



Più potere ai cittadini

Introduzione
alla democrazia diretta
e ai diritti referendari

Thomas Benedikter

Thomas Benedikter

Più potere ai cittadini

Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari

Bolzano, luglio 2014

© Copyright Politis

Editore: Coop. sociale POLITIS - Centro sudtirolese di formazione e studi politici

Piazza Domenicani 35, 39100 Bolzano, Tel. 324 5810427

www.politis.it info@politis.it

Autore: Thomas Benedikter

Revisione del testo: Simonetta Stringari e Paola Costanzo

Impaginazione e copertina: Hanna Battisti

Consulenza e parte dei testi del capitolo sul "Quorum zero": Paolo Michelotto

© Il copyright di questa pubblicazione è sottoposta alla Creative Commons License "Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5". Siete liberi di riprodurre e diffondere l'opera alle seguenti condizioni:

* **Attribuzione:** dovete attribuire l'opera nel modo specificato dall'autore.

* **Uso non-commerciale:** non usare quest'opera a scopo commerciale.

* **Divieto di opere derivate:** non potete alterare, trasformare o creare altri lavori sulla base di quest'opera.

* **Per ogni riutilizzo o diffusione** dovete chiarire ai terzi i termini della licenza di quest'opera.

Ognuna di queste condizioni può essere revocata se si ottiene il permesso dal titolare del copyright.

Per maggiori informazioni: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

Ringraziamenti

Si ringrazia innanzitutto la Cooperativa sociale POLITIS che ha consentito la ri-edizione di questa opera, pubblicata in una prima edizione dall'editore SONDA, Casale Monferrato. Ringraziamenti a Simonetta Stringari, Marco Armani e Paola Costanzo per traduzioni e la revisione dei testi, Hanna Battisti per il layout grafico e il design della copertina, Paolo Michelotto per la consulenza e parti del capitolo su "Quorum zero". Inoltre si ringrazia per la consulenza gli esperti e attivisti di democrazia diretta Piervincenzo Uleri (Firenze), Bruno Kaufmann (Marburg) e Elio Riccarand (Aosta). Ulteriormente chiarificatrici le spiegazioni sui relativi sistemi di democrazia diretta di Roman Huber (Monaco di Baviera), Nadja Braun (Berna), Andi Gross (Zurigo, St. Ursanne), Oscar Mazzoleni e Giorgio Ghiringhelli (entrambi di Bellinzona), Robert Louvin (Aosta) e Arjen Nijeboer (Amsterdam). Si ringrazia infine tutto il gruppo promotore dell'iniziativa popolare "Quorumzeropiùdemocrazia" della possibilità di riprodurre i testi illustrativi del disegno di legge.

Thomas Benedikter

Più potere ai cittadini

Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari

POLITIS
πολίτης

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

INTRODUZIONE: VOTARE PER DECIDERE INSIEME	8		
1. LA DEMOCRAZIA DIRETTA: INTEGRAZIONE DEL SISTEMA RAPPRESENTATIVO	12		
■ <i>Islanda: Una nuova costituzione con democrazia diretta</i>	16		
2. LE RAGIONI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA	17		
■ <i>Cosa significa democrazia diretta?</i>	18		
Crisi del sistema rappresentativo?	20		
Controbilanciare i poteri forti	22		
Una politica più comunicativa, un cittadino più contento	23		
■ <i>La democrazia «deliberativa»: complemento della democrazia diretta</i>	24		
3. COME FUNZIONA LA DEMOCRAZIA DIRETTA?	25		
Il referendum: il potere richiede controllo	29		
L'iniziativa: il senso di impotenza dei cittadini richiede spazi di azione	32		
Il plebiscito: il referendum voluto dall'alto	33		
Altri diritti popolari	34		
Una panoramica generale sulla democrazia diretta in Europa	36		
4. LE REGOLE DECIDONO DELLA QUALITÀ DEGLI STRUMENTI REFERENDARI	39		
Regole di applicazione per una democrazia diretta di qualità	40		
Il quorum partecipativo: inutile e dannoso	44		
■ <i>Abolire il quorum</i>	49		
La «Democrazia diretta elettronica»	50		
5. GLI EFFETTI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA	53		
Nessuna modifica fondamentale del sistema politico	53		
La democrazia diretta crea più legittimità	53		
Il federalismo è una condizione favorevole per far funzionare la democrazia diretta	54		
Né di matrice progressista né di matrice conservatrice	54		
Le iniziative civiche e l'associazionismo acquistano un ruolo più importante	55		
Pericoli e opportunità per le minoranze	55		
Un ampliamento dell'élite politica	56		
Nessun svantaggio per i partiti minori	57		
L'efficienza complessiva del voto politico è incentivata	57		
		Una formazione generale grazie ad un'informazione migliore	58
		Più accettazioni delle soluzioni approvate, meno conflitti latenti	58
		Argomenti conosciuti, semplici e dibattuti si prestano meglio al confronto referendario	59
		■ <i>Il voto postale</i>	60
		6. OBIEZIONI ALLA DEMOCRAZIA DIRETTA	62
		Mancanza di responsabilità	62
		Un pericolo per le minoranze?	64
		Via libera a populistici e demagoghi?	66
		Il potere finanziario decisivo per il successo delle campagne referendarie?	66
		Diritti referendari in conflitto con la democrazia rappresentativa?	69
		Mancanza di possibilità di definire ed articolare le soluzioni?	70
		■ <i>I costi della politica e della democrazia diretta</i>	72
		Troppo conservatorismo e attivismo entusiasta?	74
		Strumenti migliori dei referendum?	77
		7. IL MITO DEL CITTADINO INCOMPETENTE	79
		Nessun degrado della politica a causa di diritti popolari più forti	79
		Monopolizzando le decisioni politiche	81
		La democrazia e l'«espertocrazia»	82
		Da suddito a cittadino attento e competente	85
		■ <i>Il bilancio partecipativo</i>	88
		8. LA DEMOCRAZIA DIRETTA IN SVIZZERA	90
		Le radici dei diritti referendari in Svizzera	90
		Di quali diritti può avvalersi il cittadino svizzero?	92
		La democrazia diretta in Svizzera nella prassi	94
		Alcune peculiarità del sistema svizzero di democrazia diretta	100
		L'ammissibilità	100
		La doppia maggioranza	100
		Il compenso finanziario	101
		L'informazione <i>ex officio</i>	101
		■ <i>Il referendum finanziario</i>	102
		La democrazia diretta locale e cantonale	104
		Limitazione o espansione dei diritti referendari?	106

9. IL TICINO: UNA REALTÀ ITALIANA DI DEMOCRAZIA DIRETTA	109		
DIRETTA			
Gli strumenti di democrazia diretta presenti in Ticino	111		
Il Ticino verso una democrazia diretta più democratica?	115		
10. DEMOCRAZIA DIRETTA NEL FAR WEST	118		
Un modello ispirato alla Svizzera	118		
■ La revoca	120		
I diritti referendari in California	125		
L'uso della democrazia diretta in California	128		
Una deriva populista della democrazia diretta?	130		
11. LE REGIONI: SPAZIO DI DEMOCRAZIA DIRETTA DA VALORIZZARE	134		
Quanta fatica far applicare i diritti referendari nelle regioni	134		
I nuovi diritti referendari nelle Regioni a statuto speciale	138		
L'applicazione del referendum abrogativo e propositivo regionale	145		
■ Democrazia diretta nella UE? L'iniziativa dei cittadini europei	148		
Verso una democrazia regionale più avanzata?	150		
12. LEZIONI DALL'ESPERIENZA REFERENDARIA IN ITALIA	154		
La Costituente tentenna sui diritti referendari	154		
■ Il referendum costituzionale: esempio di referendum facoltativo generale?	156		
L'attuazione dei diritti referendari dà il via alla stagione referendaria	158		
L'impatto politico dei referendum	159		
Mortificato il diritto all'iniziativa popolare	161		
Lezioni dall'esperienza italiana	164		
La gamma degli strumenti referendari è incompleta	165		
Le regole di applicazione sono troppo restrittive	165		
Il quorum di partecipazione è inutile e dannoso	167		
13. CONCLUSIONI: RIFORMARE LA COSTITUZIONE PER DARE PIÙ POTERE AI CITTADINI	169		
Il «peccato originale»: un concetto limitativo della democrazia diretta	169		
Un approccio più generale alla riforma dei diritti referendari	172		
		Completare la gamma dei diritti referendari	173
		Una finanza pubblica più sana con più diritti di partecipazione diretta	176
		“Quorumzero”: una proposta di riforma della Costituzione	178
		I singoli articoli di „quorum zero“	181
		Una sfida per rilanciare la partecipazione dei cittadini	191
		PICCOLO GLOSSARIO DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA	195
		APPENDICI	199
		APPENDICE 1	199
		Le consultazioni referendarie in Italia, 1974-2011	
		APPENDICE 2	203
		Consultazioni referendarie per materie in Svizzera, 1848-1994	
		APPENDICE 3	204
		Votazioni cantonali, partecipazione e risultati in Ticino, 1985-2006	
		APPENDICE 4	207
		Numeri di firme richieste per l'iniziativa legislativa costituzionale nei cantoni svizzeri	
		APPENDICE 5	208
		Disegno di Legge Costituzionale (Proposta di legge di iniziativa popolare “Quorum zero e più democrazia”)	
		APPENDICE 6	214
		Regole di applicazione per le iniziative popolari negli Stati americani (quorum di sottoscrittori e tempi di raccolta 2007)	
		APPENDICE 7	216
		Le votazioni referendarie in California per materie, 1972-2000	
		APPENDICE 8	223
		Il futuro sistema dei diritti referendari in Provincia di Bolzano	
		BIBLIOGRAFIA E SITI IMPORTANTI PER LA DEMOCRAZIA DIRETTA	226
		L'AUTORE	230
		SCHEDA: POLITIS	231

Introduzione

VOTARE PER DECIDERE INSIEME

La storia ha dimostrato che la democrazia, se vuole essere una democrazia veramente compiuta, deve spingersi oltre la sola elezione dei rappresentanti politici. Oggi in un numero crescente di stati e regioni, non solo europei, i cittadini hanno a disposizione strumenti di partecipazione diretta alle decisioni politiche. Utilizzandoli possono farsi ascoltare, possono sviluppare nuove norme legislative, approvare bilanci preventivi, porre in vigore modifiche costituzionali, fermare grandi opere pubbliche decise dall'alto, contare di più in politica.

La democrazia diretta, quale integrazione della democrazia rappresentativa, è tutt'altro che una vecchia idea, coltivata solo da pensatori nostalgici o da gruppi marginali. Si tratta invece di un concetto moderno, cresciuto in un secolo e mezzo di applicazione concreta in vari stati e continuamente in via di perfezionamento in varie realtà del mondo industrializzato così come in paesi in via di sviluppo.

Negli Stati Uniti, ad esempio, nel solo 2001 si sono svolti quasi diecimila votazioni referendarie a livello di Comuni, contee e Stati federati. A partire dal 1891 in Svizzera si sono tenuti niente meno che 540 referendum federali. La Baviera, dopo aver adottato nel 1995 un regolamento avanzato di democrazia diretta, ha assistito a quasi 1200 referendum o comunali o regionali. In questi paesi non mancano gli argomenti né i cittadini politicamente impegnati e decisi a battersi per essi. Da tutte queste esperienze ha tratto giovamento anche la politica in termini di una maggiore apertura e vivacità di rapporti fra rappresentanza politica ed elettorato che ha favorito la partecipazione civica.

In tutti i continenti e a tutti i livelli governativi si può osservare la richiesta della popolazione di avere più voce in capitolo nelle decisioni politiche. Il riaffiorare del desiderio di partecipazione da parte della popolazione è causato anche da un diffuso malessere nei confronti della classe politica e del sistema partitico.

In Italia tra governanti e governati si registra un palese scollamento che apre la strada a demagoghi e allontana ampie fasce di popolazione dalla politica, da ogni impegno per il bene comune e perfino dalla partecipazione alle elezioni politiche. Un numero crescente di cittadini sono delusi dalla mancanza di coerenza dei politici, e sono stufo della generale rissosità nel sistema dei partiti in una democrazia sempre più «spettacolarizzata» dai media. Ne derivano un disagio diffuso e la tendenza a chiudersi nel privato.

Come migliorare la qualità della nostra democrazia recuperando la sostanza reale della partecipazione popolare, aldilà delle procedure, forme e ritualità della politica

rappresentativa? Una delle risposte si può trovare in un deciso rilancio della democrazia diretta che non significa smontare il sistema rappresentativo o ridurre il ruolo dei politici, né rilanciare approcci teorici superati volti a trasformare il sistema parlamentare in una «democrazia assembleare di base»¹.

La democrazia diretta, termine che comprende i diritti e gli strumenti referendari delle democrazie moderne, non è altro che «la seconda gamba» di una democrazia compiuta con lo scopo di integrare i meccanismi di rappresentanza. Gli strumenti della democrazia diretta consentono ai cittadini di decidere in prima persona, ogni volta che essi lo ritengono urgente e necessario. Come diritto fondamentale la democrazia diretta fa parte di diverse convenzioni internazionali e di tante costituzioni nazionali; spesso però questi diritti sono mal applicati o non sono applicati affatto.

Anche in Italia sono previste dalla Costituzione varie forme di referendum, che però formano solo una parte della gamma completa degli istituti referendari. Lo strumento principale in vigore è il referendum abrogativo, mentre il referendum facoltativo, con effetto di sospensione di una legge appena approvata dal Parlamento, esiste solo per le modifiche costituzionali. La gamma degli strumenti referendari italiana, quindi, è tutt'altro che completa e le sue regole non sono soddisfacenti. È previsto un alto quorum di partecipazione - il 50% - che ha comportato il frequente fallimento delle votazioni referendarie.

L'esperienza referendaria italiana degli ultimi 30 anni, focalizzandosi eccessivamente sull'intervento popolare abrogativo (uno strumento non del tutto privo di criticità), ha contribuito a dare un'immagine alquanto riduttiva della democrazia diretta. Oggi in Italia servono strumenti referendari più robusti per rilanciare la partecipazione attiva dei cittadini. Si tratta di ampliare le possibilità che consentono ai cittadini organizzati di entrare meglio nelle arene politiche avanzando proposte competenti e condivise da una cittadinanza attiva ed interessata, per risolvere i problemi politici con maggior legittimazione.

Per comprendere meglio come funziona un sistema di democrazia diretta più completo, bisogna partire dalle ragioni di fondo di questi diritti che nel passato e nel presente hanno ispirato singoli ed organizzazioni della società civile in Italia ed in altri paesi. Come funzionano questi strumenti nella pratica e quali sono le regole principali che ne consentono un buon funzionamento garantendo la partecipazione dei cittadini? Quali sono infine gli effetti di una democrazia diretta compiuta dopo decenni di applicazione? Sono questi gli interrogativi di fondo che introducono questo testo e precedono le considerazioni sullo sviluppo futuro dei diritti referendari in Italia.

Il dibattito attorno al ruolo dei referendum, nella forma limitata prevista dalla nostra

¹ Uno dei maggiori teorici di questo approccio è l'americano Murray Bookchin con un'ampia serie di pubblicazioni, tra cui si segnala: *Democrazia diretta: idee per un municipalismo libertario*, Eleuthera, Milano 1993.

Costituzione, ha preso spunto da varie obiezioni, sul cui merito occorre riflettere, affrontando anche vecchi miti che continuano a rifiorire; c'è ad esempio il mito del «cittadino incompetente», secondo cui il cittadino comune non sarebbe in grado di valutare le problematiche complesse della politica. Di conseguenza fra la cittadinanza si rafforza l'impressione che siano gli esperti a essere chiamati a risolvere tutto e che gran parte della politica sia inaccessibile alla mente del cittadino comune. In Svizzera invece la democrazia diretta ha decisamente contribuito a smitizzare il ruolo degli esperti e dei politici e a rinsaldare il senso di sovranità del cittadino. Può la Svizzera, «vicina di casa» a nord, rappresentare un riferimento per l'Italia?

Esistono molte differenze storico-culturali fra i due paesi, tuttavia può essere utile farvi riferimento per capire bene il funzionamento della democrazia diretta e gli effetti di una buona applicazione dei suoi principi di fondo. All'interno della Svizzera risulta particolarmente interessante esaminare l'esperienza del Canton Ticino, di lingua e cultura italiana. È pensabile un sistema di democrazia diretta analogo anche per le regioni d'Italia?

In Italia, per contro, le regioni sono uno spazio politico che nella storia della Repubblica ha trascurato i diritti di partecipazione diretta dei cittadini. Dopo la riforma del titolo V della Costituzione nel 1999 e nel 2001 è emersa quindi la necessità di integrare gli strumenti referendari con altri tipi di referendum e di migliorarne nel contempo le regole di applicazione. Varie forze politiche ed associazioni, soprattutto nelle Regioni a statuto speciale del Nord, ispirandosi oltre a quello svizzero anche ad altri modelli, si sono messe su questa traccia al fine di cogliere le nuove opportunità offerte da un regolamento autonomo dei diritti referendari attribuito dalla Costituzione. Le Regioni a statuto speciale hanno già legiferato su questa materia trovando soluzioni innovative, e interessanti non solo per le Regioni a statuto ordinario, ma anche per un'eventuale riforma degli istituti referendari a livello nazionale. Si tratta di esperienze ancora poco recepite in Italia e quindi vale la pena illustrarne in forma concisa gli aspetti più rilevanti.

Si tratta di esempi praticabili anche per l'Italia in generale? Quali lezioni vanno tratte dall'esperienza referendaria nazionale da quando la legge n. 352/1970 ha dato applicazione ai diritti referendari previsti dalla Costituzione? L'affermazione di un sistema partitico bipolare ha esautorato la necessità dei referendum, come afferma qualche autore? Oppure occorre modificare la Costituzione per completare finalmente la gamma di strumenti referendari ed eliminare gli ostacoli che ne impediscono una buona applicazione? Questi sono alcuni degli interrogativi di fondo sui quali vogliamo riflettere pensando ad un'eventuale proposta di riforma.

In questo testo non solo si forniscono i lineamenti della riforma necessaria per realizzare anche in Italia una democrazia diretta più completa, più rispondente alle esigenze dei cittadini, più in sintonia con una democrazia moderna e con la voglia di partecipazione dei

cittadini: una democrazia diretta che possa insomma dispiegare tutte le sue potenzialità; ma anche una sintesi della proposta di legge di iniziativa popolare della Costituzione "Quorumzero e più democrazia", tesa a riformare tutto l'impianto di diritti referendari presenti nella Costituzione. Si ringrazia il gruppo redazionale di questa proposta di legge di poter riprodurre questa iniziativa che illustra in forma concisa l'auspicata riforma dei diritti referendari. Le ragioni e i modelli di seguito illustrati possono fornire momenti di riflessione per ripensare una democrazia diretta più compiuta e formulare un approccio convincente di riforma e di integrazione dei diritti referendari in Italia.

Thomas Benedikter

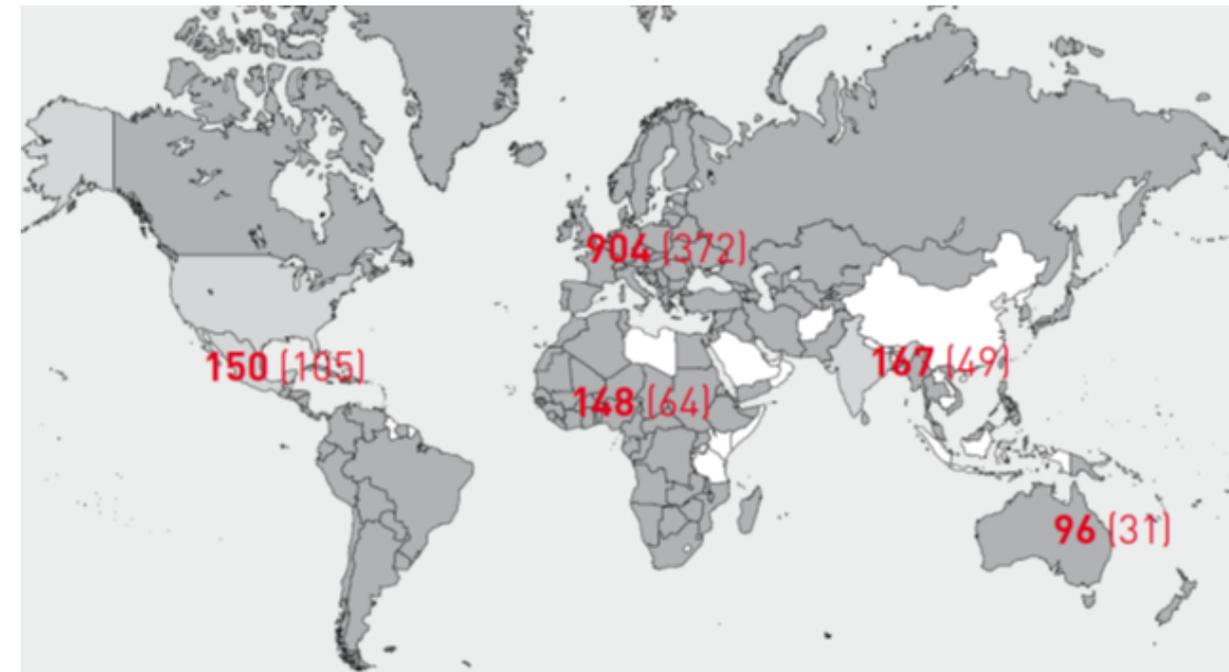
Bolzano, luglio 2014

1. LA DEMOCRAZIA DIRETTA: INTEGRAZIONE DEL SISTEMA RAPPRESENTATIVO

Nel dibattito politico capita spesso di vedere contrapposti gli strumenti referendari di democrazia diretta al sistema di democrazia rappresentativa, quasi fossero antagonisti. Nella pratica questo tipo di ragionamento è assolutamente superato. Già agli inizi dei diritti popolari di decisione diretta su quesiti politici specifici in Svizzera, cioè dalla metà del secolo XIX in poi il sistema democratico rappresentativo non è stato mai messo in questione. Tuttora in Svizzera il 98-99% delle decisioni politiche continuano ad essere prese da politici eletti, non dal popolo. Nel 21° secolo la sfida per le democrazie moderne è quella di rendere il sistema rappresentativo più rappresentativo integrandolo con vari strumenti di democrazia diretta. La democrazia rappresentativa va completata sia con diritti referendari sia con procedure di “democrazia deliberativa” per garantire un’effettiva rappresentazione della volontà politica generale, cioè delle preferenze e degli interessi dei cittadini.

Né il sistema puramente rappresentativo né un sistema ipotetico o addirittura utopistico di sola democrazia diretta può garantire la rappresentatività integrale. Sistemi politici basati esclusivamente su processi decisionali assembleari non sono esistiti neanche nell’antica Grecia né nelle città medievali italiane. Dall’altra parte continua a sopravvivere il concetto e la realtà di sistemi politici esclusivamente rappresentativi. Un numero crescente di democrazie è passato ad abbinare vari strumenti di democrazia diretta con il principio generale di rappresentanza istituzionale dei cittadini-elettori a più livelli di governo. In quegli Stati non si discute più della necessità di introdurre strumenti di democrazia diretta, ma le modalità per integrarli bene nel sistema di rappresentanza indiretta. Si discutono possibilità di riforme per superare criticità emerse nell’applicazione di referendum, si discute il rapporto fra istituzioni elette e i cittadini promotori di proposte di interesse generale.

Casi di votazioni referendarie più spettacolari, come quelle sul diritto al matrimonio degli omosessuali in California o quello sulla possibilità di costruire minareti in Svizzera, provocano curiosità e critiche, ma d’altra parte celano pratiche di vita democratica diffuse e regolarmente applicate su almeno tre livelli di governo alle quali i titolari di quei diritti non vorrebbero certamente rinunciare. Non c’è dubbio che anche nei sistemi di democrazia diretta più evoluti come la Svizzera e la California sono sorti problemi, per esempio in riguardo al ruolo del potere finanziario durante le campagne referendarie e della compatibilità di determinati quesiti e materie con gli obblighi e le convenzioni internazionali. Perciò si



I paesi in grigio chiaro sono dotati di strumenti di democrazia diretta a livello subnazionale. I paesi in grigio scuro dispongono di strumenti di democrazia diretta a livello nazionale. La prima cifra indica il numero di iniziative popolari dal 1793. La seconda cifra fra parentesi indica il numero di iniziative popolari dal 1991.

Fonte: IRI Europe (2010), Guidebook to Direct Democracy.

discute la trasparenza dei finanziamenti dei gruppi contendenti, l’eventuale necessità di contributi pubblici degli attori in campo, l’equità dell’informazione durante le campagne referendarie, il momento più opportuno della verifica dell’ammissibilità degli quesiti e la loro compatibilità con il diritto internazionale.

I diritti di partecipazione diretta alla politica si stanno affermando di pari passo con la diffusione globale della democrazia parlamentare pluralista. Il numero di Stati basati su principi democratici sigillati nella loro Costituzione, che periodicamente svolgono elezioni più o meno libere e corrette, dal 1980 al 2012 è balzato da 50 a 150. Nel contempo più di 100 Stati hanno introdotto procedure democratiche a livello nazionale. Stando ad un gruppo internazionale di esperti di IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) oggi le procedure di democrazia diretta fanno parte dello strumentario di base di ogni democrazia rappresentativa moderna.² Dall’altra parte gli esperti di IDEA denunciano anche numerosi problemi nell’applicazione concreta e nella stessa applicabilità degli strumenti referendari in tanti paesi. Infatti, spesso delle soglie esagerate di firme di

² Cfr. IDEA (2010), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, su: www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm

sostenitori, elenchi eccessivamente lunghi di materie escluse da ogni referendum, quorum di partecipazione e altri requisiti formali ostacolano l'esercizio pratico dei diritti referendari. Questo in Italia è il caso nelle regioni a statuto ordinario, dove i referendum già svolti si contano su una mano.

In generale, tuttavia, le cifre parlano chiaro: il mondo sta diventando più democratico sia in riguardo alla democrazia rappresentativa sia in riguardo a quella "integrata", cioè quei sistemi che combinano i principi di rappresentanza con quelli di partecipazione diretta. La maggior parte delle votazioni referendarie svolte nella storia si sono svolte negli ultimi 25 anni, e la mappa degli Stati dotati di strumenti referendari a livello nazionale si estende ormai a tutti i continenti.

Contemplando questo quadro generalmente positivo non va trascurato il fatto che gli strumenti di democrazia diretta all'interno dei sistemi democratici rappresentativi assumono ruoli diversi da paese a paese. Tuttora ci sono paesi democratici in cui la stessa democrazia con colpi di stato ogni tanto è messa a repentaglio da regimi autoritari, oppure il ruolo del Parlamento viene indebolito istituendo forme di presidenzialismo con presidenti direttamente eletti. In tali sistemi i governanti tendono ad abusare degli strumenti referendari trasformandoli in plebisciti, cioè votazioni indette dall'alto, volte ad ottenere con metodi molto discutibili il consenso "plebiscitario" del popolo alle scelte imposte dall'alto. I plebisciti, però, sconvolgono la funzione originale dei diritti dei cittadini alla partecipazione diretta, che partono dal basso, tesi a controllare il potere politico costituito o a spronare i politici ad affrontare problemi sentiti dai cittadini. In paesi in cui la democrazia non è ancora saldamente radicata anche la democrazia diretta rischia di non poter svilupparsi pienamente.

La situazione si presenta diversamente nelle democrazie occidentali, in cui quasi nessuno mette in questione il sistema rappresentativo e le istituzioni che lo reggono. In Europa e in Nordamerica continua ad emergere la questione del miglior connubio fra la partecipazione diretta e indiretta dei cittadini alla politica. Più un paese è organizzato in forma unitaria-centralista, meno spazio è offerto agli strumenti referendari. Più predominano i partiti politici, meno evoluti sono i diritti referendari, anzi si cerca di creare un'antitesi artificiale fra procedure dirette e indirette. Questa tendenza di frenare ogni ampliamento dei diritti referendari si riflette nella stessa terminologia con cui si affrontano le potenzialità della democrazia diretta. In Italia, ad esempio, a causa del concetto limitativo di diritti referendari in uso da 40 anni, che risale alla stessa Costituzione, con il termine referendum di regola ci si riferisce al referendum abrogativo, scartando dall'ottica i due strumenti principali, il referendum confermativo facoltativo e l'iniziativa popolare. Si parla di "elementi plebiscitari" invece di diritti di partecipazione politica, si confondono petizioni di massa (l'attuale proposta di legge di iniziativa popolare in Italia o anche l'Iniziativa dei cittadini europei) con i diritti referendari principali.

Su questo sfondo è di gran importanza poter ricorrere ad una terminologia e tipologia consistente e chiara di tutti gli strumenti di democrazia diretta. Il centro studi IRI con sede presso l'Università di Marburgo (Germania, www.iri.org) in collaborazione con esperti di ogni parte del mondo ha elaborato una tale tipologia partendo dalla distinzione fra tre tipi di base (iniziativa, referendum, plebisciti) e dieci forme di diritti referendari. Tale tipologia consente di inquadrare e di paragonare tutte le procedure referendarie esistenti. Inoltre, questo approccio di standardizzazione crea i presupposti per un regolamento consistente dei diritti referendari, basato su un linguaggio comune a livello europeo e atto a prevenire confusioni a livello terminologico. Oggi per chi intende condurre un dibattito qualificato sui diritti referendari non basta più sfoderare a casaccio l'uno o l'altro esempio emblematico di democrazia diretta, additando votazioni in contrasto con la propria affiliazione politica. Piuttosto il ruolo dei diritti e degli strumenti referendari va considerato e analizzato seriamente in chiave comparativa con tutti i loro effetti e eventuali difetti, va attuata una verifica puntuale di tali strumenti sotto il profilo della loro qualità democratica, al di là della votazione o del quesito referendario specifico che può piacere o meno.³

Lo stesso Consiglio d'Europa in una sua analisi, partendo da esperienze pratiche in tutta Europa, ha elaborato degli orientamenti per una democrazia diretta moderna per tutti gli Stati membri.⁴ In questo contesto la Commissione di Venezia, per esempio, sconsiglia di prevedere un quorum di partecipazione alle votazioni referendarie e di istituire referendum con puro effetto consultivo non vincolanti. Alla pari delle procedure elettorali gli elettori anche durante le procedure referendarie devono poter riconoscere un legame chiaro fra il loro voto e la decisione politica. Non c'entra solo la legalità e la correttezza formale della procedura, ma anche la legittimazione. Le procedure referendarie viste dalla prospettiva dei cittadini, per essere credibili, devono sortire un risultato vincolante che va rispettato.

In questo contesto, infine, conta molto anche una pratica politica regolare. All'interno di alcuni sistemi democratici rappresentativi dotati di diritti referendari relativamente deboli tali diritti spesso non vengono regolarmente richiesti dai cittadini. In altri casi si ricorre ai referendum solo in situazioni storiche particolari, per esempio per confermare l'adesione del proprio paese a un'Unione sovranazionale o a un'Alleanza militare o per convalidare una Costituzione revisionata. Va ricordato, però, che solo una pratica più regolare e comprensiva dei diritti referendari potrà sprigionare gli effetti benefici di un miglior equilibrio fra la partecipazione diretta e indiretta dei cittadini all'interno di sistemi politici imperniati sul principio di rappresentanza politica.

³ L'IRI e Democracy International hanno elaborato un "navigatore sulla democrazia diretta come piattaforma globale di informazione e cooperazione su cui oggi figurano più di 400 forme procedurali in più di 100 Stati. Vedi <http://direct-democracy-navigator.org>

⁴ Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, Code of Good Practice on Referendums, Study n.371/2006, su <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11435.pdf>

Islanda: Una nuova Costituzione con democrazia diretta

L'Islanda nell'ottobre 2008 si è trovata all'orlo del baratro. La crisi finanziaria globale aveva fatto crollare alcune banche e trascinato questo piccolo stato quasi nella bancarotta. Decine di migliaia di islandesi per settimane sono scesi in piazza per protestare contro banchieri e politici irresponsabili e per rivendicare un'inversione di rotta in politica. Invece di limitarsi a esprimere dissenso e frustrazione solo all'urna, gli islandesi poi negli ultimi cinque anni hanno richiesto più democrazia, richiesta soddisfatta con una riforma integrale della Costituzione nazionale. Il nuovo governo, eletto nel 2009 grazie alla sua promessa di far prevalere la volontà dei cittadini sugli interessi delle banche sia nazionali sia estere, indisse dei referendum popolari sugli accordi finanziari di risanamento.

Il 6 marzo 2010 il 93% degli islandesi si pronunciò contro tale accordo con la Gran Bretagna e l'Olanda. Il 9 agosto 2011 di nuovo il 60% dell'elettorato bocciò un nuovo accordo ritoccato. La Corte internazionale dell'EFTA sentenziò che gli islandesi erano legittimati a farlo. Queste votazioni referendarie portarono ad un processo di revisione generale della Costituzione. La gran maggioranza degli islandesi non solo voleva affrancarsi da regole neoliberali del sistema finanziario piegate a piacere nella complicità fra politici di governo e manager delle banche, ma voleva anche ampliare i diritti di controllo e di partecipazione di cittadini.

Nell'autunno 2010 elessero un'Assemblea costituente composta da 25 cittadini indipendenti, dopo una serie di assemblee civiche su tutto il territorio dell'isola. Partendo da un elenco di compiti per democratizzare lo Stato questa Assemblea nel 2011 elaborò una Costituzione completamente rinnovata. Per tale lavoro i 25 membri dell'Assemblea potevano richiamarsi anche a centinaia di proposte di riforma provenute dai cittadini in una specie di crowd sourcing costituzionale. Senza dubbi fu un fattore importante che i consiglieri dell'Assemblea non erano uomini di partito, ma personaggi indipendenti eletti direttamente dal popolo. La nuova Costituzione islandese non a caso è stata anche definita "la prima Costituzione Twitter del mondo".

In un referendum confermativo nell'ottobre 2012 gli islandesi approvarono il nuovo testo di Costituzione che – oltre a tutta una serie di nuovi principi e regole per l'economia e la vita pubblica – rafforzò decisamente la democrazia diretta. Il 72% degli elettori in questo referendum approvò l'introduzione di diritti referendari del tipo svizzero, cioè l'iniziativa popolare con controproposta del Parlamento e con referendum confermativo.

Dopo le ultime elezioni parlamentari nell'aprile 2013 il nuovo Parlamento nel luglio 2013 approvò la nuova Costituzione e creò le condizioni per proseguire il processo di riforma dello Stato imboccato nel 2010 sotto impressione della crisi. In futuro non spetterà più al Parlamento approvare con doppio voto le revisioni costituzionali, ma a tutti i cittadini in una votazione popolare.⁵

⁵ Cfr. Paul Blokker/Balwin Thor Bergsson (2013), The Constitutional Experiment in Iceland

2. LE RAGIONI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

Nel 2006, come mai prima nella storia, molte persone hanno potuto votare su numerose questioni importanti. In Bolivia gli elettori si sono recati alle urne per decidere sulla decentralizzazione dello Stato; vari Stati federati degli USA hanno visto referendum sulla legalizzazione di matrimoni di persone dello stesso sesso; i catalani hanno avuto l'ultima parola sul loro nuovo statuto di autonomia; gli italiani con un referendum facoltativo hanno respinto le modifiche della Costituzione volute dal governo Berlusconi e i cittadini della Mauritania si sono espressi sulla loro nuova Costituzione nazionale.

Dopo un referendum, l'Europa ha assistito alla nascita di un nuovo Stato indipendente, il Montenegro. Per non parlare di centinaia di iniziative popolari regionali e di migliaia di referendum comunali in un numero crescente di paesi non solo europei, ma di tutti i continenti. Infine, per la prima volta in Europa, cittadini di vari paesi si sono mossi per avviare un'iniziativa popolare transnazionale con l'obiettivo di raccogliere un milione di firme per chiedere il diritto di iniziativa popolare a livello comunitario e di abolire il costoso doppione della sede del Parlamento europeo a Bruxelles e Strasburgo.

Tutto questo non è stato il sintomo di un nuovo trend, ma semplicemente l'espressione di uno sviluppo che va rafforzandosi da decenni. In un numero sempre maggiore paesi la popolazione chiede e poi si avvale di diritti referendari in aggiunta e a integrazione delle elezioni degli organi legislativi. Di conseguenza sempre più persone stanno esercitando una certa influenza sull'agenda politica: non solo riescono a intervenire nel dibattito pubblico, ma possono anche incidere nelle decisioni politiche quali sovrani in un sistema democratico. In tutto il mondo oggi la democrazia rappresentativa si sta riformando e modernizzando. I sistemi basati sulla rappresentanza parlamentare pura, in un processo di faticosi tira e molla, si stanno arricchendo di vari strumenti di democrazia diretta, dando più rilievo alla partecipazione vissuta e quindi anche più legittimazione ai risultati della politica.

Nel 1980 solo una minoranza della popolazione mondiale (il 46% all'interno di 56 paesi) viveva in Stati dotati dello standard democratico minimo, cioè basati sullo stato di diritto, sul pluralismo, nei quali vi sono elezioni libere e vengono rispettati i diritti umani⁶. Un quarto di secolo più tardi già 130 stati su 191 membri ONU rispettano in misura minima questi standard, anche se la qualità dei sistemi democratici a volte lascia fortemente a desiderare.

⁶ A questo proposito consulta <http://www.freedomhouse.org>: rapporti sulla situazione e lo sviluppo della democrazia in tutti i paesi del mondo, nonché Robert Dahl, Sulla democrazia, Laterza, Bari/Roma 2000, p. 10-11.

Cosa significa «democrazia diretta»?

In Italia ci sono accezioni differenti del termine «democrazia diretta». Da una parte il termine circoscrive una forma specifica di sistema politico, in cui il potere viene esercitato esclusivamente attraverso la collettività dei cittadini invece che attraverso rappresentanti eletti o funzionari politici legittimati in altre forme. La forma opposta a questo sistema, ma sempre nel quadro del sistema politico «democrazia», sarebbe la democrazia rappresentativa pura, cioè priva di ogni elemento diretto. Dall'altra parte «democrazia diretta» sta a significare un insieme di processi di decisione politica che consente ai cittadini di essere determinanti riguardo a specifici quesiti attraverso votazioni referendarie distinte, non mediate dai politici, e indipendenti dalle elezioni dei rappresentanti. La democrazia diretta trascende il sistema rappresentativo, in cui decidono solo i rappresentanti eletti. La democrazia diretta in questa dizione non va compresa come concetto opposto alla democrazia rappresentativa, ma come il suo logico complemento: i metodi decisionali impostati sul metodo referendario, nelle forme e nei gradi più svariati, completano i sistemi di democrazia rappresentativa. In questo testo ci concentreremo su questo significato del termine. La democrazia diretta, intesa quindi come metodo di partecipazione della cittadinanza alla politica, di quali strumenti deve essere dotata? Anche se i diritti referendari sono articolati in maniera diversa nelle varie realtà politiche, si possono comunque individuare quattro categorie di strumenti pensabili e concretamente realizzati nei vari sistemi politici moderni: i diritti di petizione, il referendum, l'iniziativa e il referendum consultivo.

La petizione consiste in una formale interrogazione richiesta ad un organo politico, senza previsione di referendum, ma con l'obbligo di risposta entro un determinato lasso di tempo. Attraverso il referendum (in senso stretto, non l'atto della votazione) la delibera di un Parlamento, che sia una legge o una modifica della costituzione, viene sottoposta ad una votazione referendaria prima di entrare in vigore. Una norma approvata da un Parlamento in questo modo può essere respinta o confermata dai cittadini. Se la competenza di richiedere tale referendum spetta ai cittadini, si parla di referendum facoltativo, se è previsto tassativamente da norme costituzionali o altre norme si parla di referendum obbligatorio. Con iniziativa si intende uno strumento di cui possono avvalersi singole persone, gruppi ed organizzazioni, ma non gli organi dello Stato. Con un sufficiente numero di firme questi gruppi possono sottoporre proposte di legge al Parlamento e successivamente al giudizio di tutti i concittadini («ogni cittadino diventa un parlamentare»). Se il Parlamento non accetta la proposta, questa passa al voto referendario con o senza controproposta alternativa del Parlamento.

Questa forma di democrazia diretta non esiste in Italia. La proposta di legge di iniziativa popolare come disciplinata oggi equivale ad un mero diritto di stimolo al Parlamento senza prevedere l'obbligo della votazione popolare nel caso che la proposta di legge venisse bocciata dal Parlamento o neanche trattata. Infine esiste un quarto diritto più debole, il referendum consultivo, che non ha effetto vincolante.

Ciò significa che più del 70% della popolazione mondiale vive in condizioni formalmente più o meno democratiche. Questo progresso ha creato la base per l'irrinunciabile passo successivo: la democratizzazione della democrazia.

La democrazia diretta, ovvero il diritto dei cittadini di essere coinvolti nelle decisioni politiche, è uno degli elementi centrali di questa fase. Gli strumenti referendari implicano una distribuzione più capillare ed equa del potere e questo richiede ai politici la rinuncia al diritto esclusivo di decidere su tutto. Non a caso le élites politiche faticano a concedere questi diritti così come più di un secolo fa faticavano ad introdurre il suffragio universale. Spesso nei dibattiti di oggi si sentono gli stessi argomenti già usati in passato per tenere i cittadini lontani dal diritto al voto. Fra questi spicca l'argomentazione secondo la quale i cittadini non sono né maturi né sufficientemente competenti per fare scelte politiche importanti. Il principio della sovranità popolare riconosce però a tutti i cittadini la capacità, non solo di eleggere i propri rappresentanti, ma anche quella di votare su quesiti che riguardano il bene pubblico.

Ci sono sempre più cittadini che non si accontentano più di poter votare ogni cinque anni un partito politico, ma che vogliono intervenire anche sull'agenda politica, decidendo in prima persona su questioni ritenute importanti da decine o centinaia di migliaia di concittadini che firmano a tale scopo una richiesta di votazione referendaria. Il diritto del singolo alla partecipazione diretta alla politica fa parte del nucleo dei diritti fondamentali di numerose costituzioni moderne.

Gli effetti positivi della democrazia diretta non si manifestano automaticamente ma sono condizionati da numerosi fattori. Un fattore cruciale è determinato dal fatto che i cittadini possano disporre di uno strumentario più o meno completo degli istituti referendari. Un'altra condizione è data dal «design» delle regole di applicazione degli stessi, le quali devono veramente promuovere la partecipazione politica. Per sviluppare tutto il loro potenziale insomma gli strumenti referendari devono essere disciplinati molto accuratamente. Ovviamente non sono sufficienti delle buone regole: se non ci sono le condizioni fondamentali per la democrazia - lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, la rinuncia alla violenza, una stampa democratica, la trasparenza dei processi decisionali, l'impegno di tutti di attenersi alle regole legali - neanche le procedure di democrazia diretta potranno funzionare bene.

