante la sua validità e la sua

⁸ Che è la principale funzione da sempre svolta dai rappresentanti dei partiti che esercitano l'attività politica a tempo pieno, cfr. A. Panebianco: "Nel funzionario a tempo pieno si identifica, di solito, il prototipo del "professionista della politica", di colui che "vive di politica" secondo la definizione weberiana" (1998, pp. 412-413). Orbene, questi professionisti della politica sono quelli che A. Quadrio Curzio, ha definito "*Rentiers della politica*" (1996, p. 43): "I rentiers della politica, noti soprattutto per aver messo a punto il meccanismo di prelievo per finanziare i partiti, hanno avuto un ruolo che è andato ben oltre il percepire e il dispensare incarichi in enti pubblici economici, in imprese e banche pubbliche, nel pubblico impiego». Cfr. anche G. Pasquino (1999) Per il finanziamento pubblico dei partiti, per quanto riguarda l'enorme sproporzione tra gli importi dei finanziamenti spettanti e quelli effettivamente ad essi erogati a titolo di rimborsi elettorali, v. M. Revelli (2013, p. 92-93) dove si precisa: "Il Collegio di controllo sulle spese elettorali della Corte dei Conti ha stimato che su un'erogazione complessiva di 2 miliardi e 253 milioni di euro erogati come "rimborso elettorale" per le campagne comprese tra il 1994 e il 2008, solo 579 milioni (cioè circa un quarto) corrispondevano a spese effettivamente sostenute dai partiti. Il restante miliardo e 600 milioni circa è stato messo a disposizione degli organi dirigenti dei partiti senza alcun vincolo e senza alcun serio controllo (con alcuni casi limite, come quello del 2001 quando a fronte di una spesa di 49 milioni sono stati erogati rimborsi per 476.7".

fondatezza. Ma nei casi nei quali ciò si è verificato, la maggioranza del Parlamento europeo ha voluto, con la propria decisione di rigetto, attirare l'attenzione dell'opinione pubblica su aspetti diversi da quelli tecnici prevalentemente posti in evidenza nel dibattito parlamentare e nel confronto con gli altri organi coinvolti nella procedura di deliberazione.

Come esempio si può citare il caso della direttiva sulle biotecnologie⁹ che, dal punto di vista formale e tecnico, poteva non prestare il fianco a serie critiche, mentre sollevava problemi rilevanti sotto il profilo umano e morale: per questo il Parlamento europeo ne ha bloccato l'approvazione per rendere chiara all'opinione pubblica la complessità del problema da risolvere.

Di contro, nella generalità dei casi, allorquando le proposte di atti normativi sono ben studiate e ben strutturate, come avviene in sede europea, diventa più semplice per le parti contendenti ricorrere al c.d. metodo del «*dissenso ragionevole*», nel senso precisato dal filosofo americano John Rawls nel suo libro *Liberalismo politico* (1999, p. 62).¹⁰

Applicando il principio del «*dissenso ragionevole*» gli esponenti dei partiti, che prendono parte alla discussione in Parlamento, possono trovare “il punto di equilibrio tra considerazioni contrastanti”, vale a dire un compromesso, nel senso che arrivano a concordare una soluzione ragionevole e, generalmente, ad approvare il provvedimento. (Rawls, 1999, p. 62).

Se, al contrario, nonostante il ricorso al «*dissenso ragionevole*» la soluzione non viene trovata, la proposta viene rigettata.

Ma se la proposta viene rigettata, come nel caso della proposta di direttiva sulle biotecnologie sopra menzionata, significa che la decisione da adottare comportava la soluzione di problemi così complessi e delicati da rendere impossibile l'approvazione, per cui il rigetto della proposta finisce per fornire la dimostrazione che il Parlamento ha inteso tutelare l'interesse della generalità dei cittadini nel senso più ampio.

In effetti, un Governo che sia in grado di operare effettuando ricerche ben studiate e seriamente approfondite, senza l'assillo permanente di vedersi aggredito e contrastato per motivi unicamente di ordine politico-partitico, può

⁹ La prima proposta di direttiva della Commissione (doc. Com (95)661, in *Guce* n. C 296 dell'8 ottobre 1996, p. 4 ss.) è stata presentata il 25 gennaio 1996; nel 1997, una seconda proposta modificata della Commissione europea (doc. Com(97)446 def, in *Guce* n. C 311 dell'11 ottobre 1997) teneva conto della maggior parte degli emendamenti adottati dal Parlamento europeo in prima lettura. Questi emendamenti esprimevano la preoccupazione che circonda la chiara distinzione tra scoperte e invenzioni in materia di brevettabilità di elementi di origine umana e la necessità di introdurre, in modo appropriato, la dimensione etica nel progetto di direttiva. Il 6 luglio 1998, tre anni dopo, è stata finalmente adottata la direttiva n. 98/44/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 1998 sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, in *Guce* n. L 213 del 30 luglio 1998, p. 13 ss.