Democrazia diretta significa quindi partecipare attivamente alla vita pubblica, anche al di là del singolo momento elettorale. «Le cose si imparano facendole» recita un vecchio adagio popolare e questo non può non valere anche per la democrazia. È esercitandoli che i diritti acquisiscono vita e non si limitano ad essere buoni propositi lasciati sulla carta. Esercitando i diritti si promuove un processo di autoeducazione che contribuisce a creare una cittadinanza

veramente consapevole. Sostiene il politologo spagnolo Salvador Giner nel suo saggio *Carta sobre la democracia*:

«Uno dei compiti più seri che oggi dobbiamo affrontare è quello di creare buoni cittadini, ossia soggetti attivi e responsabili, in luogo di gente indifferente alla causa comune; cittadini che non si scoraggino di fronte alle difficoltà della vita politica democratica e disposti a difendere con fermezza i suoi lati positivi e a riformare quelli negativi»⁷.

CRISI DEL SISTEMA RAPPRESENTATIVO?

Come accennato nell'introduzione, nei dodici anni successivi al crollo del muro di Berlino, la democrazia rappresentativa registrò un'espansione enorme e, già nel 2000, 120 dei 191 membri dell'ONU potevano definirsi stati democratici in senso lato. La democrazia era diventata il modello dominante di organizzazione politica a livello planetario. Come si poteva parlare di crisi?

«La crisi della democrazia», risponde Paul Ginsborg⁸, «era piuttosto di carattere qualitativo. Mentre la democrazia formale, elettorale si espandeva con grande rapidità in tutto il mondo, nei paesi tradizionali, roccaforti della democrazia liberale, cresceva la disaffezione. Essa si manifestava con tutta una serie di sintomi: calo dell'affluenza alle urne, calo del tesseramento nei partiti, perdita di fiducia nelle istituzioni democratiche e nella classe politica in generale».

Ginsborg individua una delle cause di fondo di questo sviluppo, in un fattore che è stato sempre implicito nelle democrazie rappresentative, ma che ora avrebbe assunto un carattere drammaticamente esplicito: la delega della politica ad una sfera separata, abitata da professionisti organizzati dalla élite di partito, protetta dal linguaggio tecnico e dalla prassi burocratica degli amministratori, in vastissima misura totalmente impermeabile alle influenze esterne.

«In secondo luogo, l'esilio strutturale della politica in una sfera privilegiata e remota è stato intensificato da rapidi mutamenti nelle abitudini culturali e sociali. Il capitalismo del consumo ha avuto forte impatto sulla natura delle nostre democrazie: la celebrazione della vita domestica, dei modelli improntati al "lavora e spendi" che rendono le nostre società ricche in termini di comfort, ma povere in termini di tempo disponibile, l'autoreferenzialità dell'individuo e della famiglia, l'aumento delle ore passate davanti al video e la dipendenza dalla televisione si sono combinati a produrre una straordinaria passività e disinteresse per la politica»⁹.

⁷ Salvador Giner, *Carta sobre la democracia*, Laterza, Roma/Bari 1998.

⁸ Paul Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino 2006, p. 36.

⁹ Ginsborg, op. cit., p. 38.

Nelle democrazie moderne si assiste ad una crescente commercializzazione della concorrenza politica e la competizione elettorale si gioca sempre più negli spot elettorali, nella spasmodica ricerca di visibilità nei massmedia, nei consigli della schiera di esperti di comunicazione che attorniano ogni leader politico. I costi delle campagne elettorali intanto lievitano costantemente, i partiti politici o si indebitano e vengono assoggettati al mondo economico o si procurano i fondi necessari dal bilancio statale. A pagarne le conseguenze sono sempre i cittadini.

La spettacolarizzazione della competizione elettorale provoca guasti anche nella vita democratica del Paese. Le campagne elettorali si giocano meno sulla capacità dei partiti di mobilitare i propri militanti; al giorno d'oggi è l'accesso ai media a risultare determinante. Fare politica-spettacolo d'altra parte significa banalizzare temi che per loro natura sono complessi, significa abusare di slogan di facile presa sugli elettori, significa insomma abbassare la qualità del dibattito pubblico laddove la democrazia necessiterebbe di riflessione e approfondimento.

L'uso di strumenti quali l'iniziativa legislativa popolare o il referendum facoltativo conducono in una direzione diametralmente opposta a quella della politica-spettacolo. Democrazia diretta significa infatti mobilitazione dal basso e quindi campagne di sensibilizzazione, dibattiti pubblici locali, iniziative e manifestazioni delle associazioni che operano sul territorio, coinvolgimento diretto della popolazione. Per raccogliere le firme dei cittadini necessarie per richiedere un referendum o presentare un disegno di legge all'assemblea legislativa, bisogna innanzitutto convincere i cittadini stessi della validità dell'iniziativa proposta.

La crisi della democrazia va di pari passo con la crisi dei partiti. La corruzione elevata a sistema, lo sfacciato clientelismo, la sistematica spartizione e lo sfruttamento delle risorse pubbliche, le mirabolanti promesse, mai mantenute, della politica-spettacolo; queste ed altre distorsioni del sistema democratico italiano hanno contribuito all'allontanamento di molti cittadini dai partiti, che infatti denunciano costanti cali nel numero di iscritti oltre che un evidente deficit di capacità di rappresentanza.

Il ruolo dei partiti nella vita democratica di un paese resta naturalmente indispensabile, ma nulla vieta che il monopolio del fare politica sia finalmente intaccato grazie a strumenti giuridici che consentano alla società civile, con ragionevole accessibilità, di proporre disegni di legge o di intervenire per abrogare norme. I partiti fino a oggi sono i principali attori nella formazione e nell'espressione dell'ipotetica «volontà generale» (Rousseau); essi convogliano gli interessi e gli ideali della popolazione secondo schemi ideologici e programmi politici. In origine i partiti popolari avevano una larga base di iscritti, erano radicati nella società, ed erano ritenuti irrinunciabili per la formazione e la selezione del personale politico. Nella pratica i partiti si sono sempre più allontanati dalla loro base trasformandosi in apparati, il cui

unico scopo è il raggiungimento del consenso elettorale nella generale spettacolarizzazione della politica. Quest'ultima è diventata il principale scenario di un complesso intreccio di interessi tra grandi associazioni, economia e burocrazia statale.

CONTROBILANCIARE I POTERI FORTI

Per far fronte allo strapotere dei partiti, sempre meno capaci di accogliere tutte le istanze provenienti dalla società civile, occorre rafforzare l'intervento referendario. Le forme di democrazia diretta tuttavia non sostituiscono il Parlamento e i partiti, ma integrano il sistema della rappresentanza politica.

Anche in Svizzera, dove gli strumenti di democrazia diretta sono ben affermati, i politici eletti continuano a prendere il 99% di tutte le decisioni. La loro facoltà decisionale viene limitata solo per singoli quesiti, quando il popolo sovrano chiede e si riappropria del diritto di decidere in prima persona. La democrazia diretta conferisce al cittadino un minimo di «potere decisionale originale» in aggiunta al diritto alle elezioni e all'impegno personale nei partiti. Naturalmente anche i partiti possono avvalersi degli strumenti referendari: in Italia è stato proprio un piccolo partito, i Radicali, che ha fatto del referendum il suo cavallo di battaglia più importante.

L'idea centrale della democrazia diretta comunque resta questa: tutti i cittadini come tali - a prescindere dal loro ruolo nella società, dal loro peso politico ed economico - devono poter decidere in merito a questioni importanti e devono poter approvare o respingere proposte dei loro concittadini in forma non mediata, riguardo ad una norma precisa o alla soluzione di un problema generale. L'idea base è che se una parte dei cittadini concordano su un progetto politico devono poter agire in forma autonoma, non condizionata dai partiti. Si tratta di una forma di emancipazione politica che affianca il principio di rappresentanza e si scontra con un concetto elitario di democrazia. Come il suffragio universale tempo fa ha dovuto essere strappato al potere politico anche i diritti referendari in vari paesi sono stati conquistati passo dopo passo lottando contro concetti paternalistici di democrazia e contro la resistenza di molti partiti.

La democrazia diretta moderna non va confusa con la democrazia assembleare o con una democrazia di base generalizzata.¹⁰ Le assemblee, senza dubbio, sono importanti per l'informazione, la comunicazione e il dibattito pubblico, ma difficilmente possono rappresentare il luogo delle decisioni politiche in una società. Con gli strumenti referendari i cittadini acquistano semplicemente il diritto di porre le loro questioni a livello politico. Con le iniziative popolari, gruppi di cittadini si rivolgono direttamente alle istituzioni, ai

¹⁰ Idea avanzata da autori del filone teorico comunitarista e dal citato Bookchin, *Democrazia diretta. Idee per un municipalismo libertario*, op. cit.

concittadini e all'opinione pubblica. Se intendono ottenere il consenso, devono essere in grado di convincere la maggioranza dell'elettorato e non solo le figure centrali all'interno dei palazzi.

Anche l'elezione diretta di determinate cariche istituzionali quali i presidenti delle Regioni e i sindaci e la proposta di eleggere direttamente il premier, non va confusa con gli strumenti referendari utilizzati per decidere la soluzione di specifici problemi; anzi, l'elezione diretta di persone e cariche politiche può decisamente indebolire il peso dei parlamenti e dei consigli e concentra ulteriormente il potere decisionale nelle mani di singole persone - si veda ad esempio il sistema presidenziale francese, russo e americano - con effetti deleteri per l'attuazione di una vera democrazia partecipata.

UNA POLITICA PIÙ COMUNICATIVA, UN CITTADINO PIÙ CONTENTO

La nostra società si trova in costante trasformazione. Una parte notevole di queste trasformazioni sono gestite ed indirizzate dalla politica. L'evoluzione della società comporta innumerevoli processi cognitivi di apprendimento individuali e collettivi che richiedono tempo. Più persone sono coinvolte in questi processi, più sostenibili e democraticamente legittime sono queste trasformazioni.

La democrazia diretta, in linea di principio, rende la politica più comunicativa. I governanti sono costretti a confrontarsi più spesso con gli elettori e a motivare bene le loro scelte per convincere la maggioranza della società anche in merito a singole scelte politiche. Le decisioni su temi molto dibattuti possono essere demandate o «riferite» (da qui il termine «referendum») alla popolazione, affinché ne possano decidere tutti. Le forze di opposizione possono proporre all'attenzione pubblica soluzioni alternative e hanno l'opportunità di guadagnare consensi in merito a problemi specifici, al di là della giornata delle elezioni.

Con l'iniziativa popolare i cittadini hanno la possibilità di farsi sentire dai governanti in merito ai loro problemi ed interessi. In una dizione più neutrale, di propria iniziativa un numero sufficiente di cittadini può porre una domanda al resto della società civile e ha il diritto non solo di essere sentito e di avviare un dibattito nel Parlamento e nell'opinione pubblica, ma di ottenere una risposta tramite una votazione referendaria. Il referendum invece equivale al diritto di un gruppo di difendersi contro una decisione del Parlamento oppure di essere coinvolto, nella trattativa che precede una delibera parlamentare. Quindi, attraverso l'iniziativa, un gruppo di cittadini può levare la sua voce in forma costruttiva. Il referendum invece conferisce ad un gruppo, emarginato all'interno dell'iter parlamentare, la possibilità di chiedere la riconsiderazione del processo decisionale e la sospensione dell'entrata in vigore di una norma ritenuta priva del consenso popolare.

La democrazia «deliberativa»: complemento della democrazia diretta

«L'aggettivo deliberativo, riferito alla democrazia, racchiude in sé il doppio significato di discutere e decidere. Nell'arena deliberativa i cittadini sono chiamati non solo a dibattere tra loro o con i politici, ma a giocare un ruolo significativo nel processo decisionale. È centrale a questo proposito l'idea di arrivare alle decisioni coinvolgendo tutte le parti in causa o i loro rappresentanti. Il metodo utilizzato è il dibattito, inserito in un contesto strutturato di collaborazione, basato su un'informazione adeguata e una pluralità di opinioni, con precisi limiti di tempo entro i quali pervenire a decisioni. Idealmente le arene deliberative contribuiscono a far sentire i cittadini informati e partecipi, non isolati, ignorati e impotenti. Aiutano politici e amministratori a governare meglio e a colmare il divario che troppo spesso li separa dalla società civile.

La democrazia deliberativa vanta un certo numero di prerogative: Luigi Bobbio ne evidenzia tre, particolarmente importanti. Innanzitutto essa è potenzialmente, pur se non necessariamente, in grado di generare decisioni migliori, poiché nel dibattito si procede ad una ridefinizione dei problemi e si propongono nuove mediazioni e soluzioni.

In secondo luogo le decisioni acquistano maggiore legittimità se derivate dal processo di deliberazione, in quanto non prodotte separatamente da un piccolo gruppo ma da una pluralità di persone; di queste alcune possono anche non condividere la decisione finale, ma tutte riconoscono la legittimità della procedura attuata.

Terzo, ma non di minore importanza per i nostri obiettivi, la deliberazione promuove virtù civiche insegnando alle persone ad ascoltare, ad essere più tolleranti e spesso a costruire rapporti di fiducia reciproca».

Da Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, p. 73-74

Gli strumenti di democrazia diretta non vanno confusi con forme di *instant democracy* e con i metodi delle inchieste e dei sondaggi permanenti. I dibattiti politici e la comunicazione politica fra i cittadini, sia pubblica che privata, hanno bisogno di tempo. I cittadini in questo caso non occupano solo il posto di spettatori sulle tribune dei dibattiti televisivi, ma si ergono a veri protagonisti, che possono pilotare le trasformazioni, accelerando, frenando o correggendo la direzione.

Oggetto della democrazia diretta sono quesiti concreti e non la scelta di persone. La democrazia diretta parte dall'assunto che, se i responsabili politici ed il mondo del giornalismo svolgono bene il loro ruolo, problemi anche complessi possono oggi essere compresi da tutti. Essa funge da specchio: riflette deficit e lacune, ritardi e insoddisfazioni presenti fra tutti i cittadini e non solo nel mondo dei partiti e della classe politica.

Ma lo specchio non è responsabile dell'immagine che presenta. Nessuna forza politica oggi può attendersi che la popolazione con i referendum decida sempre in armonia col suo progetto politico generale. Si afferma che i referendum spaccherebbero il paese attraverso decisioni che conoscono solo il Sì ed il No. In realtà il Parlamento non agisce diversamente con la differenza che, nel caso della democrazia diretta, tutta la popolazione è coinvolta nel ragionamento. Tutti i rappresentanti della politica e della società, sia della maggioranza che della minoranza, sono chiamati ad esprimersi e a discutere pubblicamente su come risolvere il problema.

La democrazia diretta offre a tutti l'opportunità di intervenire e di ascoltare, di convincere e di imparare. Quindi la democrazia diretta non esclude, piuttosto coinvolge e diffonde conoscenze a vantaggio di tutta la società. La votazione referendaria riflette infine l'avvenuta formazione delle opinioni: come in Parlamento, ci saranno sconfitti e vincitori, tuttavia ogni elettore potrà sentire di aver partecipato ad una determinata decisione attraverso un processo democratico. Inoltre è difficile immaginare che un cittadino si trovi sempre dalla parte degli sconfitti.

Forme di partecipazione alla politica che vadano oltre la sola elezione dei rappresentanti politici, non sono solo strumenti per integrare la democrazia, ma rappresentano anche un diritto politico fondamentale previsto da convenzioni internazionali e costituzioni. Per esempio recita l'articolo 21, 1° comma, della *Dichiarazione Generale dei Diritti Umani* del 10 dicembre 1948:

«Ognuno ha il diritto di partecipare alla gestione degli affari pubblici del suo stato direttamente o tramite rappresentanti liberamente eletti».

L'articolo 25 dei *Patti Internazionali sui Diritti Civili e Politici* del 19 dicembre 1966 riporta un testo quasi identico:

«Ogni cittadino ha il diritto e la possibilità... a) di partecipare alla gestione delle questioni pubbliche sia direttamente o tramite rappresentanti liberamente eletti».

Va poi considerato che le società industrializzate democratiche soffrono di grandi squilibri: ci vogliono risorse economiche non di poco conto sia per farsi sentire che per fare valere le proprie idee in ambito politico. Mezzi finanziari, tempo e potere mediatico sono i fattori decisivi nella vita politica odierna ma, nei sistemi capitalistici, l'accesso a questi mezzi non è distribuito equamente. Una società democratica dovrebbe arginare eccessivi squilibri economici e sociali per evitare che la formazione delle opinioni e le decisioni politiche siano riservate a chi è privilegiato e può già avvalersi liberamente di ampi spazi nei media. La democrazia diretta crea un certo contrappeso perché conferisce anche alla società civile, ai singoli cittadini, riuniti attorno ad un interesse sociale comune, la possibilità di contare e di avere voce in capitolo.

La democrazia diretta, creando più partecipazione e maggiore chiarezza, determina anche un maggior grado di soddisfazione dei cittadini. I ricercatori dell'università di Zurigo¹¹, in una ricerca comparata sulla democrazia diretta presente in vari paesi e in tutti i cantoni svizzeri, hanno registrato questo effetto della democrazia diretta in termini empirici. I cantoni con diritti referendari più forti, dotati di soglie meno ostacolanti e con più attività referendaria, sono meno indebitati, denunciano meno evasione fiscale, una minor pressione fiscale e un maggior grado di efficienza dell'amministrazione pubblica. Il controllo esercitato attraverso i diritti popolari costringe i responsabili politici ad un dialogo più intenso con la popolazione. Il cittadino si sente più tranquillo e libero se è consapevole delle possibilità di incidere in politica attraverso iniziative e referendum. Il politico si sente più responsabilizzato perché sa che i cittadini possono intervenire in ogni momento.

L'esperienza svizzera insegna che i benefici della democrazia diretta si esplicano solo quando gli strumenti entrano a far parte della cultura politica quotidiana, diventando prassi regolare di partecipazione dei cittadini alla politica. Andreas Gross, uno dei più attivi studiosi e promotori della democrazia diretta in Europa, sintetizza come segue i benefici principali, prodotti dalla democrazia diretta, da un punto di vista della qualità della democrazia¹²:

¹¹ Kirchgässner, Feld, Savioz, *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Franz Vahlen Verlag, San Gallo 1999; Silvano Möckli, *Direkte Demokratie: Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*, Berna 1994; Bruno S. Frey e Alois Stutzer, *Economia e felicità: come l'economia e le istituzioni influenzano il nostro benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano 2006.

¹² Vedi Andreas Gross, «Direkte Demokratie» in Theo Schiller e Volker Mittendorf (a cura di), *Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002, e la sua ultima pubblicazione: Andreas Gross, *Die unvollendete Demokratie*, Editions Le Doubs, St. Ursanne 2007.

- La democrazia diretta dà alle minoranze il diritto di essere ascoltate riducendo il rischio che gruppi minoritari trascurati o discriminati ricorrano a metodi estremi di protesta o perfino alla violenza (si ricordano nel 2006 le manifestazioni violente nei sobborghi delle città francesi, dove non esiste alcuna forma di democrazia diretta).
- La democrazia diretta funge da sensore per problemi sociali irrisolti, per conflitti taciuti o negati e promuove l'integrazione sociale di minoranze politiche e sociali.
- Il rispetto dei diritti umani e delle libertà politiche è un presupposto fondamentale per ogni democrazia. Il diritto alla partecipazione politica e la possibilità di avvalersi concretamente degli strumenti referendari rafforza gli atteggiamenti democratici e quindi anche i diritti umani e i diritti dei cittadini saranno più rispettati. Persone abituate a procedure democratiche e con esperienze dirette di partecipazione politica sono difficilmente attratti da tentazioni autoritarie.
- La democrazia diretta conferisce ai cittadini un controllo più efficace sui governi e sui parlamenti, che siano essi nazionali, regionali o comunali. Gli strumenti referendari consentono di intervenire, sia riguardo alle regole e ai processi politici, che su un'ampia gamma di materie e questioni politiche.
- La democrazia diretta è un fattore dinamico che previene la formazione di oligarchie, controbilancia lo strapotere dei partiti e il crescente atteggiamento di chiusura delle istituzioni politiche all'interno dei palazzi.
- La democrazia diretta rende la politica più comunicativa e le decisioni più trasparenti e aumenta il ruolo del dibattito pubblico. L'iniziativa popolare, una proposta di legge fatta da parte di un gruppo di cittadini a tutti gli altri cittadini, parte dall'idea del dialogo libero e pubblico fra cittadini includendo anche i politici ed il Parlamento.
- Una democrazia diretta ben sviluppata non si ferma ad un mero «diritto di resistenza» previsto per casi di emergenza e neanche al puro intervento abrogativo, come previsto attualmente in Italia, ma dà al cittadino gli strumenti necessari per una partecipazione costruttiva ed innovativa alla gestione della politica.
- L'efficacia non va scambiata con la velocità: un processo ampio di formazione dell'opinione è la protezione migliore contro gli errori politici. Maggiore è la legittimità delle decisioni prese, più efficace potrà essere la loro applicazione.

Questi effetti positivi della democrazia diretta non si producono automaticamente, ma dipendono da numerosi fattori. La democrazia diretta, aprendo possibilità efficaci di controllo e di coinvolgimento diretto dei cittadini, è uno strumento di rafforzamento della legittimazione dell'intero sistema politico e di prevenzione dell'ulteriore scollamento tra i governanti e i governati. I cittadini si impegneranno se presi sul serio, se la loro voce conta, se il loro voto è deliberativo e quindi anche decisivo. Questo si garantisce con l'adozione

Gross è uno dei principali promotori ed esperti della democrazia a livello svizzero e in generale.

dello strumentario completo della democrazia diretta, quale complemento «naturale» dell'elezione delle istituzioni rappresentative, e con l'applicazione di regole disegnate a promuovere, e non a scoraggiare, la partecipazione. Di questo si parlerà nel capitolo successivo.

3. COME FUNZIONA LA DEMOCRAZIA DIRETTA?

Quali sono gli strumenti e le regole del gioco per una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica? Il procedimento democratico diretto poggia fundamentalmente su due pilastri.

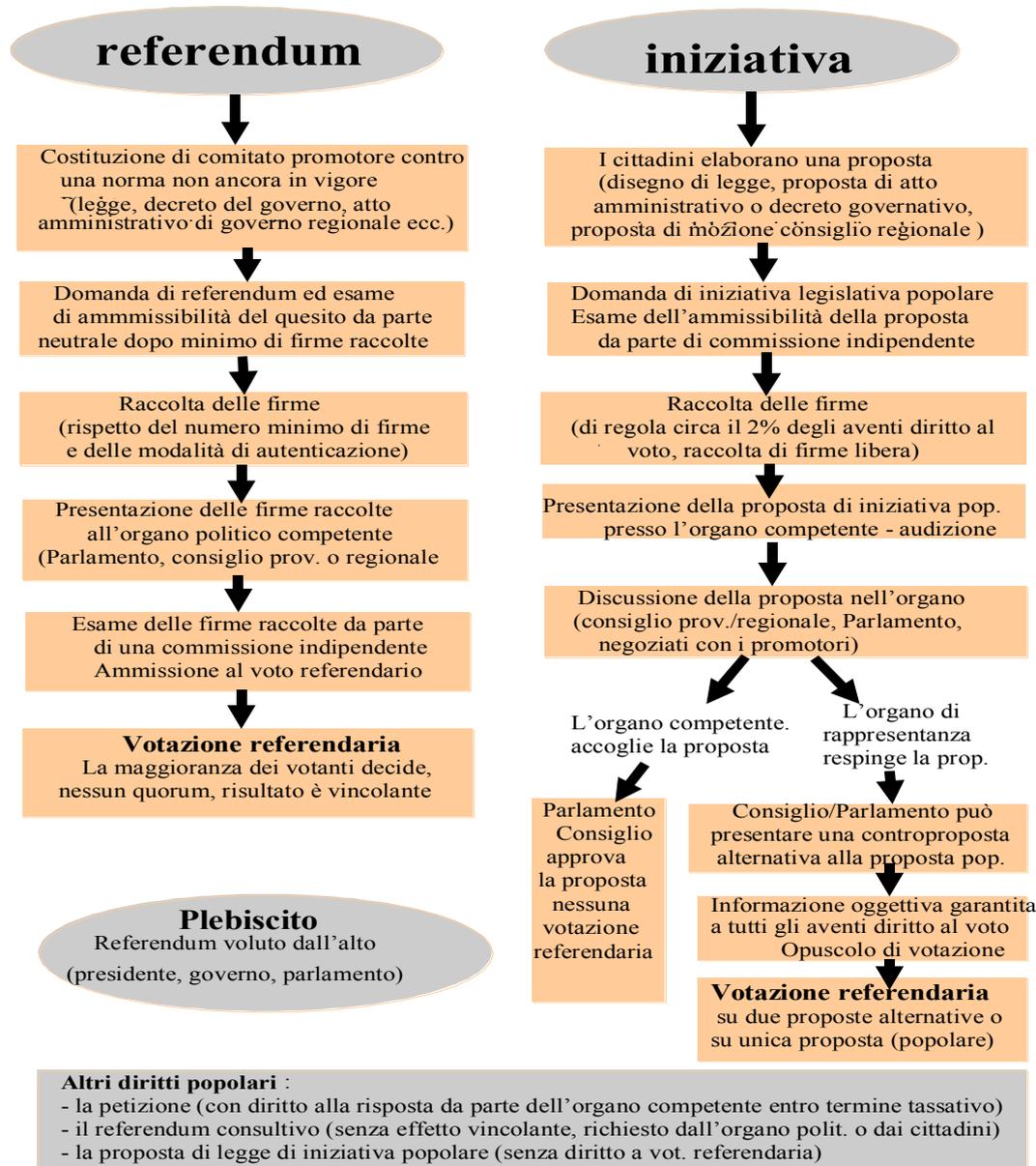
Il primo riguarda il diritto dei cittadini al controllo sull'operato dei propri rappresentanti politici, controllo che si aggiungerebbe a quello già svolto dall'opposizione in Parlamento.

Il secondo invece, è dato dalla possibilità dei cittadini di esprimere la loro creatività politica presentando disegni di legge da sottoporre al voto dell'assemblea legislativa prima e, successivamente, ad un voto referendario nel quale è coinvolto tutto l'elettorato. Questi due pilastri si chiamano rispettivamente *referendum* e *iniziativa*. Oltre a questi due strumenti si possono annoverare altri diritti popolari, tra cui il plebiscito.

<p>«Il potere richiede controllo» Il referendum</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il referendum confermativo facoltativo. - Il referendum confermativo obbligatorio. 	<p>«La votazione voluta dall'alto» Il plebiscito Votazione referendaria indetta dalle istituzioni.</p>
<p>«L'impotenza richiede possibilità di azione» L'iniziativa popolare</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'iniziativa con controproposta del Parlamento. - L'iniziativa senza controproposta del Parlamento. 	<p>Diritti integrativi Altri diritti popolari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il referendum consultivo (votazione referendaria senza effetto vincolante). - La proposta di legge d'iniziativa popolare senza diritto a votazione referendaria. - La petizione (con diritto di risposta).

**IL REFERENDUM:
IL POTERE RICHIEDE CONTROLLO**

Una democrazia diretta moderna e completa poggia su due pilastri principali, a livello internazionale denominati "iniziativa" e "referendum", affiancati da eventuali altri diritti popolari. L'iter di questi due istituti democratici si articola lungo i seguenti passaggi:



Il referendum (inteso non come l'atto della votazione ma come particolare strumento della democrazia diretta) consente di accertare se le decisioni dei rappresentanti politici si fondano sul consenso della popolazione. La rappresentanza politica, scelta dai cittadini tramite le elezioni (Parlamento nazionale, Consigli regionali, provinciali e comunali), prende decisioni che non necessariamente sono in sintonia con la volontà della maggioranza degli elettori. Prima che tali norme, frutto di decisioni discutibili, entrino in vigore dovrebbe essere data la possibilità ai governati di muovere delle obiezioni.

Dopo la deliberazione del Parlamento o di un Consiglio, perciò, i cittadini hanno a disposizione un breve periodo di tempo nel quale, tramite la raccolta di un dato numero di firme, possono richiedere un referendum sulla decisione presa. Raccolto il numero minimo prescritto di firme, entro un periodo predeterminato la decisione adottata dall'organo rappresentativo deve passare alla votazione generale: si tratta di una specie di preventivo «test di consenso popolare».

Questo tipo di strumento di controllo a livello internazionale viene definito referendum confermativo facoltativo¹³. Quando una legge o una delibera viene respinta dalla popolazione tramite il voto referendario la palla passa di nuovo all'assemblea legislativa che deve trovare una soluzione che trovi maggior consenso nell'elettorato. In questo modo si realizza un controllo rapido e preventivo dell'operato della rappresentanza politica. Questa forma di referendum non sostituisce l'opzione del referendum abrogativo, ma lo rende meno urgente. La Costituzione italiana nell'art. 138, comma 2, prevede tale tipologia di referendum (meglio conosciuto con il nome di referendum *confermativo* o *costituzionale*) nel caso di una revisione della Costituzione, approvata con una maggioranza inferiore ai 2/3 del Parlamento, e può essere richiesto da un quinto dei membri di una delle Camere, da cinquecentomila elettori o da cinque Consigli regionali.

Referendum confermativi obbligatori sono i referendum popolari che non devono essere richiesti dai cittadini, ma sono indetti automaticamente a norma di legge in talune circostanze. In genere i referendum obbligatori sono previsti dagli ordinamenti giuridici in caso di revisioni totali o parziali della Costituzione, quando si impone il principio che le riforme della carta costituzionale, cioè delle norme giuridiche fondamentali di una comunità, devono essere avallate dalla cittadinanza.

Tutti gli Stati federati degli USA tranne uno hanno attivato questo diritto. In Europa 16 Stati hanno fissato forme di referendum confermativo obbligatorio nel caso in cui il territorio dello stato venga suddiviso diversamente a livello amministrativo oppure quando delle

¹³ P.V. Uleri, con tutta una serie di buone ragioni, per il referendum confermativo propone il termine «iniziativa di controllo» (a fianco dell' «iniziativa propositiva»), dato che in questo caso sono sempre i cittadini a prendere l'iniziativa (cfr. Pier Vincenzo Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2003). In questo testo preferiamo comunque il termine usato a livello internazionale.

competenze vengono conferite a un'organizzazione sovraordinata, come per esempio all'Unione Europea. In Italia quest'ultimo tipo di referendum non esiste, mentre sono previste forme di referendum confermativi obbligatori nel caso di modifiche dei confini regionali, provinciali e comunali.

L'INIZIATIVA: IL SENSO DI IMPOTENZA DEI CITTADINI RICHIEDE SPAZI DI AZIONE

Il secondo pilastro basilare dell'esercizio diretto della sovranità popolare sta nell'iniziativa popolare legislativa (chiamata anche semplicemente iniziativa popolare). Nelle democrazie solamente rappresentative gli elettori delegano il loro potere decisionale a dei rappresentanti. Se i politici eletti non si occupano dei problemi pressanti, non adottano soluzioni soddisfacenti oppure perseguono interessi diversi da quelli pubblici, i cittadini devono poter intervenire in qualche modo. E il modo in effetti ci sarebbe: se l'operato della rappresentanza politica lascia molti insoddisfatti, sarà possibile intervenire sulla situazione grazie all'iniziativa popolare, ossia presentando un disegno di legge o una proposta di delibera elaborata da iniziative civiche.

Quando un numero minimo di cittadini sostiene una tale proposta, il Parlamento oppure un Consiglio deve occuparsene e nel caso non venga approvata in quella sede, la proposta dei cittadini passa alla votazione popolare. Parlando di iniziativa si parla anche di «legislazione popolare»; grazie all'iniziativa popolare, il potere - nel senso di facoltà di azione - non è detenuto soltanto dalla rappresentanza politica, ma anche dai cittadini. I cittadini quindi, attraverso l'iniziativa popolare, consultano se stessi, coinvolgendo in varie forme i delegati delle assemblee legislative elette.

L'iniziativa popolare è il vero e proprio nocciolo della democrazia diretta: se il referendum facoltativo riguarda una legge deliberata dal Parlamento o dal Consiglio provinciale, che viene sottoposta ad un test di consenso preventivo, l'iniziativa popolare è un atto generato interamente dalla cittadinanza, che si fa legislatrice per focalizzare l'attenzione della rappresentanza politica su un tema pubblico rimasto trascurato. Anche quando le iniziative popolari falliscono alle urne, esse mantengono comunque la loro utilità perché pongono un tema all'ordine del giorno dell'agenda politica e provocano un ampio dibattito pubblico, che è poi l'*humus* della democrazia. Il voto referendario è dunque solo l'atto finale di un complesso processo che coinvolge cittadini e rappresentanza politica.

Referendum e iniziativa, le due forme di base della partecipazione democratica diretta vanno mantenute ben distinte. Esse possono trovare applicazione a tutti i livelli degli enti

territoriali di uno Stato e possono essere completate attraverso altri strumenti giuridici. L'iniziativa e il referendum sono comunque le colonne portanti della democrazia diretta. In Italia il referendum abrogativo nei testi specializzati viene considerato una forma particolare di iniziativa popolare, volta non a introdurre una nuova legge, ma ad abolire una norma già in vigore modificando, su iniziativa dei cittadini, la situazione normativa. Nel contesto giuridico italiano invece il referendum si traduce come *referendum confermativo (facoltativo)* e l'iniziativa come *iniziativa legislativa popolare* o meglio *referendum propositivo*¹⁴. A livello internazionale invece si è ormai affermata la dizione «iniziativa e referendum», tant'è vero che anche i relativi istituti scientifici preferiscono definirsi «*Initiative and Referendum Institute*»¹⁵.

Riassumendo, i due strumenti hanno scopi diversi: il controllo da parte dei cittadini sui detentori del potere il primo, offrire ai cittadini possibilità di azione politica deliberativa il secondo.

Chi può avviare un referendum? Un criterio decisivo per la distinzione dei diversi strumenti di democrazia diretta sta in questa domanda e per principio si possono distinguere tre possibilità. Un voto referendario può:

- Essere indetto dal Governo o dal Parlamento (***plebiscito*** o in altri casi ***referendum consultivo***).
- Essere ottenuto da un gruppo di cittadini con un numero minimo di firme (***referendum confermativo facoltativo e iniziativa popolare***).
- Essere prescritto dalla legge (***referendum confermativo obbligatorio***).

Senza voler sminuire il valore di consultazioni referendarie promosse da parlamenti e - nel caso italiano - da Regioni e Comuni di carattere sia deliberativo sia solo consultivo, occorre puntualizzare che la qualità di una democrazia diretta dipende dal nucleo di diritti liberamente a disposizione dei cittadini.

IL PLEBISCITO: IL REFERENDUM VOLUTO DALL'ALTO

Vengono definite con il termine «plebiscito» le votazioni referendarie indette dai governanti: dal Governo, dal Presidente della Repubblica o dalla maggioranza del Parlamento. In senso stretto non rispondono a un atto di democrazia diretta voluto dalla cittadinanza, ma alle

14 Di nuovo Uleri (*op. cit.*, 2003) per questo strumento ha coniato un termine specifico per il contesto italiano, cioè «iniziativa propositiva», ai fini di distinguerla dalla già menzionata «iniziativa di controllo». In questo testo preferiamo attenerci alla dizione in uso nella letteratura internazionale, cioè «iniziativa popolare» aggiungendo per motivi di chiarezza il relativo termine ricorrente nella legislazione italiana che è «referendum propositivo».

15 <http://www.iri-europe.org>: Istituto di ricerca sulla democrazia diretta in Europa, Marburg/Amsterdam; <http://www.iandrinstitute.org>: il suo pendant americano presso l'Università della California meridionale.

esigenze dei governanti. Un plebiscito può essere motivato da un blocco contingente nel sistema politico: se il governo non riesce a decidere una questione importante o si trova in contrasto con il Parlamento si può ricorrere alla votazione popolare. Con un tale referendum i governi non si procurano solo una legittimazione riferita al quesito oggetto della votazione, ma anche una generale conferma della fiducia da parte dell'elettorato, che viene interpretata talvolta come assegno in bianco per continuare lungo la strada già imboccata.

Il plebiscito, come «referendum voluto dall'alto», va ben distinto dagli strumenti referendari veri e propri, voluti e richiesti dalla cittadinanza e anche da quelli obbligatori previsti da una legge già in vigore. Nella storia sono stati perlopiù dittatori di vario genere ad aver impiegato questo strumento (Napoleone, Hitler, Ceausescu, Pinochet ecc.) al fine di procurarsi una pseudo-legittimazione popolare. Questi plebisciti non furono soltanto manifestazioni di propaganda statale per mettere in scena un forzato consenso popolare, ma furono in larga parte votazioni totalmente manipolate, assolutamente non assimilabili a una procedura democratica corretta.

Negli ultimi tempi anche in alcune democrazie sono stati indetti plebisciti con la finalità di rafforzare la posizione dei presidenti in carica nei confronti del Parlamento. Uno di questi fu il referendum sulla 5ª Repubblica in Francia, che non ebbe come scopo primario il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni politiche, quanto piuttosto la solenne conferma dei poteri eccezionali del Presidente dello Stato nel sistema politico francese. Alcuni Stati membri dell'UE, nell'ambito dell'iter di approvazione del trattato costituzionale europeo hanno indetto referendum nazionali per la sua ratificazione. In questo caso non si tratta di plebisciti, ma di referendum confermativi obbligatori (come, ad esempio, in Irlanda), giacché per la ratifica vera e propria serve sempre l'approvazione di una legge oppure una delibera parlamentare.

Un plebiscito, in generale, mira comunque di regola a concludere un dibattito e non a stimolarlo; punta al consenso nei confronti del potere precostituito, e non a mettere in questione decisioni dei governanti su problemi specifici.

ALTRI DIRITTI POPOLARI

Oltre ai due strumenti principali - l'iniziativa popolare legislativa (disegno di legge redatto dagli stessi cittadini, cioè un'atto di «legislazione popolare») e il referendum (voto come controllo preventivo e come condizione per l'entrata in vigore di una legge) - esistono altri strumenti di democrazia diretta che svolgono una funzione integrativa pur non disponendo di alcuna vincolante per il potere politico e pur non portando a un atto deliberativo della cittadinanza.

Essi sono:

1. Il referendum consultivo: è un sondaggio consultivo giuridicamente non vincolante, che può essere promosso sia dai cittadini che dagli organi eletti per rendere evidenti gli orientamenti dell'opinione pubblica su temi specifici. L'esito del voto mostra in modo rappresentativo e democratico un quadro dell'opinione dominante nella popolazione e riveste quindi una certa importanza politica. In Svizzera e in Germania questo tipo di referendum non è presente dato che non esiste il concetto di strumento referendario senza effetto vincolante.

2. La proposta di legge di iniziativa popolare (senza referendum) è la possibilità di portare al voto in un Consiglio regionale o provinciale (con un dato numero di firme) o nel Parlamento (con 50 mila firme) un disegno di legge redatto da cittadini, senza obbligo di approvazione per questi organi e senza previsione di referendum qualunque sia l'esito della trattazione da parte delle assemblee legislative (a differenza dell'iniziativa legislativa popolare vera e propria).

3. La petizione consiste in una formale interrogazione richiesta da cittadini ad un organo politico, senza previsione di referendum, ma con l'obbligo di risposta da parte dell'organo entro un determinato lasso di tempo.

4. Il procedimento di «recall» (diritto di revoca da una carica politica): in senso stretto questo procedimento non fa parte degli strumenti di democrazia diretta, ma è comunque un altro strumento di garanzia nelle mani dei cittadini. In alcuni Stati federati degli USA, come per esempio la California¹⁶, in alcuni cantoni svizzeri e di recente anche in Romania (2007) e in Venezuela (2005), viene data agli elettori la possibilità, previa raccolta di un numero minimo di firme di cittadini, di rimuovere dal suo incarico un politico eletto (presidente, governatore, ministro) tramite decisione popolare. In seguito a pesanti errori e alla conseguente perdita di fiducia, il popolo può costringere un uomo politico al ritiro anche durante la legislatura. In California, per attivare il diritto al *recall*, almeno il 25% dei partecipanti alle ultime elezioni devono firmare la petizione di richiesta. In Svizzera non è previsto questo diritto a livello federale, ma in sette cantoni esiste tale procedimento di revoca contro il Governo cantonale. Negli Stati Uniti il diritto di revoca è previsto in undici Stati federati di cui si parlerà nel capitolo 9.

In generale, però i diritti referendari si riferiscono sempre a decisioni su argomenti specifici e non alla rimozione di persone che ricoprono cariche elettive.

¹⁶ Sulla storia e la realtà attuale di questo diritto negli USA e in California vedi il cap. 9 in questo testo ed il sito <http://www.iandrinstute.org/California.htm>

UNA PANORAMICA GENERALE SULLA DEMOCRAZIA DIRETTA IN EUROPA

Negli ultimi anni i referendum stanno registrando su scala mondiale un'importanza sempre crescente. Gli standard democratici in molti paesi dell'Europa orientale, dell'America Latina e dell'Asia vanno progressivamente migliorando e anche le possibilità di usufruire di strumenti di democrazia partecipativa si stanno lentamente espandendo.

Circa la metà degli Stati esistenti sul pianeta prevedono referendum a livello nazionale, anche se spesso questo diritto riguarda le sole modifiche della Costituzione sottoposte al voto della cittadinanza solo dopo che il Parlamento ha legiferato. In altri casi i referendum possono essere indetti solo dall'alto (e più correttamente vanno quindi chiamati plebisciti). Fino alla fine del 2001 hanno avuto luogo a livello mondiale 1.239 referendum nazionali di cui circa due terzi dal 1970. Nelle democrazie europee aumenta di anno in anno l'utilizzo degli strumenti referendari da parte dei cittadini; prima tra tutte risulta la Svizzera dove, tra il 1945 e il 2000, si sono svolti oltre 300 votazioni referendarie federali. Seguono il Liechtenstein (67), l'Italia (55), l'Irlanda (22), la Lituania (17), la Danimarca (16) e la Francia (13). Solo quattro dei 44 paesi membri del Consiglio d'Europa non hanno ancora vissuto un referendum nazionale (Germania, Islanda, Lussemburgo, Repubblica Ceca)¹⁷.

L'*Initiative and Referendum Institute Europe*¹⁸ ha effettuato una ricerca comparata sulla qualità della normativa che regola la democrazia diretta in tutti i paesi dell'UE, nei paesi EFTA (Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda) ed in Turchia, in qualità di paese candidato all'adesione all'UE. Il risultato è una valutazione comparata di 31 stati europei che parte dai seguenti tre interrogativi di fondo¹⁹:

1. Gli istituti e le procedure referendarie (sia l'iniziativa popolare che il referendum confermativo facoltativo) sono presenti a livello nazionale?
2. Possono questi due strumenti fondamentali, il referendum e l'iniziativa popolare, essere richiesti dagli stessi cittadini?
3. Esistono anche forme di referendum obbligatorio in materie internazionali, per esempio riguardo al trasferimento di competenze nazionali ad organizzazioni internazionali?

Solo in due casi (Liechtenstein e Svizzera) tutte e tre le condizioni sono pienamente rispettate. Seguono tre paesi (Italia, Slovenia e Lettonia) in cui i cittadini, senza interferenza del Governo e del Parlamento, possono attivare votazioni referendarie nazionali e quattro

¹⁷ Per le procedure referendarie previste nelle costituzioni di 32 stati europei vedi The Initiative and Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond - edition 2007* IRI, Marburg 2006, p. 232.

¹⁸ <http://www.iri-europe.org>.

¹⁹ IRI Europe, *Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002*, Amsterdam/Berlino giugno 2002.

stati in cui sono previsti referendum obbligatori su determinate questioni (Islanda, Danimarca, Lituania, Slovacchia). L'Olanda dal 2002 dispone di un diritto al referendum piuttosto debole, ma comunque utilizzabile in riferimento a questioni comunitarie (si ricordi la bocciatura del trattato costituzionale dell'UE nel 2005). In tutti gli altri paesi coinvolti nell'analisi i parlamenti o i governi nazionali dispongono di competenze per pervenire a referendum. In base a questi e ad altri criteri, i 31 paesi analizzati sono stati inseriti in sei «categorie di qualità»:

Categoria	Qualità A	Qualità B
1	-	Svizzera, Liechtenstein (-)
2	Italia (-), Slovenia, Lettonia	Irlanda, Danimarca, Lituania (-), Slovacchia, Olanda (*)
3	Francia (*), Spagna, Austria (*)	Svezia (*), Norvegia(*), Ungheria(-)
4	Gran Bretagna (+), Finlandia, Estonia, Belgio	Islanda, Lussemburgo, Germania (+), Grecia (*), Cechia (+)
5	Romania (-), Portogallo	Bulgaria, Malta (*)
6	Cipro	Turchia

Per affinare il raffronto, le 6 categorie sono state suddivise in classe A e classe B: tale distinzione evidenzia che anche nel gruppo al vertice esiste ancora un fabbisogno di miglioramento degli strumenti, oppure che nella categoria 4 dei «timorosi» alcuni Stati già dispongono di esperienze assenti invece in altri paesi. Un ulteriore elemento di valutazione è dato dal dibattito in atto nei Paesi contrassegnati con * sulla riforma della democrazia. Infine si possono anche azzardare ipotesi sul trend in cui la democrazia diretta si trova nel rispettivo Paese, cioè se esiste un percorso verso l'ampliamento dei diritti (+), oppure se si assiste ad un'involuzione restrittiva (-)²⁰. Le sei categorie elencate nella tabella, accorpando in un gruppo le rispettive qualità A e B, formano una graduatoria che dall' "avanguardia" si cala al fanalino di coda.

²⁰ Un prospetto sulla realtà della democrazia diretta in tutto il mondo è fornito dal The Initiative and Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, ed. 2007*, IRI Marburg 2006, pp. 265-307 (capitolo *Global overview of direct democracy in selected regions of the world*). Il sito <http://www.sudd.ch> elenca tutte le iniziative popolari nazionali svoltesi finora in tutti i paesi del mondo.

Categoria 4: l'avanguardia

In questi paesi i cittadini dispongono di un'ampia gamma di diritti referendari a tutti i livelli (nazionale, regionale o cantonale, comunale). Fra questi spiccano l'iniziativa popolare, il referendum facoltativo ed il referendum obbligatorio per le modifiche costituzionali e i trattati internazionali.

Categoria 4: i democratici

In questi paesi i cittadini possono avvalersi di strumenti referendari senza il consenso di altri organi dello Stato (Parlamento, Governo, Presidente), ma non dispongono della gamma completa di questi diritti. Esistono anche norme su votazioni referendarie obbligatorie (ad esempio quando si tratta di modifiche costituzionali).

Categoria 4: i cauti

La popolazione di questi paesi ha una certa esperienza pratica con iniziative popolari e referendum nazionali. Queste procedure, però, in parte sono disciplinate secondo la variante plebiscitaria. Ciò significa che non sono riservati solo ai cittadini, intitolati a richiederli con un numero minimo di firme, ma vengono indette «dall'alto», o dal Parlamento o dal Governo.

Categoria 4: i timorosi

L'élite politica dei paesi di questa categoria sembra temere il pieno coinvolgimento dei cittadini in politica, sia perché riluttanti a dividere il potere, sia perché danno una lettura negativa delle relative esperienze storiche. Tuttavia anche in questi paesi c'è una base minima di diritti referendari, soprattutto a livello regionale.

Categoria 5: i disperati

Questi paesi, quasi privi di ogni democrazia diretta istituzionalizzata e senza esperienze pratiche, faticano moltissimo ad immaginarsi un'integrazione della democrazia rappresentativa con i diritti referendari. Le condizioni politiche attuali offrono poche prospettive per un'imminente adozione di elementi di democrazia diretta e il dibattito pubblico è solo iniziato.

Categoria 6: i fanalini di coda

In questi paesi non c'è la minima prospettiva di introdurre forme di democrazia diretta e così pure le strutture e le condizioni della democrazia rappresentativa lasciano a desiderare.

4.

LE REGOLE DECIDONO LA QUALITÀ DEGLI STRUMENTI REFERENDARI

In un sistema politico dotato di avanzate regole di democrazia diretta sono la Costituzione e la legge ordinaria a definire in quali casi i cittadini devono essere consultati e quando spetta loro decidere se avvalersi o meno di uno strumento referendario. Di regola i diritti e gli strumenti referendari sono previsti dalla Costituzione. La loro qualità e praticabilità per contro, dipende direttamente da regole di applicazione che nella maggior parte degli stati sono definite con legge ordinaria.

Nel momento in cui si adottano strumenti referendari vanno presi in considerazione una serie di fattori importanti:

- Quorum di sottoscrizione: quante firme di elettori sono richieste per poter richiedere un'iniziativa o un referendum?
- Quali materie sono escluse da ogni strumento referendario? La Costituzione o la legge impongono delle restrizioni sulle materie «referendabili», cioè ammissibili a referendum?
- Tempi di raccolta: quanto tempo è richiesto per ogni singola fase dell'iter referendario (raccolta delle firme, esame di ammissibilità, risposta del Parlamento o del Governo, dibattito nel Parlamento su un'eventuale controproposta da portare al referendum, campagna referendaria fino allo svolgimento della votazione)?
- Modalità di raccolta delle firme: possono essere liberamente raccolte da ogni cittadino, da un ristretto giro di persone dotato della facoltà di autenticazione o addirittura solo in determinati uffici pubblici in presenza di un ufficiale pubblico?
- In che maniera gli strumenti referendari sono inquadrati nel sistema politico generale? Quali ruoli sono riservati al Governo e al Parlamento (o al Consiglio regionale)? Può il Parlamento (o il Consiglio regionale) accogliere una proposta di iniziativa popolare da esso modificata? Può portare a votazione una sua controproposta?
- Maggioranze richieste e quorum di partecipazione: c'è, oltre alla regola della maggioranza assoluta dei voti espressi, la necessità di un numero minimo prestabilito di voti a favore (quorum di assenso) o di una percentuale minima di partecipazione di elettori (quorum di partecipazione)?
- Informazione per i cittadini e dibattiti pubblici: come è disciplinata l'informazione sui referendum negli organi di informazione? Valgono le stesse regole della *par condicio* come nelle elezioni? Esiste un obbligo di informazione diretta dei cittadini da parte delle istituzioni?

- Quali effetti giuridici ha una votazione popolare che risponde a un'iniziativa popolare o approva un quesito referendario? Per quanto tempo il Parlamento ed il Governo sono vincolati al rispetto del verdetto popolare?
- Il finanziamento delle campagne referendarie è libero? Quali regole valgono per il rimborso delle spese sostenute dai promotori di un'iniziativa o di un referendum e quali norme per la trasparenza dei fondi destinati alle parti contendenti?
- L'agenda delle votazioni referendarie: quali sono i periodi in cui non si possono svolgere votazioni referendarie? Le «giornate di votazione» sono prestabilite ogni anno o vengono indette *ad hoc*?

Naturalmente un dato sistema di democrazia diretta è sempre aperto a miglioramenti e le sue regole - come è anche il caso in Svizzera, culla e laboratorio dei diritti referendari - possono essere adattate a nuove esigenze. Anche le procedure di adattamento ed eventuali riforme delle regole stesse vanno stabilite accuratamente: le regole possono essere modificate dal Parlamento (o dai Consigli regionali, provinciali o comunali) oppure è sempre richiesto il consenso dei cittadini in forma di un referendum confermativo obbligatorio?

REGOLE DI APPLICAZIONE PER UNA DEMOCRAZIA DIRETTA DI QUALITÀ

Come abbiamo visto, la qualità della democrazia diretta è determinata dalle norme che regolano lo svolgimento del processo referendario e da come questo si inserisce nell'iter di formazione delle leggi. Queste regole sono la cartina di tornasole per valutare l'effettiva praticabilità degli strumenti di democrazia diretta previsti dall'ordinamento vigente. Per ottenere una democrazia diretta ben sviluppata bisogna porre attenzione ai seguenti aspetti:

Soglie dei quorum di sottoscrizione e di partecipazione ragionevolmente accessibili

Il numero di firme richieste per ottenere il referendum o l'iniziativa popolare deve essere calcolato in modo proporzionato al numero degli elettori di un territorio. In generale, le firme necessarie ad indire una votazione referendaria dovrebbero corrispondere ai voti occorrenti per essere eletti in un organo legislativo (Parlamento o Consiglio regionale/provinciale). Guardando alle diverse esperienze nel mondo, il valore indicativo si situa attorno al 2% degli aventi diritto al voto.

Nei paesi federali dotati di strumenti di democrazia diretta, come la Svizzera e la Germania, ci sono differenze notevoli nella disciplina della democrazia diretta. In Svizzera, ad esempio, il numero delle firme richieste per poter lanciare un'iniziativa popolare varia dallo 0,9% degli

aventi diritto al voto nel cantone di Argovia, fino al 5,7% del cantone di Neuchâtel. Il Ticino col 5% si trova al penultimo posto. Per le iniziative federali la Svizzera richiede un numero di firme equivalente al 2% degli elettori registrati. In altri Stati europei il numero di firme richiesto supera di gran lunga questa soglia. In Baviera il 10% dell'elettorato deve esprimere il suo consenso a sostegno di un'iniziativa popolare per poter poi passare alla votazione referendaria. Nel Baden-Württemberg la soglia delle firme è del 15%, mentre nel Saarland è fissata perfino al 20%. Non può stupire il fatto che in Germania fino a oggi si sono svolti non più di una decina di votazioni a livello di stati federati.

Anche negli USA le regole per i tempi di raccolta delle firme variano considerevolmente da Stato a Stato: da un massimo del 15% dell'elettorato dello stato del Wyoming, a un minimo del 2% del Nord Dakota. In questo contesto, le attuali 500mila firme previste in Italia per un referendum abrogativo, equivalenti a circa l'1,5% degli aventi diritto al voto, possono essere ritenute una soglia piuttosto contenuta.

Un catalogo di esclusione delle materie «referendabili» che sia il più breve possibile

Al concetto di sovranità del cittadino corrisponde il principio della massima libertà nella scelta dei quesiti oggetto di un'iniziativa o di un referendum. In generale gli elettori dovrebbero poter decidere di ogni questione politica ammessa al dibattito e giudizio dei politici eletti. In Italia il catalogo delle materie escluse da ogni possibilità di referendum è eccessivamente lungo, poiché include le leggi tributarie e tutta la politica estera. Pur ammettendo che leggi di una certa complessità ed importanza per il funzionamento dello Stato, quali la legge finanziaria annuale, non possano essere sottoposte a referendum, singole materie di politica finanziaria non dovrebbero essere escluse. Al contrario - come dimostrato dall'esperienza di altri Paesi - la loro «referendabilità» ha determinato costi più ragionevoli della politica rappresentativa e una riduzione dell'indebitamento pubblico.

Una forma di sottoscrizione appropriata

Per la raccolta delle firme necessarie per indire un referendum deve valere il principio della responsabilità dei cittadini e della fiducia delle istituzioni nell'onestà dei cittadini: la raccolta quindi dovrebbe avvenire liberamente. Alla fine va comunque previsto l'esame amministrativo per l'autenticazione delle firme e le verifiche del caso. Il principio dell'autenticazione di ogni singola firma da parte di un'ufficiale pubblico o di una persona delegata da un'ufficiale pubblico o di un mandatario politico, oggi in vigore in Italia, non è compatibile con un concetto di cittadino maturo e responsabile.

Il coinvolgimento e il diritto di controproposta del Parlamento nell'iter dell'iniziativa popolare

Le forme dirette e indirette della democrazia non possono che essere collegate. Il Parlamento e i Consigli interessati devono avere il diritto di formulare una controproposta ad un'iniziativa popolare, in modo che i cittadini possano poi scegliere fra tre possibili opzioni: lo status quo, la proposta popolare o quella della rappresentanza politica. In questo modo i promotori e le istanze rappresentative hanno la possibilità di una mediazione.

Tempi di raccolta adeguati

Durante un processo referendario deve essere garantito un abbondante lasso di tempo per diffondere l'informazione e avviare il dibattito pubblico. Riguardo ad un'iniziativa popolare, non sono solo i promotori a necessitare di tempo sufficiente per informare i concittadini sulla propria proposta; anche i rappresentanti politici devono ascoltare le associazioni e le forze sociali coinvolte per poter dare un giudizio ponderato sul progetto di iniziativa presentato. Per i suddetti motivi si considera che sei mesi siano il tempo minimo da prevedere e che i tempi possano variare a seconda dello strumento referendario utilizzato. In Svizzera i tempi di raccolta delle firme per un'iniziativa popolare spaziano dai 12 ai 18 mesi a seconda del Cantone. Il periodo di raccolta in generale è più lungo per le iniziative rispetto al periodo concesso per i referendum confermativi facoltativi. I promotori di un'iniziativa federale hanno 18 mesi a disposizione per raccogliere le 100mila firme richieste. Per contro i comitati impegnati per un referendum confermativo devono trovare i 50mila firmatari necessari per la loro richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione di una legge federale. A livello cantonale i tempi di raccolta delle firme variano considerevolmente²¹. Nella Provincia di Bolzano attualmente il referendum propositivo può essere ammesso al voto se le necessarie 13mila firme sono raccolte entro tre mesi. Nelle Regioni ordinarie il tempo di raccolta delle firme per un referendum abrogativo spazia da 60 (Umbria) a 180 giorni (Piemonte, Lombardia, Veneto ecc.).

Più restrittivi i provvedimenti di altri stati. Nella Baviera 1 milione di cittadini deve firmare presso gli uffici pubblici una proposta di legge di iniziativa popolare in appena 14 giorni. In Austria la cosiddetta petizione popolare va inoltrata al Parlamento da almeno 100mila firmatari in non più di sette giorni. In Venezuela nell'iniziativa di «rimozione» (*recall*) del presidente Chavez nel 2004, il 20% dell'intero elettorato dovette firmare la relativa richiesta entro quattro giorni. In queste condizioni estreme gli strumenti referendari non vengono quasi mai attivati da parte dei cittadini. Il lavoro di informazione e di riflessione, l'organizzazione di incontri pubblici e campagne politiche richiedono tanto tempo. Tutti gli sforzi volti a trovare accordi e compromessi sia fra i promotori di un'iniziativa che fra i

²¹ Per i numeri di firme e i tempi di raccolta richiesti per l'iniziativa legislativa e il referendum confermativo nei Cantoni svizzeri, vedi l'appendice.

cittadini e le istituzioni, richiedono tempi appropriati. Viceversa, se il tempo non è garantito, le procedure tendono a favorire gli interessi preconstituiti: le *lobbies* non sono interessate al confronto ma tendono piuttosto ad imporre i loro interessi anche condizionando le forze politiche.

Giornate di votazione referendaria prestabilite annualmente

In Svizzera i referendum sono programmati in modo tale da coprire al massimo tre domeniche al fine di evitare sovrapposizioni con le elezioni. Si considera tuttavia che l'esclusione di ogni attività referendaria per un lungo periodo prima e dopo elezioni politiche non sia compatibile con la dignità di questo diritto democratico fondamentale. In provincia di Bolzano questo periodo è fissato con niente di meno che dodici mesi prima e sei mesi dopo le elezioni del Consiglio regionale o provinciale.

Informazione obiettiva per tutti gli aventi diritto al voto

Bisogna dare la massima attenzione all'informazione e alla discussione pubblica. Tutti gli elettori devono essere informati attraverso un opuscolo informativo predisposto da un apposito ufficio contenente una chiara illustrazione delle diverse opzioni disponibili al voto. I nuovi mezzi di comunicazione elettronica permettono ulteriori possibilità di informazione diretta ed obiettiva a servizio di ogni cittadino elettore.

Trasparenza nei finanziamenti della campagna referendaria

Il finanziamento della campagna per un'iniziativa o un referendum deve essere trasparente; deve essere chiaro cioè chi gestisce i fondi disponibili e con quali risorse economiche conduce una campagna referendaria. Come avviene per i partiti al termine delle elezioni, anche i comitati promotori devono ricevere un rimborso spese stabilito per ogni sottoscrizione dei cittadini. Se l'organo politico pubblicizza le proprie controproposte al quesito referendario lanciato dai cittadini, i promotori dell'iniziativa devono poter usufruire di un finanziamento della medesima entità per la propria campagna.

Consulenza giuridica anche per i cittadini ed esame di ammissibilità anticipato

Come i rappresentanti politici, anche i promotori di iniziative popolari devono poter usufruire di consulenze giuridiche gratuite per preparare i loro disegni di legge. In Italia sono sorti molti problemi per la cattiva regolamentazione da parte della Corte costituzionale dell'ammissibilità dei quesiti referendari. La Consulta ha bocciato ripetutamente dei quesiti dopo che i loro promotori avevano già raccolto il numero necessario di firme. Il cittadino che intende avvalersi di un diritto democratico dovrebbe poter ottenere questo esame prima della partenza della raccolta, oppure dopo aver dimostrato che esiste un diffuso interesse.

Clausola di protezione del risultato di una votazione referendaria

La decisione a cui si è arrivati con i mezzi di democrazia diretta non può essere ribaltata con deliberazioni parlamentari o di altro tipo. Il Parlamento ha il diritto di portare al referendum una proposta alternativa a quella presentata dai promotori, ma è tenuto a rispettare e a salvaguardare per un determinato tempo il risultato di una votazione referendaria.

Nessun quorum di partecipazione

Solo chi vota dovrebbe decidere. Il quorum di partecipazione nella storia dei diritti referendari ha sempre finito per provocare campagne di non partecipazione al voto al fine di invalidare il referendum stesso da parte dei suoi oppositori.

Queste regole ci forniscono degli standard per valutare l'efficienza delle normative sui diritti referendari. Possono servire come modelli di riferimento per riformare le regole di democrazia diretta esistenti e per istituire una disciplina migliore e più completa²².

IL QUORUM PARTECIPATIVO: INUTILE E DANNOSO

Una scarsa partecipazione al voto non è mai positiva, né per un referendum, né in generale per la democrazia. Una bassa percentuale di votanti spesso è sintomo che il significato e la portata degli quesiti in gioco non sono stati compresi: i cittadini non si sentono sufficientemente interessati dalla materia in votazione o si sono disaffezionati allo strumento stesso e finiscono col seguire gli appelli al boicottaggio del voto. In Italia, in base alla Costituzione e alla legge applicativa dei referendum n. 352/1970, è previsto, in caso di referendum abrogativo, un quorum partecipativo del 50% degli aventi diritto al voto, mentre non è previsto nessun quorum per il referendum confermativo facoltativo nel caso di modifiche della Costituzione secondo l'art. 138 della stessa. Il quorum storicamente è stato giustificato con la necessità di assicurare alle decisioni referendarie, eventi di notevole importanza nella vita democratica del paese, una particolare legittimazione. Come l'approvazione di ogni legge richiede la maggioranza dei membri eletti del Parlamento (e presenti all'atto di votazione), la votazione referendaria dovrebbe coinvolgere la maggioranza degli aventi diritto al voto. Per le elezioni però non vale nessuna regola di quorum partecipativo: l'astensione dal voto elettorale non è rilevante ai fini della validità dell'elezione. Con il quorum la diserzione delle urne

²² Vedi a proposito anche Dahl, *Sulla democrazia*, op.cit., p. 41. I criteri del processo democratico secondo Dahl sono: la partecipazione effettiva, la parità di voto, il diritto all'informazione, il controllo dell'ordine del giorno, l'universalità del suffragio.

referendarie in effetti equivale ad un'astensione. Ma può il boicottaggio della votazione equivalere all'atteggiamento democraticamente ineccepibile di astensione?

L'astensione è certamente una delle opzioni di cui dispongono gli elettori per manifestare la propria volontà, nel caso in cui non sappiano o non vogliano esprimere una scelta o siano in disaccordo con tutte le proposte tra le quali sono chiamati a scegliere. Normalmente però in questi casi gli elettori si esprimono annullando la scheda o votando scheda bianca e non disertando le urne. L'Italia invece recentemente ha fornito esempi molto eclatanti di diserzione dal voto referendario. Al referendum del 3 giugno 1990 sulla caccia e sull'uso dei pesticidi in agricoltura, una questione che riguardava tutti i consumatori, la partecipazione, dopo una violenta campagna di boicottaggio, raggiunse solo il 43,4%, mentre il 92-93% dei votanti approvarono invece il quesito.

Il 18 aprile del 1999 si tenne un referendum nazionale sulla riforma del sistema elettorale, promossa perlopiù dai partiti politici: il 49,6% dell'elettorato vi partecipò e anche qui il 97% di questi approvò la riforma. Un fatto interessante: nel Sud dell'Italia la mafia chiamò attivamente al boicottaggio e la partecipazione a Napoli fu di gran lunga inferiore alla media nazionale (40%). La mafia, aveva deciso che i suoi candidati sarebbero stati eletti più facilmente preservando il sistema elettorale in vigore e chiamò all'astensione contribuendo al fallimento del referendum.

L'ultimo esempio è il referendum del 12 e 13 giugno 2005 nel quale quattro proposte per una liberalizzazione della restrittiva legge sulla procreazione assistita vennero sottoposte a referendum. Con l'appoggio del Papa Benedetto XVI la Chiesa italiana chiamò attivamente al boicottaggio. La partecipazione per pochi decimi di percentuale fu inferiore al quorum richiesto e il referendum fallì. Questa scarsa partecipazione non fu motivata dal disinteresse o dall'incapacità di esprimere una scelta; al contrario, il quesito aveva suscitato l'interesse di una larga parte della popolazione. In questo caso e in tanti altri il quorum di partecipazione fu utilizzato per unire i numeri dei contrari al quesito con quelli di coloro che avevano scelto di non votare per altri motivi. In questo senso il quorum appare un meccanismo a danno dell'istituto del referendum stesso e del confronto aperto e democratico su una questione di generale interesse.

Gli argomenti contro il quorum di partecipazione si possono riassumere nel seguente «decalogo»:

1. A causa del quorum, chiunque non si reca a votare conta automaticamente come un «NO», mentre in realtà sono tantissimi i motivi personali che possono impedire la partecipazione ad un referendum: la mancanza di conoscenza dell'argomento, l'indecisione, il disinteresse e mille altre ragioni private. Nel caso delle elezioni tutti questi motivi sono ragioni di astensione dal voto o della non partecipazione, ma

non equivalgono ad un voto contrario. Nelle elezioni le schede bianche o nulle e i non votanti non incidono sulla validità della consultazione: contano solo i voti validi per i partiti e i candidati. Anche la non partecipazione al voto referendario quindi andrebbe considerata per quello che è: un'astensione dal voto senza influenza sul risultato del referendum.

2. Attraverso il boicottaggio del referendum la partecipazione al voto scende facilmente sotto il 50% degli aventi diritto al voto richiesto per la validità del risultato della consultazione. Gli oppositori, sfruttando il meccanismo del quorum, cercano di invalidare la consultazione invitando gli elettori a disertare le urne, contando su coloro che non andrebbero comunque a votare. Perciò gli oppositori non devono più convincere i cittadini con argomenti e proposte alternative, ma si fermano ad appelli al boicottaggio. Solo in assenza di quorum contano veramente gli argomenti, perché sia i promotori che gli oppositori sono tenuti a convincere la maggioranza dei cittadini.

3. I cittadini attivi politicamente si impegnano ad informarsi e a farsi un'opinione per poi recarsi a votare. I non interessati e i fautori del boicottaggio non vanno alle urne. In caso di referendum invalidato a causa del mancato raggiungimento del quorum, i primi vengono di fatto puniti per il loro impegno civico, mentre i secondi, boicottatori e disinteressati, vengono premiati per una scelta che di fatto danneggia il confronto democratico.

4. In un certo senso a causa del quorum di partecipazione anche il diritto al voto segreto viene indebolito: chi nonostante un boicottaggio si reca ugualmente alle urne da parte degli oppositori viene automaticamente considerato un avversario politico.

5. In Italia non è previsto quorum nel caso di referendum molto importanti quale il referendum confermativo facoltativo relativo alle leggi costituzionali (art. 138, 2° comma) e nel caso delle leggi sulla forma di governo (leggi elettorali e di democrazia diretta) a livello regionale.

6. Per il voto elettorale a nessun livello governativo è previsto un quorum minimo di partecipazione: solo chi vota può decidere. Non esiste il «numero legale» nelle elezioni politiche.

7. Il timore che una piccola minoranza molto attiva possa imporre i suoi interessi ad una maggioranza passiva non è motivato. Le ricerche sul comportamento degli elettori evidenziano che nelle votazioni contese il tasso di partecipazione è alto e la maggioranza dei cittadini esprime chiaramente il suo rifiuto alla proposta

di una minoranza. I partiti e le forze sociali, che pretendono di rappresentare la maggioranza della società, sono comunque sempre liberi di mobilitare i loro sostenitori a votare contro un quesito referendario, che si presume rifletta solo l'interesse di una minoranza.

8. In Svizzera, negli Stati Uniti, in Baviera ed in altri paesi non esiste il quorum di partecipazione. Nonostante la partecipazione alle votazioni referendarie in Svizzera oscilli «solo» attorno al 40%, nessuna forza politica rivendica seriamente un quorum di partecipazione, sapendo che così si aprirebbe un varco a manovre tattiche e a strumentalizzazioni politiche.

9. La democrazia diretta deve promuovere e non scoraggiare la partecipazione dei cittadini. Uno degli obiettivi principali della democrazia diretta è la promozione della partecipazione dei cittadini, ribadita dall'attuale art. 118, comma 4 della Costituzione, soprattutto in ambiti dove si riscontra un crescente scollamento fra le istituzioni e gli elettori. Un alto livello di partecipazione non viene raggiunto imponendo l'obbligo legale di raggiungere una quota predeterminata e non è certo perché esiste il quorum che si convincono a votare cittadini non interessati. Avviene invece il contrario: i cittadini interessati e motivati, dopo una serie di esperienze con referendum falliti per mancato raggiungimento del quorum, si sentono frustrati e perdono la fiducia in questo strumento. In questo senso paradossalmente essi sono scoraggiati proprio dal quorum di partecipazione perché si devono confrontare con una fetta di concittadini che boicottano la votazione. È quindi un circolo vizioso. Benché originariamente il quorum fosse inteso come uno stimolo alla partecipazione, è innegabile che oggi determini il rifiuto del dibattito e dell'impegno. I gruppi più penalizzati da questo meccanismo sono proprio le minoranze sociali che non riescono a sollecitare ampie fasce di popolazione.

10. Il quorum scaturisce dalla sfiducia nei cittadini. Siccome la partecipazione diretta è sempre stata vista solo come uno strumento di difesa dei cittadini dalle istituzioni, all'epoca della Costituente anche le attività politiche al di fuori dei partiti non venivano considerate un correttivo prezioso del lavoro istituzionale e un momento di partecipazione civica, ma erano guardate con sospetto. La legittimità di un tale atto di difesa contro le istituzioni - la Costituente - andava pertanto comprovata da una maggioranza degli elettori. Oggi gli strumenti referendari sono strumenti di partecipazione attiva e non più di sola «difesa in casi estremi». Le procedure di democrazia diretta devono essere disegnate di modo tale da incoraggiare la comunicazione a tutti i livelli e, in quest'ottica, un quorum di partecipazione, con le relative campagne di boicottaggio, tende ad essere di ostacolo per una buona comunicazione. È più facile rifiutare ogni dibattito, istigando i cittadini a non votare,

piuttosto che affrontare di petto un dibattito pubblico e una votazione senza quorum.

Il quorum di partecipazione del 50% non è una norma fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, tant'è vero che è previsto solo da uno dei due tipi di referendum nazionali oggi istituzionalizzati. A livello regionale è evidente la tendenza verso la sua riduzione, anche attraverso agganci ad indicatori alternativi, quale quello della partecipazione alle elezioni politiche regionali precedenti. Rifacendosi agli esempi funzionanti in vari altri paesi, in Italia è ora di questionare il quorum di partecipazione sia a livello regionale che a livello nazionale.

Abolire il quorum

«È ormai chiaro il trucco con il quale il referendum abrogativo viene vanificato. Partendo dal dato di fatto che la partecipazione dei cittadini alle elezioni si aggira purtroppo oggi attorno al 70%, basta organizzare il 20,1% nel senso del non voto per far mancare il quorum della metà più uno degli aventi diritto. Il referendum - ben usato - è però uno strumento importante per stabilire se quanto decide il Parlamento corrisponde o no alla volontà dei cittadini. Per questo va abrogato il quorum oggi previsto dall'articolo 75 della Costituzione. Qualcuno ha proposto invece di sostituire il quorum fisso con uno mobile, legato alla metà della partecipazione alle ultime elezioni politiche. Meglio che niente, ma questa soluzione lascerebbe sempre aperta la possibilità al partito del non voto di prevalere. Del resto, già oggi nessun quorum è richiesto per il referendum sulle leggi costituzionali.

Il referendum può avere un positivo impatto sul sistema, rafforzando tanto la partecipazione dei cittadini quanto la responsabilità dei partiti. L'abrogazione di ogni quorum è la sola scelta che costringe alla partecipazione tutti gli interessati all'esito, pena la vittoria della posizione alternativa. Analoghe norme vanno previste per i referendum di regioni ed enti locali, per evitare discipline troppo restrittive quanto alla soglia e alle modalità di accesso».

Da Cesare Salvi e Massimo Villoni, Il costo della democrazia, Mondadori, Milano 2007, p. 176-177

LA «DEMOCRAZIA DIRETTA ELETTRONICA»

La democrazia diretta elettronica (DDE) è una forma di democrazia diretta in cui tecnologie di comunicazione elettronica sono usate per snellire e facilitare procedure e votazioni referendarie. Un sistema completo di DDE dovrebbe consentire a tutti i cittadini interessati non solo di ricevere tutte le comunicazioni ufficiali relative agli strumenti, ai diritti o alle votazioni referendarie via internet, ma anche di poter esercitare il proprio voto in forma elettronica, analogamente alle elezioni elettroniche e alla votazione per corrispondenza già ampiamente diffusa in vari paesi.

La DDE richiede da parte dell'amministrazione pubblica la capacità di registrare i voti in forma elettronica e da parte dell'avente diritto al voto di avere la necessaria attrezzatura tecnica (collegamento ad internet). Attualmente i problemi maggiori sono collegati all'aspetto della segretezza del voto e del diritto alla privacy. Oltre alla possibilità di votare e di eleggere via e-mail, al cittadino andrebbe consentito di effettuare per e-mail la propria firma a sostegno di un'iniziativa o di un referendum, nonché di ricevere tutte le informazioni ufficiali (opuscolo di votazione ecc.) tramite posta elettronica. In alcuni paesi, quali ad esempio la solita Svizzera, forme di elezione e votazione per via elettronica si trovano in fase di sperimentazione a livello comunale²³. Questo Paese sta progettando di impiegare la votazione elettronica come forma integrativa delle procedure tradizionali (voto alle urne, voto per corrispondenza). I primi progetti pilota si sono svolti con successo nei cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo.

Nell'agosto 2000 il Governo federale svizzero ha commissionato il primo studio di fattibilità del voto elettronico. Nel gennaio 2002 è stato approvato il primo rapporto del Governo che continua a monitorare i progetti pilota²⁴. Il Cantone Ginevra ha già assistito a una serie di test. Gli elettori del comune di Arières furono i primi in Svizzera a votare in forma elettronica alle elezioni comunali del 19 gennaio 2003.

Una seconda elezione elettronica si svolse nel comune di Cologny il 30 novembre 2003. I responsabili delle votazioni avevano sviluppato una procedura per identificare l'elettore mantenendo il segreto del voto e garantendo la sicurezza dei dati. Il 15 gennaio 2014 è entrata in vigore una nuova legge sui diritti politici. In base al 3° rapporto del Consiglio federale sul voto elettronico del giugno 2013 e dopo aver valutato la fase di sperimentazione 2006-2012 vengono definite le condizioni per l'ampliamento dell'impiego del voto via Internet privilegiando gli aspetti della sicurezza della votazione.

²³ The Initiative and Referendum Institute Europe, Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, ed. 2005, Amsterdam/Marburg, 2007, pp. 129-132.

²⁴ Vedi <http://www.admin.ch/e-gov>; nonché Cancelleria federale (9.5.2011), *Democrazia elettronica e partecipazione elettronica - Rapporto al Parlamento federale*, su: www.bk.admin.ch/themen/06367/index.html?lang=it

In occasione della votazione referendaria federale del 18 maggio 2014 undici Cantoni hanno effettuato altri progetti pilota con il voto elettronico. Tutte le prove si sono svolte senza problemi. La procedura si muove il più possibile sulla falsa riga del voto per corrispondenza, già molto familiare ai cittadini svizzeri. Le persone aventi diritto al voto ricevono a casa una scheda, tipo gratta e vinci, che contiene una password. In base alla password e a qualche informazione aggiuntiva sulla propria persona, l'elettore può accedere al sistema di votazione elettronica.²⁵

La democrazia diretta elettronica si inserisce negli sforzi generali dei governi per favorire l'interazione fra cittadini e amministrazione e talvolta anche la partecipazione deliberativa dei cittadini. Internet ha aperto un campo apparentemente interminabile di applicazioni pratiche per sostenere questo processo. Anche in Italia a tutti i livelli governativi si utilizzano le nuove tecnologie dell'informazione (ICT) sia per informare sia per intensificare il dialogo con i cittadini, configurando una futura «cittadinanza digitale». Data la caratteristica prossimità fra istituzioni locali e cittadini, questi sforzi sono più promettenti e produttivi a livello di Comuni e Regioni. All'«*e-government*», teso a snellire e accelerare i processi amministrativi, si è presto affiancato il concetto più ampio della «*e-democracy*», che dá centralità alla partecipazione attiva del cittadino, che focalizza sull'iniziativa dal basso e che offre a tutti possibilità di inserirsi nei processi decisionali, invece di essere solo «ben amministrati o governati». Nel contempo, seguendo gli sviluppi in tutta l'Unione Europea e nelle democrazie moderne, si riflette e si sperimenta sui modi e sistemi formali di maggior coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali.

Uno dei maggior problemi incontrati in questo contesto è il «divario digitale» (*digital divide*) che allude alle grandi differenze nelle opportunità di accesso dei cittadini all'ICT e quindi alle loro possibilità di inclusione nei benefici dell'«*e-democracy*», causate da restrizioni materiali, formative, psicologiche. Mentre il mondo dell'informazione è profondamente mutato dalla rivoluzione tecnologica, ampie fasce della popolazione non sono ancora in grado di servirsi pienamente dell'ICT, e parti significative delle istituzioni pubbliche si trovano in ritardo sulle sfide poste dalle nuove potenzialità tecniche per aumentare l'efficienza amministrativa. Nei processi referendari si possono ipotizzare tutta una serie di funzioni utili dell'ICT già da anni in servizio nelle realtà con sistemi di democrazia diretta più evoluti. Tuttavia restano ancora aperti non solo aspetti tecnici, ma anche questioni giuridiche legate allo svolgimento delle votazioni, che non permettono di estendere un modello praticabile nella gestione di organizzazioni alla macrodimensione della società o dell'elettorato intero. Le dimensioni dell'«*e-democracy*» viste da parte del Ministero italiano per l'Innovazione e le Tecnologie sono le seguenti²⁶:

²⁵ Vedi anche The Initiative&Referendum Institute Europe (IRI), Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, Edition 2007, Marburg 2006, pp. 129-132.

²⁶ Ministero per l'Informazione e le Tecnologie, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, Roma 2004, p. 15.

- La dimensione dell'inclusione sociale, preconditione essenziale che si traduce nel contrastare il «divario digitale» con riferimento all'accesso alle infrastrutture, ai servizi, agli strumenti culturali adeguati.
- La dimensione dell'accesso all'informazione, con particolare riferimento a quella prodotta dai soggetti pubblici. Il richiamo è alla trasparenza dei processi decisionali politici e quindi alla possibilità di esprimere un consenso informato e di esercitare un controllo democratico sull'operato delle istituzioni.
- La dimensione dell'accesso alla sfera pubblica, quindi l'effettiva possibilità di produrre informazione e partecipare alla formazione delle opinioni, di dialogare con i cittadini e con le istituzioni in un confronto aperto.
- La dimensione elettorale, quindi l'elettorato passivo e attivo, i processi elettronici di selezione della classe politica e di formazione dei governi e/o delle assemblee rappresentative, con particolare al processo di voto, alla base del modello di democrazia rappresentativa. Sono in quest'ambito possibili innovazioni riguardanti le modalità di selezione delle candidature e di formazione delle liste elettorali, le modalità tecniche della votazione (voto elettronico).
- La dimensione dell'iniziativa diretta da parte dei cittadini, laddove sono previsti istituti giuridici specifici (ad esempio referendum, proposte di iniziativa popolare, ecc.) e forme spontanee rappresentate da petizioni, appelli, costituzione di gruppi informali e associazioni.
- La dimensione del coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme associative in specifici processi decisionali (ad esempio tavoli locali di concertazione delle politiche di sviluppo locale, Agenda 21, patti territoriali, urbanistica partecipata, bilancio partecipativo, piano dei tempi, piano del traffico, piano dei rifiuti ecc.).

La partecipazione dei cittadini alla vita democratica può quindi essere favorita intervenendo su più versanti, a partire dalle precondizioni della partecipazione (accesso all'informazione, inclusione sociale, elettorato passivo ed attivo), passando attraverso varie forme di consultazione dei cittadini nel corso dei processi di decisione, fino al coinvolgimento nella deliberazione stessa attraverso votazioni referendarie. La rivoluzione dell'ICT non fa che migliorare le condizioni generali per l'applicazione dei diritti referendari e per riempire di vita ed efficacia la partecipazione della cittadinanza alla politica. A monte dell'incentivazione dell'impiego dell'ICT e dell'*e-democracy* è necessaria comunque una riforma degli strumenti e diritti referendari stessi.

5. GLI EFFETTI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

È difficile trovare valutazioni generali, empiricamente fondate, sugli effetti e le prestazioni della democrazia diretta. Il contesto socio-economico, il retroterra storico e culturale, il livello di sviluppo dei diritti referendari e la situazione politica e giuridica delle singole realtà nazionali sono troppo diverse per poter trarre conclusioni univoche per tutti i sistemi applicati.

Tuttavia, pur non potendo dare un giudizio generale e trasferibile ad ogni realtà, ci sono alcuni effetti che si osservano regolarmente e che vengono rilevati nelle indagini empiriche effettuate da vari istituti di ricerca anche a livello internazionale. Riepiloghiamo i più importanti.

NESSUNA MODIFICA FONDAMENTALE DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

La democrazia diretta non è una leva con cui scardinare un sistema politico nei suoi elementi costitutivi. In una democrazia liberale i cittadini sono liberi di migliorare alcuni elementi strutturali del sistema politico al fine di estendere e qualificare i diritti democratici. La partecipazione alla politica è un diritto fondamentale in una società democratica e può anche servire per cambiare le regole della politica. I diritti referendari, voluti da grandi maggioranze della popolazione, sortiscono in realtà un effetto di stabilizzazione della democrazia: le grandi rotture politiche non sono state scatenate da referendum.

Nella Svizzera della seconda metà del Novecento le speranze della sinistra in una riforma profonda dell'assetto dei poteri nello stato e nell'emancipazione delle classi più deboli non si sono affermate. In un primo momento gli ambiti conservatori temevano che l'ampliamento della democrazia diretta potesse ripercuotersi sui diritti di proprietà privata e le classi più possidenti percepivano i nuovi poteri della popolazione come una minaccia: in realtà questi timori si rivelarono infondati.

LA DEMOCRAZIA DIRETTA CREA PIÙ LEGGITTIMITÀ

Per «leggittimità» si intende il grado di riconoscimento politico di una decisione o di un organo: più cittadini sono stati coinvolti in una decisione più legittimo ne è considerato l'esito. In questo senso la forma di legittimazione più forte è senza dubbio una votazione

referendaria che include tutta la popolazione o, nel caso di elezioni, l'elezione diretta del Capo dello Stato o del Governo.

Se certi gruppi, che si oppongono con strumenti referendari a delibere degli organi rappresentativi oppure contro progetti voluti dall'esecutivo, sono battuti da una votazione referendaria, verrebbero privati non della validità dei loro argomenti, ma della legittimità della loro opposizione, perché nella democrazia prevale l'interesse della maggioranza. Per contro i politici, sconfessati da un voto referendario contrario a singoli progetti, non perdono la fiducia generale dei loro elettori e la legittimità del loro mandato, conferito attraverso elezioni generali, ma semplicemente la legittimità rispetto ad una precisa scelta non condivisa dalla popolazione.