¹⁰ Come riferisce B. Manin: “H. Kelsen fa del principio del compromesso la pietra angolare della sua teoria della democrazia, anche se non spiega che cosa motivi i protagonisti a fare tali compromessi” (2011, p. 236).

elaborare in modo efficace le sue proposte da sottoporre all'approvazione del Parlamento.¹¹

Tenuto conto inoltre del fatto che l'Italia, facendo parte dell'Unione europea, deve necessariamente affrontare e risolvere, soprattutto sotto il profilo socio-politico e sotto quello economico-finanziario, moltissimi problemi che vengono affrontati anche in sede europea, come sopra abbiamo segnalato, è evidente che il nostro Paese potrà avvalersi anche dell'apporto di studi e di ricerche che l'Unione europea può mettere a disposizione.

4. VALUTAZIONI FINALI E CONCLUSIVE

A questo punto, se volessimo formulare un quesito su come dovrebbe essere adeguato il sistema costituzionale italiano, proprio per rendere possibile la tutela degli interessi della generalità dei cittadini, potremmo leggermente modificare quello che Karl Popper ha proposto nel suo capolavoro: «*La società aperta e i suoi nemici*»

(...) è possibile organizzare le istituzioni politiche in modo tale da impedire ai governanti incapaci di danneggiare il popolo governato?» trasformandolo nel seguente quesito: «è possibile organizzare le istituzioni politiche così da tutelare nel migliore dei modi l'interesse della generalità dei cittadini, limitando al massimo grado gli errori dei governanti dovuti tanto alla loro incapacità quanto alla loro malafede? (Popper, 1974, p. 174).¹²

Come abbiamo in precedenza ricordato, nella visione di K. Popper, che riteneva indispensabile un «*controllo istituzionale del potere*» per rendere possibile “il progresso verso una maggiore uguaglianza [dei cittadini]”, il sistema istituzionale deve essere in grado di trovare una risposta valida al quesito da esso formulato e sopra riportato.

11 All'obiezione secondo cui il sistema proposto finirebbe per creare ostacoli all'adozione degli atti, determinando un rallentamento o addirittura un blocco tecnico delle procedure legislative, si può rispondere che, come si è verificato in sede europea, ciò avviene in casi specifici e che a volte è meglio rinviare l'approvazione di una legge piuttosto che approvarne una che si riveli in seguito sbagliata. A tale proposito Jhon Stuart Mill (1997, p. 83 ss.) riteneva che le proposte da sottoporre all'approvazione del Parlamento potessero addirittura essere formulate da soggetti autonomi in qualità di burocrati od esperti. Con riferimento a tale posizione di Stuart Mill. Manin, così si esprime: “Come lui stesso sottolineò, il principio del governo rappresentativo non viene violato se le proposte di legge sono di fatto preparate, con o senza discussione, da persone al di fuori dell'assemblea, che non ne sono neppure elette. Questo spiega come mai il governo rappresentativo si sia dimostrato compatibile con lo sviluppo e il ruolo sempre maggiore della burocrazia. Non ha alcuna importanza se le leggi proposte sono vergate principalmente da burocrati o da esperti non eletti, dal momento che nessuna di queste proposte diventa legge se non è stata dibattuta dall'autorità collettiva eletta” (2011, p. 212 ss.).

12 Che, in effetti, soggetti “*incapaci*” o “*malintenzionati*” o, semplicemente “*non impegnati*” a perseguire l'interesse della generalità dei cittadini possano entrare a far parte della maggioranza di Governo e siano anche in grado di diventare governanti, è sempre stata, in Italia, storia di tutti i giorni perché non esistono meccanismi istituzionali leciti in grado di impedire che gli incapaci diventino governanti. Soltanto un politologo francese del passato, in un suo libro, ha cercato di suggerire rimedi al riguardo, cfr. F. Guizot (1851, p. 95 ss.). A questo proposito occorre però ricordare che, in sede europea, i membri della Commissione (ed il Presidente) sono sottoposti ad un voto di approvazione del Parlamento europeo, prima di essere nominati (cfr. art. 17, par. 7, T.fue). Su questo punto insistono Mario Monti e Sylvie Goulard (2012) nel loro libro *La democrazia in Europa (Guardare lontano)*.

Orbene, dagli scritti di *K. Popper*, come pure dagli scritti dei numerosi altri Autori citati nel presente lavoro, si possono desumere indicazioni utili relativamente al sistema in grado di garantire un effettivo «*controllo istituzionale del potere*».¹³

Tale sistema dovrebbe essere quello istituzionalmente organizzato in modo da provocare il massimo di «*competitività costruttiva*» all'interno degli organi che esercitano il potere.