IL FEDERALISMO È UNA CONDIZIONE FAVOREVOLE PER FAR FUNZIONARE LA DEMOCRAZIA DIRETTA

Sistemi federali e autonomie regionali offrono un contesto favorevole per lo sviluppo dei diritti referendari: più ampie sono le competenze attribuite alle Regioni, Province e Comuni, più ampia è la gamma dei settori politici nei quali è possibile attivare i diritti referendari. Questi diritti sono una specie di «palestra della democrazia». Nelle politiche locali i cittadini si sentono maggiormente coinvolti nelle votazioni referendarie perché i quesiti li toccano da vicino. In due parole: più vicina al cittadino si trova la responsabilità politica, più facile è riscontrare l'interesse per gli strumenti referendari. Inoltre, un buon regolamento dei diritti referendari, che includa anche la possibilità di votare su eventuali modifiche degli statuti regionali, previene un peggioramento della posizione della Regione stessa nei confronti del centro. È poco probabile infatti che i cittadini, di loro spontanea volontà, siano disposti a cedere delle competenze regionali allo Stato centrale. In questo senso la democrazia diretta rafforza anche il federalismo: i cittadini tenderanno a mantenere più possibile il potere a livello dei governi locali, dove più ampia è la loro possibilità di partecipazione.

NÉ DI MATRICE PROGRESSISTA, NÉ DI MATRICE CONSERVATRICE

Una delle prime domande poste dai politici nella discussione sulla democrazia diretta è questa: in che modo questo strumento serve alla mia politica? Sia le forze conservatrici o liberali, che la sinistra e le forze progressiste auspicano che la popolazione, interpellata direttamente, si esprima a loro favore. In passato fu soprattutto la sinistra a chiedersi se la democrazia diretta poteva favorire od ostacolare il progresso sociale. La sinistra si vide confrontata con il dilemma che la democrazia diretta attribuisce più diritti decisionali alla popolazione, ma che questa non necessariamente ha favorito e favorisce sempre soluzioni in chiave progressista.

In generale, le iniziative popolari non fanno altro che portare problemi urgenti e sentiti da numerose persone all'attenzione di tutti, anche dei politici. Questi strumenti permettono a gruppi di cittadini di articolare pubblicamente i loro interessi e di sollecitare una decisione della maggioranza anche contro le intenzioni del Parlamento e del Governo. Se il processo referendario è accompagnato da un dibattito allargato, l'esito del referendum è sempre aperto. Fra le iniziative popolari occorre fare un importante distinguo: ci sono quelle con un intento conservatore, altre di carattere innovatore. Non si può dire che la democrazia diretta tenda a beneficiare più le posizioni e le forze conservatrici a scapito di quelle progressiste della società, ma semplicemente dà più voce a quei gruppi della popolazione che non hanno voce in capitolo sui canali tradizionali.

LE INIZIATIVE CIVICHE E L'ASSOCIAZIONISMO ACQUISTANO UN RUOLO PIÙ IMPORTANTE

La democrazia diretta rafforza il significato dei gruppi di interesse e delle iniziative civiche, che talvolta si trovano in opposizione ai partiti su singole questioni. In questa maniera anche gruppi e movimenti, che non hanno nessuna responsabilità politica, né si candidano alle elezioni, né lavorano in modo specifico alle tematiche politiche, hanno l'opportunità di levare la loro voce e di incidere su questioni specifiche di loro interesse.

La democrazia diretta in generale, rendendo meno necessaria nell'ambito delle votazioni referendarie una totale identificazione con i partiti votati alle elezioni, rafforza il ruolo dei gruppi, dei movimenti della società civile e dell'associazionismo costringendo i partiti al dialogo e al compromesso. Grazie agli strumenti referendari la maggioranza della popolazione sa che, in caso di necessità, dispone di un freno di emergenza o di una valvola di sicurezza.

PERICOLI E OPPORTUNITÀ PER LE MINORANZE

La democrazia diretta offre grandi opportunità a minoranze sociali e politiche sia di partecipare e articolare interessi sia di porre veti. Teoricamente però gli strumenti referendari possono anche essere utilizzati a loro svantaggio. Inanzitutto occorre distinguere fra due tipi di minoranze: da una parte ci sono le minoranze sociali «permanenti» (per esempio i disabili, i Sinti e i Rom, gli omosessuali, i gruppi etnici e religiosi minoritari, gli immigrati ecc.); dall'altra parte ci sono le minoranze politiche che cambiano. Con l'iniziativa si offre alle minoranze sociali un'ulteriore possibilità di accesso alle decisioni politiche e all'articolazione pubblica dei loro interessi. Da sole tuttavia esse non possono prevalere: l'affermazione dei loro interessi dipende da maggioranze politiche e quindi dalla collaborazione con gruppi più ampi. Col referendum anche le minoranze hanno la possibilità di entrare in alleanze

nuove e perfino di sconfiggere maggioranze parlamentari. La sola esistenza di questo diritto costringe partiti e governi a confrontarsi più seriamente con gli interessi delle minoranze.

Dall'altra parte anche una minoranza sconfitta, non importa se politica o sociale, deve accettare il risultato di una votazione referendaria avendo la consapevolezza che, per determinate riforme, i tempi talvolta sono ancora prematuri. In ogni caso un confronto aperto e corretto con le minoranze promuove la loro integrazione nella società. Naturalmente a questo scopo a esse vanno dati i necessari mezzi di finanziamento per poter esercitare pienamente i diritti referendari.

La democrazia diretta è un sistema teso ad esprimere una posizione maggioritaria presente nella popolazione in un dato momento storico. Perciò a volte le minoranze sociali, nel quadro delle procedure di democrazia diretta, possono anche subire tentativi di emarginazione da parte di gruppi compatti attraverso atteggiamenti ostili e preconcetti fortemente radicati. Tuttavia, ogni dibattito pubblico ha una sua propria dinamica e nelle nostre società, socialmente molto differenziate, nessuno è appartenente a una sola minoranza o resta sempre in minoranza. D'altronde, anche in Parlamento gli interessi delle minoranze spesso vengono sacrificati alle logiche dei partiti di maggioranza. Vi sono comunque dei limiti per i diritti referendari costituiti dai diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali e dai patti sui diritti umani, ratificati anche dalla maggior parte di tutti gli stati, dagli statuti regionali e dai trattati UE.

UN AMPLIAMENTO DELL' ÉLITE POLITICA

Chi appartiene all'élite politica? Il personale politico dei governi, del Parlamento, dell'amministrazione, dei partiti e di grandi organizzazioni a carattere politico. L'élite, o almeno i gruppi dirigenti di queste formazioni, di regola preferiscono la democrazia rappresentativa e si creano i propri canali di comunicazione per far pesare i propri interessi. La democrazia diretta cambia le condizioni spingendole a rapportarsi maggiormente con la popolazione generale. D'altra parte anche le singole iniziative referendarie nascono solo grazie a cittadini attivi, disposti ad impegnarsi e a lottare per una causa. Essi non costituiscono un'élite sociale, ma sono minoranze capaci di portare avanti un discorso e un progetto politico. Sempre in riferimento al quesito posto possono acquistare un peso notevole, soprattutto nel contesto di diritti referendari avanzati. La democrazia diretta non solo sprona il confronto su un argomento all'interno della élite, ma stimola il dibattito fra la classe politica ed i gruppi non presenti a livello parlamentare. Il processo politico quindi si amplia e si arricchisce.

NESSUN SVANTAGGIO PER I PARTITI MINORI

La democrazia diretta è un argine contro i tentativi dei partiti dominanti di farsi un sistema elettorale su misura. Un elemento centrale della democrazia rappresentativa sono le elezioni libere ed il pluralismo partitico. Talvolta è stato espresso il timore che dei partiti forti potessero tentare di cambiare il diritto elettorale a loro favore utilizzando il referendum.

L'argomento non convince perché tali partiti potrebbero farlo comunque grazie alla loro maggioranza parlamentare. I diritti referendari non hanno avuto questo effetto, al contrario, si sono rivelati strumenti utili per controllare i partiti maggiori. In Svizzera i cittadini, con voto referendario, hanno imposto il sistema proporzionale, che avvantaggia le forze politiche più piccole. In Italia, per contro, su iniziativa di partiti piccoli negli anni Novanta è stato abrogato il sistema proporzionale puro per far posto a un sistema prevalentemente maggioritario che favorisce la formazione di alleanze di partiti. In California e parecchi altri Stati federati degli USA i due partiti dominanti non sono stati interessati a cambiare le regole del sistema maggioritario. Va ribadito a questo proposito che una votazione referendaria riflette le posizioni esistenti fra la popolazione e non automaticamente quelle desiderate dai partiti di maggioranza, che comunque, grazie ai numeri, possono imporre le loro scelte in Parlamento.

Talvolta i partiti politici dell'opposizione sono tentati di «provare la via del referendum», cercando di sconfiggere la maggioranza governativa in questioni politiche specifiche. D'altra parte, anche una coalizione di partiti al governo può affrancarsi dalla responsabilità di una decisione non gradita, «delegandola» agli elettori in una forma di manovra quasi plebiscitaria.

In Italia, di regola, nei referendum i partiti si sono apertamente schierati pro o contro oppure hanno lanciato appelli di boicottaggio della votazione. Tutto sommato si può osservare che la democrazia diretta nella legislazione sui sistemi elettorali ha avvantaggiato piuttosto che danneggiato i partiti minori. Non a caso in molti paesi erano e sono spesso anche le forze politiche più piccole ad avvalersi degli strumenti referendari, tant'è vero che il Partito Radicale in Italia nel periodo dal 1974 fino al 2006 ha promosso niente meno che 20 quesiti referendari.

L'EFFICIENZA COMPLESSIVA DEL SISTEMA POLITICO È INCENTIVATA

Come si misura «l'efficienza» in politica? Se prendiamo come metro di misura il tempo richiesto per arrivare ad una delibera politica, la democrazia diretta certamente non snellisce i processi decisionali né riduce i suoi tempi. Ma in una prospettiva di medio e lungo termine però, così come in un'ottica più generale, l'utilizzo della democrazia diretta incentiva la stabilità del sistema politico e quindi anche la sua efficienza. Di solito l'efficienza è definita

come il rapporto fra i costi e le prestazioni fornite da un sistema politico. Spesso i politici obiettano, che gli strumenti referendari potrebbero ostacolare la governabilità.

Essi temono che le votazioni referendarie possano limitare troppo lo spazio decisionale dei responsabili politici eletti e dei responsabili delle grandi organizzazioni. È fuori dubbio che i costi per l'informazione ed il dibattito pubblico, e per lo svolgimento delle votazioni stesse aumentano. Bisogna anche chiedersi però se questo aumento dei costi e un certo rallentamento dei processi politici non venga controbilanciato da altri vantaggi, quali per esempio la continuità, la stabilità, la legittimità e la maggior accettazione delle soluzioni adottate con approvazione referendaria. Spesso infatti i cittadini, privati di ogni strumento politico per intervenire fra un'elezione e l'altra ricorrono alle vie legali oppure a forme di protesta più radicali riuscendo comunque a bloccare dei progetti. Con la democrazia diretta la politica è costretta a cercare preventivamente il consenso della popolazione.

UNA FORMAZIONE GENERALE GRAZIE A UN'INFORMAZIONE MIGLIORE

Interesse politico e «maturità politica» richiedono appropriati processi di apprendimento e maturazione. Ogni cittadino, a prescindere dal suo impegno, si trova coinvolto nel dibattito pubblico che si crea intorno ad un referendum. L'effetto socializzante della democrazia diretta è più forte dove il confronto politico si svolge in contatto diretto fra cittadini e politici, fra esperti e non esperti. Questo effetto è più presente a livello locale dove i cittadini si sentono maggiormente chiamati in causa. Essi imparano che esistono posizioni diverse, che contano gli argomenti e le voci di tutti e che infine le decisioni prese dalla popolazione vanno accettate. Il cittadino si trova una volta fra la maggioranza vincente, una volta fra la minoranza sconfitta. Nessuna forza può più chiamare in causa «il popolo» se non riesce a convincere la maggioranza all'interno di processi referendari. Negli Stati Uniti e in Svizzera la partecipazione alle votazioni non supera sempre il 50%, ma la resistenza popolare è altissima quando si cerca di intaccare i diritti referendari che vengono considerati vere e proprie conquiste democratiche.

PIÙ ACCETTAZIONE DELLE SOLUZIONI APPROVATE, MENO CONFLITTI LATENTI

Nelle votazioni referendarie ci si concentra su problemi specifici senza mescolarli a conflitti politici e sociali in generale. Se i processi referendari si svolgono con il pieno rispetto delle regole, cioè sono equi e accettati da tutti, la votazione contribuisce a chiarire e a sciogliere le tensioni tra la popolazione, la maggioranza parlamentare, il Governo e anche tra le

forze politiche. Qualcuno sostiene che la democrazia diretta impedisce di raggiungere compromessi necessari su questioni complesse, processo che invece risulta possibile in sede parlamentare. In realtà in Svizzera esistono sofisticati meccanismi che tengono conto dell'eventualità dei referendum.

Perciò si cerca di coinvolgere tutti i gruppi ritenuti capaci di lanciare un referendum creando «spazi preventivi» all'interno dei quali arrivare ad un eventuale compromesso. Talvolta invece la democrazia diretta consente di sbloccare una situazione stagnante a livello istituzionale: se il Parlamento non legifera perché non trova il compromesso, l'iniziativa popolare attribuisce al cittadino l'ultima parola. In Svizzera di regola meno del 50% della popolazione partecipa ai referendum: ciò nonostante l'accettazione è alta, perché ognuno sa che se vuole ha la possibilità di partecipare.

ARGOMENTI CONOSCIUTI, SEMPLICI E DIBATTUTI SI PRESTANO MEGLIO AL CONFRONTO REFERENDARIO

Non tutte le questioni politiche sono facilmente affrontabili con percorsi referendari. Sono preferibili quesiti semplici, noti e discussi, che non richiedono un grande input di informazioni e per i quali si possa dare una risposta netta, confermativa o negativa. È necessario partire dall'assunto che tutte le decisioni prese a livello politico in linea di principio sono sottoponibili anche al cittadino medio. Una concezione moderna di democrazia si basa su un'idea di cittadino libero, informato e consapevole. La necessità di raccogliere un numero cospicuo di firme inoltre funge da filtro. Esistono quesiti che richiedono una più forte legittimazione, quali le modifiche costituzionali, la modifica della forma dello stato, la cessione di diritti di sovranità ad organizzazioni sovranazionali. I referendum sull'adesione all'UE in molti stati europei sono stati vincolanti per legittimare questa decisione di enorme portata politica.

Problemi più complessi che richiedono compromessi a molti livelli, quale ad esempio la legge finanziaria, non si prestano bene ad essere sottoposti a processi referendari. Questo invece non è il caso per leggi tributarie specifiche. In Italia, per esempio, il referendum abrogativo non è di trattati internazionali. Anche la California esclude qualche materia politica dalla democrazia diretta; non altrettanto la Svizzera, che non esclude alcun quesito. D'altra parte riguardo al bilancio pubblico ammesso per leggi tributarie, bilanci preventivi, amnistie e indulti e sulla ratifica, esiste, l'interessante esperienza di «bilancio partecipato» del Brasile che è stata sperimentata recentemente anche in qualche comune italiano (vedi il relativo box nel capitolo 6).

Il voto postale

Si tratta di un metodo di votazione sia per referendum che per elezioni, in cui gli elettori ricevono le schede elettorali per posta e, dopo aver votato, li rispediscono agli uffici o ai seggi elettorali. In alcuni stati questo sistema può essere utilizzato dal cittadino su richiesta, in altri stati viene applicato come unico sistema di votazione che ha rimpiazzato le classiche urne e seggi elettorali. Dal 1998 nello stato americano dell'Oregon e in Nuova Zelanda il voto a livello statale è completamente postale.

Come funziona il voto postale? Circa tre settimane prima del voto le schede elettorali ed altre informazioni vengono recapitate ad ogni avente diritto al voto. Questi per votare segna la lista, il candidato o l'opzione referendaria, e poi inserisce la scheda in una busta speciale. Questa busta sigillata viene inserita in un'altra busta per la spedizione postale, che viene pure firmata e sigillata. In ogni paese per il voto postale è fissato un termine ultimo per la validità del voto. In Svizzera, per esempio, è il giorno della consultazione o elezione alle ore 12. La segretezza del voto si garantisce separando le schede elettorali o referendarie compilate della busta di spedizione. Su tutte le buste ricevute dall'ufficio o seggio elettorale si controlla che la firma corrisponda a quella preregistrata del rispettivo avente diritto. Ogni fase della votazione è pubblica e l'elettore può verificare il suo funzionamento.

I vantaggi principali del voto postale sono la riduzione delle spese delle votazioni, l'aumento della partecipazione al voto, la semplificazione del conteggio dei voti ed una serie di vantaggi pratici per il cittadino: non si deve fare la fila al seggio elettorale, non c'è confusione per sapere a quale seggio recarsi a votare, non c'è bisogno di assumere e addestrare personale per i seggi elettorali, c'è la possibilità di riconteggio dei voti giacché ogni scheda inviata per posta equivale alla tradizionale scheda inserita nell'urna; il brutto tempo, una malattia o la mancanza di tempo non sono più ostacoli al voto. Per questi ed altri motivi la votazione postale è apprezzata dai cittadini, soprattutto nel caso di votazioni referendarie su vari quesiti come in Svizzera e negli Stati degli USA. In questi casi il voto postale dá tutto il tempo per informarsi, leggere, pensare e decidere tranquillamente a casa invece che nel seggio elettorale.

Le critiche maggiori verso il voto postale riguardano l'alienazione del cittadino e le possibilità di coercizione. Secondo la prima asserzione i cittadini, non votando più fisicamente in un luogo pubblico unico per tutti, perderebbero l'opportunità di sentirsi membri di una comunità di cittadini. In base alla seconda asserzione il voto effettuato a casa potrebbe essere condizionato da un familiare o da terzi. Altri affermano che il voto effettuato settimane prima del giorno di votazione potrebbe togliere al cittadino la possibilità di cambiare idea all'ultimo momento davanti agli ultimi colpi di scena della campagna elettorale. Infine, potrebbero esserci frodi dovute al fatto che qualcuno potrebbe compilare le schede ed inviarle come votazione

per terze persone. Ma in tutti questi casi ipotetici non ci si basa sull'immagine di un cittadino maturo e responsabile che oltre a fare autocertificazioni, può anche esprimere liberamente il voto da casa e spedirlo per posta. Per contro, anche nel caso delle elezioni e delle votazioni bisognerebbe far valere il principio della fiducia delle autorità statali nell'onestà dei cittadini. Dove si trova già in uso il voto postale? In alcune località la votazione tramite posta viene riservata solo alle consultazioni referendarie, in altre anche alle competizioni con candidati²⁷. Negli USA lo stato dell'Oregon, dal 1998, ha come unica forma di voto quello tramite posta.

Altri stati che permettono il voto postale assieme al voto tradizionale (è una scelta lasciata al cittadino) sono: Colorado, Florida, Kansas, Minnesota, Missouri, Montana, Nevada, New Mexico, North Dakota, Washington; in Canada alcune province come Ontario, Quebec, British Columbia, la Nuova Zelanda a livello nazionale. La Svizzera permette di abbinare il voto postale a quello nel seggio elettorale per votazioni federali, municipali e cantonali. A Ginevra, Neuchâtel, Lucerna, San Gallo, Soletta, per esempio, la percentuale dei votanti con la votazione postale si aggira sull'80% del totale²⁸. In Gran Bretagna questo sistema di voto postale è stato sperimentato a livello locale e nel 2004 alle elezioni europee (in 4 regioni).

27 Il voto postale è più dettagliatamente esposto da Paolo Michelotto sul sito: <http://www.verademocrazia.it/>. Le informazioni sono tratte da questo sito.

28 The Initiative & Referendum Institute Europe (IRI), Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, Edition 2007, IRI Marburg 2006, p. 125-128.

6. OBIEZIONI ALLA DEMOCRAZIA DIRETTA

Gli strumenti referendari, nella storia come nel dibattito politico e accademico, sono stati e sono tuttora spesso oggetto di obiezioni e critiche. Di seguito verranno brevemente presentate le perplessità avanzate più significative. Occorre però premettere che sistemi democratici, oggi già comprensivi dei più importanti strumenti referendari, vanno raffrontati a sistemi concreti di democrazia parlamentare puramente rappresentativa e non invece a un ideale astratto che non è realizzato in nessun paese.

Per verificare quindi la validità degli argomenti contro gli strumenti referendari vanno considerati i modelli oggi funzionanti, in particolare quello svizzero e quello di alcuni stati americani. Varie critiche alla democrazia diretta, a ben vedere, si riveleranno obiezioni alla democrazia in quanto tale. Un'obiezione mossa frequentemente contro la democrazia diretta riferita alla presunta mancanza di competenza dei cittadini per votare su problemi politici complessi, viene trattata a parte nel capitolo successivo (*Il mito del cittadino incompetente*)²⁹.

MANCANZA DI RESPONSABILITÀ

Secondo questa obiezione la maggior parte dei cittadini nelle votazioni approverebbe solo proposte utili ai propri interessi personali, non mostrando alcuna responsabilità per la società nel suo insieme. Si tenderebbe, ad esempio, ad abolire tasse e imposte e nel contempo ad aumentare le spese pubbliche. Questa tacita assunzione ha spinto l'Assemblea Costituente italiana a escludere dalle materie referendabili le leggi tributarie e i bilanci preventivi pubblici. Sotto il profilo della gestione dei conti pubblici in realtà i cittadini sembrano più responsabili dei politici. Il debito pubblico accumulato in numerosi Paesi europei, ad esempio, non è stato deciso all'interno di referendum popolari. Inchieste sistematiche condotte negli Stati Uniti e in Germania su un arco di tempo di alcuni decenni dimostrano infatti che una maggioranza stabile di due terzi dei cittadini preferisce bilanci pubblici in equilibrio anche a breve termine³⁰. L'enorme debito pubblico (PIL) è il risultato di una politica in disaccordo con le preferenze della popolazione soprattutto con le generazioni più giovani sulle cui spalle viene riversato questo peso. L'accumulo di smisurate quantità di debito pubblico è in realtà strettamente connesso alle scelte strategiche dei partiti politici.

²⁹ Questo capitolo ha preso spunto da argomenti illustrati da Jos Verhulst, Arjen Nijeboer, *Direct Democracy. Facts, arguments, experiences*, Democracy International, Bruxelles 2007.

³⁰ Richard von Weizsäcker, *Staatsverschuldung und Demokratie*, Kyklos Bd. 45, Francke Verlag, Berna 1992, pp. 51-67.

Dalle ricerche empiriche emerge che:

- Maggiore è la polarizzazione all'interno di una coalizione di più partiti, maggiore è la tendenza di accrescere il debito.
- Più probabilità ci sono che il governo possa perdere le successive elezioni, maggiore la tendenza ad accrescere il debito;
- Più breve è la durata in carica media di un governo, maggiore la sua inclinazione a ricorrere all'indebitamento.

Ciò dimostra che il ragionamento a breve termine delle élites politiche gioca un ruolo decisivo nell'indebitamento pubblico. In altri termini: si ricorre al debito per guadagnare voti.

In Svizzera la situazione appare molto diversa. Nella maggior parte dei Cantoni è previsto un referendum obbligatorio singole spese pubbliche nel caso in cui superino una determinata entità di spesa (in media 2,5 milioni di franchi svizzeri o circa 2 milioni di euro). È emerso che nei cantoni maggiormente propensi ad avvalersi di questo strumento le spese pubbliche sono relativamente minori rispetto ai cantoni sprovvisti del «referendum finanziario». Feld, Savioz e Kirchgässner³¹ nel 1999 analizzarono l'effetto dei referendum finanziari obbligatori in 131 città e nei cantoni svizzeri. I comuni, a differenza dei cantoni, hanno più spazio di manovra fiscale. Dall'analisi, emerse che il referendum finanziario ha un forte effetto nel ridurre il deficit del bilancio comunale. Inoltre non è stata verificata la tesi secondo la quale i cittadini, lasciati liberi di decidere con votazioni referendarie su tasse e imposte, scelgono a priori e sempre la riduzione delle tasse.

Negli Stati Uniti fra il 1978 e 1999 si registrarono 130 iniziative popolari riguardanti materie tributarie, di cui 86 finalizzate a una riduzione delle tasse, 27 ad un aumento delle imposte e 17 neutrali in materia di imposte. Il 39% delle iniziative volte ad aumentare le imposte vennero approvate, mentre quelle tese a ridurre le imposte vennero accolte nel 40% dei casi analizzati.

Anche in Svizzera i cittadini regolarmente approvano iniziative volte ad aumentare le imposte: dopo un primo aumento dell'imposta sulla benzina, approvato con referendum nel 1983, nel 1993 venne introdotta con referendum una nuova sovrattassa di 0,20 franchi svizzeri per litro di benzina. Nel 1984 con una votazione referendaria vennero approvate nuove tasse per l'utilizzo delle autostrade e sui veicoli di trasporto pesanti.

Anche per i cittadini italiani si afferma spesso che abbiano una tendenza generale verso richieste di aumenti delle prestazioni sociali e di riduzione delle imposte. La realtà italiana offre invero un quadro ben diverso. In molte regioni italiane la collettività paga imposte

³¹ Kirchgässner, Feld, Savioz, *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs und exportfähig*, Franz Vahlen, San Gallo, 1999.

relativamente alte, mentre la qualità dei servizi pubblici lascia fortemente desiderare. Laddove i cittadini vengono esclusi dalla possibilità di intervenire sulle materie tributarie sono i politici che agiscono senza assumersi una responsabilità diretta per i gravi disavanzi pubblici.

Gli effetti di una politica fiscale sbilanciata a lungo termine ricadono sui cittadini, costretti a sostenere imposte alte senza una contropartita: sono infatti i contribuenti, odierni e futuri, a dover coprire le spese per prestazioni e progetti mai richiesti dalla maggioranza della comunità e per il servizio interessi legato alla restituzione dei debiti. Dopo la fine del loro mandato, i rappresentanti politici cambiano incarico, spesso usufruendo di «pensioni d'oro», e la responsabilità di riequilibrare i bilanci pubblici ricade sulle spalle dei loro successori. In fondo la logica della responsabilità per le spese pubbliche andrebbe ribaltata: dato che comunque alla fine sono sempre i cittadini a dover sostenere gli effetti delle decisioni di spesa e di entrata, spetterebbe loro avere l'ultima parola a riguardo.

UN PERICOLO PER LE MINORANZE?

Un'altra obiezione spesso mossa contro gli strumenti referendari è quella che le votazioni potrebbero trasformarsi in strumenti nelle mani di maggioranze per opprimere gli interessi legittimi delle minoranze. Questo è un argomento non solo contro la democrazia diretta ma contro la democrazia in quanto tale. Un sistema puramente parlamentare può ugualmente venir meno ai suoi obblighi nei confronti delle minoranze o perfino trasformarsi in una dittatura. L'esempio più eclatante è la conquista del potere da parte di Hitler nel 1933. Fu il Parlamento tedesco a eleggere Hitler come cancelliere nel 1933 e fu sempre il Parlamento in seguito ad approvare il cosiddetto *Ermächtigungsgesetz* (legge delega di tutti i poteri) anche se i nazionalsocialisti non avevano la maggioranza in Parlamento. Gli strumenti referendari a suo tempo furono troppo deboli per far sì che queste decisioni potessero essere impugnate, ma di fatto fu il Parlamento a spianare la via alla dittatura nazista.

In linea di principio la democrazia diretta offre alle minoranze sociali più opportunità di contare che non i sistemi puramente rappresentativi. In ogni quesito referendario per avere successo occorre convincere la maggioranza dell'elettorato: ogni tipo di quesito rimescola le carte, compone maggioranze nuove mettendo altri gruppi sociali e politici in minoranza. L'elettore può trovarsi nella maggioranza su un quesito e in minoranza in quello subito successivo. Avvalendosi degli strumenti referendari comunque le minoranze sociali possono articolare meglio i loro interessi. In Svizzera bastano 100mila firme per proporre una modifica della Costituzione; in Italia sono necessarie le firme di 500mila elettori per richiedere l'abrogazione di una legge o di parti di una legge dello Stato. La democrazia diretta è più di una semplice inchiesta d'opinione: essa libera dinamiche che possono consentire a minoranze di conquistare il consenso di maggioranze. Nei sistemi puramente rappresentativi i membri della coalizione al governo detengono, di regola, la maggioranza permanente in

Parlamento, mentre nei referendum le maggioranze non si compongono secondo le logiche di partito, ma prevalentemente in forma trasversale³².

Non a caso le minoranze, se interrogate direttamente, si pronunciano a favore della democrazia diretta. In un'inchiesta di Rasmussen³³ nel Texas emerse che il 72% dei neri ed l'86% degli ispanici erano a favore dell'introduzione della democrazia diretta, mentre fra i bianchi solo il 69% si pronunciava a favore. Ricerche analoghe condotte in California fra il 1979 ed il 1997 riscontrarono maggioranze larghe e consistenti a favore di diritti referendari fra i gruppi etnici. Nel 1997 il 76,9% degli asiatici, il 56,9% dei neri, il 72,8% degli ispanici ed il 72,6% dei bianchi consideravano la democrazia diretta californiana un successo, mentre gli atteggiamenti più negativi risultarono relativamente più diffusi (11,5%) fra i bianchi ed in misura minore fra gli asiatici (1,9%)³⁴.

Ricerche empiriche dimostrano che le votazioni referendarie sui diritti delle minoranze di regola risultano in larga maggioranza a favore delle stesse. Frey e Goette per esempio partivano dai diritti civili della Dichiarazione universale dei diritti umani e dei Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali per esaminare tutte le votazioni referendarie federali della Svizzera sui diritti delle minoranze dal 1970 al 1996 nel Cantone di Zurigo³⁵. Nel 70% dei casi il risultato fu a favore dei diritti delle minoranze, mentre a livello federale si aggirava perfino sull'80%. Emerse inoltre che iniziative volte a limitare i diritti delle minoranze hanno una prospettiva di successo minore rispetto ad altri quesiti.

Le iniziative popolari federali avanzate fra il 1891 ed il 1991 in generale vennero accolte solo nel 10% dei casi, ma le 11 iniziative popolari tese a ridurre i diritti delle minoranze vennero respinte tutte. Per contro, iniziative promosse da gruppi minoritari spesso hanno successo nei referendum. I referendum confermativi obbligatori in Svizzera vengono accolti nel 50% dei casi. Ma gli 11 referendum di questo tipo concernenti la promozione dei diritti di minoranze (1866-1996) vennero accolti con il 73% di voti a favore. Anche i referendum confermativi facoltativi a favore dei diritti delle minoranze vennero accolti.

Come esempio classico dell'uso discriminatorio del referendum nei confronti delle minoranze si cita spesso l'introduzione tardiva del diritto al voto delle donne in Svizzera. Le donne svizzere conquistarono questo diritto solo nel 1971 attraverso una votazione referendaria con la partecipazione di soli uomini, mentre in Italia le avevano ottenuto il diritto al voto nel 1948.

Il tardivo riconoscimento di tale diritto in Svizzera difficilmente si può imputare alla democrazia diretta quanto piuttosto ad un generale conservatorismo etico-morale diffuso in ampie parti della società svizzera.

32 Jos Verhulst, Arjen Nijeboer, *op. cit.*, pp. 79-80.

33 Vedi www.initiativefortexas.org/whowants.htm

34 J.G. Matsusaka, *For the Many and the Few. The Initiative, Public Policy and American Democracy*, University of Chicago Press 2004, p. 118.

35 Nell'ambito di una ricerca del 1998, citata da Jos Verhulst, Arjen Nijeboer, *op. cit.*, p. 78.

VIA LIBERA A POPULISTI E DEMAGOGHI?

Nei dibattiti sulla democrazia diretta spesso si esprime il timore che la democrazia diretta possa diventare l'arena di una folta schiera di demagoghi e populistici. In realtà i demagoghi hanno più possibilità in un sistema puramente rappresentativo, in cui un gruppo ristretto di politici fissa l'agenda politica e spesso detta legge, mentre i cittadini non hanno nessun diritto di intervento tranne che il voto elettorale per un partito ogni 4-5 anni.

È la mancanza di forme di partecipazione popolari che causa un disagio diffuso e che, in un secondo momento, porta una parte dell'elettorato a votare politici populistici, che promettono di «ripulire» il caos provocato dai partiti al governo. Con strumenti referendari ben istituzionalizzati i cittadini non hanno bisogno dei *leader* forti, perché essi stessi possono proporre le loro soluzioni ed affermarle attraverso iniziative popolari e referendum.

In Svizzera i personaggi politici non giocano un ruolo particolarmente importante. La democrazia svizzera ruota più attorno alle questioni politiche mentre un sistema rappresentativo puro è centrato più sulle singole figure politiche. La Costituzione svizzera non prevede plebisciti voluti dall'alto. Anche forze politiche o movimenti considerati populistici, nel caso di campagne referendarie devono comunque convincere una maggioranza della popolazione con argomenti efficaci.

IL POTERE FINANZIARIO

DECISIVO PER IL SUCCESSO DI CAMPAGNE REFERENDARIE?

Questo argomento sostiene che chiunque sia disposto a investire ingenti somme per portare avanti un preciso progetto politico, può avviare una campagna mediatica, dominare il dibattito politico e conquistare un voto popolare con tecniche sofisticate di comunicazione attraverso i mass media e con operazioni di marketing. Non c'è dubbio che in alcuni paesi vengono spese somme enormi per le campagne referendarie. Nel 1998 negli Stati Uniti per le votazioni e per le campagne referendarie sono stati spesi 400 milioni di dollari, di cui 250 milioni nella sola California. Negli Stati Uniti sono consuete le campagne referendarie coordinate da professionisti con un forte impiego di spot pubblicitari e di raccolte di firme ad opera di personale remunerato.

Tuttavia bisogna ricordare che gruppi finanziariamente potenti spendono importi enormi per le campagne elettorali dei partiti politici e dei candidati per la presidenza, nonché per l'attività di *lobbying* nei confronti di politici e partiti. Il parlamentare svizzero Andreas Gross afferma a questo riguardo:

«che il potere del denaro in una democrazia diretta fondamentale è sempre minore rispetto ad un sistema puramente rappresentativo. Nell'ultimo caso, gruppi economicamente potenti devono condizionare un numero ristretto di politici

mentre con strumenti referendari ben sviluppati devono farlo pubblicamente e cercare di influenzare tutta la popolazione»³⁶.

D'altronde anche una spesa enorme della campagna referendaria non garantisce il suo successo. La politologa americana Elisabeth Gerber analizzò il flusso di fondi correlati a 168 iniziative popolari in otto stati americani. In presenza di alcune voci critiche, anche gruppi economici potenti, non possono ottenere leggi di loro gradimento semplicemente investendo ampi fondi nelle campagne referendarie. Addirittura le probabilità di successo di tali iniziative sono minori quanto maggiori sono i fondi finanziari raccolti fra i grandi gruppi economici ed investiti nella relativa campagna³⁷.

È evidente che le capacità finanziarie hanno un certo impatto sull'esercizio degli istituti di democrazia diretta; questo impatto, tuttavia, è altrettanto, se non maggiormente, incisivo e rilevante per la democrazia rappresentativa e può essere controbilanciato con interventi pubblici volti a garantire l'equilibrio finanziario nelle campagne referendarie.

Per questo motivo, anche i progressisti californiani respingono assolutamente le critiche nei confronti della democrazia diretta e rivendicano invece misure più incisive per arginare il ruolo della «grande finanza» durante i referendum³⁸. Naturalmente partiti dotati di ampi fondi, finanziati da gruppi economico-finanziari, si trovano sempre avvantaggiati nel lanciare iniziative e nel produrre propaganda rispetto a gruppi piccoli, poveri e poco organizzati. Sarebbe illusorio voler equilibrare tramite controlli pubblici e limiti finanziari ogni gruppo presente nell'arena politica. Ci saranno sempre differenze nelle capacità degli individui e dei gruppi di contare in politica.

La questione cruciale però non è tanto quella se queste differenze esistono, ma con quali regole e con quali istituzioni si riesce a prevenire l'eccessiva incidenza politica dei gruppi economicamente più forti. L'attività legittima del lobbying è sempre comunque maggiore se il sistema diventa meno democratico. In una dittatura e in assenza di elezioni i gruppi di interesse esercitano un potere fortissimo. Nelle istituzioni comunitarie i gruppi di pressione (multinazionali, gruppi finanziari, associazioni imprenditoriali ecc.) contano spesso di più che nei singoli paesi membri perché la struttura dell'Ue è meno trasparente e democratica.

In Svizzera, quando si formano alleanze fra élites politiche e gruppi di interesse economico, sembra che questo fronte non riesca ad imporre le sue proposte e rivendicazioni, perché ogni campagna e votazione referendaria ha una sua dinamica interna specifica. Il problema della presunta manipolazione attraverso campagne pubblicitarie di monopoli od oligopoli

³⁶ Andreas Gross, *Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermutigung zur Zukunft der direkten Demokratie*, in H.K. Heußner und Otto Jung, *Mehr Demokratie wagen*, Olzog, Monaco 1999, pp. 87-100; si consideri anche il sito di Andi Gross: <http://www.andigross.ch>, dotato di commenti in italiano.

³⁷ Elisabeth Gerber, *The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation*, Princeton University Press, Princeton 1999, citato da Verhulst, Nijebor, *op.cit.*, 2007.

³⁸ Jos Verhulst, Arjen Nijebor, *op. cit.*, p. 82.

nel settore dell'informazione di nuovo non è un problema della democrazia diretta, ma della democrazia in quanto tale.

Due realtà cozzano l'una con l'altra in questo contesto. Da una parte, i mass media sono principalmente in mano privata e dall'altra la diffusione dell'informazione è improntata al principio della libertà di stampa e di espressione. In genere ciò restringe la libertà di espressione per due motivi: i mass media hanno la tendenza a difendere il punto di vista dei loro rispettivi proprietari, (personaggi o gruppi facoltosi) che non solo possono acquistare spazi pubblicitari e spot televisivi per campagne referendarie, ma spesso detengono interi giornali e canali televisivi. D'altra parte le piccole iniziative sprovviste di fondi hanno poche opportunità di far sentire la loro voce. Attaccare la libertà di stampa non può tuttavia essere la via d'uscita dal dilemma. Uno stato democratico piuttosto deve creare suoi propri canali di informazione che propongano un'informazione indipendente e luoghi di dibattito aperti a tutti i cittadini che siano veri spazi liberi di confronto. Questo forum dovrebbe ruotare attorno alle seguenti due considerazioni:

1. Non dovrebbe esserci nessun intervento diretto sulla stampa. I mass media devono disporre della piena libertà di esprimere le loro preferenze a favore o contro un'iniziativa o un referendum. Inoltre lo Stato, le Regioni e le Province Autonome non dovrebbero dirottare né i fondi stanziati per spese di rappresentanza e pubblicità, né i sussidi alle varie testate di giornali dei partiti per promuovere la propria posizione nelle campagne referendarie. Al contrario vanno garantiti «spazi democratici di espressione pubblica» che garantiscano ad entrambe le parti il diritto all'illustrazione dei propri argomenti. Questo spazio andrebbe evidenziato come uno spazio a pagamento pubblico, evitando ogni confusione con le parti editoriali del rispettivo giornale.
2. Alcune settimane prima del referendum ogni elettore dovrebbe ricevere un opuscolo di informazione scaricabile anche da Internet contenente tutti gli aspetti essenziali della proposta referendaria nel quale gli oppositori e i proponenti potrebbero illustrare con parole proprie i loro argomenti. I vari gruppi politici, sociali, associazioni potrebbero esprimere le loro valutazioni in oggetto e le indicazioni di voto. Questo tipo di opuscolo pubblico di votazione si è affermato da lungo tempo in Svizzera ed in alcuni stati degli Stati Uniti.

Infine, oltre a queste misure attive c'è anche bisogno di limitazioni. Le spese per le campagne politiche vanno limitate non solo per l'elezione dei rappresentanti, ma anche per i referendum. I bilanci sia delle forze promotrici sia degli oppositori di un'iniziativa popolare vanno resi pubblici nel quadro di un severo regolamento di trasparenza. Sia i nomi dei maggiori finanziatori di una campagna che l'ammontare dei fondi concessi vanno pubblicati, come già oggi previsto dalla relativa legge sui referendum della California.

È possibile garantire un livello minimo di finanziamento di un'iniziativa o di un referendum. Se un'iniziativa popolare riesce a raccogliere il numero necessario di firme per richiedere la votazione referendaria ha comunque dimostrato di aver toccato un argomento sentito dalla popolazione. Questa iniziativa può essere sostenuta aggiudicando ai promotori un fondo minimo di mezzi finanziari che consenta anche a gruppi economicamente deboli di lanciare una proposta di iniziativa e di permettere ai promotori la preparazione della campagna referendaria vera e propria.

DIRITTI REFERENDARI IN CONFLITTO CON LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA?

Secondo alcune teorie l'autorità del Parlamento verrebbe minata dai referendum e «l'equilibrio» tra la rappresentanza politica e gli elettori sarebbe messo a repentaglio. Premesso che democrazia e democrazia rappresentativa non sono da considerare sinonimi né la rappresentanza può configurarsi come l'essenza della democrazia, appare poco sensato considerare elettorato e Parlamento come due istanze distinte ed antagoniste. Un sistema puramente rappresentativo, infatti, è un'applicazione corretta di un sistema democratico solo ad una condizione: che i cittadini si sentano pienamente rispettati nella loro volontà.

Da parecchi decenni in molti Stati è ripetutamente emerso nei sondaggi che la maggioranza dei cittadini chiede l'introduzione di forme di partecipazione diretta per affermare il diritto sovrano del popolo di intervenire ogni qualvolta lo ritiene necessario.

In altre parole, l'argomento in base al quale l'autorità parlamentare verrebbe svuotata non è rilevante: il Parlamento non è un obiettivo a sé stante, ma è eletto per far funzionare la democrazia. Non si può perciò chiedere che la democrazia nel senso della partecipazione dei cittadini venga limitata per conservare il rispetto verso il Parlamento. Il problema è invece che in un sistema puramente rappresentativo la popolazione non può intervenire con uno strumento referendario per difendersi contro un atto del Parlamento. Gli elettori sono solo liberi di rimescolare le carte nel giorno delle elezioni, ma non possono mai intervenire fra un'elezione e un'altra su singole questioni anche se queste sono ritenute molto importanti. Questo assetto cambia decisamente con la gamma completa dei diritti referendari (iniziativa popolare e referendum confermativo facoltativo).

Con la permanente possibilità di vedersi confrontato con un'iniziativa referendaria il Parlamento viene sollecitato a legiferare con il consenso della maggioranza della popolazione. Gli strumenti referendari stessi, se ben disciplinati, attribuiscono in realtà un ruolo importante al Parlamento, soprattutto con il diritto di portare a votazione una controproposta al quesito avanzato dai promotori di un'iniziativa.

Alcuni oppositori del referendum formulano invece la critica che il primato della politica sarebbe compromesso dai referendum. La tacita assunzione naturalmente è quella che «politica» è uguale a «Parlamento» e «Governo». Se invece si considera la politica come un «agire pubblico», al quale tutti i cittadini possono in qualche misura partecipare, emerge che la democrazia diretta non toglie importanza alla politica ma, al contrario, la rilancia fortemente dandole continui impulsi provenienti dal sovrano, il cittadino.

L'impiego concreto dei diritti referendari nella realtà delle democrazie moderne inoltre non va nemmeno sopravvalutato. Nel 1996, anno di punta delle votazioni referendarie negli Stati Uniti, in tutti gli stati federati si svolsero in totale 102 votazioni richieste dai cittadini, mentre durante lo stesso anno i legislatori eletti di tutti gli Stati approvarono più di 17mila leggi e norme legislative³⁹. La metà degli stati americani si è dotata di diritti referendari di una certa qualità ai quali i cittadini ricorrono regolarmente e anche in quegli stati il 99,9% delle leggi vengono comunque elaborati e approvati dai politici eletti. È assolutamente illegittimo in questo caso parlare di una rottura del sistema democratico parlamentare causato dai referendum.

MANCANZA DI POSSIBILITÀ DI DEFINIRE E ARTICOLARE LE SOLUZIONI?

Questa obiezione considera che le votazioni referendarie per il fatto di prevedere come unica possibilità il votare Sì o NO e non offrendo soluzioni differenziate, siano uno strumento troppo rozzo e semplicistico. Dalla prospettiva della popolazione però gli strumenti di democrazia diretta offrono addirittura maggiori possibilità di soluzioni articolate rispetto ad un sistema puramente rappresentativo.

In quest'ultimo caso gli elettori possono scegliere solo fra un numero limitato di pacchetti di posizioni e proposte politiche, cioè i programmi elettorali dei partiti politici. In pratica, questi «pacchetti» coincidono solo in piccola parte con le scelte che gli elettori adotterebbero se potessero decidere in prima persona sulle singole istanze e problemi concreti.

Una recente inchiesta della società Gallup, che ha coinvolto mille elettori statunitensi in merito a venti questioni politiche attuali, ha evidenziato la serietà del problema⁴⁰. È emerso un quadro piuttosto misto delle preferenze della maggioranza dei cittadini intervistati fra approcci per così dire «progressisti» ed approcci più «conservatori». Ma questo mix non era riflesso in nessun programma di partito. Per esempio, gli statunitensi sono a favore di

³⁹ Jos Verhulst, Arjen Nijeboer, *op. cit.*, p. 86.

⁴⁰ Verhulst, Nijeboer, *op. cit.*, p. 83.

un salario minimo più alto (82%), la registrazione obbligatoria delle armi leggere (72%) e per il riaccoglimento di relazioni diplomatiche con Cuba (56%). Questi sarebbero esempi di atteggiamenti «progressisti». D'altra parte la cosiddetta discriminazione positiva di minoranze etniche - per esempio in forma di incentivi per i neri nelle scuole e negli affari - è rifiutata dall'85%. Il 78% chiede una riduzione generale delle imposte ed il 69% vuole che nelle scuole pubbliche siano istituzionalizzate le preghiere, quindi tutte posizioni tipicamente conservatrici o liberali. Viceversa si riscontrano atteggiamenti fra l'elettorato che hanno pochi appoggi e simpatie in tutti i partiti. Nell'inchiesta Gallup il 56% degli americani di dichiarò a favore dei cosiddetti «*vouchers* scuola», cioè un sussidio scuola generale erogato alle famiglie per scegliere liberamente e pagare direttamente la scuola dei loro figli invece del finanziamento pubblico del sistema di educazione. Una tale libertà di educazione dei figli non è certamente molto accettata dai partiti.

Supponiamo che anche un cittadino italiano abbia una gamma di posizioni trasversali alle maggioranze politiche presenti in Parlamento, del tipo citato prima per gli Stati Uniti. Questo cittadino nel sistema partitico non troverà nessuna forza politica che rifletterà esattamente le sue preferenze. Perfino se esistesse una tale forza politica, è comunque molto incerto il modo in cui poi il Parlamento tratterà la questione in oggetto. Questa forza politica potrebbe essere relegata all'opposizione oppure, per guadagnarsi l'appoggio per altri progetti, potrebbe rinunciare alle sue posizioni all'interno di una coalizione con altri partiti. Nella maggior parte delle democrazie europee le preferenze degli elettori possono esprimersi in modo molto limitato. L'elettore all'urna può esternare solo la sua scelta per un partito conservatore, liberale, socialdemocratico, comunista o verde ma, dopo aver deposto nell'urna la sua scheda elettorale, per il resto della legislatura non può pronunciarsi su altre questioni politiche. In un tale contesto è piuttosto contraddittorio che un politico esprima l'opinione che i referendum non consentono possibilità di scelte e approcci differenziati. È certamente vero che nella maggior parte delle votazioni referendarie si può solo scegliere se essere a favore o contro una proposta. Critici della democrazia diretta ritengono inoltre che la formazione delle opinioni nei processi referendari sia troppo superficiale e breve rispetto ai metodi di lavoro parlamentari.

In generale, questa obiezione è valida. Nei referendum tradizionali i promotori avanzano una proposta ben elaborata, attorno alla quale si sviluppa il dibattito. Gli elettori non possono più modificare questa proposta, ma solo accettarla o rifiutarla. Nel Parlamento i rappresentanti possono invece proporre degli emendamenti, anche su ogni singolo articolo di una proposta di legge. Per quanto riguarda l'iniziativa popolare, essa viene in genere ampiamente discussa prima del suo lancio pubblico.

I costi della politica e della democrazia diretta

Agli strumenti della democrazia diretta - in particolare ai referendum - viene imputato di causare un costo eccessivo per i bilanci pubblici. Nell'eventualità di un'estensione dei diritti referendari, possibile molla per votazioni più frequenti, i rappresentanti politici amano paventare il pericolo di un «eccesso dei costi» dei referendum. In generale tutta la democrazia costa: il problema centrale in Italia non sta nel finanziamento di qualche giornata in più di votazione referendaria a livello regionale e nazionale, ma quello più grave dei costi della politica rappresentativa. Oggi in Italia più di 400mila persone vivono di politica: un esercito di deputati, consiglieri, portaborse, assistenti e consulenti di ogni tipo che pesano sui bilanci pubblici di tutti i livelli con più di tre miliardi di euro all'anno⁴¹.

Senatori e deputati guadagnano 14mila euro netti al mese. Il parlamentare inoltre usufruisce di tessere per la libera circolazione autostradale, ferroviaria, marittima e aerea sul territorio nazionale. Per viaggi all'estero ogni anno ha a disposizione 3.100 euro. Per le spese telefoniche il parlamentare percepisce un importo di 3.098 euro, il senatore 4.150 euro. Particolarmente pesante è il costo delle pensioni dei parlamentari. Dopo appena due anni, sei mesi e un giorno di legislatura un parlamentare matura una pensione. Nel 2007, 2.005 ex deputati e 1.297 ex senatori hanno percepito una pensione per una spesa complessiva di 186 milioni all'anno. In nessun paese europeo il costo della rappresentanza politica è così alto come in Italia. I colleghi parlamentari tedeschi, francesi e spagnoli guadagnano meno della metà, per non parlare degli svizzeri che sono rimborsati in misura minima.

Il costo dei parlamentari nazionali forma però solo una piccola parte dei costi complessivi della politica italiana. Cesare Salvi e Massimo Villone calcolano che sui bilanci pubblici pesano oggi oltre 422 mila persone⁴²: 149 mila titolari di cariche elettive e 278mila «consulenti» per un costo totale di 1 miliardo e 851 milioni. I ministeri con il loro personale consumano un altro miliardo e 375 milioni di euro, mentre il costo totale del Quirinale si aggira a 235 milioni di euro annui (l'87,6% è destinato alle spese per il personale). Il governo Prodi nell'aprile 2007 ha annunciato di voler contenere le spese della politica rappresentativa riducendo la proliferazione delle cariche elettive, abbattendo i costi delle campagne elettorali e stringendo le spese per le consulenze. Anche gli europarlamentari italiani sono i più ricchi tra i parlamentari europei: il loro stipendio lordo annuo è di quasi 150 mila euro.

È a tali costi che va raffrontato il costo delle votazioni referendarie, che per l'Italia non risultano reperibili. In Italia i referendum sono serviti a porre un freno al finanziamento pubblico dei partiti che fu abolito con il referendum abrogativo del 18 e 19 aprile 1993 con una percentuale di votanti del 77%, il 90,3% dei quali espresse voto a favore dell'abrogazione. In Svizzera i costi delle votazioni referendarie variano da cantone a cantone.

⁴¹ Vladimiro Polchi, *Mezzo milione di italiani vive di politica*, in «La Repubblica», 14 aprile 2007.

⁴² Cesare Salvi e Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano 2005.

Assumendo che:

- *In media una votazione referendaria verte su due proposte di media dimensione.*
- *L'opuscolo di votazione in media è compreso tra le 16 e le 24 pagine.*
- *Le illustrazioni della votazione vengano stampate in quattro colori e in quattro lingue.*
- *Una votazione referendaria a livello federale svizzero viene a costare circa 1,5 franchi svizzeri per ogni avente diritto al voto (circa 4,8 milioni nel 2006), a prescindere dai voti effettivamente espressi. In altre parole: ogni cittadino svizzero adulto per il suoi diritti referendari con 3-4 votazioni annue, spende un franco e mezzo per ogni singola votazione⁴³. A questi costi vanno aggiunti i costi sostenuti dai Cantoni e dai Comuni per le votazioni ai rispettivi livelli di governo.*

Il costo della democrazia diretta non può essere raffrontato al costo della politica rappresentativa. In termini di efficienza i costi di un referendum vanno raffrontati all'output che si produce. I diritti referendari sono parte dei diritti fondamentali di partecipazione politica, con cui il cittadino sovrano si riappropria della facoltà di decisione immediata. Il costo di questa procedura, comunque sostenuto dai contribuenti, va confrontato con il costo delle elezioni, non con l'apparato politico, che in Italia supera ogni dimensione ragionevole. Mentre in Italia non è ammessa la determinazione degli stipendi dei rappresentanti politici all'interno di un quesito referendario, in Svizzera le retribuzioni dei politici potevano sempre essere disciplinate dai cittadini tramite i diritti referendari. Non stupisce che a causa di questa regola il livello degli stipendi dei politici svizzeri sia fra i più bassi di tutta Europa. In generale, l'ammissibilità delle questioni tributarie e del referendum finanziario fanno sí che in Svizzera il livello delle tasse ed imposte, quello del debito pubblico e il costo della politica siano minori e che le amministrazioni in generale siano più efficienti.

⁴³ Informazioni di Nadja Braun, direttrice della sezione «Diritti politici» del Governo federale svizzero, in base ad una stima del suo collega dr. Wili, Berna.

In molti settori un'iniziativa popolare ha una prospettiva di successo solo se sostenuta da un'ampia coalizione di organizzazioni. Il risultato di tale dibattito sarà sempre un compromesso, frutto di lunghe discussioni fra le forze promotrici. Proposte estreme, senza un certo consenso nella società civile organizzata, non vengono quasi mai portate a referendum. A livello istituzionale, invece, la fase dell'elaborazione e dell'approvazione di molte leggi è spesso influenzata dal gioco tattico dei partiti, dal voto di fiducia posto dal Governo o dal generale «*horse trading*», cioè da affari e scambi poco trasparenti fra le forze politiche. Se i politici potessero votare liberamente in base alle loro convinzioni personali la divisione fra oppositori e fautori di un dato progetto di legge non correrebbe lungo le linee di partito. Oggi nella maggior parte dei casi, nella prassi parlamentare vige la stretta disciplina del gruppo politico e della coalizione.

Nella disciplina degli istituti referendari c'è invece possibilità di dare spazio anche a decisioni referendarie con scelte multiple. Due esempi:

1. Qualora la proposta di legge dei cittadini non fosse accolta dal Parlamento, questo può formulare una proposta alternativa. Questo sistema esiste a livello federale svizzero e in Baviera. A quel punto gli elettori hanno tre opzioni: approvare l'iniziativa popolare, scegliere la controproposta parlamentare o respingere ambedue le proposte approvando lo status quo.

2. I promotori dell'iniziativa popolare possono anche ritirare la loro proposta a favore di una controproposta del Parlamento. Questo approccio può essere utile per l'iniziativa popolare se la controproposta parlamentare contiene già tanti elementi positivi o se entrambe le proposte rischiano di essere respinte dalla popolazione. Nel caso dell'iniziativa popolare svizzera «Contadini e consumatori a favore di un'agricoltura ecocompatibile», tesa a garantire sussidi pubblici solo a quegli agricoltori disposti ad attenersi a severi standard ecologici, il Parlamento formulò una controproposta che raccolse le norme essenziali della proposta popolare. Di seguito i promotori ritirarono la loro proposta e il 9 giugno 1996 la controproposta parlamentare venne approvata dal 77,6% degli elettori. In Svizzera sono in corso vari esperimenti a livello cantonale con votazioni a scelta multipla. Un ruolo pionieristico in questo settore è rivestito dal cantone di Berna, dove gli elettori possono esprimersi perfino su cinque proposte diverse. Sono in corso altre sperimentazioni in cui i cittadini nella votazione referendaria non sono semplicemente chiamati a votare con un sí o con un no, ma possono anche avanzare emendamenti.

TROPPO CONSERVATORISMO O ATTIVISMO ENTUSIASTA?

Un'altra obiezione che viene mossa in particolare nei confronti della democrazia diretta

svizzera è che l'elettorato attraverso gli strumenti referendari tenderebbe a far fallire riforme politiche essenziali al fine di preservare lo status quo. Dal lato opposto si paventa un «pericolo» contrario e cioè che attivisti accaniti potrebbero abusare dei diritti referendari imponendo le loro soluzioni alla maggioranza silenziosa che non partecipa alle votazioni. Generalmente non è più possibile classificare ogni progetto politico e ogni riforma giuridica così nettamente nella categoria «riforma innovativa» o «modifica retrograda» oppure con le sole etichette di «destra» o «sinistra».

Nell'ambito delle politiche ambientali spesso i «conservatori» sono costretti a prendere posizione contro progetti presentati come un'ulteriore conquista del progresso. Nella lotta per la difesa dello stato sociale invece gli innovatori vengono spesso guidati da concetti principi e logiche di natura neoliberale. I Verdi, per esempio, in Italia e in Germania sono a favore di una più intensa integrazione europea, basandosi su quelli che considerano argomenti progressisti, mentre i loro partiti fratelli svedese e britannico sono molto euroscettici in base agli stessi presunti «motivi progressisti».

È un dato di fatto che storicamente la maggior parte delle iniziative popolari in Svizzera è stata respinta dalla stessa popolazione. D'altra parte, guardando al comportamento dei politici si può inoltre osservare che essi in molti ambiti resistono ad ogni modernizzazione. Un esempio per l'Italia è quello del finanziamento dei partiti e degli stipendi dei politici; un altro esempio classico è quello dei diritti referendari stessi. Entrambi i progetti rappresentano modernizzazioni improcrastinabili del sistema democratico liberale. Stando alle inchieste, una larga maggioranza della popolazione si pronuncia a favore di entrambi questi progetti; vi sono invece fronti trasversali ai partiti politici che bloccano queste riforme perché interessati a preservare lo status quo. In ogni caso è difficile riconoscere una matrice intrinsecamente conservatrice o progressista nel comportamento dell'elettorato nelle votazioni referendarie. Ogni referendum ha la sua storia, le sue caratteristiche e la sua dinamica specifica.

Una democrazia integrale è dotata di entrambi gli strumenti referendari: il referendum (facoltativo e obbligatorio) che viene utilizzato per frenare i politici quando corrono troppo lasciando indietro l'elettorato privo della capacità di reagire immediatamente, e l'iniziativa popolare, che la cittadinanza può impiegare come acceleratore quando i politici non sono disposti ad affrontare le riforme necessarie. Solo insieme i due strumenti, l'acceleratore e il freno, possono innescare un'interazione virtuosa fra politici e cittadini. La sola presenza del referendum abrogativo, cioè la situazione italiana del 1974, non può non sviluppare gli effetti positivi insiti nel connubio di questi due importanti strumenti referendari.

Uno sguardo alla realtà svizzera e americana dimostra che i gruppi più progressisti e quelli più conservatori hanno un successo variabile con gli strumenti referendari: per decenni in Svizzera l'iniziativa popolare è stata utilizzata soprattutto da gruppi progressisti, mentre il referendum confermativo facoltativo era lo strumento preferito dai gruppi conservatori. Comunque questa distinzione si è fatta più sfumata negli ultimi anni. I gruppi progressisti

hanno avuto la meglio con iniziative riguardanti una maggiore permissività sulla somministrazione ai tossicodipendenti di sostanze sostitutive agli stupefacenti, la tutela dei lavoratori dipendenti del commercio rispetto all'apertura 24 ore su 24 dei negozi, l'ingresso della Svizzera nelle Nazioni Unite, sostegni all'agricoltura ecocompatibile, il trasferimento nel 1994 del traffico transalpino su rotaia, l'inclusione di un articolo contro il razzismo nella Costituzione svizzera, un aumento dell'imposta sugli oli minerali, l'introduzione del reato di stupro nell'ambito del diritto matrimoniale, restrizioni degli OGM, l'istituzione di un servizio civile sostitutivo al servizio militare, una moratoria contro la costruzione di nuove centrali nucleari, varie imposte sull'utilizzo dei veicoli motorizzati, l'abolizione della pena capitale anche in tempi di guerra. I conservatori, per contro, hanno ottenuto l'approvazione di misure del seguente tipo: l'ergastolo per i criminali sessuali ritenuti estremamente pericolosi dagli esperti, diversi interventi volti a ridurre il deficit del bilancio pubblico, la cancellazione di alcuni sussidi pubblici e la bocciatura di svariate proposte popolari progressiste avanzate dal Governo federale oppure da iniziative popolari⁴⁴.

In Svizzera dal 1891 in media solo un'iniziativa popolare su dieci è riuscita a passare il voto; in tre quarti dei casi però il Governo e il Parlamento hanno reagito concedendo almeno una parte degli obiettivi prefissati dai promotori, riconoscendo il sostegno sociale dato dall'iniziativa e apprezzando l'importanza del problema. In California, più incline alle innovazioni, sono passate il 30% delle iniziative popolari.

Negli ultimi decenni, i «progressisti» californiani hanno utilizzato con successo gli strumenti referendari per migliorare la legislazione in materia ambientale, legalizzare l'uso della cannabis per finalità terapeutiche, aumentare i salari minimi, limitare i fondi ammessi per il finanziamento di campagne referendarie ed elettorali, approvare varie misure di protezione degli animali, ottenere sussidi minimi per i bilanci delle scuole e alcune norme per garantire la libertà di informazione a beneficio di consumatori ed elettori. I «conservatori» per contro hanno ottenuto misure di riduzione delle imposte sul reddito e sulla proprietà immobiliare, sentenze più severe per i criminali recidivi, la fine dell'educazione bilingue, l'abrogazione della discriminazione positiva di certe minoranze, la chiusura di alcuni servizi governativi per immigrati clandestini, il permesso di lavoro retribuito per carcerati e l'introduzione di referendum obbligatori per l'aumento dei tributi e delle tariffe locali. Virtualmente quindi le due forze si trovano in equilibrio.

Un'altra critica rivolta agli strumenti referendari è quella secondo la quale gli attivisti più accaniti dei diversi schieramenti possano abusare della democrazia diretta per i loro obiettivi estremisti. Questo argomento, alla luce della realtà, non regge. L'esperienza svizzera e quella americana comprovano che gli elettori sono in realtà molto cauti. Se un movimento radicale volesse far passare una proposta «estrema», dovrebbe ricorrere all'iniziativa popolare. In

44 Per informazioni più dettagliate sui risultati della democrazia diretta in Svizzera, vedi The Initiative and Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, ed. 2007, IRI Marburg 2006, p. 189 (tutte le votazioni popolari dal 1848).

Svizzera ad esempio, solo un decimo delle iniziative popolari viene effettivamente accolto dai cittadini.

STRUMENTI MIGLIORI DEI REFERENDUM?

Di fronte alla richiesta da parte dei cittadini di maggiori diritti referendari, la prima reazione dei politici è il tentativo di ignorarli. Solo una crescente pressione dal basso esercitata tramite petizioni, referendum propositivi e iniziative popolari può costringere un numero sufficiente di politici ad occuparsi seriamente dell'argomento. I politici a questo punto propongono anche espedienti alternativi ai diritti referendari, considerati, a loro giudizio, meno pericolosi per il mantenimento delle loro prerogative. Tali strumenti vengono proposti come «strumenti migliori dei referendum»⁴⁵. Esempio di tali strumenti di partecipazione civica sono la democrazia dialogata, attualmente praticata in alcune regioni come la Toscana, e la «mediazione pubblica dei conflitti»⁴⁶. A Viareggio, per esempio, sono stati convocati 500 cittadini, scelti dai politici, per discutere di progetti politici per il comune all'interno di un forum di cittadini, denominato anche «*citizens' panel*». A Bolzano sulla questione dell'ampliamento dell'aeroporto, nella prima metà del 2007, è stato avviato un processo periodico di «mediazione del conflitto», coordinato da un professionista.

Nonostante tutte le buone ragioni che può avere la «democrazia dialogica», essa non può rappresentare un'alternativa alla democrazia diretta. Negli spazi di «democrazia dialogata» i cittadini ottengono informazione, discutono con mediatori specializzati e possono formarsi un'opinione in base a un processo di informazione e discussione. I fautori di questo metodo assumono che la formazione di opinione può svolgersi solo in un tale contesto e che il referendum porta al populismo più che a una maggiore informazione e a opinioni più fondate.

Senza contestare l'utilità del dialogo e dell'informazione stessa, l'istituto della «democrazia dialogata» risulta opinabile se sacrifica la sovranità del cittadino. Inoltre, non è corretto asserire che un processo referendario non comporti un intenso processo di formazione dell'opinione pubblica: il dibattito pubblico anzi è molto più intenso ed impellente quando i cittadini stanno affrontando un referendum con effetto vincolante per la collettività. I cittadini sono molto più motivati quando sanno che spetterà loro la decisione finale. Una votazione referendaria non può svolgersi senza formazione di opinioni: è un evento pubblico al quale tutti possono partecipare e non solo un «panel» di cittadini scelti. Inoltre non va

45 Verhulst, Nijeboer, *op. cit.*, p. 89.

46 In un Comune oppure in una Provincia un gruppo rappresentativo è convocato per valutare e discutere a fondo una questione specifica. Viene dotato di tutte le risorse necessarie per formarsi un giudizio incluso l'hearing con esperti e testimoni privilegiati. Alla fine elabora un giudizio finale e propone una soluzione, senza che ci sia la necessità dell'unanimità. Viene garantita la piena comprensibilità delle valutazioni, un effettivo dialogo fra i partecipanti e un'informazione pluralista.

sottovalutata la questione dei criteri di scelta dei cittadini ammessi a questi panel. Chi li sceglie, in base a quali criteri?

Esiste una differenza fondamentale tra queste forme di consultazione e la democrazia diretta deliberativa. Le inchieste fra i cittadini promosse da istituzioni e i processi di mediazione si svolgono su iniziativa delle autorità, mentre gli strumenti referendari ricadono nella sfera autonoma dei cittadini.

Non c'è dubbio che nelle prime due modalità siano coinvolti meno cittadini che nel caso delle votazioni referendarie. Il ruolo dei politici e dei tecnocrati nei primi due metodi è sempre dominante, mentre non può esserlo nel caso dei processi referendari. In'ultima analisi gli strumenti referendari rafforzano tutta la cittadinanza in quanto ognuno può partecipare, mentre nella democrazia dialogata, anche se sono presenti metodi innovativi e validi, è soprattutto il ceto politico che cerca di dotarsi di maggiore legittimità.

Occorre poi ricordare anche la differenza essenziale fra un'inchiesta libera su un campione di cittadini privi di vera e propria responsabilità e l'esercizio di un diritto del cittadino con effetto deliberativo e giuridicamente vincolante. Inoltre, durante la raccolta delle firme e durante la campagna referendaria stessa, i cittadini hanno molto più tempo per reperire informazioni e per formarsi un'opinione. Per questa ragione una votazione referendaria è quel processo democratico che coinvolge e responsabilizza il maggior numero di persone.

7.

IL MITO DEL CITTADINO INCOMPETENTE

L'immagine del cittadino non educato, disinteressato, disinformato e perfino della «gente politicamente immatura», guidata dalle sue passioni e da interessi egoistici piuttosto che dalla ragione, ha accompagnato per secoli lo sviluppo della democrazia e ha continuamente ritardato la piena emancipazione dei diversi gruppi di cittadini all'interno della vita politica. L'immagine del cittadino medio, politicamente non competente, è sempre stata strumentalizzata dai governanti: prima per non estendere il diritto al voto e poi per opporsi a richieste di maggiore partecipazione da parte dei cittadini.

Tuttora l'argomento dell'incompetenza spunta spesso quando si parla di ampliamento dei diritti referendari. Tendenzialmente il cittadino comune è ritenuto incapace di farsi un giudizio e di decidere su «questioni complesse». L'argomento ha una lunga storia, essendo stato usato per molti decenni contro il suffragio universale, poi contro il diritto di voto alle donne, più tardi ancora contro il diritto della popolazione nera del Sudafrica. Ogni volta che un gruppo, a suo tempo discriminato, è riuscito a conquistare il diritto al voto, l'argomento è svanito.

Oggi non sono più la democrazia e il suffragio universale a essere contestati con questo argomento, ma l'estensione dei diritti di partecipazione diretta di tutti i cittadini. Si nega, cioè, che le persone comuni siano in grado di valutare, elaborare, bloccare, abrogare delle leggi. E si obietta che «persone esperte nel governo, i custodi platoniani appunto, sarebbero superiori nella loro conoscenza del bene generale e dei mezzi migliori per realizzarli»⁴⁷. Perché questo mito dovrebbe riguadagnare legittimità nel dibattito sul rafforzamento dei diritti referendari?

NESSUN DEGRADO DELLA POLITICA A CAUSA DI DIRITTI POPOLARI PIÙ FORTI

Nel diciannovesimo e ventesimo secolo l'argomento dell'incompetenza veniva sfoderato anche contro la democrazia stessa e soprattutto contro l'estensione del diritto al voto ad altre categorie di uomini e alle donne in generale. Oggi, tranne in alcuni paesi islamici, il diritto di voto alle donne non viene più messo in discussione da nessuno. Lo sono invece le capacità del cittadino medio di comprendere e valutare problemi politici dei tempi odierni, quando si tratta di esercitare i diritti referendari.

⁴⁷ Robert Dahl, *Sulla democrazia*, op. cit., p. 75.

Ma alla luce dei fatti tale argomento non regge. Se fosse stato così la Svizzera, una democrazia dotata della gamma completa degli strumenti referendari, dovrebbe trovarsi sull'orlo dell'autodistruzione. Già nella prima metà dell'Ottocento venne paventato il pericolo che, a seguito dell'introduzione degli strumenti referendari, il paese sarebbe stato sommerso da una valanga di leggi mal riuscite, dettate da interessi egoistici e dall'ottica ristretta della gente comune. Benché i liberali in Svizzera fossero arrivati al potere grazie ad elezioni popolari (con elettori solo maschi), il loro *leitmotiv* era «governare per il popolo» e non invece governare con il popolo. Dal loro punto di vista le persone comuni erano politicamente immature e incapaci di partecipare alle decisioni politiche. Questo argomento continuava a giustificare un sistema parlamentare puramente rappresentativo. In Svizzera un tale sistema rimase intatto fino al 1869, ma in numerosi paesi è ancora in vigore. Alcuni scienziati pronosticavano che la democrazia svizzera si sarebbe sfracellata sugli scogli dell'incapacità cognitiva della maggioranza dei suoi cittadini, mentre, come sappiamo, è avvenuto piuttosto il contrario: è diventata una delle democrazie più vive e stabili del mondo.

All'inizio del ventunesimo secolo in diversi paesi cresce la domanda di maggior partecipazione alle decisioni politiche. La popolazione dei paesi europei dimostra un livello di istruzione medio che non lascia spazio a valutazioni sulla sua mancanza di capacità intellettuali. Eppure nei dibattiti sulla democrazia diretta i difensori della democrazia puramente rappresentativa continuano a proiettare situazioni in cui i risultati di votazioni referendarie segnerebbero gravi contraccolpi allo sviluppo di una società liberale, aperta e solidale. Da qualche inchiesta demoscopica si desume che attraverso iniziative popolari potrebbe essere reintrodotta la pena capitale, verrebbe reso quasi inapplicabile il diritto all'asilo politico, verrebbero tagliate le imposte sui consumi di oli minerali e le tasse sulle automobili e verrebbero modificati certi capitoli dei bilanci pubblici a danno di strutture e attività culturali (musei, orchestre cittadine, teatri, ecc.).

In Svizzera dopo 133 anni di regolare esercizio degli strumenti di democrazia diretta nulla di questo si è verificato. Il dibattito sembra ignorare un secolo e mezzo di sviluppo dei sistemi democratici e l'accresciuta competenza politica del cittadino medio, legata alla scolarizzazione di massa e al grado di diffusione degli organi di informazione di ogni tipo.

Anche in altri Paesi industrializzati, come mai prima, le condizioni culturali, tecnologiche ed educative sono favorevoli a un approfondimento della democrazia. Non c'è più motivo per ritenere che ci sia una categoria ristretta di persone che, per formazione o vocazione, sia predestinata a condurre gli affari politici. Non c'è motivo per desumere che ci siano élite politiche di per sé più capaci di giudicare questioni politiche rispetto al cittadino comune. Le elezioni e le carriere politiche all'interno dei partiti non generano automaticamente un'«intelligenza politica più avanzata», che il cittadino normale non è in grado di raggiungere. Un tale argomento stenta a trovare una riprova nella società reale, anche nel caso del Parlamento italiano. Eppure, nella nostra società, la classe politica può costituire un gruppo che coltiva un'immagine di élite sociale, diversa dai cittadini comuni che non ne fanno parte.

In una democrazia parlamentare sprovvista di strumenti referendari i politici e i cittadini non hanno pari accesso agli strumenti politici, né hanno gli stessi ruoli come invece accade in un sistema che preveda un buon livello di diritti referendari.

Per contro, in un sistema democratico integrato dai principali strumenti referendari il rapporto fra il cittadino e il politico è diverso rispetto a un sistema rappresentativo puro. In questo secondo caso, sia per i politici che per i cittadini ci sono libertà e possibilità di intervenire sulle decisioni politiche anche se le opportunità di azione sono differenti. Politici e cittadini si incontrano con pari dignità.

MONOPOLIZZANDO LE DECISIONI POLITICHE

La mancanza di competenza del cittadino medio è nella sua essenza un argomento contro la democrazia in quanto tale. Se i cittadini non sono competenti per decidere su singole questioni politiche, come potrebbero essere capaci di valutare bene dei personaggi che si candidano a prendere decisioni per loro?

Nel caso dell'elezione di un candidato, infatti, non si tratta solo di valutare l'integrità morale ed intellettuale di una persona, la sua competenza ed abilità, ma si dovrebbe conoscere e valutare anche il suo complesso programma. Non è chiaro perché gli elettori da una parte vengano giudicati capaci di scegliere fra partiti e candidati, mentre dall'altra parte sono ritenuti incapaci di giudicare su problemi politici concreti.

Questa critica tacitamente suggerisce anche un'immagine quasi mitica del politico: supremamente intelligente, estremamente ben informato, razionale e moralmente ineccepibile, uno statista saggio, insomma una sintesi perfetta fra il presidente di un consiglio di amministrazione e un professore universitario.

L'idea che il governo dovrebbe essere affidato a persone esperte dedite a governare per il bene comune e superiori agli altri nella conoscenza dei mezzi per raggiungerlo, è sempre stata la principale avversaria delle idee democratiche. Ai tempi delle lotte popolari per il suffragio universale questo atteggiamento solleva legittimarsi in termini non solo conoscitivi, ma anche morali, che Robert Dahl riassume così:

«Come voi anche noi crediamo fermamente nell'intrinseca uguaglianza. Ma non ci limitiamo a essere profondamente devoti al bene comune; sappiamo anche meglio di molti altri come realizzarlo. Dunque siamo molto più adatti della maggioranza della gente a governare. Perciò, se ci assicurate un'autorità esclusiva sul governo, metteremo la nostra saggezza e i nostri sforzi al servizio del bene comune; e nel fare ciò, terremo in uguale considerazione il bene e gli interessi di ciascuno».⁴⁸

⁴⁸ Robert Dahl, *Sulla democrazia*, op. cit., p. 74.

L'argomento serviva ai politici per controllare la selezione del personale politico e per restringere il diritto al voto.

Oggi, all'interno delle democrazie puramente rappresentative, i cittadini eleggono e delegano, ma solo i politici decidono. Quest'ultimi detengono il monopolio su tutta una serie di risorse, tra cui quella di decidere su quasi tutte le questioni di maggior importanza, quella di determinare l'agenda politica e quella di avvalersi delle risorse finanziarie per diffondere le loro posizioni. Il loro accesso esclusivo a queste risorse è alla base dello squilibrio di potere fra politici e cittadini. Ancora una volta questo squilibrio viene giustificato con due argomenti principali: l'atto di legittimazione democratica e la competenza del personale politico. L'ex ministro della giustizia della Repubblica Federale Tedesca, Thomas Dehler, ha espresso questo nel modo seguente:

«A mio parere, è un equivoco sulla natura della democrazia credere che un Parlamento sia l'esecutore della convinzione popolare. Penso io che la natura della democrazia sia altra: è quella dell'aristocrazia parlamentare. I membri del Parlamento hanno il dovere e la possibilità di operare partendo da un discernimento più ampio e da una conoscenza migliore rispetto al singolo cittadino»⁴⁹.

Per questa chiarissima esplicitazione dell'idea di «élite politica» nell'ambito di una democrazia meramente rappresentativa, Dehler venne applaudito non soltanto dai Democratici Cristiani, ma anche dal partito Liberale e da quello Socialdemocratico. Pare che ai rappresentanti, tramite il solo atto di elezione, venga attribuita un'automatico salto di qualità di saggezza politica.

Se la natura della legittimazione tramite elezioni democratiche può essere ineccepibile - anche se i metodi praticati oggi per farsi eleggere meriterebbero un discorso a parte - lascia molti dubbi l'automatismo con cui si lega l'acquisizione della competenza politica alla sola attività parlamentare.

LA DEMOCRAZIA E L'ESPERTOCRAZIA

Non sono solo i politici a coltivare il mito del cittadino medio incompetente confrontato con l'élite politica, ma anche esperti di vario genere.

Con il progresso tecnologico e l'aumento della complessità delle società industriali, vi sono sempre più élite scientifiche che, in rappresentanza degli interessi dei potenti, sfidano la capacità normativa e legislativa degli organi di rappresentanza democratica. In una società sempre più complessa come la nostra accade spesso che si ricorra al parere di esperti per prendere decisioni cruciali che influiranno direttamente sul proprio benessere.

⁴⁹ Citato da Jos Verhulst, Arjen Nijeboer, op. cit., Bruxelles 2007, p. 3.

«Ma delegare certe decisioni agli esperti non equivale a cedere il controllo finale sulle decisioni più importanti. Una cosa è ricorrere all'aiuto di esperti nel governo, altra cosa è dare a un'élite il potere di decidere leggi e politiche che dovremo seguire. Quindi la questione è chi o quale gruppo dovrebbe avere l'ultima parola nelle decisioni prese per governare uno stato o una regione».⁵⁰

Ora il governo di un paese democratico non è una scienza come la fisica, la chimica o, al limite, la medicina:

«Da una parte, praticamente ogni decisione politica importante, che sia personale o di governo, implica dei giudizi etici, e questi giudizi non sono giudizi "scientifici" nell'accezione corrente. Poi resta sempre un margine considerevole di incertezza e conflitto sui mezzi: come raggiungere il fine e la desiderabilità, praticabilità, accettabilità dei mezzi e le loro possibili conseguenze»⁵¹.

Il fatto che gli esperti possano essere qualificati per servire come gli agenti dei cittadini (cioè incaricati di compiti specifici) non significa che siano qualificati a servire come governanti (cioè imporre le loro scelte), conclude Robert Dahl, uno dei più autorevoli politologi e studiosi della democrazia dei nostri tempi. Ciò significa che gli esperti di ogni genere, screditando argomenti come «scientificamente non fondati» o dilettantistici, non possono negare la legittimità degli organi eletti ed eventualmente gli elettori nel loro insieme nel fissare norme vincolanti per tutti. Il dibattito sulla «espertocrazia» negli ultimi anni si è intensificato in seguito alle ingenti somme pagate dai Governi e dalle Giunte regionali e provinciali per le consultazioni più varie. Senza mettere in dubbio la qualifica e la competenza degli esperti, è necessario sottolineare che le loro scelte, il tipo di consultazione e le condizioni di regola vengono decise dai politici e da gruppi di interesse coinvolti in base a criteri poco trasparenti. Per evitare l'abuso del ruolo degli esperti da parte delle élites politiche è necessario migliorare le procedure decisionali. Uno degli strumenti più utile per questo scopo può essere la democrazia diretta, con l'iniziativa e il referendum. L'«espertocrazia» va controbilanciata con un ruolo rafforzato dei cittadini stessi che chiedono trasparenza e rivendicano un ruolo indipendente e neutrale degli esperti stessi. Per contro, non esiste un antagonismo fra esperti legittimati e i cittadini-elettori, tant'è vero che per tantissime iniziative civiche anche i cittadini, pur con mezzi finanziari molto più limitati, si avvalgono delle conoscenze scientifiche e dei pareri di tecnici ed esperti. L'importante è che tra democrazia ed «espertocrazia» si stabilisca un giusto rapporto, che tenga separati i ruoli tra chi prende le decisioni politiche e chi, in qualità di esperto legittimato da conoscenze e titoli accademici, esprime consigli e pareri.

⁵⁰ Robert Dahl, op. cit., p. 76.

⁵¹ *Ibidem*, p. 77.

In un sistema di diritti referendari ben istituzionalizzati gli esperti hanno più difficoltà a imporre i loro pareri rispetto ad un sistema puramente rappresentativo nel quale è necessario convincere solo le élites politiche. Le votazioni in Svizzera dimostrano che gli elettori non votano preconceputamente per o contro l'opinione degli esperti. Generalmente l'elettorato svizzero vota con prudenza, combinando criteri tecnici con valutazioni normative che esulano da un ragionamento puramente scientifico. In Svizzera la popolazione sembra essere più consapevole del fatto che un ruolo troppo forte degli esperti, in ultima analisi, restringerebbe la capacità di autodeterminazione del libero cittadino, concetto molto caro ai cittadini elvetici⁵².

Robert Dahl sostiene che insieme ai requisiti «tecnici», diritto di voto, di associazione, periodicità delle elezioni, informazione libera e plurale ecc., la democrazia è fondata anche su presupposti da lui definiti «il principio forte di uguaglianza» e «la presunzione di autonomia personale»⁵³. Secondo il primo principio «i cittadini sono adeguatamente qualificati a governare se stessi»; per il secondo «ognuno deve essere ritenuto il miglior giudice del proprio bene e del proprio interesse». È evidente che chi non crede che i cittadini dispongano di tali facoltà,

«si iscrive *ipso facto* nel regime dei “custodi” e non in quello della democrazia. I politici lo sanno bene ed eccoli infatti protagonisti di un'ardita acrobazia logica: quando si tratta di scegliere i propri rappresentanti i cittadini possiedono tali requisiti; quando invece si tratta di decidere direttamente quegli stessi requisiti scompaiono nelle nebbie di una insufficiente capacità di giudizio (...) I fautori della tesi del Custode sostengono in realtà due cose distinte. È possibile creare una élite di governo, asseriscono, i cui membri siano assolutamente superiori agli altri per conoscenza dei fini del buon governo e dei mezzi più adeguati per raggiungere quei fini; e a tal punto dediti al bene comune da poter essere tranquillamente investiti dell'autorità sovrana dello stato»⁵⁴.

Sappiamo per esperienza che entrambe le affermazioni sono altamente dubbie.

In un sistema democratico con avanzati strumenti di democrazia diretta i politici ed i cittadini si trovano in un rapporto diverso e più interdependente.

Quando ne sentono il bisogno i cittadini possono partecipare alle scelte politiche e spesso si riservano l'ultima parola. Hanno effettivamente più possibilità di agire come politici e di trasformarsi in ciò che Max Weber definisce «politici occasionali». Grazie ai diritti, all'iniziativa e al referendum, gli elettori possono decidere insieme votando su argomenti specifici e determinando l'agenda politica.

52 Questo è il parere espresso da Andreas Gross in *Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermutigung zur Zukunft der direkten Demokratie*, in: H.K. Heußner und Otmar Jung (Hg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, Olzog, Monaco 1999.

53 Robert Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editore Riuniti, Roma 2005, 3° edizione.

54 Robert Dahl, op. cit., p. 30.

Il monopolio delle decisioni nelle mani di una piccola minoranza di politici viene sostanzialmente rotto, senza che per questo vengano limitate o modificate le loro generali responsabilità di membri eletti dagli organi politici. L'immagine del cittadino incompetente svanisce ed è sostituita da quella di un cittadino attivo, interessato, più responsabile, politicamente più competente e consapevole del suo ruolo nella società. Allo stesso tempo cambia anche l'immagine del politico che, dalle alte sfere delle decisioni condivise solo con pochi altri politici e lobbyisti, è costretto più spesso a calarsi in realtà più terrene e a confrontarsi con i «cittadini normali». I politici dovrebbero percepire questo processo non tanto come perdita di potere e status, ma come un'opportunità per aumentare la loro empatia e umanità.

Nel sistema svizzero di democrazia rappresentativa, integrata con un ampio ventaglio di diritti referendari, il rapporto istituzionalizzato fra cittadini e politici è diverso da quello che tipicamente regna in Italia a livello nazionale e regionale.