Sulla base delle considerazioni in precedenza svolte nel presente lavoro, si può, quindi, concludere che, con ogni probabilità, per quanto riguarda l'Italia, il modo più efficace ed affidabile per rendere possibile un'efficiente competitività costruttiva all'interno degli organi che esercitano il potere, è quello di vietare ai membri del Parlamento di entrare a far parte del Governo, sia come ministri, sia come sottosegretari.

Giovanni Sartori, in una sua opera, in precedenza citata (Sartori, 1987, p. 237), scritta in epoca non sospetta (anno 1987: prima del crollo in Italia dei partiti politici e della c.d. prima Repubblica) dopo aver criticato pesantemente le pretese dei parlamentari italiani di diventare ministri o sottosegretari, si è così espresso: “A mio sommo parere sarebbe già sufficiente stabilire l'incompatibilità tra la carriera parlamentare e quella di ministro, eccezion fatta per il capo del governo”.

Giovanni Sartori, che conosce a fondo il sistema costituzionale americano e i difetti del sistema italiano, ha quindi concepito un utile rimedio ispirato alla Costituzione degli Stati Uniti d'America.¹⁴ Ha pertanto suggerito di vietare ai parlamentari di diventare ministri o sottosegretari, con l'esclusione, però, del Primo ministro, che potrebbe continuare a mantenere il suo incarico di parlamentare.

Se, però, il Primo ministro continuasse a ricoprire anche la carica di membro (eletto) del Parlamento, i difetti del sistema italiano non verrebbero eliminati e si ricadrebbe nella stessa situazione finora sperimentata, alla quale si sta cercando invano di sfuggire.

In tale ipotesi, infatti, il Primo ministro, riunendo in sé tanto la funzione di parlamentare quanto quella di Capo del Governo, sarebbe ovviamente portato a scegliere i ministri in conformità alle indicazioni dei parlamentari e a quelle del partito (o della coalizione dei partiti) con i quali rimane collegato, seguendone anche le indicazioni nella propria azione di governo.

¹³ La competitività costruttiva consiste nel confronto permanente tra posizioni diverse che possono liberamente svilupparsi soltanto in una «Società aperta» così come intesa da *K. Popper*.

¹⁴ L'art. 1, Sez. 6, secondo comma, così recita: “Nessun senatore o deputato, per tutto il periodo per cui è stato eletto, potrà essere chiamato a coprire un qualsiasi impiego civile dipendente dagli Stati Uniti (...) e nessuno che occupi un impiego dipendente dagli Stati Uniti potrà essere membro di una delle due camere finché conservi tale impiego”.

Le vicende dei primi anni Novanta del secolo scorso, nonché quelle che abbiamo vissuto negli anni 2000 e stiamo tuttora vivendo, dovrebbero in effetti aver reso evidente a tutti che, in Italia, è il sistema di gestione del potere, così come risulta congegnato e strutturato, che crea gli enormi problemi di cui ci si lamenta e non le persone che tale sistema gestiscono e fanno funzionare. Si rilegga, a tale proposito, la *confessione* di *Enrico Berlinguer* sopra riportata, per averne conferma.

È quindi incredibile come dopo tanti esempi e tanti episodi di incapacità, di malcostume e di malaffare protrattisi nel corso di decenni, si possa ancora ingenuamente pensare di affrontare e risolvere i gravi problemi che ci assillano mettendo persone diverse a gestire il potere, lasciando però completamente intatti e inalterati i meccanismi da utilizzare per la sua gestione.

E ciò nella convinzione che le nuove persone possano esercitare in modo corretto il potere facendo funzionare meglio gli strumenti che servono a gestirlo.

Una convinzione siffatta, come viene attestato dall'esperienza acquisita in tanti anni di gestione del potere in Italia e come si può dedurre dalle considerazioni degli Autori in precedenza esaminati, è pura illusione.

Le persone nuove saranno portate a gestire il potere con gli stessi metodi in precedenza seguiti dalle persone da esse sostituite, se i meccanismi di gestione rimangono gli stessi.