Il concetto di cittadino in Svizzera include il diritto a essere direttamente coinvolto nelle decisioni politiche. Cittadino e legislatore non sono due principi antagonisti, perché il cittadino può sempre riappropriarsi la sua sovranità originale laddove lo ritiene assolutamente necessario, e quindi può avere l'ultima parola quando la desidera.

La democrazia diretta presuppone cittadini interessati, vigili e informati ed è lontana da una concezione elitaria della democrazia, che presuppone l'esistenza di minoranze «illuminate» che si arrogano il diritto di pensare e decidere per tutto il popolo. In una democrazia diretta ben sviluppata, è sempre il popolo nella sua interezza che alla fine ha l'ultima parola.

DA SUDDITO A CITTADINO ATTENTO E COMPETENTE

È un detto ricorrente che si impara facendo. Se le capacità richieste per fare il legislatore vengono apprese in maniera migliore impegnandosi nel processo legislativo, in una democrazia diretta le procedure del referendum e dell'iniziativa promuovono queste stesse capacità politiche fra i cittadini. In questo contesto riaffiora anche l'immagine della democrazia diretta come «palestra di democrazia». Da una parte la scolarizzazione di massa ha dotato la stragrande maggioranza della popolazione degli strumenti critici minimi per formarsi un'opinione in politica, dall'altra il progressivo allargamento, nel corso del tempo, del numero degli aventi diritto al voto fino al suffragio universale, introdotto in Italia nel 1946, hanno reso abituale per tutti l'esercizio dei diritti democratici. Se la partecipazione alla vita politica non vuole esaurirsi con l'atto del voto elettorale, sono richiesti strumenti che possano coinvolgere ed «educare» maggiormente i cittadini medi alle decisioni politiche. Matthias Benz e Alois Stutzer, due politologi dell'Università di Zurigo, a questo proposito

hanno dimostrato che i cittadini dotati di più diritti di partecipazione sono anche meglio informati riguardo alle questioni politiche⁵⁵.

I diritti referendari garantiti dal sistema svizzero conferiscono ai cittadini un potere decisionale indipendente dal Governo e dai partiti. Potendo partecipare attivamente alla gestione dello Stato e allo sviluppo della società, i cittadini si sentono molto più motivati a seguire i problemi politici. Perciò la democrazia diretta opera anche come un programma di formazione politica e civica per tutti.

Se vogliono raggiungere il loro obiettivo, i cittadini devono trovare autonomamente forme collaborative: lanciare un'iniziativa popolare o un referendum richiede la raccolta di un numero elevato di firme e una notevole capacità di comunicazione. In questo processo i cittadini sviluppano capacità organizzative, imparano come gestire una campagna, come procurarsi risorse (finanziarie, fisiche e umane), trasmettere informazioni, organizzare dibattiti pubblici, formare alleanze, trovare buoni compromessi e come trattare con il potere politico. Democrazia diretta significa non solo potersi esprimere, ma anche impegnarsi seriamente nella preparazione e nello svolgimento delle campagne referendarie. Anche la Costituzione italiana prevede la promozione della partecipazione dei cittadini, individuata come rinforzo della coesione sociale. Via via che si rafforzano le modalità che incentivano l'impegno politico svanisce il mito del cittadino incompetente e si innestano meccanismi virtuosi che creano fiducia fra i cittadini. Tali meccanismi però possono funzionare se l'impegno del cittadino conta, cioè se il suo voto è letteralmente «decisivo». Dall'altra parte, però, è risaputo che in Italia le istituzioni destinate all'educazione civica sono deboli e devono essere rafforzate. Perciò chi crede nella validità della democrazia diretta è obbligato a cercare le forme adatte affinché i cittadini possano acquisire e coltivare la competenza necessaria.

Un cittadino non deve conoscere tutti i dettagli dei problemi politici, ma deve fare una scelta di fondo e, per questo compito, può ritenersi tanto qualificato quanto i politici eletti. Anche nelle complesse società industrializzate i problemi politici non riguardano altro che i problemi della collettività, i problemi affrontati quotidianamente da tutti, problemi di cui ogni giorno si discute e si viene informati dai mass media.

Nelle loro scelte i cittadini di solito si basano su «scorciatoie informative», quali ad esempio le opinioni di amici e conoscenti, le autorità «naturali» di cui si fidano: per esempio le valutazioni di partiti o di politici, di organizzazioni sociali o di interesse, l'informazione offerta dai media e dagli esperti, le comunità religiose o i gruppi legati all'appartenenza ideologica. In Svizzera i suggerimenti di numerose organizzazioni della società civile sono inclusi nell'opuscolo d'informazione recapitata ad ogni avente diritto al voto. Anche i politici si avvalgono spesso di queste «scorciatoie informative».

Dovendo discutere e decidere di tanti provvedimenti e regole spesso non possono studiare

⁵⁵ Matthias Benz, Alois Stutzer, *Are voters better informed when they have a larger say in politics?*, in «Public Choice» n. 119 (2004), pp. 31-59.

a fondo tutte le materie e tutti i documenti che vengono loro forniti e quindi si rivolgono a persone di fiducia che ritengono essere più informati.

Non va dimenticato infine che anche la tradizione e la pratica della partecipazione politica, nonché i referendum aiutano ad aumentare le conoscenze politiche dei cittadini. Questa diagnosi emerge chiaramente dal citato confronto fra la Svizzera e l'Unione Europea pubblicata da Benz e Stutzer nel 2004⁵⁶.

Nel 2004 in alcuni paesi europei (Danimarca, Irlanda, Francia, Austria, Finlandia, Svezia e Olanda) si svolse il referendum sul trattato costituzionale europeo, mentre negli altri paesi dell'UE, come in Italia, questo trattato venne ratificato solo con decisione del Parlamento. In media gli abitanti dei Paesi in cui era stato indetto un referendum sul trattato riuscivano a rispondere meglio a dieci domande riguardanti l'UE degli abitanti in cui non si era svolta alcuna consultazione popolare.

In Svizzera Benz e Stutzer, per un'analisi analoga, scelsero un indice relativo alla completezza degli strumenti di democrazia diretta a livello cantonale e lo confrontarono con le risposte date da cittadini svizzeri residenti in diversi cantoni su tre questioni generali di politica svizzera.

I cittadini svizzeri residenti nei Cantoni con un modello di democrazia diretta più evoluta dimostrarono di avere più conoscenze politiche rispetto agli svizzeri di Cantoni con un sistema meno completo. Lo scarto fra questi due gruppi era esattamente sovrapponibile a quello esistente fra gli iscritti ad un partito e i non iscritti, nonché fra i ceti più abbienti e quelli meno abbienti.

⁵⁶ Matthias Benz, Alois Stutzer, *Are voters better informed when they have a larger say in politics?*, in «Public Choice» n. 119 (2004), pp. 31-59.

Il bilancio partecipativo

Il bilancio partecipativo o partecipato è una forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita della propria città. L'esperienza più celebre di bilancio partecipativo si è avuta a Porto Alegre in Brasile (1,4 milioni di abitanti) e ha avuto inizio nel 1989. Il fine era quello di permettere ai cittadini di partecipare attivamente allo sviluppo e all'elaborazione della politica municipale. Nel quadro del bilancio partecipativo la popolazione è invitata a precisare i suoi bisogni e a stabilire delle priorità negli investimenti comunali e nell'attribuzione dei fondi in vari settori (ambiente, educazione, salute ecc.). A questo si aggiunge una partecipazione complementare organizzata su base tematica attraverso il coinvolgimento di categorie professionali o lavorative (sindacati, imprenditori, studenti...). A questo scopo Porto Alegre è stato diviso secondo criteri socioeconomici in 16 quartieri o regioni. Ogni anno si svolgono 22 assemblee civiche a cui ogni cittadino con più di 16 anni può partecipare. In concomitanza con queste assemblee nel 1994 sono stati istituiti nelle regioni anche sei «forum tematici» sui seguenti settori: trasporti e comunicazioni, sanità e affari sociali, educazione, cultura, sviluppo economico e politica tributaria, urbanistica e organizzazione territoriale. Questi forum discutono degli investimenti che riguardano tutta la città. Spesso si tratta di progetti di lunga durata e di grande portata quali i progetti di ampliamento di aree residenziali o infrastrutture della mobilità. Questi forum hanno coinvolto anche tanti intellettuali, sindacalisti, imprenditori e esperti di molti settori.

Prima di ogni assemblea ufficiale gli abitanti si riuniscono in assemblee informali per preparare le loro proposte. I forum e le assemblee sono comunicate tramite giornali, manifesti, locandine, radio, tv e internet. Sull'ordine del giorno non si trovano solo le proposte per il bilancio comunale imminente, ma anche un rendiconto dell'amministrazione comunale sul bilancio consuntivo. L'amministrazione deve illustrare e motivare le decisioni prese nell'anno decorso. Questo percorso offre a tutti i cittadini una possibilità di controllare direttamente l'operato dell'amministrazione del Comune. In queste assemblee inoltre vengono discussi anche il regolamento interno e i criteri generali della distribuzione dei fondi tra le regioni.

Le autorità comunali sono presenti in tutte le riunioni circoscrizionali e in quelle tematiche, attraverso un proprio rappresentante, che ha il compito di fornire le informazioni tecniche, legali, finanziarie e può fare delle proposte; egli però non deve influenzare le decisioni dei partecipanti alle riunioni. Alla fine ogni gruppo territoriale o tematico presenta le sue priorità all'Ufficio di pianificazione che stila un progetto di bilancio tenendo conto delle priorità indicate dai gruppi territoriali o tematici. Il Bilancio partecipativo alla fine del processo viene approvato dal Consiglio comunale. Nel corso dell'anno, attraverso apposite riunioni, la cittadinanza valuta la realizzazione dei lavori e dei servizi decisi nel bilancio partecipativo dell'anno precedente. Di solito le amministrazioni comunali, visti anche i vincoli di bilancio cui sono tenuti per legge, riconoscono alle proposte avanzate dai gruppi di cittadini la possibilità

di incidere su una certa percentuale del bilancio comunale. Nel caso di Porto Alegre si è partiti dal 10% del bilancio comunale, fino ad arrivare al 25% attuale.

In Italia l'idea del bilancio partecipativo si è diffusa in coincidenza col primo Forum Sociale Mondiale di Porto Alegre (2001), stimolata dalle esperienze latinoamericane attraverso campagne capillari promosse da organizzazioni non governative, forum sociali e da alcuni partiti della sinistra parlamentare. Da allora il bilancio partecipativo ha visto una decisa diffusione a partire dalla fine degli anni Novanta soprattutto nei comuni dell'Italia centrale, essendo stata adottata nei comuni di Castel Maggiore, Udine, Modena, Isola Vicentina, Pieve Emanuele, Grottammare e nell'XI municipio di Roma. Più di venti comuni, tra i quali Napoli, Venezia e Roma, hanno formalizzato l'interesse per l'adozione di forme di bilancio partecipativo, nominando un assessore o un consigliere comunale delegato dal Sindaco alla sperimentazione.

Purtroppo a questo impegno formalizzato, solo poche città hanno fatto corrispondere azioni concrete di innovazione nella elaborazione del bilancio preventivo comunale. Raramente il bilancio partecipativo è stato valutato come possibile strumento di miglioramento della gestione urbana, o dei rapporti trilaterali tra amministrazioni, cittadinanza e apparato burocratico. Al massimo alcune amministrazioni lo hanno adottato come «orizzonte» al quale tendere per il futuro⁵⁷.

In molte realtà locali il bilancio partecipativo è stato spesso anticipato o sostituito dal «Bilancio sociale» che, pur favorendo il contributo dei cittadini, ne limita la concreta incisività. Del resto nello stesso Brasile il bilancio partecipativo ha avuto una sorte diversa a seconda delle città in cui è stato utilizzato. La buona riuscita di questo strumento, infatti, necessita di una certa stabilità politico-amministrativa e di una volontà di coinvolgimento dei cittadini stessi. In alcune città brasiliane, infatti, dove era altrettanto radicato un decentramento amministrativo e la partecipazione di associazioni di categorie o sindacali, la quota di bilancio, decisa con il sistema partecipativo, non ha superato il 10%.⁵⁸

57 Giovanni Allegretti, Carsten Herzberg, Tra ricerca dell'efficienza e crescita della democrazia locale: la sfida dei Bilanci Partecipativi nel contesto europeo, sul sito: <http://www.tni.org/reports/newports/allegretti-herzberg.htm>

58 Vedi Thomas Benedikter, Il bilancio partecipativo – Decidere sulle finanze del proprio Comune – Un'introduzione, POLITiS, Contributi allo sviluppo della democrazia 1.2013; su: www.paolomiche-lotto.it e www.politis.it nonché http://it.wikipedia.org/wiki/Bilancio_partecipativo

8. LA DEMOCRAZIA DIRETTA IN SVIZZERA

Se escludiamo il principato del Liechtenstein, la Svizzera è attualmente l'unico stato dotato di un sistema di democrazia diretta storicamente radicato e articolato a tutti i livelli territoriali, incluso quello nazionale. Soltanto alcuni Stati federati degli USA, come la California, dispongono di istituti referendari deliberativi simili, ma la Costituzione americana federale non conosce strumenti di democrazia diretta. L'esperienza referendaria svizzera, per articolazione e per uso effettivo, non trova riscontro nelle esperienze di altre democrazie. Sono oltre 130 anni che gli svizzeri si recano alle urne tre o quattro volte all'anno per esprimere il loro voto sulle questioni politiche concernenti il proprio territorio comunale e cantonale. Le votazioni referendarie rappresentano un fenomeno regolare, se non addirittura costitutivo della vita politica svizzera anche a livello federale.

LE RADICI DEI DIRITTI REFERENDARI IN SVIZZERA

La democrazia diretta in Svizzera ha origini piuttosto antiche. In origine esisteva la tradizione, nata già attorno al '300, delle assemblee locali e cantonali nelle quali i cittadini maschi una volta l'anno si riunivano nelle piazze del mercato per prendere le decisioni più importanti per le loro comunità. Una tradizione che almeno nella memoria storica non si è mai estinta. Secoli più tardi anche la Svizzera ha risentito degli effetti delle rivoluzioni nei paesi vicini, soprattutto quella francese. Come in altre parti d'Europa il primo referendum nazionale si svolse nel 1802, durante il protettorato imposto dai francesi, per il voto di una nuova Costituzione. Inoltre, i nuovi movimenti politici dell'Ottocento avevano dato una nuova spinta verso la conquista di maggiori diritti popolari. Nella prima metà dell'Ottocento furono principalmente i liberali radicali - cioè liberali che non ritenevano la democrazia rappresentativa un sistema politico esauriente - a premere per l'adozione dei diritti referendari in Svizzera. Grazie a questa pressione nel 1848 venne introdotto il referendum costituzionale obbligatorio, che impegna il Governo a indire un referendum su ogni modifica della Costituzione, e anche nel caso dell'adesione ad organizzazioni internazionali.

Più tardi i socialisti e le forze politiche cattoliche si accorsero che i liberali non rappresentavano la maggioranza dei cittadini nelle questioni politiche e ripresero il ruolo di forze propulsive della democrazia diretta.

Ripartizione delle lingue ufficiali in Svizzera (2000)



Ufficio federale di statistica, www.bfs.admin.ch; censimento 2000

Una figura importante in questo contesto fu il tedesco Moritz Rittinghausen, che per primo elaborò il concetto dell'iniziativa popolare (civica) sul giornale «Neue Rheinische Zeitung», a suo tempo edito da Karl Marx. Quando il giornale venne vietato, Rittinghausen si rifugiò in Francia e dal 1850 in poi pubblicò una serie di articoli per promuovere le sue proposte di democrazia diretta. Queste idee vennero riprese con simpatia dai socialisti seguaci di Fourier e dalla Francia raggiunsero il movimento operaio svizzero. I socialisti rappresentarono il movimento più significativo nel «rinnovamento democratico» della Svizzera, che a partire dal 1860 agiva per l'espansione dei diritti democratici in molti cantoni svizzeri. La prima votazione referendaria su un'iniziativa popolare, cioè su una proposta di legge proposta da altri cittadini, ebbe luogo a Zurigo nel 1869.

L'idea di democrazia diretta a suo tempo riscuoteva popolarità anche nei movimenti socialdemocratici di numerosi paesi europei. La «legislazione popolare» (*Volksgesetzgebung*) figurò anche nel programma costitutivo del partito socialdemocratico tedesco del 1869 e venne riaffermata nei programmi successivi di Gotha (1874) ed Erfurt (1891). Karl Marx, per contro, espresse forti riserve nei confronti degli istituti referendari ed altri esponenti della sinistra più «avanguardista» erano assai scettici sin dall'inizio, tant'è vero che Friedrich Engels scrisse della democrazia diretta in Svizzera che «nuoce di più di quanto possa essere utile, se sortisce affatto degli effetti».

Il referendum facoltativo, introdotto in Svizzera nel 1874 dopo aspri scontri politici, dava il diritto a 50mila cittadini di chiedere un referendum su ogni legge approvata dal Parlamento entro cento giorni dalla sua pubblicazione. Inizialmente questo tipo di referendum, definito in Svizzera semplicemente «referendum» a differenza della votazione su una «iniziativa», non era applicabile per le leggi classificate «urgenti» da parte del Parlamento. Quindi il Parlamento abusava di questa clausola dichiarando urgente ogni tipo di legge. Fino alla Seconda Guerra Mondiale le leggi federali urgenti non erano soggette ai referendum facoltativi finché, in una votazione referendaria del 1946 e contro l'agguerrita resistenza del Governo e del Parlamento, la popolazione decise che tutte le leggi classificate «urgenti» sarebbero entrate in vigore immediatamente, ma avrebbero dovuto essere sottoposte successivamente a un referendum obbligatorio, pena la perdita della vigenza dopo un anno.

L'iniziativa popolare costituzionale, introdotta nel 1891, conferiva ai cittadini il diritto di svolgere una votazione referendaria su proposte avanzate da altri cittadini a fronte di una

raccolta di almeno 100mila firme entro 18 mesi⁵⁹. Questa proposta poteva essere formulata in termini generali e poi trasformata in un testo di legge da parte della commissione parlamentare competente, oppure essere presentata in forma già articolata. In quest'ultimo caso il Parlamento non aveva più nessun diritto di modificare il testo proposto. Una volta accolta, la proposta diveniva parte della Costituzione federale svizzera. Per questo motivo, possiamo definire la Costituzione svizzera come una commistione insolita di principi generali, tipici per testi costituzionali, e di regole riguardanti le scelte politiche concrete. Ora gli svizzeri cercano di superare il problema con l'adozione dell'iniziativa popolare generale che è stata approvata su iniziativa popolare con votazione referendaria del 9 febbraio 2003, ma è entrata in vigore solo nel 2006. Tale strumento consente ad almeno 100mila cittadini di presentare una proposta di legge al Parlamento su qualsiasi materia disciplinabile con legge ordinaria; il Parlamento poi deve decidere se convertire questo testo in legislazione ordinaria o in una modifica della Costituzione. Nel caso venga respinta la proposta passa alla votazione referendaria. Allo stesso tempo il referendum confermativo facoltativo è stato applicato anche a trattati internazionali che per la loro applicazione richiedono la modifica di leggi esistenti oppure l'approvazione di nuove leggi.

DI QUALI DIRITTI PUÒ AVVALERSI IL CITTADINO SVIZZERO?

A livello federale i cittadini aventi diritti al voto (circa 4,8 milioni nel 2006) possono avvalersi di quattro strumenti referendari principali. Tutti questi diritti in forma diversa sono presenti

⁵⁹ L'istituzionalizzazione forte degli strumenti di democrazia diretta in Svizzera è analizzata estesamente da Piervincenzo Uleri, *Democrazie e Referendum. Una prospettiva comparata*, Il Mulino Bologna 2003, pp. 203-238.

anche a livello cantonale. In Svizzera tutte le votazioni referendarie di ogni livello hanno effetto vincolante.

1. Il referendum costituzionale obbligatorio (dal 1848): ogni modifica alla Costituzione per entrare in vigore deve essere approvata dai cittadini.

2. Il referendum confermativo facoltativo (dal 1874): 50mila cittadini (l'1,1% circa degli elettori) possono richiedere una votazione referendaria su una legge approvata dal Parlamento, ma non ancora entrata in vigore. Il tempo utile per la raccolta delle firme è di cento giorni.

3. L'iniziativa popolare costituzionale (dal 1891): 100mila cittadini (oggi il 2,2% circa degli elettori) possono richiedere la modifica o l'abolizione di determinati articoli della Costituzione (per questo è anche chiamata «iniziativa costituzionale»). Il tempo utile per la raccolta delle firme è di 18 mesi. Nel frattempo il Parlamento può presentare un suo disegno di legge «concorrente», cioè la controproposta referendaria.

4. L'iniziativa popolare generale (dal 2003) assorbe l'iniziativa popolare costituzionale ed include l'iniziativa popolare per leggi ordinarie, fino a quel momento disponibile solo a livello cantonale. Spetta al Parlamento decidere se la materia di una proposta di legge popolare rientra nelle materie costituzionali o nella legislatura federale ordinaria.

Attraverso l'iniziativa popolare gli svizzeri possono richiedere una votazione referendaria su quasi ogni materia politica. Non c'è materia tipica dell'agenda politica che non sia già stata sottoposta al voto dei cittadini. Le uniche materie escluse dalla democrazia diretta sono le norme del diritto internazionale ratificate dalla Svizzera. Questo diritto generale del cittadino di poter intervenire su ogni materia politica riflette bene l'importanza del fenomeno referendario nel sistema politico elvetico⁶⁰.

Un'iniziativa popolare deve rispettare il presupposto dell'unità della forma e del contenuto. Questo significa che una proposta di legge di iniziativa popolare non può disciplinare due o più soggetti. Le regole vigenti prevedono infine che delle proposte palesemente irrealizzabili possono essere respinte *ex officio*, una circostanza verificatasi assai raramente. Ad esempio, una proposta di legge non venne ammessa alla votazione referendaria perché prevedeva tagli alle spese pubbliche per anni precedenti alla votazione. In generale comunque in Svizzera proposte di legge sui tributi, sulle spese pubbliche, su questioni militari e della difesa e perfino sulla forma di governo sono ricorrenti.

Mentre con l'iniziativa popolare i cittadini possono determinare attivamente l'agenda politica

⁶⁰ Pier Vincenzo Uleri, *op.cit.*, p. 216; si veda a questo proposito l'Appendice alla voce Consultazioni referendarie per materie in Svizzera, 1848-1994.

e quindi legiferare in interazione con il Parlamento federale, col referendum confermativo facoltativo gli svizzeri possono reagire ad atti approvati dal Parlamento, bloccandoli o confermandoli. Lo stesso vale anche per tutti gli atti approvati dai consigli cantonali.

La Svizzera non conosce votazioni referendarie indette dalle istituzioni, cioè richieste da parte del Parlamento o del Governo, né di carattere consultivo né deliberativi, sopra definiti anche plebisciti. Gli strumenti referendari o sono obbligatori, cioè tassativamente previsti dalla Costituzione svizzera in precisi casi, oppure sono promossi dai cittadini attraverso la raccolta di firme.

LA DEMOCRAZIA DIRETTA NELLA PRASSI IN SVIZZERA

Per rendere chiaro in che misura il popolo svizzero pratica la democrazia diretta, è utile guardare le statistiche. Sono ben 540 (a fine settembre 2006) le votazioni referendarie nazionali che la Svizzera ha vissuto dal 1891, di cui 105 solo nel decennio 1991-2000⁶¹.

Il ricorso ai diversi tipi di voto referendario in Svizzera 1848-2000

Periodo	Referendum obbligatori	Referendum facoltativi	Iniziativa popolari (propositive)	Tutte le votazioni referendarie
1848-1900	27	26	5	58
1901-1950	39	28	32	99
1951-2000	144	85	101	330
1848-2000	210	139	138	487

Fonte: Piervincenzo Uleri, *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 213.

⁶¹ Tutti le votazioni referendarie in Svizzera dal 1848 fino al 2006 sono elencate in The Initiative and Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, ed. 2007, IRI Marburg 2006, pp. 189-230. Si contano 188 referendum obbligatori, 156 referendum facoltativi e 192 iniziative popolari.

Considerando le iniziative popolari, fino a oggi (2007) sono state dichiarate ammissibili 334 iniziative legislative popolari depositate, il che significa che per ognuna di loro è stato effettuato un controllo da parte dell'ufficio diritti politici di Berna ed è stata data l'autorizzazione alla raccolta firme. Di queste, 249 sono riuscite ad ottenere il consenso necessario nei termini stabiliti, quindi un quarto delle iniziative proposte non è riuscito a superare il primo ostacolo. Delle 249 iniziative ammesse solo 161 sono arrivate al voto e 15 di queste sono state approvate dalla popolazione. Perché questo calo da 249 a 161 iniziative? La causa è da ricercarsi principalmente nella complessa interazione che si instaura tra il Parlamento ed i comitati referendari i quali il più delle volte scelgono di ritirare la proposta di legge durante o dopo le trattative con il Parlamento. Ogni volta che il Parlamento è disposto ad accettare gran parte dei punti proposti dai promotori nell'iniziativa, formula una controproposta che per molti aspetti è simile a quella popolare. A questo punto molti

comitati, pur dovendo rinunciare ad alcuni aspetti, si dicono soddisfatti del risultato e non ritengono più necessaria una votazione referendaria con la quale c'è un rischio di ritorno allo *status quo*. Quindi bisogna tenere conto che molte iniziative, pur non arrivando al voto, trovano comunque un riscontro legislativo e vengono accolte nell'ordinamento giuridico almeno in forma parziale. Nel periodo 1891 su un totale di 236 iniziative popolari promosse quelle effettivamente votate sono state solo 138. Le iniziative approvate sono 12 (8,7%) mentre quelle respinte sono 126 (91,3%)⁶².

Il voto degli elettori in sintesi, quesiti approvati in generale e per tipo di voto referendario, Svizzera 1848-2000 (valori in %)

	Tutti i tipi di voto referendario		Referendum obbligatori	Referendum facoltativi	Iniziativa popolari
	<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>
1848-1900	37,9	62,1	48,2	30,8	20,0
1901-1950	50,5	49,5	82,1	42,9	18,7
1951-2000	49,4	50,6	75,0	58,8	4,9
1848-2000	48,3	51,7	72,9	50,4	8,7

Fonte: P.V. Uleri, *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, op. cit., p. 222.

⁶² Uleri, *op.cit.*, p. 221.

Nel periodo compreso fra il 1874 ed il 2004 solo il 50% delle leggi approvate dal Parlamento elvetico e successivamente contestate da un referendum sono state effettivamente bocciate. Ciò significa che una su due delle leggi volute dalla grande maggioranza parlamentare non era in linea con le preferenze della popolazione. Non c'è motivo per assumere che il Parlamento svizzero diverga più spesso dalle opinioni prevalenti degli elettori che i parlamenti di altri paesi. Più verosimile è il contrario: il Parlamento federale della Svizzera in generale è più prudente perchè già durante l'iter parlamentare di una legge mette in conto un possibile referendum confermativo facoltativo. Le proposte del Parlamento per l'adesione del paese ad organizzazioni internazionali e per modifiche costituzionali sono state approvate nel 73% dei casi.

Quanto detto per l'iniziativa, vale anche per il referendum confermativo: questo strumento non ha causato il blocco dell'attività legislativa o perfino «l'ingovernabilità», perchè

«l'interesse di prevenire la sfida referendaria ha dato vita ad un articolato e complesso sistema di negoziazioni con tutti gli attori, partiti o gruppi capaci di lanciare un referendum facoltativo (*referendumsfähig*) contro una legge del Parlamento o di contrastare revisioni della Costituzione»⁶³.

Per quanto riguarda la partecipazione al voto la percentuale media si aggira intorno al 41% degli elettori, una percentuale leggermente minore a quella delle elezioni. Mentre la partecipazione si aggira al 30% per quesiti di «routine», tocca picchi massimi fino all'80% per temi più sentiti dalla popolazione come ad esempio al referendum tenuto nel 1992 per decidere dell'adesione del Paese alla Comunità Economica Europea. In qualche occasione le votazioni referendarie hanno registrato un afflusso alle urne superiore del 10% rispetto alle elezioni del Parlamento federale⁶⁴. Va però ricordato che, sommando le votazioni di ogni livello governativo (comunale, cantonale e federale), in Svizzera ogni anno in media vengono svolte più di 200 votazioni⁶⁵.

A titolo di esempio illustriamo le votazioni referendarie del 2005. In Svizzera tutte le votazioni, elezioni comprese, si concentrano in due, tre o quattro «giorni di votazioni» federali. I cittadini in queste domeniche non eleggono, nei periodi previsti, il loro Parlamento federale, cantonale e comunale, e votano anche i referendum e le iniziative.

⁶³ Pier Vincenzo Uleri, *op. cit.*, p. 209

⁶⁴ Per l'archivio storico delle votazioni referendarie in Svizzera vedi www.admin.ch

⁶⁵ Per rendere un'idea delle materie oggetto di votazioni referendarie in Svizzera, in appendice sono state riportate le consultazioni referendarie divise per materie dal 1848 al 1994.

Nel 2005 ci sono state indette tre giornate di votazione:

- Il 5 giugno 2005 i cittadini furono chiamati ad esprimersi su due referendum confermativi facoltativi. Il primo contestò l'approvazione da parte del Parlamento svizzero dell'accordo di Schengen, che abolisce i controlli sistematici dei passaporti. Mentre la decisione del Parlamento elvetico di firmare la Convenzione di Dublino contro l'abuso del diritto di asilo, venne approvata dal 54.6% dei cittadini. Un altro referendum confermativo contestava l'atto del Parlamento, che consente la registrazione di coppie gay e lesbiche. Il provvedimento invece fu confermato dal 58% degli elettori.
- Il 25 settembre 2005 si svolse un unico referendum confermativo. Il Parlamento desiderava ratificare un trattato per consentire il libero movimento delle persone fra l'UE e la Svizzera. Si intendeva estendere questo regime anche ai nuovi paesi membro dell' UE. Allo stesso tempo erano previsti l'abbassamento dei salari e l'adozione di misure per impedire il *dumping* sociale. Quest'ultimo provvedimento fu contestato da quattro comitati che paventavano un'immigrazione non controllata ed il peggioramento delle condizioni di lavoro. Ciò nonostante i cittadini approvarono l'estensione del trattato col 56% a favore.
- Nella votazione del 27 novembre gli svizzeri furono chiamati a votare sia su un'iniziativa popolare, che su un referendum confermativo facoltativo. L'iniziativa popolare era tesa a proibire per 5 anni la coltivazione di piante e l'allevamento di animali geneticamente modificati. Il Governo ed il Parlamento raccomandavano il «No», affermando che la materia sarebbe già esaurientemente disciplinata dalla legislazione esistente e invece l'iniziativa popolare venne accolta dal 55,7% dei votanti. Il referendum confermativo, lanciato dai sindacati, invece avrebbe dovuto bloccare un atto legislativo del Parlamento teso ad incrementare le possibilità della vendita di articoli vari nelle stazioni dei treni e negli aeroporti di domenica. I sindacati temevano che la domenica si sarebbe poi trasformata in giorno lavorativo. L'atto del Parlamento fu confermato con lo strettissimo margine del 50,6%.

Dall'altra parte, nel periodo 1891-2000 solo una su dieci iniziative popolari sottoposte alla votazione sono riuscite a passare. In generale quindi, la popolazione svizzera è scettica nei confronti delle innovazioni politiche. Nei casi meno frequenti, in cui il Parlamento portò al voto referendario una sua controproposta, quest'ultima venne approvata in sei casi su dieci. A livello cantonale invece le iniziative popolari registrano un tasso di successo maggiore. Sulla base di queste cifre sarebbe scorretto affermare che l'iniziativa popolare è solo uno specchietto per le allodole: le iniziative popolari in Svizzera spesso hanno un effetto significativo anche se sono sconfitte alle urne perchè danno anche alle minoranze

l'opportunità di portare un quesito all'attenzione di tutta la nazione. Inoltre, di regola, anche a votazione vinta, il Governo o il Parlamento vengono incontro ai promotori delle iniziative e cercano di soddisfare almeno parte le loro richieste. Bruno Kaufmann definisce il suo paese «Il paese degli sconfitti soddisfatti», mentre Andreas Gross afferma:

«Chiunque interroghi gli iniziatori, studi le fonti e analizzi il dibattito politico arriva alla conclusione che circa la metà dei promotori di un'iniziativa popolare dichiarano di aver raggiunto qualcosa e che valeva la pena investire tante energie nel progetto»⁶⁶.

Un esempio di questo meccanismo fu l'iniziativa popolare tesa ad abolire completamente le forze armate svizzere che venne lanciata nei primi anni Ottanta e approdò al voto solo nel 1989. Fino a quegli anni l'esercito in Svizzera era considerato sacro. Quasi tutti gli uomini dovevano prestare servizio militare e non era prevista l'alternativa del servizio civile. L'iniziativa popolare venne lanciata da giovani socialdemocratici non tanto perchè essi fossero convinti di trovare subito una maggioranza di svizzeri allettati dalla visione di un

paese senza armi, quanto perchè sospettavano che in Svizzera ci fosse molta più opposizione alle forze armate di quanto generalmente ammesso nei dibattiti pubblici. All'inizio pensava che solo una manciata di svizzeri avrebbero votato per una proposta del genere ma, quando nella campagna referendaria gli umori e i dibattiti si scaldarono, il Governo affermò che sarebbe stato un disastro se più del 10% degli elettori avesse accolto l'iniziativa popolare. Tutti i partiti più importanti, eccetto i socialdemocratici che non davano alcuna raccomandazione di voto, spararono contro l'iniziativa antiesercito. Solo l'estrema sinistra, che in Svizzera è una forza molto marginale, si schierò a favore dell'iniziativa «La Svizzera senza esercito». Le forze sociali più importanti, tranne la Confederazione sindacale svizzera SGB (*Schweizerischer Gewerkschaftsbund*) si pronunciarono contro l'iniziativa assecondando il Parlamento ed il Governo. Al referendum del 26 novembre 1989 il 35,6% di voti a favore dell'iniziativa con una partecipazione molto alta (70%) scosse tutto il paese. I pacifisti esultavano perché vedevano confermate le loro previsioni. Le istituzioni si affrettavano a varare alcune misure per attenuare l'opposizione pubblica alle forze armate. Sempre con votazione referendaria nel dicembre del 1991 con una maggioranza straordinaria del 82,5% venne introdotto un servizio alternativo a quello militare. Negli anni successivi l'esercito fu notevolmente ridimensionato per quantità e fondi. Tutto questo contribuì a frenare la spinta antimilitarista e quando nel 2001 si arrivò ad una seconda iniziativa popolare per lo scioglimento dell'esercito, solo il 21,9% votò a favore. In un sistema esclusivamente rappresentativo l'abolizione totale delle forze armate probabilmente non sarebbe neanche arrivata nell'agenda politica.

⁶⁶ Andreas Gross, *Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermutigung zur Zukunft der direkten Demokratie*, in: H.K. Heußner - Otmar Jung (Hg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, 1999, p.43.

Nella cultura politica svizzera una votazione referendaria non va mai vista come un fenomeno isolato e avulso dal contesto politico. Anche se in un dato momento una proposta di legge di iniziativa popolare viene respinta, può stimolare comunque un intenso dibattito e, negli anni, potrebbe poi trovare il favore della maggioranza dei cittadini. Molte iniziative popolari innescano un processo di apprendimento sociale e il potere persuasivo degli argomenti, dopo un certo periodo di fermentazione, può trasformare una minoranza in maggioranza. Possono cambiare anche le circostanze generali che rendono proponibile un progetto prima considerato assolutamente inadeguato.

Un buon esempio è rappresentato dall'adesione della Svizzera all'ONU. Nel marzo 1986 si tenne una prima votazione referendaria su questo argomento. Il Governo, il Parlamento e tutti i partiti più significativi e gruppi di interesse si pronunciarono a favore dell'ingresso della Svizzera ma solo il 24,3% degli svizzeri seguirono i loro appelli e suggerimenti. In un periodo caratterizzato ancora dalla Guerra Fredda gli svizzeri, fieri della loro indipendenza e neutralità, temevano che tale adesione avrebbe significato doversi schierare nei conflitti internazionali. Parecchi anni più tardi i sostenitori dell'adesione all'ONU riproposero la stessa iniziativa popolare che arrivò alla votazione nel marzo 2002.

Il consenso degli elettori era cresciuto al 54,6% e la Svizzera diventò il 190° paese membro delle Nazioni Unite. Non solo la fine della Guerra Fredda aveva fatto cambiare gli umori degli svizzeri, ma si era diffusa la convinzione che la Svizzera nell'era della globalizzazione non poteva restare lontana da ogni organizzazione internazionale. L'adesione non significava dover sacrificare i diritti democratici ad un organismo internazionale non democratico.

In Svizzera le iniziative popolari hanno giocato un ruolo importante anche per lo sviluppo e il miglioramento della democrazia. Un'iniziativa popolare di grande portata fu quella per l'adozione del sistema proporzionale nelle elezioni del Parlamento federale (il «Consiglio nazionale»), iniziativa che nel novembre 1918 venne accolta dal 66,8% dei cittadini votanti. Questo sistema rimpiazzò il sistema elettorale maggioritario disegnato sul modello britannico e statunitense e istituì un sistema in cui tutto il paese forma un'unica circoscrizione elettorale. Il sistema elettorale proporzionale, congiuntamente alla democrazia diretta, ha decisamente contribuito a creare il sistema svizzero di «concordanza». In questo sistema i partiti politici più rappresentativi presenti nel Parlamento hanno diritto ad almeno uno dei sette posti di cui è composto il Governo federale. Il Governo non è guidato da un premier, ma la sua presidenza ogni anno passa per turno a un altro membro. Anche i partiti più piccoli ogni tanto si avvalgono dello strumento dell'iniziativa popolare. Benché il loro programma complessivo attiri consensi relativamente modesti su singole questioni, attraverso gli strumenti referendari queste forze possono assicurarsi il consenso della maggioranza. Minacciando un'iniziativa popolare possono far convergere più attenzione su questioni trascurate all'interno del Parlamento. Tutto sommato, «se volessimo riprendere la metafora del freno (referendum facoltativo) e dell'acceleratore (iniziativa popolare), potremmo dire

che movimenti, partiti e gruppi nell'insieme, usano in maniera molto equilibrata entrambi, ma gli elettori sono più decisi nell'usare il freno che non l'acceleratore»⁶⁷.

ALCUNE PECULIARITÀ DEL SISTEMA SVIZZERO DI DEMOCRAZIA DIRETTA

I tempi richiesti per lo svolgimento di un'iniziativa popolare possono essere considerevoli. Una volta raccolte le firme necessarie il «*Bundesrat*» (il Governo svizzero) ha due anni per preparare la votazione referendaria. Se la «*Bundesversammlung*» (l'assemblea federale che riunisce entrambe le camere del Parlamento nazionale) elabora una controproposta, passano altri sei mesi. Dal momento della consegna dell'iniziativa popolare il Parlamento ha niente meno che quattro anni per decidere se accogliere la proposta di legge dei cittadini o meno. Questi tempi lunghi sono visti dalle istituzioni come un vantaggio, perché consentirebbero tempi adeguati per un ampio dibattito pubblico nella società sui pro e contro di una proposta; e dai promotori come uno svantaggio a causa della perdita di attenzione e di attualità su un determinato quesito.

L'AMMISSIBILITÀ

Non esiste nessun esame di compatibilità costituzionale delle iniziative popolari, né da parte del Parlamento, né da parte di un'istanza giudiziaria. Il Parlamento controlla l'iniziativa solo sotto il profilo di alcune norme di diritto internazionale, ma si tratta di una verifica molto limitata. Nella storia elvetica si segnala un unico caso in cui un'iniziativa popolare fu dichiarata inammissibile a causa di una tale incompatibilità costituzionale.

In Svizzera sarebbe possibile introdurre la pena capitale tramite iniziativa popolare, ma non è mai stato tentato; al contrario, con un referendum, è stata abolita in tempo di guerra. La democrazia diretta non ha comportato violazione dei diritti umani: al contrario tutta una serie di diritti di minoranza sono stati approvati in via referendaria.

LA DOPPIA MAGGIORANZA

Iniziative popolari a livello federale e modifiche costituzionali vengono accolte solo se c'è una doppia maggioranza a favore: deve esserci una maggioranza a favore sia da parte degli elettori che da parte delle istituzioni cantonali. La ragione di questo doppio voto è da ricercarsi nel carattere multietnico e federale della Svizzera che vede cantoni di lingua

italiana, francese, tedesca e i Grigioni, con una forte presenza di popolazione retoromanica. La norma della doppia maggioranza ha l'effetto di non consentire che alcuni cantoni che i cantoni più popolosi mettano in minoranza quelli più piccoli.

IL COMPENSO FINANZIARIO

La Svizzera non concede nessun aiuto finanziario pubblico per le spese sostenute da gruppi di cittadini nel sostenere un'iniziativa o un referendum. I comitati promotori non sono neanche tenuti a garantire la trasparenza della provenienza e della gestione dei fondi a loro disposizione.

L'INFORMAZIONE EX-OFFICIO

A tutti gli svizzeri aventi diritto al voto 3-4 settimane prima della giornata di votazione vengono spediti degli opuscoli di votazione. Questo documento include il testo completo della legge proposta, una sintesi su una pagina A4 e le argomentazioni pro e contro dei cittadini che hanno promosso l'iniziativa e del Governo. Il comitato promotore ha il diritto di presentare un proprio testo. Questi testi possono essere scaricati in ogni momento dal sito governativo www.admin.ch che contiene un'ampia documentazione e tutte le informazioni attuali sulla democrazia diretta. I cittadini intenzionati a lanciare un'iniziativa popolare hanno il diritto di essere assistiti da funzionari pubblici nella formulazione esatta della loro proposta.

⁶⁷ Uleri, op. cit., p. 221. Vedi anche in appendice: «Le consultazioni referendarie per materie in Svizzera, 1848-1994»

Referendum finanziario

Il referendum finanziario, una forma specifica del referendum confermativo, serve per orientare meglio la politica fiscale e soprattutto la spesa pubblica secondo le preferenze dei cittadini. Si riferisce sempre solo ad una parte o un tipo di spesa specifico del bilancio di un ente pubblico e consente ai cittadini di votare su un singolo progetto di spesa.

Con il referendum finanziario in Svizzera i cittadini possono influire sul bilancio comunale e cantonale, su singoli aliquote di tasse e imposte, sull'indebitamento e su proposte simili dei rappresentanti politici. Poter indire un referendum finanziario è possibile solo ad alcune condizioni chiaramente definite. Di regola si può votare in votazione referendaria solo se una spesa che eccede un importo minimo predefinito, oppure su investimenti che pesano sul bilancio comunale o cantonale per più anni con importi minimi prestabiliti.

Il referendum finanziario si applica in una variante obbligatoria o facoltativa. Obbligatorio è definito quando gli elettori "ex-officio", cioè automaticamente vengono chiamati alla votazione referendaria. Facoltativo è quando lo si indice in base alla richiesta di un numero minimo di cittadini o di un'autorità. A questo scopo occorre raccogliere un numero minimo di firme di elettori entro un termine chiaro. Nel caso del referendum finanziario obbligatorio l'ente pubblico in causa (Comune o Cantone) è obbligato a chiamare i cittadini alla votazione qualora una data spesa supera l'importo minimo prestabilito.

Il referendum finanziario è sicuramente lo strumento referendario meno diffuso in generale e viene applicato regolarmente solo in Svizzera. Si trova in vigore in tutti i Cantoni e tanti Comuni, non invece a livello federale. In alcuni Cantoni già presente nel secolo XIX, si è diffuso in tutta la Svizzera solo dagli anni 1970. La maggior parte dei Cantoni e Comuni hanno introdotto o la variante obbligatoria quella facoltativa, in alcuni Cantoni esistono entrambe le varianti. La Costituzione del Cantone di Ginevra, per esempio, all'art. 56 prevede:

1. Al referendum facoltativo vanno poste tutte le leggi che per il Cantone e per lo stesso soggetto prevedono una spesa unica di più di 125.000 Franchi o una spesa annua ricorrente di almeno 60.000 franchi.

2. Nel caso del referendum queste leggi vanno sottoposte alla votazione popolare insieme alle proposte per la loro copertura finanziaria.

I Cantoni e i Comuni in Svizzera si sono dotati di più strumenti di democrazia diretta che la Confederazione. Le decisioni finanziarie prese a livello federale, infatti non sono sottoposte a referendum finanziario di nessun tipo. I 13 Cantoni hanno inserito il referendum finanziario obbligatorio nella loro Costituzione. gli importi che fanno scattare il diritto ad indire un

referendum, variano da Cantone a Cantone. Non a caso il referendum finanziario viene considerato lo strumento referendario più complesso di tutti. Riportiamo ancora l'esempio del Canton Zurigo, il quale nell'ambito della revisione totale della sua Costituzione nel 2005, ha ancora ampliato questi diritti all'art. 39, punto d):

"Al popolo su richiesta viene sottoposto in votazione referendaria:

1. Nuove spese in unica voce che superano 6 milioni di franchi

2. Nuove spese ricorrenti che superano 600.000 di franchi.

Un tale referendum finanziario (confermativo) può essere richiesto da 3.000 aventi diritto al voto o da 18 Comuni o da parte della città di Zurigo o di Winterthur o da parte di 45 membri del Consiglio cantonale. Il referendum va richiesto per iscritto entro 60 giorni dalla pubblicazione ufficiale della delibera cantonale.⁶⁸

Il referendum finanziario ha un impatto misurabile sul livello di spesa pubblica e di indebitamento pubblico pro capite della popolazione. Stando ai risultati di una ricerca in 132 su 137 Comuni svizzeri più grandi, dotati di referendum finanziario, questo livello nel periodo 1986-1997 si colloca significativamente al di sotto di quello dei Comuni sprovvisti di questo strumento. Le città e i Comuni con referendum finanziario in media spendono del 20% in meno per abitante. Lo stesso vale anche per le entrate. Gli strumenti di democrazia diretta evidentemente comportano un settore pubblico minore e riducono il volume dei

fondi finanziari impiegati a scopi della redistribuzione del reddito. Queste ricerche empiriche fanno capire che negli enti territoriali dotati di più strumenti referendari per abitante si spende di meno, si riscuotono meno imposte, si evadono meno tasse e si produce un PIL interno maggiore rispetto le realtà territoriali non dotati di questo tipo di referendum. I Comuni con referendum finanziario vantano anche un grado di indebitamento pubblico pro capite minore. Da queste ricerche emerge che le possibilità di "voto cittadino" per casi precisamente definite sono di vantaggio per i cittadini, dato che comportano anche una conoscenza più approfondita delle finanze del proprio Comune. In due parole: in Comuni con un buon strumentario di democrazia diretta le spese pubbliche corrispondono meglio alle *preferenze dei cittadini rispetto a Comuni democraticamente non ancora così evoluti.*

⁶⁸ Lars P. Feld (2008), *Das Finanzreferendum als Institution einer rationalen Finanzpolitik*, Liberales Institut; per approfondire l'argomento: www.verfassungsrat.zh.ch

LA DEMOCRAZIA DIRETTA LOCALE E CANTONALE

In Svizzera, più che a livello federale, gli strumenti referendari sono maggiormente importanti, in termini quantitativi, a livello cantonale e comunale. Il quadro del fenomeno referendario a livello cantonale e locale è alquanto diversificato sia per quanto concerne le varietà di forme referendarie presenti, sia per l'uso effettivo che ne viene fatto. Le forme presenti a livello cantonale rispecchiano quelle istituite a livello federale, ma in generale l'articolazione è maggiore, soprattutto per l'esistenza del referendum finanziario – previsto quando una spesa singola del Cantone supera una data soglia, e dell'iniziativa legislativa. Occorre premettere che i cantoni prelevano dai loro cittadini un gettito di imposte più o meno pari a quello prelevato dal Governo centrale federale. I poteri cantonali sono molto ampi ed incisivi. La Costituzione svizzera al titolo 3 prevede la sovranità dei Cantoni: tutti i poteri non esplicitamente delegati dalla Costituzione a livello federale spettano automaticamente ai 26 Cantoni. Tali poteri includono tra l'altro: la polizia, grossa parte della gestione del sistema scolastico e della sicurezza sociale e la legislazione della politica economica⁶⁹.

In generale i diritti di iniziativa sono più sviluppati a livello cantonale che a livello federale. Il numero di firme richieste variano da uno (l'iniziativa popolare proposta da un'unica persona) a 30 mila nel canton Berna. In tutti i cantoni è previsto il diritto all'iniziativa costituzionale, cioè il diritto dei cittadini di proporre a tutta la popolazione modifiche della Costituzione cantonale (revisioni parziali o totali) e all'iniziativa popolare (referendum propositivo).

In 17 cantoni i cittadini hanno la facoltà di proporre iniziative anche concernenti atti amministrativi. Tuttavia solo in alcuni cantoni esiste il diritto di «revoca dalla carica». Infine, un istituto particolare è l'iniziativa di singoli (iniziativa individuale) che esiste nell'Appenzello, a Glarona, a Obvaldo e Nidvaldo e a Zurigo: secondo questo istituto anche un'unica persona avente diritto al voto può presentare un'iniziativa popolare al consiglio cantonale. Se questa proposta riscontra l'approvazione di almeno sessanta membri del consiglio, viene indetto un referendum⁷⁰.

Anche il diritto al referendum a livello cantonale è più articolato. La Svizzera impone a tutti i cantoni di sottoporre le modifiche delle loro Costituzioni alla popolazione. Il referendum indetto contro le leggi cantonali è presente in Cantoni in ognuno di essi, sia in forma facoltativa che obbligatoria. Il referendum finanziario significa che spese singole del cantone che

superino una soglia minima (variabile da Cantone a Cantone) sono sottoposte al referendum facoltativo o obbligatorio. In 14 cantoni, accordi intercantionali e trattati statali devono essere portati alla votazione referendaria.

Nelle regole di applicazione i Cantoni si differenziano sia per alcune caratteristiche degli strumenti sia per il loro «prezzo d'entrata», ossia per il numero di firme e per il tempo massimo necessario per lanciare un'iniziativa popolare o un referendum. Dal prospetto nelle pagine a fianco emerge la diversità nelle soglie di accesso alla democrazia diretta cantonale: i cantoni «latini», cioè la Romandia, il Ticino, ma anche i Grigioni, presentano costi maggiori rispetto ai Cantoni svizzero-tedeschi. Qui gli strumenti referendari sono meno accessibili rispetto ai cantoni della «*Urschweiz*» come Obvaldo, Nidvaldo, Uri, Appenzello, Svitto e Glarona. Zurigo è il Cantone dove fra il 1970 ed il 1996 si sono votati più referendum e iniziative (380), mentre il Ticino detiene il record «negativo» (41). A Zurigo, quello più popolato, bastano 10mila firme per lanciare un'iniziativa popolare e un referendum facoltativo ne richiede solo 5mila. Tutte le modifiche alla Costituzione come tutte le voci di spesa che superano due milioni di franchi svizzeri ossia circa 900mila euro, devono essere approvati dai cittadini tramite referendum. Negli anni Novanta la media annuale di referendum era di nove consultazioni cantonali, oltre a quelle comunali e federali che si svolgono sempre contemporaneamente.

⁶⁹ Per illustrazioni più specifiche sui cantoni, si veda Adrian Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich*, Leske+Budrich, Opladen 2002 e Trechsel Alexander, *Feuerwerk Volksrechte: die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Helbig&Lichtenhahn, Basel 2000, nonché *The Initiative and Referendum Institute Europe, Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, ed. 2007, IRI Marburg 2006

⁷⁰ Nel 1995, per esempio, il cittadino Albert Jäger si avvale di questo strumento per modificare l'affidamento degli incarichi ai docenti delle scuole cantonali. Informazioni più specifiche in *The Initiative and Referendum Institute Europe, op. cit.*, pp. 114-188.

Prospetto degli strumenti di democrazia diretta nei Cantoni

Cantoni	Referendum obblig. leggi cantonali	Referendum facoltat. leggi cantonali	Referendum finanziar. obbligat. su spese uniche	Referendum finanziar. facoltat. su spese uniche	Referendum fin. obbl. su spese periodiche	Referendum fin. facoltat. su spese periodiche	Referendum amministrativo
Argovia	Sì	Sì		3		0,3	No
Appenzello esterno	Sì	Sì		5%		1%	No
Appenzello interno	Sì	Sì	0,5	0,25	0,1	0,05	No
Basilea campagna	Sì	Sì		0,5		0,05	Obligat.
Basilea città	No	Sì		1		0,2	No
Berna	No	Sì		2		0,4	Facoltat.
Friburgo	No	Sì	1%	0,25%	1%	0,25%	No
Ginevra	No	Sì		0,125		0,06	Facoltat.
Glaronia	Sì	No	0,5		0,1		Obligat.
Grigioni	Sì	Sì	5	1-5	0,5	0,3-0,5	Obligat.
Giura	No	Sì	5%	0,5%	0,5%	0,05%	Obligat.
Lucerna	No	Sì	25	3-25	l.leg-	s.leg.	No
Neuchatel	No	Sì	1,5%		1,5%		Obligat.
Nidvaldo	No	Sì	5	0,25	0,05	0,5	Obligat.
Obvaldo	Sì	Sì	1	0,5	0,2	0,1	No
San Gallo	No	Sì	15	3-15	1,5	0,3-0,5	No
Sciaffusa	Sì	Sì	0,3	0,3-1	0,05	0,05-0,1	Obligat.
Svitto	Sì	Sì	0,25		0,5		No
Soletta	Sì	Sì	5	1-2	0,6	0,1-0,2	Obligat.
Turgovia	No	Sì	3	1	0,6	0,2	No
Ticino	No	Sì		0,2		0,5	No
Uri	Sì	Sì	1	0,5	0,1	0,05	No
Vallese	No	Sì		0,75		0,25	Obligat.
Vaud	No	Sì					Obligat.
Zugo	No	Sì	0,5		0,05		No
Zurigo	Sì	no	20	2-20	2	0,2-2	Obligat.

* Il referendum obbligatorio per ogni modifica alla Costituzione cantonale è previsto in ogni cantone svizzero. Le cifre del referendum finanziario si riferiscono a milioni di franchi svizzeri, le percentuali al volume del bilancio consuntivo dell'anno precedente. Rispetto al livello federale il numero di firme necessarie non è stabilito da una cifra fissa, ma da una cifra percentuale rapportata al totale degli elettori.

Fonte: Adrian Vatter, *Kantonale Demokratie im Vergleich*, Opladen 2002, p. 226.

L'anno record fu il 1999 con niente meno che 19 votazioni referendarie cantonali. In alcuni casi i quesiti dei referendum sono di grande portata come quello sull'ampliamento dell'aeroporto di Zurigo del 1996 che richiedeva un investimento di 873 milioni di franchi svizzeri (400 milioni di euro circa).

LIMITAZIONE O ESPANSIONE DEI DIRITTI REFERENDARI?

Nei 122 anni tra il 1879 e 2001 la partecipazione media al voto referendario è stata del 54% o poco più. Solo 50 consultazioni sono state votate con una partecipazione inferiore al 40%. Nonostante questa media elevata, i critici degli istituti referendari deducono dai tassi di partecipazione la necessità di ridurne il ricorso. La bassa partecipazione al voto viene interpretata in termini di stanchezza e difficoltà da parte degli elettori chiamati a votare su un numero crescente di quesiti⁷¹.

Ma per valutare realisticamente il fenomeno occorre confrontare il tasso di partecipazione alle votazioni a quello delle elezioni.

«Fino alle elezioni del 1999 il tasso medio di partecipazione è stato pari al 45,6%, nello stesso periodo il tasso medio di partecipazione alle votazioni referendarie è stato del 41,3%, scarto poco rilevante, che non si presta a facili interpretazioni, ma frutto di più fattori con significati diversi».⁷²

Anche se i diritti referendari non sono più una peculiarità solo del diritto pubblico svizzero, in nessun altro paese questi diritti sono articolati e radicati come nella Repubblica Elvetica. In presenza di diritti referendari molto avanzati, con soglie di firme non troppo elevate, senza quorum di partecipazione, con tutte le materie politiche ammesse al voto e con la possibilità di modifica costituzionale affidata alla conferma popolare, i cittadini si sentono maggiormente responsabili della loro democrazia. Non a caso il numero medio delle votazioni referendarie svolte ogni anno continua a crescere.

Tra il 1980 e il 1989 ci sono state una media annuale di 6,2 votazioni referendarie federali, dal 1990 al 1999 dieci, e dal 2000 al 2004 11,4 più di undici. Nella seconda metà del ventesimo

secolo non vi è stato un solo anno in cui gli elettori svizzeri non siano stati chiamati almeno una volta alle urne.

⁷¹ Uleri, *Democrazie e referendum, una prospettiva comparata*, op. cit., p.225

⁷² Uleri, op.cit. p. 229

**Intensità e frequenza delle consultazioni referendarie
in Svizzera, 1848-2000**

	Numero di anni in cui gli elettori hanno votato	Ogni quanti anni gli elettori hanno votato	Numero di cosulta-zioni indette	Frequenz annua delle consulta-zioni	Numero quesiti votati	Media annua di quesiti votati
1848-1900	23	2,26	37	0,71	58	1,10
1901-1950	42	1,19	75	1,50	99	1,98
1951-2000	50	1,00	140	2,80	330	6,60
1848-2000	115	1,32	252	1,66	487	3,20

Fonte: Uleri, *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, op. cit, p. 221.

Nel sistema svizzero di democrazia diretta il rapporto istituzionalizzato fra cittadini e politici è diverso da quello che tipicamente regna in Italia a livello nazionale e regionale. Il concetto di cittadino in Svizzera include il diritto ad essere direttamente coinvolto nelle decisioni politiche. Cittadino e legislatore non sono due principi antagonisti perché il cittadino può sempre riappropriarsi della sua sovranità originale laddove lo ritiene assolutamente necessario, e avere quindi l'ultima parola. Non essendoci mai stata una monarchia, la Svizzera non ha nemmeno conosciuto la mentalità del suddito e quindi considera normale l'assegnazione di poteri al popolo.

Oggi in Svizzera si discute dell'efficienza degli strumenti referendari e sui modi per migliorarli, ma nessuna forza politica dichiara di volerli restringere⁷³. Secondo inchieste recenti, il 90% degli svizzeri sono contrari ad ogni limitazione della loro democrazia diretta e specificamente a un aumento delle soglie di accesso ai diritti referendari⁷⁴.

⁷³ Uleri, *op. cit.*, p. 221

⁷⁴ The Initiative and Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, ed. 2005, IRI Amsterdam/Marburg, 2005, p. 51.

9.

**IL TICINO: UNA REALTÀ ITALIANA
DI DEMOCRAZIA DIRETTA**

	<i>Popolazione</i>	322.276
	<i>Superficie</i>	2.812 km
	<i>Capitale</i>	Bellinzona
	<i>Lingue</i>	italiano, tedesco (8,3% censimento del 2000), varietà walser
	<i>Anno di aderenza alla Confederazione elevatoria</i>	1803
	<i>Democrazia diretta dal</i>	1892

Fonte: <http://www.wikipedia.it>

Il Ticino, l'unico Cantone svizzero di lingua e cultura italiana, è entrato a far parte della confederazione elvetica nel 1803. Culturalmente il Ticino è sempre stato più vicino alla Lombardia che non verso il resto della Svizzera.

Nonostante la sua tradizione cattolica, nelle questioni sociali il Ticino si è sempre dimostrato molto aperto e, rispetto agli altri cantoni, la popolazione è ideologicamente orientata a sinistra. Per quanto riguarda la sua forma di governo il Ticino è saldamente radicato nell'area liberale; tuttavia anche gli strumenti di democrazia diretta vantano una lunga tradizione. La commistione fra orientamenti progressisti e conservatori in questo cantone ha una sua logica legata alla società ticinese: se da una parte è diffusa un'opposizione neoconservatrice contraria alla modernizzazione, dall'altra non sembra esserci un attaccamento eccessivo alle strutture sociali tradizionali.

Sintomatica in questo senso l'ascesa della Lega dei Ticinesi, partito cresciuto dal nulla negli anni Novanta. Come in Italia, la Lega si scaglia contro l'élite, gli stranieri e l'apertura culturale, chiedendo inoltre la riduzione delle tariffe pubbliche e l'estensione delle prestazioni sociali. La sua mentalità retrograda di fondo è coniugata con un populismo rivolto alle fasce deboli.

Nel Ticino, i comuni abitati da operai e i paesi contadini di montagna sono i baluardi della sinistra, mentre le villeggiature attorno ai grandi laghi sono prevalentemente posizionati a destra⁷⁵.

Analogamente agli altri Cantoni elvetic, il «Cantone e Repubblica del Ticino» gode di un'autonomia statutaria. Nel preambolo della sua Costituzione del 14 dicembre 1997⁷⁶ viene indicato chiaramente il suo fondamento garanzia di una convivenza pacifica nel rispetto della dignità umana, delle libertà fondamentali e della giustizia sociale. Il popolo ticinese, si legge ancora in questa parte introduttiva, persegue il compito storico di interpretare la cultura italiana nella Confederazione elvetica. Entro i limiti della Costituzione elvetica federale, il Ticino, come gli altri cantoni, è libero di darsi la propria Costituzione, che viene approvata e può essere modificata dai cittadini stessi. Le competenze cantonali sono autonome: la Federazione Elvetica ha competenze solo su un numero limitato di materie, mentre quelle residue non elencate della Costituzione federale spettano automaticamente al Cantone. Come gli altri, oltre al potere legislativo ed esecutivo, detiene anche il potere giudiziario.

L'autorità legislativa del Cantone è il Gran Consiglio, eletto direttamente dal popolo in un unico circondario secondo il sistema proporzionale; è composto da 90 membri, in massima parte non politici a tempo pieno e di professione. Il Gran Consiglio è dotato di autonomia organizzativa. Adotta, modifica o respinge i progetti di legge e i decreti legislativi; autorizza il prelievo delle imposte e delle spese; su proposta del Consiglio di Stato stabilisce il bilancio preventivo del Cantone; elegge i giudici cantonali ecc. Il Gran Consiglio esercita inoltre l'alta vigilanza sul Consiglio di Stato, l'organo esecutivo del Cantone.

Il Consiglio di Stato, autorità governativa composta da cinque membri, viene eletta direttamente dal popolo. Oltre alle funzioni meramente amministrative, il Consiglio di Stato ha il diritto di iniziativa per modificare la Costituzione e per presentare progetti di legge e decreti legislativi. Assiste, inoltre, alle sedute del Gran Consiglio, ossia del Parlamento cantonale.

⁷⁵ Vedi Michael Hermann, Heiri Leuthold, *Atlas der politischen Landschaften, Ein weltanschauliches Porträt der Schweiz*, VdF Hochschulverlag, Zurigo 2003, p.76.

Negli ultimi 15 anni i cinque seggi del Consiglio di Stato si sono suddivisi fra liberal-radicali (2), Popolari-democratici (1), Socialisti (1) e Leghisti (1). Precedentemente per decenni la «formula magica del Ticino» è stata questa: due liberali, due popolari democratici e un socialista. Da segnalare che le elezioni del 1° aprile 2007 hanno confermato una tendenza in atto da circa vent'anni all'erosione dei due principali partiti del Cantone, entrambi dell'area di centro, con un elettorato stabile di circa il 70%. A tale flessione ha corrisposto un incremento lieve della sinistra e assai più rilevante della destra, soprattutto con la nascita nel 1991 della Lega dei Ticinesi.

⁷⁶ Il testo della Costituzione ticinese si trova al: http://www.ti.ch/CAN/argomenti/legislaz/rleggi/rl/dati_rl/f/s/01_06.htm. Per tutti gli aspetti giuridici e i diritti politici consulta il sito ufficiale dal Cantone: <http://www.ti.ch/Generale/dirittipolitici>

Particolare autonomia nel Canton Ticino è anche assegnata ai Comuni. L'art. 16 della Costituzione recita infatti:

«Il Comune (...), a livello locale, svolge i compiti pubblici generali che la legge non attribuisce né alla confederazione né al Cantone».

Nei Comuni più piccoli c'è ancora l'Assemblea dei Cittadini come organo istituzionale deliberativo, essendo i Comuni non obbligati per legge a dotarsi di un Consiglio comunale.

GLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA PRESENTI IN TICINO

I diritti referendari nel Ticino sono stati istituzionalizzati relativamente tardi, cioè verso la fine dell'Ottocento. Ma in questo cantone, come nel resto della Svizzera, il principio della democrazia diretta in base al quale l'ultima parola, se chiesta, deve spettare al cittadino, vanta un'antica tradizione. Secondo la «Legge sull'esercizio dei diritti politici»⁷⁷, i cittadini ticinesi hanno due diritti referendari principali: l'iniziativa popolare (titolo VI) ed il referendum (titolo VII). Questi vengono integrati dall'iniziativa legislativa, dal referendum dei Comuni (titolo VIII) e dalla revoca del Consiglio di Stato (titolo IX). I cittadini possono, inoltre, presentare un progetto di revisione parziale della Costituzione. Afferma l'art. 28 della Costituzione ticinese: «Il diritto di voto è il diritto di partecipare alle votazioni e alle elezioni cantonali e comunali. Esso comprende il diritto di sottoscrivere le domande di iniziativa, di referendum e di revoca del Consiglio di Stato»⁷⁸.

Il diritto di referendum dá al cittadino ticinese - come agli svizzeri in generale - il diritto di pronunciarsi in ultima istanza sull'accettazione o sul rifiuto

- delle revisioni totali o parziali della Costituzione federale o cantonale (referendum costituzionale);
- delle leggi federali o cantonali (referendum legislativo);
- delle risoluzioni comunali (referendum amministrativo) già approvate rispettivamente dall'Assemblea federale, dal Gran Consiglio o dal Consiglio comunale.

⁷⁷ Il testo della legge è reperibile su: http://www.ti.ch/CAN/argomenti/legislaz/rleggi/rl/dati_rl/f/s/01_09.htm

⁷⁸ *Ibidem*.

Le caratteristiche principali di questi strumenti sono quelli illustrati nella tabella qui di seguito:

I diritti di voto e di referendum nel Canton Ticino

(con l'anno di introduzione)

Diritto di voto (elezione)	Diritto di referendum		
	Oggetto	Modo	Maggioranza
1) Consiglio nazionale	Costituzione federale	Referendum costituzionale obbligatorio (1848)	Cantoni e votanti
2) Giurati federali	Leggi federali di carattere obbligatorio generale (trattati internazionali di durata indeterminata o superiore ai 15 anni)	Referendum legislativo facoltativo (1874) Quorum di firme: 50mila raccolte in almeno 8 cantoni in 90 giorni	votanti
1) Gran Consiglio 2) Consiglio di Stato 3) Consiglieri di Stato	Costituzione cantonale Revisione totale o parziale	Referendum costituzionale obbligatorio (1830)	votanti
4) Giudici di Pace 5) Pretori 6) Giudici di appello 7) Giurati cantonali	Leggi cantonali: a carattere obbligatorio generale e dichiarate di natura non urgente di qualsiasi natura se comportano una spesa superiore a franchi 200.000 o una spesa annua di franchi 50.000 per 4 anni	Referendum legislativo facoltativo (1833) Quorum di firme: 7.000 firme entro un mese	votanti
1) Municipio 2) Sindaco 3) Consiglio comunale	Risoluzioni del Consiglio comunale riguardanti: 1. regolamento comunale 2. spese straordinarie 3. prestiti 4. alienazione di beni 5. esecuzione di opere pubbliche ecc.	Referendum amministrativo facoltativo Quorum di firme: 1/5 dei cittadini aventi diritto di voto, entro un mese	votanti

Fonte: elaborazione dell'autore in base alle leggi vigenti nel Ticino.

Il diritto di referendum anche in Ticino è definito obbligatorio quando le autorità sono obbligate a sottoporre le loro decisioni alla votazione del popolo o dei Comuni; facoltativo invece quando il popolo può domandare alle autorità che le loro decisioni siano sottoposte alla votazione referendaria.

Il referendum confermativo facoltativo si riferisce alle leggi votate dal Gran Consiglio ma non ancora entrate in vigore. Di solito le leggi approvate dal Gran Consiglio già a monte vengono classificate come «referendabili» o meno. Il cittadino ticinese può intervenire su leggi cantonali, decreti legislativi e atti che comportano spese oltre 1 milione di franchi svizzeri (circa 630.000 Euro). Negli ultimi vent'anni però su cento delibere passibili di referendum varate dal Gran Consiglio «referendabili» solo due sono state effettivamente sottoposte alla consultazione popolare. La domanda di referendum dev'essere inoltrata entro 30 giorni dalla pubblicazione sul «Foglio Ufficiale della Legge». Obbligatorio è invece il referendum costituzionale, cioè ogni modifica della Costituzione del cantone.

Il referendum facoltativo è lo strumento più utilizzato per bloccare leggi e atti approvati dal Gran Consiglio (Art. 42, Costituzione Ticinese). A questo scopo almeno 7mila cittadini aventi diritto al voto oppure 1/5 dei Comuni devono firmare una richiesta entro 45 giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale. È interessante notare che con questo diritto non sono impugnabili solo leggi e decreti legislativi di carattere obbligatorio, ma anche atti che comportano una spesa superiore a un milione di o a 250mila SFR per almeno quattro anni (157.000 Euro).

Il diritto di iniziativa popolare dá ai cittadini il diritto di proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modifica o l'abrogazione di una legge cantonale (iniziativa legislativa) ed il diritto di far proposte riguardanti l'amministrazione comunale (iniziativa amministrativa).

Il diritto di iniziativa popolare è disciplinato dall'art. 37 della Costituzione del Ticino: «7000 cittadini aventi diritto al voto possono, in ogni tempo, presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa in materia legislativa. Con la domanda di iniziativa si può proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modifica o l'abrogazione di una legge o di un decreto legislativo»⁷⁹. In generale il diritto di iniziativa dá al cittadino ticinese:

- il diritto di chiedere la revisione totale o parziale della Costituzione federale o cantonale (iniziativa costituzionale);
- il diritto di proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modifica o l'abrogazione di una legge cantonale (iniziativa legislativa);
- il diritto di far proposte riguardanti l'amministrazione comunale (iniziativa amministrativa).

⁷⁹ Per il testo della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7-10-1998 vedi: http://www.ti.ch/CAN/argomenti/legislaz/rleggi/rl/dati_rl/f/s/01_09.htm

I promotori di un'iniziativa devono presentare alle autorità competenti la domanda sotto forma di proposta generale oppure come progetto già elaborato. Contemporaneamente (o entro 60 giorni se si tratta di un'iniziativa cantonale) devono consegnare le liste delle firme dei cittadini che appoggiano l'iniziativa. Due possono essere le iniziative e cioè quella legislativa (almeno 7mila firme) o quella costituzionale (10mila firme). La prima si riferisce alla presentazione da parte dei cittadini di un progetto di legge al Gran Consiglio, nuovo o anche volto ad abrogare o riformare una legge in vigore, oppure all'invito al Gran Consiglio o al Consiglio di Stato di preparare una determinata legge⁸⁰. La seconda si riferisce alla modifica della Costituzione cantonale.

Tipi di iniziativa popolare presenti nel Ticino

Oggetto	Nome	Numero necessario di sottoscrittori
Costituzione federale (revisione parziale o totale)	Iniziativa costituzionale (1891)	100mila firme
Costituzione cantonale (revisione parziale o totale)	Iniziativa costituzionale (1875)	10mila firme
Legge cantonale (accettazione, elaborazione, modifica, abrogazione)	Iniziativa legislativa (1892)	7mila firme
Proposte riguardanti 1. regolamento comunale 2. spese straordinarie 3. prestiti del Comune 4. alienazione beni comunali 5. esecuzione opere pubbliche	Iniziativa amministrativa	1/5 dei cittadini aventi diritto di voto

L'aumento delle firme necessarie per il referendum e per l'iniziativa costituzionale è stato deciso con una votazione federale il 25 settembre 1977.

Fonte: Adrian Vatter, Kantonale Demokratien im Vergleich, op. cit., p. 226-227.

Il diritto di petizione infine dá al cittadino svizzero il diritto di sottoporre questioni di pubblico interesse tanto alle autorità federali, quanto a quelle cantonali. La Costituzione federale (art. 57) come pure quella cantonale (art.7) garantiscono tale diritto.

⁸⁰ Per avere un quadro dei quesiti e delle problematiche di cui si vota nel Ticino in appendice (parte 3) si riporta un prospetto delle votazioni cantonali, partecipazione e risultati in Ticino, dal 1984 al 2005.

L'art. 40 della Costituzione conferisce al Parlamento del Ticino il diritto alla controproposta:

«Se all'iniziativa popolare il Gran Consiglio contrappone un proprio progetto, i cittadini aventi diritto di voto devono decidere in un'unica votazione, se preferiscono l'iniziativa o il controprogetto rispetto al diritto vigente. Essi hanno pure la facoltà di accettare o di respingere entrambe le proposte e di esprimere la loro preferenza nel caso in cui iniziativa e controproposta venissero accettati».

La controproposta del Parlamento cantonale è possibile solo se c'è una proposta di legge articolata di iniziativa popolare. Il periodo di due mesi per la raccolta delle firme in Ticino è relativamente stretto. Per il referendum facoltativo il termine di raccolta è addirittura di 30 giorni dopo l'approvazione della norma in questione.

Anche ai Comuni ticinesi spetta il diritto di iniziativa in materia legislativa e il diritto di referendum. Almeno un quinto dei 189 Comuni del Ticino è intitolato a esercitare questo diritto (art. 41, Costituzione del Ticino).

Interessante infine il diritto di revoca del Consiglio di Stato, previsto dall'art. 44 della Costituzione del Ticino. Almeno 15mila cittadini aventi diritto al voto possono presentare tale richiesta non prima che sia trascorso un anno né dopo che ne siano trascorsi tre dall'elezione del Governo cantonale. Questa facoltà non è mai stata utilizzata dai ticinesi.

Dal 1997 al 2006 nel Canton Ticino si è votato su 20 oggetti in 12 giornate di votazione referendaria, cioè in media 1,2 volte all'anno, di cui sei volte in concomitanza con votazioni federali. A livello federale in Svizzera si vota più frequentemente, cioè nel decennio compreso fra il 1997 ed il 2006 in 30 occasioni. A titolo di confronto va ricordato che nel cantone Ginevra nello stesso periodo si è votato su 44 oggetti cantonali, in Argovia su 40 e nel Vaud su 26. Quindi il Ticino sotto il profilo della frequenza delle votazioni referendarie cantonali si colloca alla fine della graduatoria dei Cantoni⁸¹.

IL TICINO VERSO UNA DEMOCRAZIA DIRETTA PIÙ DEMOCRATICA?

Come si pongono i cittadini ticinesi nei confronti della democrazia diretta? Negli ultimi anni sia in Ticino che in Svizzera l'affluenza registrata ai referendum si situa in media al di sotto del 50% degli aventi diritto al voto. La partecipazione in Ticino è più bassa rispetto a quella generale svizzera, anche se vi sono alcune eccezioni. Nel periodo dal 1970 al 2004 i cittadini del Ticino sono stati chiamati alle urne per 37 volte su 55 quesiti cantonali. Ciò nonostante

⁸¹ Cfr. USTAT, Annuario Statistico Ticinese 2007, pp. 554-557.

meno del 10% dei ticinesi auspicano che i diritti referendari vengano ridotti, mentre l'80% vuole il mantenimento della situazione⁸². Molti vedono in questi istituti l'unico modo con il quale si può spingere la gente a riflettere sui problemi del paese. Il 59,3% ritiene che le elezioni e le votazioni abbiano la stessa importanza. Nel contempo, il 24,5% dichiara di considerare più importanti le votazioni referendarie, mentre il 17,2% considera più importanti le elezioni. Le donne ed i giovani prediligono le votazioni referendarie, mentre gli uomini e gli anziani ritengono più importanti le elezioni. Il 72,7% dei ticinesi sostiene che qualsiasi argomento debba essere ammissibile al giudizio referendario.

Nel 2005 il gruppo politico «Il Guastafeste»⁸³ ha lanciato un'iniziativa popolare per attribuire più potere al popolo attraverso diritti referendari agevolati. L'iniziativa partiva dal fatto che il Ticino è sensibilmente sotto la media nazionale per quanto concerne i giorni a disposizione per la raccolta delle firme ed il numero di firme necessarie per avviare iniziative e referendum. Il Guastafeste propose di ridurre il numero di firme e allungare il periodo utile permettendo al Ticino di allinearsi alla media dei cantoni svizzeri⁸⁴. Una ragione delle crescenti difficoltà di attivare gli strumenti referendari è anche l'introduzione generalizzata del voto per corrispondenza che rende più difficile la raccolta di firme. Di regola le firme in Ticino, come nel resto della Svizzera, si raccolgono davanti ai seggi nelle giornate elettorali. I contrari argomentano che, a causa della crescita demografica, comunque la quota delle firme si sarebbe ridotta a circa il 3% degli aventi diritto al voto. Si voleva quindi evitare che con un'ulteriore riduzione si provocasse un proliferare di iniziative e referendum.

L'iniziativa «Più potere al popolo» lanciata dal Guastafeste quindi propose:

- Per l'iniziativa costituzionale ridurre il numero di firme da 10mila a 5.500:
- Per l'iniziativa legislativa ridurre il numero di firme da 7mila a 4.500.
- Per il referendum confermativo ridurre il numero di firme da 7mila a 4mila.
-

Nel contempo i giorni concessi per la raccolta delle firme andavano aumentati da 60 a 180 giorni per l'iniziativa e da 45 a 60 giorni per il referendum. Su questa proposta, sostenuta dalla Lega dei Ticinesi, dall'Udc e dai Verdi, si è votato l'11 marzo 2007 con una partecipazione del 47.9% (assenza di quorum, voti espressi per posta 68.2%). I ticinesi per uno scarto minimo (sì 49.1%, no 50.9%) si espressero contro l'iniziativa del Guastafeste⁸⁵, forse ritenendo di aver già abbastanza possibilità di intervento referendario, in un contesto in cui comunque già quattro volte all'anno tutti i cittadini sono chiamati a votare su quesiti federali.

⁸² Vanessa Giannè, Mauro Stanga, *Istituzioni, politici e cittadini nella rappresentazione dei testimoni «privilegiati»*, in Oscar Mazzoleni, *Culture politiche e culture civiche a confronto. Il caso della regione insubrica*, USTAT, Bellinzona 2004, p. 61

⁸³ Vedi <http://www.ilguastafeste.ch>

⁸⁴ In Ticino il rapporto tra firme e aventi diritto al voto è del 3,5% per le iniziative legislative e i referendum e del 5% per le iniziative costituzionali. La media dei Cantoni svizzeri si aggira al 2% con tempi di raccolta più lunghi (vedi l'appendice).

⁸⁵ Vedi anche <http://www.ti.ch/dirittipolitici>

Probabilmente l'informazione, la discussione e la votazione su 6-7 oggetti referendari in media annua sembra aver scaturito una certa saturazione.

Se consideriamo il Ticino una regione sorella della Lombardia si ha l'impressione che in queste due regioni - nonostante la comune cultura e lingua - si siano affermate due concezioni opposte dei rapporti tra Stato e cittadini a livello statale e regionale. Da una parte lo Stato centrale italiano che fatica a trasformare la sua organizzazione territoriale in chiave federale e a rafforzare i diritti referendari, e dall'altra la federazione svizzera che nasce dalla libera adesione di comunità indipendenti e dove la fonte di ogni potere è sempre il cittadino, responsabilizzato nella sua qualità di membro della comunità. In Ticino i politici alla guida del Cantone sono eletti direttamente, ma i cittadini si riservano sempre e comunque l'ultima parola. Tramite il diritto al referendum possono confermare o annullare quasi ogni decisione dell'organo legislativo: dopo ogni decisione del Gran Consiglio ci sono sempre 30 giorni per «tirare il freno di emergenza». Analogamente attraverso il diritto all'iniziativa 7mila cittadini possono sempre proporre un quesito con diritto di votazione referendaria, nel caso di bocciatura da parte del parlamento cantonale. In media la partecipazione alle votazioni referendarie oscilla attorno al 40%. Si valutano le modalità dei referendum, ma l'idea che i cittadini possano richiedere votazioni ad ogni momento e con effetto vincolante non viene messa in discussione.

10. DEMOCRAZIA DIRETTA NEL FAR WEST

L'attuale governatore della California, l'ex «Terminator» Arnold Schwarzenegger, sembra rappresentare l'idea che si è diffusa in ampie parti della società europea sulla politica statunitense: in California e in generale in tutta l'America i processi politici sono fortemente subordinati sia al potere mediatico che al potere finanziario, spesso vincolati da uno stretto connubio.

Altrettanto sta accadendo in Italia, almeno dopo l'«entrata in campo» di Berlusconi. Il governatore Schwarzenegger, rieletto nel 2006, non è certamente il primo personaggio ad aver fatto una veloce carriera politica grazie alla sua fama di star della celluloidica e alle sue ricchezze, utilizzate per le campagne elettorali.

Oltre a questa faccia della democrazia americana, costellata di star e di dollari, però esiste un'altra California: quella della democrazia diretta. Subito dopo l'Oregon, la California è lo stato federato americano che vanta il maggior numero di votazioni referendarie ed è complessivamente l'esperienza più intensa di applicazione pratica dei diritti referendari. Con i suoi 36 milioni di abitanti la California è lo stato più popoloso al mondo che regolarmente si avvale di tutta la gamma di strumenti di democrazia diretta.

UN MODELLO ISPIRATO DALLA SVIZZERA

Le radici della democrazia diretta negli Stati Uniti risalgono al 1660, quando nei Comuni della costa orientale si tenevano i *town meetings*. La prima iniziativa popolare in Georgia si svolse già nel 1777. Le prime forme del referendum confermativo costituzionale furono introdotte nel 1778 nel Massachusetts, nel 1818 seguì il Connecticut e nel 1819 l'Alabama. Dopo il 1831 quasi tutte le costituzioni degli Stati americani venivano poste a referendum confermativo popolare e a partire dal 1857 nuovi stati federati potevano essere accolti nell'Unione solo a condizione che le loro costituzioni fossero state approvate dalla popolazione.

Nel 1861 si pensò perfino di svolgere referendum federali e, per un unico voto al Senato, a Washington venne respinta la proposta di porre al voto referendario nazionale la questione dello schiavismo, una votazione questa che forse avrebbe potuto evitare una guerra.

Nel 1907 l'idea di consultazioni referendarie nazionali venne riproposta alla Casa dei Rappresentanti, ma i 110 sostenitori della proposta risultarono insufficienti.

La dialettica politica americana a cavallo del Novecento era simile a quella della Svizzera

trent'anni prima: i gruppi sociali più penalizzati dallo sviluppo industriale cercavano di opporsi agli interessi dei poteri oligarchici alla guida dello Stato che controllavano non solo l'economia, ma anche i parlamenti.

Lo slogan in Svizzera fu «legislazione diretta popolare» e negli stati americani «*legislation by the people*». In California e nell'Oregon come anche in Svizzera furono le alleanze tra i settori più svantaggiati della popolazione a premere per l'ampliamento dei sistemi parlamentari rappresentativi ai diritti della democrazia diretta.

Attorno al 1900 in vari Stati degli USA i movimenti dei populistici, radicati soprattutto nelle aree rurali, e il movimento operaio progressista dei centri urbani si battevano per conquistare questi nuovi diritti di partecipazione, richiamandosi a quanto veniva già praticato da più di trent'anni in Svizzera. Alla richiesta di rafforzamento della democrazia diretta venivano legate rivendicazioni di riforma sociale, quale la riforma agraria, la riforma fiscale e la riforma delle banche. Dopo l'esordio del South Dakota nel 1898, tra il 1902 ed il 1918, 21 Stati federati americani si dotarono di questi strumenti, ispirandosi al modello svizzero; dopo la II Guerra Mondiale altri cinque si aggiunsero a questo gruppo. Oggi, tutto sommato, circa il 70% della popolazione statunitense vive in uno Stato o in una città dotata di strumenti di democrazia diretta⁸⁶.

Ci sono alcuni fattori comuni a queste due società che hanno favorito l'affermazione della democrazia diretta: entrambi i paesi non avevano mai conosciuto un sistema feudale, esistevano delle oligarchie borghesi, ma non vi erano né nobili né latifondisti. Molti contadini svizzeri già allora erano organizzati in strutture di cooperative autogestite, mentre nella società americana era diffusa la mentalità di prendere il destino nelle proprie mani senza attendere ordini e programmi impartiti dall'alto.

L'adozione del referendum e dell'iniziativa in Svizzera e negli Stati Uniti sono stati preceduti da crisi economiche gravi che avevano impoverito milioni di famiglie di contadini, operai e artigiani. Le vittime della modernizzazione capirono che i parlamenti non tutelavano i loro interessi ma quelli di una minoranza di banchieri, di industriali e quelli della borghesia, cioè del *big business*. Cresceva il disagio sociale, e questo sfociò in una crisi politica.