Una minima capacità di introspezione psicologica dovrebbe far comprendere che il primo e più funesto inconveniente che colpisce l'uomo politico è dovuto alla notorietà. La notorietà, come è stato detto, anche se non associata alla gestione del potere, trasforma la vita in una commedia, così che anche la persona più onesta, quando ne è colpita, diventa un commediante.¹⁵

È quindi agevole immaginare la trasformazione che si verifica in una persona che ne sia colpita allorquando la notorietà sia collegata all'esercizio del potere.¹⁶

Con l'aggravante che quando una trasformazione del genere colpisce un nutrito numero di soggetti esponenti di una classe politica di scarso livello culturale, come quella italiana degli ultimi decenni, l'intero sistema perde efficienza e credibilità e finisce per arenarsi, bloccando ogni sviluppo e progresso.¹⁷

15 Commediante nel senso immortalato da F. Nietzsche (1927) nel discorso «*Delle mosche del mercato*», in *Così parlò Zarathustra*: "Il commediante possiede lo spirito, non la coscienza dello spirito. Sempre egli crede a ciò con cui fa più persuasi gli altri, – a ciò che spinge a credere in lui! Avrà domani una nuova fede, e un'altra dopodomani. Egli ha lo spirito pronto come il popolo, e variabile al pari del tempo".

16 In tal caso il soggetto assume il ruolo di chi comanda, apparendo all'opinione pubblica come *Il Principe* di N. Machiavelli (2005), Torino, Einaudi, (a cura di G. Inglese), capitolo XVIII: "Ognuno vede quello che tu pari, pochi sentono [capiscono] quello che tu sei".

17 Una sarcastica battuta di Ennio Flaiano riassume il desolato stato d'animo di impotenza e di frustrazione del cittadino di fronte all'inefficienza del sistema pubblico italiano: "La sola cosa di progressivo che c'è in Italia è la paralisi".

D'altra parte, anche una persona di buona levatura e di normale moralità, inserita negli ingranaggi del potere si comporta, di regola, come aveva intuito negli anni Venti dell'altro secolo, il filosofo americano John Dewey: “coloro che si occupano di politica non smettono di essere uomini: hanno interessi personali e interessi di gruppo da servire: quelli della famiglia, della cerchia e della classe cui appartengono”. (1927, p. 76).

In ogni persona, anche di buoni sentimenti e ben intenzionata, deve quindi presumersi, se inserita nella gestione del potere, la propensione ad abusarne per fini personali, come già aveva riconosciuto *Montesquieu*. Ne consegue che nei confronti delle persone che partecipano alla gestione del potere debbono essere posti limiti precisi ed efficaci per impedire gli abusi.

Come si deduce pertanto dalle considerazioni in precedenza svolte e da quelle degli Autori esaminati in questo lavoro, la gestione del potere deve essere sottoposta a regole ispirate alla diffidenza e non alla fiducia.

Secondo Thomas Jefferson: “La fiducia è sempre madre del dispotismo: la libertà politica è fondata sul sospetto e non sulla fiducia. È il sospetto e non la fiducia che ci impone di stabilire dei limiti costituzionali al fine di vincolare quelli ai quali affidiamo il potere” (2005, p. 117).

Dopo Thomas Jefferson, un altro grande studioso liberale e uomo politico, *Benjamin Constant*, è arrivato alle stesse conclusioni affermando che: “Ogni buona Costituzione è un atto di sfiducia”. (Constant, 1952, p. 53).

Lo stesso Benjamin Constant, che diffidava dei sistemi di controllo del potere unicamente basati sul principio «*checks and balances*» riteneva che la libertà può essere effettivamente conquistata quando vi sia, all'interno dello Stato, un'opinione pubblica sistematicamente contrapposta ai rappresentanti del Governo (Constant, 1796, p.66).

Dalle considerazioni appena svolte discende che se si vuole impedire il perpetuarsi dei gravi problemi sistematicamente creati dal sistema finora applicato e gestito in Italia in base allo stretto collegamento tra le stesse persone che operano come membri del Parlamento, membri del Governo e rappresentanti dei partiti politici, come in precedenza descritto, occorre vietare non solo a tutti i ministri (e ai sottosegretari) ma anche al Primo ministro, di far parte del Parlamento.

Occorre quindi sciogliere anche il legame tra Primo ministro e Parlamento e mettere l'intero Governo in contrapposizione al Parlamento medesimo, obbligando i due organi a confrontarsi sistematicamente su ogni problema che venisse portato in discussione e ciò sotto i riflettori dei mezzi di comunicazione e sotto il controllo dell'opinione pubblica.

Dato che, come abbiamo in precedenza indicato, il Parlamento non potrebbe formare un nuovo Governo per metterlo al posto di quello che avesse eventualmente fatto cadere, diventa ragionevole l'ipotesi di avvio di procedure simili a quelle che vengono seguite in sede europea, alle quali abbiamo fatto riferimento.

Una sistematica contrapposizione fra i due organi (Governo e Parlamento)¹⁸ nel senso sopra indicato, renderà anche possibile l'instaurazione di un sistema efficace di controlli sul funzionamento dell'intera Pubblica Amministrazione (centrale, regionale e locale) che, in Italia, e dobbiamo dirlo con estrema franchezza e con molta vergogna, è completamente mancato.

Un efficace sistema di controlli che, come abbiamo ricordato, deve trovare il suo fondamento nella «*sfiducia*» verso chi gestisce il potere, è, con ogni probabilità, lo strumento più sicuro per far funzionare correttamente la democrazia.¹⁹

Innanzitutto perché, riducendo gli abusi, può contribuire ad attenuare il discredito di cui soffrono le istituzioni dello Stato, che ha raggiunto oggi giorno, in Italia, livelli drammatici.²⁰

In secondo luogo, perché un adeguato sistema di controlli è lo strumento indispensabile nella lotta contro la corruzione e contro lo sperpero del pubblico denaro dovuto al malfunzionamento della Pubblica Amministrazione.²¹

E questo vale per tutte le amministrazioni, tanto a livello centrale, quanto a livello regionale e locale.

Occorre tener presente, infatti, che queste amministrazioni non sono dotate di controlli interni, con la conseguenza che si impedisce ai controllori esterni,

18 Il controllo deve essere ovviamente reciproco: il Parlamento deve controllare l'attività del Governo e il Governo deve controllare che il Parlamento eserciti i propri poteri in conformità all'ordinamento vigente, anche avvalendosi del ricorso alla Corte costituzionale.

19 Sul punto cfr. P. Rosanvallon, che così si esprime nell'Introduzione al suo libro: "Esiste un altro approccio, di tipo democratico, verso la sfiducia. Il fine di questo caso è di vegliare affinché il potere eletto rimanga fedele ai propri impegni, di trovare i mezzi che permettano di sostenere l'esigenza iniziale di un servizio per il bene comune. È il tipo di sfiducia che ci interessa in questo libro. Infatti in un'epoca post-totalitaria è quello che si manifesta maggiormente. Una simile sfiducia democratica si esprime e si organizza in molti modi. Ne distinguerò tre modalità principali: i poteri di sorveglianza, le forme di interdizione, l'espressione di un giudizio. All'ombra della democrazia elettorale-rappresentativa, questi tre contro-poteri delineano i contorni di quel che propongo di chiamare una contro-democrazia. Questa contro-democrazia non è il contrario della democrazia; è piuttosto la forma di democrazia che contrasta l'altra, la democrazia dei poteri indiretti disseminati nel corpo sociale, la democrazia della sfiducia organizzata di fronte alla democrazia della legittimità elettorale. La contro-democrazia fa in tal modo sistema con le istituzioni democratiche legali. Mira a prolungarne e a estenderne gli effetti; ne costituisce il contrafforte. Essa deve perciò essere intesa e analizzata come una vera e propria forma politica, la cui definizione e valutazione costituiscono l'oggetto di questo lavoro" (2012, p. 13 e 14).

20 V., sul punto, PH. C. Schmitter: "Ci sono prove evidenti che le regole e le pratiche della democrazia a livello nazionale sono sempre più contestate dai cittadini (...) e c'è una diffusa impressione che le democrazie europee contemporanee semplicemente non proteggono i cittadini" (2000, p. 161).

21 Se viene imposta in modo efficace l'osservanza delle regole a chi opera nelle istituzioni, sarà possibile evitare quello che in passato non è stato evitato, vale a dire l'impiego anche dissennato di risorse pubbliche per realizzare opere sbagliate se non addirittura dannose.

come la Corte dei conti, di intervenire in modo tempestivo ed efficace per colpire gli abusi e gli sprechi.²²

La mancanza di controlli interni è stata clamorosamente ammessa nel *Rapporto* ufficiale²³ con il quale è stata presentata, nel 2012, la *legge anticorruzione* appena approvata (legge 6 novembre 2012, n. 190).

E pensare che un sistema di controlli da applicare in modo efficace ai più diversi livelli è stato auspicato dallo stesso Aristotele e, successivamente, da tutti gli studiosi della scienza politica! (Rosanvallon, 2012; p.66)²⁴

Vari Autori, dopo Aristotele, hanno, in effetti, insistito sulla necessità di introdurre opportuni controlli da eseguire nei più diversi settori con metodi adeguati.

Nell'attuale contesto politico non è quindi più ammissibile concedere, in Italia, ai gestori del potere, le libertà che sono state in precedenza accordate.

Il sistema proposto, pertanto, basandosi sulle esperienze del passato e facendo tesoro degli insegnamenti acquisiti in più di mezzo secolo di gestione del potere in Italia, potrebbe consentire di realizzare un effettivo mutamento nella "governance" del nostro Paese, preparandolo a far fronte alle sfide del futuro con strumenti istituzionali più adeguati²⁵. E gli strumenti istituzionali proposti, potrebbero in effetti fornire al nostro Paese un sostegno più adatto per affrontare i veri problemi che riguardano oggi la generalità dei cittadini

22 Cfr. le relazioni di G. Cogliandro, *L'attività di controllo della Corte dei conti nella lotta alla corruzione e alla malversazione*, di F. Capelli, *Controllo interno e controllo esterno: coordinamento tra le autorità di controllo e di vigilanza per prevenire lo sperpero del pubblico denaro* e di L. Giampaolino (Presidente della Corte dei conti), *La Corte dei conti e la lotta contro la corruzione*, in F. Capelli (2012) (a cura di), *Una battaglia di civiltà e per lo sviluppo: combattere la corruzione e prevenire lo sperpero del pubblico denaro*, Napoli, Editoriale Scientifica, rispettivamente, p. 137, p. 157 e p. 183.

23 Cfr. *Rapporto sulla corruzione nella pubblica amministrazione*, presentato al Governo il 22 ottobre 2012, p. 175. "Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni è stato a lungo ritenuto non funzionale alla prevenzione della corruzione. In altri termini non si è ritenuto necessario prevedere controlli ad hoc aventi la specifica finalità di prevenire le condotte illecite. Si impone, pertanto, una rivitalizzazione di un sistema di misure interne, di tipo amministrativo, specificamente volte alla prevenzione del fenomeno corruttivo". Il *Rapporto* è il risultato del lavoro svolto dalla Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. Il testo del rapporto è reperibile sul sito internet http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto_corruzioneDEF.pdf

24 È noto che J.J. Rousseau, (1970) nel suo *Contratto sociale*, ha dedicato il cap. XVIII del Libro III, p. 806 ss, alla necessità di applicare adeguate forme di controllo.

25 All'obiezione secondo cui una proposta di modifica del genere non è mai stata avanzata in passato, apparendo utopistica, si può rispondere con le parole usate da J. Madison nel suo Saggio n. 14 di *The Federalist*, nel respingere l'accusa di voler sottoporre all'approvazione degli americani la proposta di una Costituzione federale che non era mai stata in precedenza concepita in alcun Paese del mondo. Secondo J. Madison: "Perché mai si dovrebbe respingere l'esperimento di una grande repubblica solo perché esso potrebbe implicare qualcosa di nuovo? (...) Se coloro che furono a capo della nostra rivoluzione non avessero fatto alcun passo perché mancavano precedenti; se non si fosse formato un governo di cui non esisteva il modello esatto, il popolo degli Stati Uniti potrebbe, in questo momento, essere considerato una delle melanconiche vittime di consessi sconsiderati". Per quanto riguarda, infine, l'accusa di sostenere una proposta utopistica, si può rispondere con Ennio Flaiano che: "Il progresso non è che la realizzazione delle utopie: le assurdità di ieri sono le verità di oggi e saranno le banalità di domani".

sia con riferimento al contesto italiano, sia con riferimento al contesto europeo e mondiale.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, i gravi problemi che affliggono l'Italia sono noti.

Sono stati definiti «*piaghe bibliche*» (Vitale, 2010, p. 197) e basta elencarli per rendersi conto che la definizione è appropriata: 1. malavita organizzata e suo impatto sulla società civile e sull'economia; 2. corruzione, malversazione e sperpero del pubblico denaro; 3. sistema giudiziario in grave crisi; 4. mercato del lavoro da riformare; 5. inefficienza insostenibile della pubblica amministrazione a livello centrale, regionale e locale; 6. sistema fiscale da riformare; 7. crisi della famiglia; 8. povertà, esclusione sociale e disegualianze sociali; 9. crisi dell'economia e in particolare del Mezzogiorno; 10. sistema sanitario da riformare; 11. ambiente e territorio degradati; 12. beni culturali senza protezione; 13. scuola e università da riformare.

Lo strumento istituzionale proposto, a maggior ragione, dovrebbe inoltre essere utile per far fronte ai problemi che si impongono nel contesto europeo e mondiale.

In effetti, in un mondo globalizzato²⁶ come quello attuale, in cui lo spazio non ha quasi più rilevanza per la rapidità dei mezzi di comunicazione impiegati, in cui il controllo del territorio e dei confini nazionali viene neutralizzato dall'utilizzo di strumenti tecnologici in continua, stupefacente evoluzione, in cui i veri, grandi temi (lotta alle malattie, al degrado dell'ambiente, al terrorismo, alla povertà, alla criminalità organizzata, al narcotraffico e al riciclaggio di denaro sporco, nonché all'evasione fiscale internazionale che è strettamente legata al riciclaggio) hanno acquisito una dimensione planetaria, non ha più alcun senso pensare di far fronte alle grandi sfide che ci attendono ricorrendo a strumenti di gestione del potere politico che si sono rivelati fallimentari sotto quasi tutti i profili. (Shaxson, 2012).

Un'Italia ben governata, potrebbe riprendere il posto che le spetta in Europa, come Stato fondatore dell'Unione europea, cooperando con gli altri Stati al

²⁶ Su particolari aspetti della globalizzazione, v. M. R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione (Diritto e diritti nella società transnazionale)*. L'A. osserva che: "La globalizzazione induce altresì a fare i conti con una diversità storica interna allo stesso occidente. La preminenza statale ha segnato le istituzioni giuridiche dell'Europa continentale in senso prevalentemente pubblicistico, chiudendole nella pretesa di poter organizzare il mondo dall'alto, laddove nei paesi anglosassoni, e specialmente negli Stati Uniti, si è affermata una logica istituzionale maggiormente impegnata a fare i conti con i privati e i loro interessi" (2000, p. 8). Poiché la globalizzazione tiene conto essenzialmente degli interessi dei privati, ne consegue che gli stati organizzati in modo tradizionale, all'interno di schemi prevalentemente di diritto pubblico, si sentono minacciati nella loro sovranità e vengono a trovarsi in difficoltà. A tale proposito, come acutamente osserva J. Habermas *La costellazione postnazionale (Mercato globale, nazioni e democrazia)*: "Le tendenze raggruppabili sotto l'etichetta "globalizzazione" non minacciano soltanto internamente – per via dell'im-migrazione e della segmentazione culturale – la relativa omogeneità della popolazione e dunque la base prepolitica dell'integrazione dei cittadini. Ancor più incisiva è la circostanza per cui lo Stato – irrefitto sempre più strettamente nelle interdipendenze dell'economia e della società mondiale – ci rimette in autonomia, capacità di azione e sostanza democratica". (1999 p. 106).

conseguimento degli obiettivi che i Trattati europei hanno fissato²⁸, cercando di tutelare in senso effettivo e sostanziale, non in modo finto e artefatto, l'interesse della generalità dei propri cittadini.²⁹

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Astone, F. (2011) *Senza padrini*, Milano: TEA

Bentham, J. (1988) *A Fragment on Government*, Cambridge University Press
Diritto

Bentham, J. (1988) *A Fragment on Government*, Cambridge University Press

Brioschi, C. (2007) *Il malaffare*, Milano: Longanesi

Capelli, F. (1999) *L'euro nell'ordinamento dell'Unione europea*, Napoli: Editoriale Scientifica

Capelli, F. (2012) *Una battaglia di civiltà e per lo sviluppo: combattere la corruzione e prevenire lo sperpero del pubblico denaro*, Napoli, Editoriale Scientifica

27 Dopo il crollo delle ideologie che hanno in passato diviso il mondo, costringendo gli Stati ad effettuare investimenti smisurati per scopi militari, l'obiettivo odierno è quello di prevenire altre divisioni e di avviare a livello internazionale, tramite l'Unione europea, un dialogo tra gli Stati cercandone la collaborazione per sconfiggere gli autentici mali, sopra ricordati, che minacciano l'intera umanità. Conviene notare che i problemi da risolvere con riferimento ai grandi temi sopra evocati, pur presentando un'indubbia valenza politica, sono sempre caratterizzati da aspetti economico-sociali che richiedono un approccio complesso, implicante conoscenze e competenze tecnico-professionali molto elevate.

28 L'obiettivo della tutela degli interessi della generalità dei cittadini ha un contenuto tecnico-politico e non filosofico. In altre parole, con il suo perseguimento non si vuol rendere possibile quanto auspicato con l'applicazione del principio di utilità di J. Bentham: "It is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong" (1988, p. 3). La tutela dell'interesse della generalità dei cittadini, di cui si parla nel testo, costituisce il parametro di riferimento che consente di operare la scelta della proposta più ragionevole fra quelle concernenti i provvedimenti da adottare. Il suo perseguimento prescinde quindi dal vantaggio momentaneo che potrebbe essere procurato ai cittadini. In effetti potrebbe trattarsi, al limite, di una scelta, in determinati casi, dolorosa per tutti, ma da ritenere la più ragionevole con riferimento al problema da risolvere. Le considerazioni svolte nel testo dovrebbero consentire di comprendere con chiarezza che cosa si intenda per «tutela dell'interesse della generalità dei cittadini». A ben vedere, la tutela dell'interesse della generalità dei cittadini costituisce l'obiettivo fondamentale più rilevante fra quelli perseguiti dall'originaria democrazia ateniese, così come intesa da uno dei suoi massimi esponenti: Pericle. Come è noto, nel celebre discorso destinato a commemorare i caduti del primo anno della guerra del Peloponneso, ripreso da TUCIDIDE nel Libro II dell'opera «*La guerra del Peloponneso*» (1971), Pericle afferma: "Noi abbiamo una forma di governo che non guarda con invidia le costituzioni dei vicini, e non solo non imitiamo altri, ma anzi siamo noi stessi di esempio a qualcuno. Quanto al nome, essa è chiamata democrazia, poiché è amministrata non già per il bene di poche persone, bensì di una cerchia più vasta: di fronte alle leggi, però, tutti, nelle controversie, godono di uguale trattamento; e secondo la considerazione di cui uno gode, poiché in qualche campo si distingue, non tanto per il suo partito, quanto per il suo merito, viene preferito nelle cariche pubbliche; né, d'altra parte, la povertà, se uno è in grado di fare qualche cosa di utile alla città, gli è di impedimento per l'oscura sua posizione sociale". In questo stesso discorso, con l'intento di sottolineare che per garantire il mantenimento della democrazia occorre che i cittadini dedichino il proprio impegno agli affari pubblici, impongono che gli ateniesi tenevano nella massima considerazione, Pericle così precisa: "poiché il cittadino che di essi [affari pubblici] assolutamente non si cura, noi [ateniesi] siamo i soli a considerarlo non già un uomo pacifico, ma addirittura un uomo inutile".

Capelli, f (2012) *Governo dei tecnici e sistema costituzionale in Europa e in Italia, in: comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3 e n. 4

Casaleggio, G. e Grillo, B. (2011) *Siamo in guerra (per una nuova politica)*, Milano, Chiarelettere

Constant, B. (1796) *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*, Parigi

Constant, B. (1952) *Recueil d'articles, 1829-1830*, Parigi, Champion

Dewey, J. (1927) *The Public and its Problems*, New York, H. Holt

Ferrarese (2000) *Le istituzioni della globalizzazione (Diritto e diritti nella società transnazionale)*, Bologna, Il Mulino

Ferri, D. (2012) *Dal libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la trasparenza: l'UE tra partecipator y engineering e democrazia partecipativa*, in In Rivista italiana diritto pubblico comunitario, Volume: 22 - Fascicolo: 3/4 – P. 481 – 535

Guizot, F. (1851) *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Meline Cans, vol. I

Guizot, F. (1851) *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Meline Cans, vol. I

Habermas, (1999) *La costellazione postnazionale (Mercato globale, nazioni e democrazia)*, Milano, Feltrinelli

Jefferson, T. (2005) *Le risoluzioni del Kentucky (1778)*, in *Federalismo e democrazia*, Roma, La Biblioteca di Libero

Kelsen, H. (1995) *Essenza e valore della democrazia in La Democrazia*, Bologna: Il Mulino

Machiavelli, N. (2005) *Il Principe*, Torino, Einaudi

Manin, B. (2011) *Principi del governo rappresentativo*, Bologna: Il Mulino

Michels, Robert, (1976), *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna: Il Mulino.

Monti, M. e Goulard, S. (2012) *La democrazia in Europa (Guardare lontano)*, Milano, Rizzoli

- Nietzsche, F. (1927) nel discorso *Delle mosche del mercato*, in *Così parlò Zarathustra*, Milano, Monanni
- Panebianco, A. (1998) *Modelli di partito*, Bologna: Il Mulino
- Pasquino, G. (1999) *La classe politica*, Bologna: Il Mulino,
- Popper, K. (1974) *La società aperta e i suoi nemici*, Ed. Armando, Roma
- Quadrio, A. (1996) *Noi l'economia e l'Europa*, Bologna, Il Mulino
- Quadrio, A. (1996) *Noi, l'economia e l'Europa*, Bologna: Il Mulino
- Rawls, Jhon, (1999) *Liberalismo político*, Ed. Comunità, Torino
- Revelli, M. (2013) *Finale di partito*, Torino: Einaudi
- Rizzo, S, e Stella, A. (2007) *La casta*, Milano: Rizzoli
- Rosanvallon, (2012) *Controdemocrazia*, Roma, Castelvecchi
- Roseau, (1970) *Contratto sociale*, Torino, Utet
- Rossi, S. (1998) *La politica economica italiana*, Bari: Laterza
- Sartori, G. (1987) *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna
- Schmitter, C. (2000) *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino
- Shaxon, N. (2012) *Le isole del tesoro (Viaggio nei paradisi fiscali dove è nascosto il tesoro della globalizzazione)*, Milano, Feltrinelli
- Stella, G. (1998) *Lo spreco*, Milano, Baldini e Castoldi
- Stuart, J. (1997) *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti
- Vitale, M. (2010) *Passaggio al futuro (oltre la crisi, attraverso la crisi)*, Milano, Egea
- Weil, S. (2012) *Manifesto per la soppressione dei partiti politici*, Roma: Castelvecchi *passim*.