Dopo vari conflitti sindacali, grandi scandali ed un aumento della povertà e della disoccupazione si formò un'alleanza fra i populistici rurali e le forze progressiste delle città. Sia gli Stati Uniti che la Svizzera a suo tempo erano governati da un'élite liberale, in cui il movimento popolare per più democrazia riuscirono a fare breccia.

I leader di questo movimento politico promuovevano manifestazioni di piazza ed erano autori di libri e di articoli sui giornali attraverso i quali formulavano le alternative politiche⁸⁷.

⁸⁶ Più estesamente sulla dinamica di sviluppo della democrazia diretta negli USA, J.G. Matsusaka, *For the Many and the Few. The Initiative, Public Policy and American Democracy*, University of Chicago Press 2004; e Daniel A. Smith, Caroline J. Tolbert, *Educated by Initiative. The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*, IRI 2004.

⁸⁷ Uno dei testi che maggiormente contribuiva a lanciare l'idea della democrazia diretta negli Stati

La revoca

La revoca (*recall*) è lo strumento di democrazia diretta che permette ai cittadini di revocare la nomina ad un eletto e di sostituirlo con un altro. Quindici Stati americani lo permettono a livello statale e 36 a livello locale. Molti di questi sono localizzati nell'Ovest americano: California, Arizona, Oregon, Washington, Colorado ecc. Fuori dagli Stati Uniti esiste in Svizzera a livello locale ed in alcuni cantoni; è presente anche in Venezuela, dove può essere convocato il referendum confermativo per la nomina del Presidente dello Stato, come successo a Chavez nel 2004.

La revoca inizia raccogliendo un certo numero di firme che di solito è molto più alto di quello necessario per un referendum o per un'iniziativa: si va dal 10% dei votanti alle ultime elezioni del Montana al 40% del Kansas. La percentuale più diffusa nei vari stati è quella del 25%, come in California, dove attualmente sono necessarie 900mila firme per una procedura di recall. Proprio per questo alto numero di firme richiesto, finora la revoca a livello di Stato federato è stata applicata solo due volte. L'ultima volta fu quella della California del 2003, quando il governatore in carica, Gray Davis, è stato sostituito con Arnold Schwarzenegger. A livello municipale e di contea (l'equivalente della nostra provincia) invece, più di duemila eletti sono stati revocati da quando, nel 1903, questo strumento fu introdotto a Los Angeles. Parecchi sindaci hanno subito questo provvedimento, da quello di Seattle a quello di Atlantic City e di Omaha. Questo strumento a volte viene usato per revocare giudici, presidi e membri di consigli scolastici. La revoca si presta anche come rimedio alla corruzione degli uomini politici. In California lo strumento della revoca fu approvato tramite referendum popolare con l'80% dei voti. Da un sondaggio realizzato da Gallup nel 1987 risultò che il 67% degli americani avrebbe voluto che la revoca venisse estesa ai membri del Congresso e il 55% avrebbe voluto poterla applicare anche al presidente degli Stati Uniti.

Gli argomenti a favore della revoca sono i seguenti:

1. Permette una continua verifica dell'operato degli eletti: gli elettori infatti non sono costretti ad aspettare le successive elezioni per cambiare un amministratore incompetente, disonesto o irresponsabile. La revoca inoltre aiuta a mantenere nell'eletto uno stato di allerta verso le esigenze dei propri elettori.
2. Aiuta a limitare l'influenza degli interessi economici e di altre ristrette lobbies: l'eletto deve essere attento non solo agli interessi di coloro che hanno finanziato la sua campagna elettorale, ma anche a quelli degli elettori che, sentendosi traditi, potrebbero promulgare un'azione di revoca nei suoi confronti.
3. Costituisce per il cittadino medio una buona ragione per rimanere informato sugli sviluppi politici e civici che avvengono dopo le elezioni e quindi sviluppa una maggiore partecipazione civica.
4. Fornisce una valvola di sfogo per le passioni politiche più intense ed evita di far

degenerare in conflitti le tensioni sociali. L'esempio del referendum confermativo su Chavez in Venezuela ne è un buon esempio.

Si stima che negli Stati Uniti siano state effettuate finora tra 4mila e 5mila votazioni di revoca, di cui 4mila a livello municipale. La percentuale di votanti nelle elezioni di revoca è generalmente più elevata che nelle normali elezioni. Almeno nel 50% dei casi il risultato sperato dagli iniziatori di una revoca, cioè la rimozione di un politico eletto dalla carica, è stata raggiunta. Lo strumento della revoca, anche se non utilizzato spesso a livello statale, si è dimostrato un mezzo efficace per rimuovere eletti particolarmente incompetenti, corrotti o che avevano avuto un comportamento arbitrario. La sola esistenza dello strumento di revoca ha un effetto salutare poiché ricorda agli eletti che sono dei rappresentanti temporanei con il compito di servire gli interessi degli elettori, pena appunto la revoca.

Testo ripreso da: www.verademocrazia.it

Uniti fu *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum* del 1891. Il suo autore, il tipografo James W. Sullivan, a Zurigo aveva studiato per mesi la teoria e la prassi della democrazia diretta svizzera e si trovava in stretto contatto con i promotori delle leggi di riforma svizzeri.

Dopo una lotta civile lunga e serrata i partiti liberali e conservatori si videro costretti a concedere più diritti di partecipazione.

Oggi la democrazia diretta è una parte consolidata della cultura politica americana in 27 stati federati, mentre non esiste nessun elemento referendario nella costituzione federale. Dalla sua introduzione al 1898, i referendum negli Stati Uniti sono stati circa 20mila, in maggior parte referendum confermativi obbligatori sulle modifiche della Costituzione e sull'accensione di nuovi debiti pubblici.

Le Costituzioni degli Stati federati non possono essere modificate senza il consenso della popolazione. Per contro, le iniziative popolari (referendum propositivi) svolte fino ad oggi sono circa 2.400. Sono molto diffusi i diritti referendari anche a livello comunale, tant'è vero che ogni anno negli USA si svolgono circa 10mila referendum comunali. Le votazioni referendarie, a differenza dell'Italia, negli Stati Uniti sono spesso abbinate alle elezioni. Il fenomeno referendario è fortemente sbilanciato a favore degli Stati a ovest del Mississippi e soprattutto a quelli del vecchio *Far West*. Quasi il 90% dei quesiti votati nel periodo 1901-1998 sono stati votati negli stati dell'Ovest.

Nel contesto americano cosa rappresentano l'iniziativa e il referendum, illustrati in precedenza (nei capitoli 2 e 3)? Con l'iniziativa i cittadini firmano una richiesta per poter votare su una legge statale (*statutory initiative*) o su un emendamento costituzionale (*constitutional initiative*). In California e in altri Stati, a differenza della Svizzera, queste iniziative vengono sottoposte direttamente all'elettorato (iniziativa diretta), senza passare al vaglio del parlamento dello Stato.

I diritti referendari negli Stati federati degli USA e il numero di iniziative votate e approvate 1901-1998

Stato federato	Anno di adozione	Referendum su decisioni parlamentari in materie non costituz.	Iniziativa per emend. costituzionali o leggi ord. statali	Referendum confermativo su decisioni del governo	Numero dei quesiti di iniziative votati 1901-1998	% dei quesiti di iniziative approvati 1901-1998
South Dakota	1898	Sì	Sì	Sì	45	31
Utah	1900	Sì	Sì	Sì	15	20
Oregon	1902	Sì	Sì	Sì	300	37
Nevada	1905	Sì	Sì	Sì	37	65
Montana	1906	Sì	Sì	Sì	64	50
Oklahoma	1907	Sì	Sì	Sì	82	49
Maine	1908	Sì	Sì	Sì	32	41

Michigan	1908	Sì	Sì	Sì	58	34
Missouri	1908	Sì	Sì	No	66	39
Arizona	1911	Sì	Sì	Sì	144	40
Colorado	1910	No	Sì	Sì	195	38
Kentucky	1910	Sì	No	Sì	-	-
Arkansas	1910	Sì	Sì	Sì	77	60
California	1911	Sì	Sì	Sì	263	34
New Mexico	1911	Sì	No	Sì	-	-
Idaho	1912	Sì	Sì	Sì	25	52
Ohio	1912	Sì	Sì	Sì	62	26
Nebraska	1912	Sì	Sì	Sì	39	33
Washington	1912	Sì	Sì	Sì	124	48
North Dakota	1914	Sì	Sì	Sì	167	45
Maryland	1915	Sì	No	Sì	-	-
Massachusetts	1918	Sì	Sì	Sì	54	54
Alaska	1959	No	Sì	Sì	31	58
Florida	1968	No	Sì	No	14	64
Wyoming	1968	No	Sì	Sì	6	50
Illinois	1970	Sì	Sì	No	1	100
Mississippi	1992	No	Sì	No	1	0

Fonte: Uleri, *Referendum e democrazie. Una prospettiva comparata*, op. cit. p. 241.

Nota alla tabella pagina 121: il referendum confermativo obbligatorio sugli emendamenti della Costituzione del Parlamento esiste in tutti gli Stati americani tranne il Delaware. Negli Stati a ovest del Mississippi si sono svolti 1680 votazioni (88.3% del totale), negli Stati a est del Mississippi 222 votazioni (11.7% del totale).

Nel caso dell'iniziativa indiretta, presente in una minoranza degli Stati federati dotati di strumenti di democrazia diretta, la votazione referendaria viene indetta solo se l'assemblea legislativa dello Stato non trova una risposta soddisfacente al quesito dei promotori dell'iniziativa. 21 Stati americani sono dotati del diritto all'iniziativa popolare, di cui 14 dell'iniziativa diretta e 9 dell'iniziativa indiretta. La somma è 23, perchè sia Utah che Washington consentono entrambe le forme di iniziativa. L'iniziativa popolare costituzionale è presente in 24 Stati.

Il referendum confermativo popolare (*popular referendum*) consente ai cittadini della California, dopo aver raccolto un dato numero di firme, di votare su una legge appena

approvata, ma non ancora in vigore. Per contro, il referendum confermativo legislativo (*legislative referendum*) parte dalle istituzioni rappresentative (governo, parlamento, frazioni del parlamento) per sottoporre al voto scelte politiche o revisioni della Costituzione. Questa forma di referendum, non esistente nell'ordinamento svizzero, farebbe parte della categoria «plebiscito» secondo il nostro schema generale (cap. 2). Anche il referendum confermativo popolare è attivato da 24 Stati, mentre in tutti, eccetto il Delaware, è previsto il referendum obbligatorio per ogni modifica della Costituzione del rispettivo Stato⁸⁸.

Anche le procedure e i regolamenti di applicazione variano da Stato a Stato per quanto concerne il numero delle firme richieste, il periodo di tempo per la loro raccolta, i requisiti di distribuzione geografica, il numero di oggetti che un'iniziativa può comprendere, le restrizioni per gli emendamenti legislativi (si veda il prospetto schematico in appendice)⁸⁹. A livello locale (comuni, contee) la democrazia diretta è ancora più diffusa. Circa la metà delle città americane ha attivato il referendum su richiesta dei cittadini. In molti Stati non ci sono limitazioni in materia: i cittadini possono cioè avanzare iniziative su qualunque questione politica di competenza dello Stato, della Contea o del Comune⁹⁰. Il numero di votazioni referendarie negli Stati americani supera quello della Svizzera. Tra il 1904 ed il 2000 si sono svolte più di duemila votazioni su iniziative popolari. Negli Stati Uniti i referendum confermativi facoltativi rivestono un'importanza minore, a differenza dei referendum confermativi obbligatori, che invece vengono utilizzati con maggiore frequenza. L'intensità del ricorso agli strumenti referendari è impressionante: nel 1999 ad esempio, ad ogni livello di governo, gli Stati Uniti hanno assistito a circa 19 mila votazioni referendarie; nel 1996 in 24 Stati si votò su 96 singole iniziative popolari.

L'intensità del ricorso agli strumenti referendari varia però notevolmente da uno stato all'altro. Più della metà delle votazioni referendarie volute dai cittadini si svolgono in soli cinque stati: Oregon, California, Colorado, North Dakota ed Arizona. L'Oregon fino al 2000 ha registrato 318 votazioni, la California 275, mentre in Svizzera le votazioni dal 1874 al 2006 sono state 540.

Nel mondo però è la California lo Stato più grande e popoloso ad applicare regolarmente i diritti referendari. In generale, gli strumenti referendari hanno conquistato un'importanza centrale nella politica di molte città, contee e Stati americani e si articolano in forme diverse ai vari livelli governativi. Gli Stati Uniti perciò costituiscono un terreno di ricerca utile alla democrazia diretta per il suo duraturo e largo impiego, ma anche per alcune deformazioni emerse in alcuni Stati negli ultimi decenni.

88 Vedi IRI (University of Southern California), www.iandrinstitute.org

89 Mario Caciagli, Pier Vincenzo Uleri, *Democrazie e Referendum*, Laterza, Bari-Roma 2005, p. 83.

90 Jos Verhulst, Arjen Nijeboer, *Direct Democracy: facts, arguments, experiences*, Democracy International, Bruxelles 2007, p. 58.

Il ricorso alle iniziative propositive negli stati USA, 1901-2000

Periodo	Numero iniziative votate	% sul totale delle iniziative promosse	Numero iniziative approvate	% iniziative approvate sul totale iniziative vot.
1901-1910	57	3,0	26	45,6
1911-1920	293	15,5	117	39,9
1921-1930	168	8,9	40	23,8
1931-1940	263	12,5	107	40,7
1941-1950	131	6,9	53	40,4
1901-1950	912	47,8	343	37,6
1951-1960	109	5,9	44	40,4
1961-1970	78	4,4	33	42,3
1971-1980	204	10,8	86	42,1
1981-1990	289	15,3	126	43,6
1991-2000	317	16,8	158	49,8
1951-2000	997	52,2	447	44,8
1901-2000	1909	100	790	41,4

Fonte: adattamento e rielaborazione di Caciagli/Uleri, *Democrazie e Referendum*, op. cit., 2005, su dati dell'Initiative and Referendum Institute (IRI)

I DIRITTI REFERENDARI IN CALIFORNIA

Nel 1911 la California, facendo tesoro della positiva esperienza della democrazia diretta svizzera e seguendo l'esempio di una dozzina di altri Stati americani, adottò l'iniziativa ed il referendum: nell'elezione speciale del 10 ottobre 1911 gli elettori approvarono le modifiche della Costituzione californiana per l'adozione dell'iniziativa, del referendum e del *recall* (revoca) a livello locale e di Stato. I padri della democrazia diretta californiana furono il governatore progressista Hiram Johnson e il medico John R. Haynes, fondatore e anima promotrice della *California Direct Legislation League*. I cittadini della California da allora possono avvalersi dei seguenti diritti di partecipazione diretta alla politica:

- Il referendum confermativo obbligatorio su emendamenti costituzionali del Parlamento.
- Il referendum confermativo facoltativo su decisioni parlamentari in materie non costituzionali.
- L'iniziativa popolare per emendamenti costituzionali o proposte di leggi ordinarie dello Stato.
- Il referendum confermativo («iniziativa di controllo» secondo Uleri) su decisioni del governo.
- La revoca dalla carica politica (*recall*).

Il numero di firme richieste per iniziative ed referendum è stato stabilito all' 8% dei voti espressi nelle ultime elezioni del governatore. Nei primi decenni i nuovi diritti referendari riscontrarono una grande popolarità fra la popolazione. In seguito all'aumento esplosivo della popolazione della California il numero delle firme necessarie per lanciare un'iniziativa continuò ad aumentare rapidamente e portò al calo delle richieste di referendum negli anni Quaranta, Cinquanta e Sessanta. Il 1956 segnò l'inizio delle campagne referendarie ad alta intensità finanziaria fino ad arrivare alla contesa fra due gruppi petroliferi che spesero 5 milioni di dollari per la campagna pubblicitaria. La pratica della raccolta delle firme tramite personale professionale remunerato ebbe origine già nel 1914 e si estese, grazie al numero crescente di iniziative, fino a diventare una specie di «mercato» gestito da una serie di ditte specializzate. Le caratteristiche degli strumenti referendari della California, rimaste quasi un secolo sostanzialmente uguali, sono le seguenti⁹¹:

1. I promotori di un'iniziativa possono avvalersi della consulenza degli organi statali (*legislative council*) per formulare bene il quesito della loro proposta.
2. Tutte le materie che rientrano nelle competenze dello Stato possono essere oggetto di un'iniziativa, incluse le materie tributarie e la spesa pubblica: l'unico requisito formale è quello dell'unità dell'argomento.
3. Sono ammesse sia iniziative costituzionali che iniziative per leggi ordinarie (*statute law initiatives*). Nel primo caso il quorum di sottoscrizione da parte degli elettori è uguale all' 8% dei partecipanti alle precedenti elezioni del governatore; nel secondo caso invece il quorum è fissato al 5%. Le firme devono essere raccolte entro 150 giorni. Le iniziative costituzionali accolte non possono essere modificate dal Parlamento, mentre le iniziative su leggi ordinarie dopo un certo periodo possono essere modificate.
4. In California si tratta di iniziative dirette le quali, a differenza di quelle indirette, non vengono discusse in Parlamento; quest'ultimo quindi non può avanzare una sua proposta alternativa.
5. A numero di firme raggiunto, dopo qualche mese di campagna, si procede speditamente alla votazione referendaria. Dato che di regola sono previste solo

91 Verhulst, Nijeboer, *op. cit.*, p. 58.

Un secolo di democrazia diretta in California

I diritti referendari in America vantano una storia lunga più di 100 anni. Nel South Dakota furono introdotti nel 1897, nell'Oregon nel 1902 e nella California nel 1911. Con 38 milioni di abitanti la California è oggi lo stato più grande con una pratica regolare di democrazia diretta per un arco di tempo così lungo. Sia nell'Oregon sia in California fino ad oggi si sono svolti 350 referendum su iniziativa popolare, sia referendum propositivi (definiti „initiative“) che referendum confermativi (definiti „referendum“). Tuttavia da parecchio tempo i californiani affrontano un problema serio: la commercializzazione dei diritti referendari, dato che i raccoglitori sono remunerati a raccogliere le firme, incassando in media 5 dollari per firma. Le soglie di sottoscrizione, da una prospettiva italiana, sono piuttosto alte: 5% degli elettori nel caso di un referendum propositivo, l'8% per un'iniziativa popolare tesa a modificare la Costituzione. Oggi è quasi impensabile raccogliere tante firme solo con volontari. Nel 1911, quando tali soglie furono introdotte, la California aveva appena due milioni di abitanti. Urge quindi un abbassamento delle soglie e un prolungamento del periodo utile per la raccolta. La commercializzazione di questo processo democratico è ancora più visibile e incisiva durante le campagne referendarie. Si spendono fino a 30 milioni di dollari, soprattutto quando si toccano gli interessi delle grandi imprese, e soprattutto per gli spot televisivi. Sfortunatamente negli USA non esiste limite di spesa in tali occasioni, in virtù del diritto fondamentale della libera espressione. Le corporations – non conta che sia la EXXON o l'idraulico di fronte – hanno lo stesso status giuridico del cittadino fisico e possono godere degli stessi diritti. Però non è detto che le battaglie vengano decise solo con i soldi. Se una parte scommette e investe troppo, può risultare controproducente, portando i cittadini a votare gli interessi del mondo imprenditoriale. A parte questi lati preoccupanti della democrazia diretta in California, c'è tutta una serie di aspetti positivi da segnalare: nessuna materia è esclusa, neanche le tasse e imposte; non si prevede una norma per coprire i costi di una riforma introdotta con referendum; è sconosciuto il quorum di partecipazione; tutti gli aventi diritto al voto ricevono a casa un libretto informativo con gli argomenti pro e contro; tutte le donazioni pro e contro il quesito devono essere rese pubbliche.



Fonte: Wikimedia Commons

Per approfondire vai al sito dell'Istituto americano per l'iniziativa e il referendum: www.iandrinstitute.org

due «giornate di votazione» all'anno, in quelle domeniche si vota su una pluralità di quesiti derivanti da iniziative popolari sia statali sia locali. La concentrazione di troppe votazioni in una giornata e la mancanza di una controproposta da parte del Parlamento costituiscono, a detta di molti, fattori negativi per l'informazione, il dibattito e la capacità di scelta ragionata da parte dei cittadini.

6. Una proposta di legge accolta dall'elettorato può essere ancora bocciata da una Corte giurisdizionale. Tra il 1964 e il 1990 14 iniziative su 35 accolte, furono successivamente bocciate dai tribunali. L'esame di ammissibilità effettuato in seguito alla votazione rappresenta uno svantaggio enorme per i promotori che si vedono scippati di un successo conquistato con grandissimi sforzi organizzativi. Un esame di compatibilità costituzionale preventivo potrebbe evitare queste frequenti bocciature. La prassi odierna in ultima analisi ha effetti deleteri su tutto l'impianto dei diritti referendari in California. La popolazione ha l'impressione di non poter decidere definitivamente, ma che l'élite di giuristi e giudici si riservi l'ultima parola.
7. Come in Svizzera, a tutti gli elettori della California, da tre a sei settimane prima della votazione, viene recapitato l'opuscolo di votazione (*ballot pamphlet*). Questo contiene non solo il testo completo dell'iniziativa, ma anche le argomentazioni a favore dei promotori e quelle contrarie degli oppositori con un limite massimo di 500 parole ciascuno. Infine viene riportata anche una sintesi della dissertazione.
8. In California come nel resto degli Stati Uniti è sconosciuto il quorum di partecipazione ai fini della validità della votazione referendaria. Spesso le votazioni referendarie e le elezioni cadono nello stesso giorno e quindi la partecipazione è pressoché la stessa.

Quindi chi in California lancia un'iniziativa popolare, di fatto legifera scavalcando il Parlamento: le proposte di legge di iniziativa popolare infatti di regola non vengono discusse nelle due camere del Parlamento dello Stato. Finora è impensabile che, nell'ambito della democrazia diretta californiana, possa emergere una proposta alternativa del Parlamento che sia frutto del compromesso fra politici e promotori di referendum o iniziative. La cultura politica californiana è tuttora soprattutto impostata sulla contrapposizione piuttosto che sull'interazione e la negoziazione fra cittadini e rappresentanti politici e non di rado gli organi più importanti della democrazia - cittadinanza, parlamento, governatore, tribunali - si confrontano in serrati conflitti politici e legali.

L'USO DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA IN CALIFORNIA

In nessun altro Stato americano, eccetto l'Oregon, la cittadinanza si avvale così frequentemente degli strumenti referendari come in California. Negli anni Settanta si contavano in media solamente quindici iniziative all'anno, negli anni Ottanta trenta e negli

anni Novanta il numero è salito a ottanta per anno, di cui naturalmente non tutte furono ammesse e tanto meno approvate nelle votazioni popolari⁹². La frequenza delle votazioni popolari ha vissuto alternanti: dal 1912 al 1935 in un anno si è votato mediamente su quattro quesiti. Dopo un periodo di «rilassamento» che vide solo nove iniziative portate al voto referendario negli anni Sessanta, i diritti referendari riacquistarono crescente popolarità. Nel 1972 una grande maggioranza accolse un'iniziativa per bloccare l'ampliamento della produzione di energia nucleare dello Stato. Un'altra iniziativa popolare, diventata famosa in tutto il mondo, portò alla ribalta i diritti popolari della California: fu la *proposition 13* (proposta di legge di iniziativa popolare numero 13) sulla riduzione delle imposte sugli immobili, accolta con la grande maggioranza dei voti. L'iniziativa entrò nella storia come una massiccia ribellione anti-imposte dei cittadini di tutti i ceti sociali. La *proposition 13* venne però usata da molti opinionisti politici per criticare l'istituto della democrazia diretta in quanto tale, perché teso a promuovere atteggiamenti irresponsabili in materia fiscale, tali da portare lo Stato della California ed i suoi comuni all'orlo della crisi finanziaria. In realtà non fu tanto l'irresponsabilità dell'elettorato a dar vita alla *proposition 13*, ma l'incapacità del Parlamento californiano di trovare una soluzione sulla tassazione degli immobili che fosse accettata dalla maggioranza dei cittadini. Negli anni Ottanta il numero di iniziative presentate raddoppiò e aumentarono anche le loro probabilità di successo. Fino al 1980 i californiani avevano accolto solo un terzo delle iniziative. Tra il 1980 e il 2000 la metà delle proposte fu approvata e il numero presentato ogni anno ha continuato ad aumentare. Di conseguenza oggi i legislatori non procedono nella regolamentazione di questioni controverse consci del fatto che gli elettori stessi possono decidere direttamente. La democrazia diretta ha lasciato un effetto visibile anche sulla Costituzione californiana, costituita da un testo che è dieci volte più lungo di quello della Costituzione federale. Questo documento dal 1879 è stato modificato circa 500 volte, di cui 40 tramite iniziativa popolare, e in esso sono state inserite anche norme molto specifiche che in Europa non sarebbero entrate a far parte di una Costituzione. Ma la mancanza di distinzione fra diritto costituzionale e diritto ordinario è un problema di tecnica legislativa, non della democrazia diretta in quanto tale. Il punto decisivo è che i californiani ci tengono molto ad avere l'ultima parola in politica, nonostante molti elettori faticino a studiare gli opuscoli informativi di 40-45 che vengono recapitati a casa. D'altra parte, come può un referendum avere un effetto educativo se dai cittadini non si esige uno sforzo di informazione e di confronto personale con gli argomenti?

Una verifica dell'efficacia degli strumenti referendari è costituita dal numero di leggi effettivamente emanate dopo le votazioni referendarie. Fino alla fine degli anni Settanta, in media solo una proposta all'anno riusciva a passare il voto popolare. Negli anni Ottanta invece il numero di iniziative approvate balzò a 23. Ciò significa che mentre prima del 1980

⁹² Per rendere un'idea delle materie oggetto di votazioni referendarie in California nell'appendice si riportano le votazioni alle iniziative divise per materie, dal 1972 al 2000.

più di due terzi delle iniziative vennero respinte dagli elettori, nel decennio successivo il 43% delle proposte vennero approvate. L'andamento complessivo del fenomeno in California dopo quasi un secolo di applicazione è che circa un'iniziativa su tre portate a votazione referendaria è stata approvata dagli elettori (a livello di Stati Uniti la percentuale è del 41%); ma solo un'iniziativa su dieci, di quelle per le quali venne iniziata la raccolta delle firme, è stata sottoposta al voto e approvata⁹³.

La voglia di democrazia diretta si è protratta fino ad oggi. Negli anni Novanta vennero votate niente meno che 72 iniziative, di cui 29 accolte (vedi il prospetto in Appendice). Perché questa nuova spinta verso la legislazione diretta in California? L'iniziativa popolare dagli anni Settanta in poi venne scoperta da numerosi gruppi, associazioni e movimenti impegnati in singole cause: fra queste il blocco dell'energia nucleare, il fumo, le imposte locali, questioni etiche, servizi pubblici vari, la revisione delle circoscrizioni elettorali ma anche le tematiche più varie sulle quali gruppi di cittadini si mobilitarono per sollecitare la società con lo strumento referendario; ma non bisogna dimenticare che anche i politici ed i partiti diedero l'avvio ad un numero sempre più alto di iniziative popolari. I candidati per la carica di governatore appoggiarono regolarmente le iniziative popolari per catturare la benevolenza degli elettori. Alcuni politici sconfitti nella politica statale e locale si avvalsero dell'iniziativa per procurarsi maggiore notorietà e posizionarsi meglio nelle elezioni successive. Non solo in California, ma anche in altri Stati americani furono poi le forze dell'opposizione a promuovere referendum per contrastare le sconfitte subite all'interno del Parlamento. Spesso negli Stati Uniti si è verificato un «effetto imitazione»: iniziative che hanno riscontrato successo in uno Stato sono state riprese e riproposte anche in altri Stati.

UNA DERIVA POPULISTA DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA?

In California, il più grande Stato membro degli USA, secondo alcuni esperti, sarebbe in corso uno sviluppo denominato «paradosso populista» o perfino «perversione populista». Il *big business*, i grandi gruppi finanziari e industriali, si sarebbero impadroniti dei diritti referendari indebolendo gli organi della democrazia rappresentativa. Una folta schiera di consulenti di marketing e comunicazione, specialisti di demoscopia, ditte pubblicitarie e raccoglitori professionali di firme, sostenuti spesso in forma occulta o pilotata da grandi gruppi finanziari, sarebbero i «veri iniziatori» delle iniziative popolari. Questa «industria delle iniziative», professionalizzando le attività legate alla democrazia diretta, avrebbe trasformato la partecipazione democratica dei cittadini in un affare da milioni di dollari, rastrellati ogni anno dai settori più impegnati della società oppure incassati da gruppi di

93 Caciagli - Uleri, *op. cit.*, p. 87.

interesse coinvolti, snaturando in tal modo il carattere originale della democrazia diretta promossa dai cittadini.

Le «imprese di servizi democratici», infatti, riescono a coprire quasi tutta la gamma delle attività necessarie per portare a termine una campagna referendaria: l'elaborazione delle proposte, la raccolta delle firme, la pubblicità postale diretta, i sondaggi di opinione, lo svolgimento della campagna, la rappresentanza e perfino la tutela legale di un'iniziativa approvata, ma impugnata da un tribunale⁹⁴. Una nuova tendenza nella promozione e nella raccolta delle firme è l'impiego di nominativi ai quali rivolgersi per posta. Appositi settori di opinione pubblica vengono selezionati per essere coinvolti in iniziative specifiche. Oltre al testo della proposta viene inviata anche la richiesta di un contributo per il finanziamento della campagna, che in questo modo dovrebbe riuscire ad autofinanziarsi.

Negli ultimi anni la comunicazione elettronica ha spianato la via a una nuova accessibilità dell'informazione da parte dei cittadini, favorendo grandi e rapide mobilitazioni. La pubblicità televisiva e quella radiofonica sono diventati ancora più importanti del canale postale e di internet. Le spese per gli spot televisivi hanno fatto lievitare moltissimo il costo complessivo di una campagna referendaria avvantaggiando i gruppi di interesse finanziariamente più forti. Fino al 1992 le iniziative popolari dovevano attenersi al «principio della correttezza» (*fairness rules*), approvato dalla FCC (*Federal Communications Commission*) nel 1949. Questa norma obbligava ogni stazione radiotelevisiva a offrire ad un rappresentante per ogni posizione

uno spazio appropriato e paritario, una norma di *par condicio* che fu continuamente impugnata dai proprietari dei canali televisivi e radio e nel 1992 fu ritirata da parte del FCC. Di conseguenza, l'opuscolo di informazione, recapitato ad ogni avente diritto al voto, è rimasto l'unico strumento di informazione ufficiale pubblica di tutti gli elettori.

Un altro strumento consolidato e costoso è il sondaggio d'opinione, utilizzato per decidere se lanciare un'iniziativa e se presentare la stessa proposta nei massmedia, per sapere chi sono i portavoce più efficaci, quali gli argomenti preferiti e più in generale per conoscere l'orientamento della popolazione. I sondaggi d'opinione in California sono molto più importanti che nella realtà elettorale italiana.

Nel corso delle iniziative un ruolo importante (e certamente non gratuito) viene inoltre ricoperto dagli avvocati. In California il Parlamento non è coinvolto nell'iter di un'iniziativa e neanche il governatore può porre un veto; quindi le istanze pubbliche che controllano e decidono sul processo decisionale referendario sono i tribunali. Tutte le controversie, sia nel merito sia riguardo alle procedure, devono pertanto essere risolte davanti ai tribunali.

Osserva Magleby⁹⁵:

94 Caciagli, Uleri, *op. cit.*, p. 89.

95 David B. Magleby, *I problematici sviluppi della recente esperienza statunitense*, in Caciagli,

«L'incentivo delle ditte specializzate consiste nell'individuare i temi e gli sponsor e nel metterli assieme in maniera tale da creare occasioni di guadagno».

A questo punto osservatori e ricercatori della democrazia diretta americana hanno sollevato un interrogativo imbarazzante per chi si batte per questi diritti civili: l'industria delle iniziative tende a creare autonomamente delle attività per motivi occupazionali o - in altri termini - è diventata un'industria che cerca di autoalimentarsi? In realtà non si può seriamente assumere che la maggior parte dei cittadini possa essere vittima di pure manipolazioni mediatiche. Siccome le soglie di accesso dell'8 e del 5% sono poco rilevanti, il presupposto e l'obiettivo centrale di queste campagne politiche resta comunque sempre la mobilitazione e la partecipazione dei cittadini attorno a problemi sentiti e importanti, nonostante il ruolo pesante e talvolta pericoloso dell'«industria dei servizi democratici». Malgrado quindi il giro d'affari creatosi attorno alle iniziative, per certi versi pericoloso per le possibili manipolazioni dell'opinione pubblica, resta il fatto che in occasione di un'iniziativa si crea sempre un forte dibattito su argomenti di interesse comune. È necessario inoltre motivare gran parte degli elettori a informarsi, a discutere, a recarsi alle urne per decidere e occorre convincere milioni di persone dei propri argomenti. I grandi gruppi di interesse riescono forse a condizionare l'élite politica, ma nella democrazia diretta devono convincere

la maggioranza della popolazione e in California spesso il «*big business*», scegliendo la via referendaria, ha fallito in questo intento. L'utilizzo degli strumenti referendari inoltre costringe la politica ad uscire dai palazzi, a confrontarsi direttamente con i cittadini, a collaborare con la società civile e a esprimersi pubblicamente su temi specifici. A questo aspetto si può accreditare la popolarità degli strumenti referendari in California come negli altri Stati americani, comprovata da vari sondaggi di opinione: la democrazia diretta viene vista come un'opportunità per gli elettori di decidere nei casi in cui i rappresentanti eletti si dimostrano timorosi nel colpire determinati gruppi di interesse.

A questo punto è opportuno chiedersi quali rimedi si possono porre alle menzionate deformazioni della democrazia diretta. A questo proposito sembra utile ritornare al modello svizzero, da cui anche le esperienze americane originariamente erano partite un secolo fa. Partendo dalla stessa impalcatura dei diritti referendari si osserva che vi sono vari istituti paralleli nella democrazia diretta svizzera come in quella americana. Nel «design» dei diritti referendari e nella loro regolamentazione specifica però emergono differenze notevoli: in California tutto è più veloce, meno dibattuto e più unilaterale - cioè senza il coinvolgimento dei rappresentanti politici - che in Svizzera. Il Parlamento della California non ha il diritto alla controproposta, i tempi di raccolta delle firme sono troppo brevi; ma il pericolo più serio proviene di nuovo dai poteri finanziariamente più forti, il cui controllo era stato l'obiettivo immediato delle forze popolari un secolo fa.

Uleri, *op. cit.*, p. 90.

In questo contesto in California è stata istituita una commissione di riforma della democrazia diretta che già discute i possibili rimedi ispirandosi a quanto da decenni è praticato in Svizzera:

- Il coinvolgimento del Parlamento prima del lancio di una nuova iniziativa, per promuovere l'interazione fra politici eletti e promotori di referendum e consentire la «controproposta parlamentare».
- Tempi più lunghi per la raccolta delle firme per spiegare bene i contenuti di un'iniziativa e per consentire un ampio dibattito nella società.
- Il diritto dei promotori ad avvalersi della consultazione degli uffici pubblici per formulare quesiti e testi di legge brevi e precisi e per avere la garanzia della compatibilità costituzionale della loro proposta.
- La limitazione del numero di quesiti proponibili in ogni singola votazione referendaria per evitare confusione e stress.
- L'identificazione e la verifica delle capacità dei raccoglitori delle firme.
- La piena trasparenza con l'obbligo di pubblicazione dei fondi e degli sponsor di iniziative e referendum.
- Contributi pubblici per ogni firma raccolta con tetti massimi di spesa alla stregua dei contributi ai partiti.
- Regole severe di *par condicio* in tutti gli spazi televisivi e radiofonici.

La cultura politica svizzera e quella californiana sono molto distanti, e questo si riflette anche nella prassi della democrazia diretta. Il modello svizzero punta molto di più sulla comunicazione fra i cittadini, sulla cooperazione e sull'interazione fra promotori, organizzazioni sostenitrici, partiti, Parlamento e Governo. In California, per contro, è molto più pronunciato lo scontro antagonista fra chi propone e chi si oppone ad un'iniziativa. Tutto sommato si tratta di attivare a pieno i meccanismi di comunicazione diretta fra cittadini impegnati e organi rappresentativi eletti al fine di favorire il dialogo aperto fra cittadini e politici, uno dei grandi pregi della democrazia diretta.

Anche la comunicazione politica costa e la democrazia diretta ne aumenta indubbiamente le spese; esse comunque restano irrisorie se paragonate alle somme spese ogni anno per la pubblicità commerciale. Il problema quindi non è tanto il costo stesso delle campagne ma è piuttosto quello di avere trasparenza su chi le finanzia e con quale intento.

11.

LE REGIONI: SPAZIO DI DEMOCRAZIA DIRETTA DA VALORIZZARE

Oltre il proprio comune di residenza, la Regione in Italia è lo spazio politico più vicino alla vita e ai problemi quotidiani dei cittadini. Il secondo livello governativo del nostro Stato, istituito solo nel 1970/71, stenta a trasformarsi in un'istituzione territoriale autenticamente federale. Tuttavia le Regioni nella percezione dei cittadini sono diventate gestori di competenze importanti quali la sanità, la tutela dell'ambiente, i trasporti pubblici, il mercato del lavoro e le politiche sociali, disponendo di fondi continuamente crescenti. Dato che la maggior parte delle entrate nei bilanci regionali provengono ancora dai trasferimenti dallo Stato, l'obiettivo prioritario di buona parte delle Regioni negli ultimi anni è stato quello di introdurre il federalismo fiscale, cioè di rafforzare la propria autonomia finanziaria e di accrescere i poteri impositivi regionali. La "regionalizzazione" parziale del fisco nel 2011 passerà in una fase concreta, per cui le Regioni nella prospettiva dei cittadini saranno responsabilizzate in termini finanziari e recupereranno importanza politica. Quanto più aumenta il ruolo delle Regioni, tanto più cresce la necessità di coinvolgere più attivamente i cittadini, non solo in virtù dei diritti referendari previsti dalla Costituzione e dalla legislazione nazionale, ma anche per rafforzare la funzione di controllo della comunità regionale nei confronti dei loro rappresentanti, e per aumentare l'identificazione politica dei cittadini con la propria Regione.

QUANTA FATICA FAR APPLICARE I DIRITTI REFERENDARI NELLE REGIONI

I diritti referendari regionali sulle materie di competenza della Regione sono previsti dalla Costituzione (art. 123, 3° comma), che attribuisce alle Regioni la facoltà di regolare nei propri statuti l'esercizio del diritto di iniziativa e di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi. Le prime Regioni ad avvalersi di questa facoltà furono quelle a statuto speciale. La Sardegna e il Trentino-Alto Adige disciplinavano la materia nel 1957 in maniera piuttosto limitativa, la Valle d'Aosta nel 1960, il Friuli-Venezia Giulia nel 1963, mentre la Sicilia mancò all'appello fino al 2004. L'art. 123, 3° comma, lascia alle Regioni ampio spazio per regolamentare gli strumenti referendari, che a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione negli anni 1999 e 2001 possono riguardare anche atti amministrativi, cioè delibere prese dall'esecutivo regionale di interesse generale. Inoltre, è previsto anche il referendum consultivo obbligatorio per l'istituzione di nuovi Comuni, per la modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

Le Regioni ordinarie furono però tutt'altro che ansiose di rendere questi diritti di partecipazione diretta utilizzabili da parte dei cittadini. Di regola vennero istituiti i seguenti tipi di strumenti:

- l'iniziativa legislativa popolare (senza successiva votazione referendaria)
- la petizione al Consiglio regionale (diritto individuale)
- il referendum abrogativo di leggi regionali e di provvedimenti amministrativi
- il referendum consultivo facoltativo per questioni di particolare rilevanza regionale
- il referendum obbligatorio per l'istituzione di nuovi Comuni

Negli anni 1980 tutte le Regioni, tranne la Sicilia e il Molise, disponevano di questi strumenti di partecipazione. L'iniziativa legislativa popolare (senza diritto alla votazione referendaria) segue uno schema di disciplina generale che comprende norme sui proponenti, sui limiti di ammissibilità, sui tempi previsti per l'esame delle proposte popolari, sul rimborso delle spese di autenticazione ed sui regolamenti relativi agli atti amministrativi.

Il referendum abrogativo riprende il modello vigente a livello nazionale e di regola prevede i seguenti punti:

- Il numero degli sottoscrittori (in alcuni casi anche i Consigli comunali e/o provinciali hanno il diritto all'iniziativa; in Basilicata anche le confederazioni sindacali, raccogliendo comunque 8.000 firme).
- Le materie escluse dal referendum. Inoltre tutte le Regioni prevedono il referendum abrogativo per provvedimenti amministrativi (di interesse generale) tranne la Basilicata, la Valle d'Aosta, le Province di Trento e Bolzano.
- Il giudizio di ammissibilità del quesito e della regolarità della raccolta delle firme: alcune Regioni hanno anticipato il giudizio di ammissibilità ad un momento prima dell'avvio della raccolta delle firme.

Sulla stregua della legislazione nazionale le Regioni escludono varie materie dalla possibilità di renderle oggetto di referendum, in primo luogo l'ordinamento delle istituzioni e la materia tributaria. Fino a oggi questa facoltà è comunque rimasta di importanza modesta a causa della limitata autonomia impositiva delle Regioni. Altre Regioni escludono anche l'urbanistica e i diritti delle minoranze linguistiche. In generale il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum dei cittadini spetta al Consiglio. In merito al quorum, la maggior parte delle Regioni si è attenuta alla norma nazionale del 50%+1 voto, mentre la Sardegna e la Toscana hanno istituito l'aggancio alla partecipazione al numero di votanti alle ultime elezioni del Consiglio regionale. In Toscana per convalidare il risultato di un referendum regionale il 50% dei votanti alle ultime elezioni regionali deve recarsi alle urne, in Lombardia i 2/5 dell'elettorato. La Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta richiedono la partecipazione del 40% e il 45% degli aventi diritto al voto per dichiarare valida una votazione. In Sardegna il quorum per il referendum confermativo sulle leggi statutarie è ridotto al 33,3% degli elettori, mentre in Provincia di Bolzano è stato abolito.

Il referendum abrogativo nelle Regioni e Province autonome – Prospetto comparativo

REGIONE	ELETTORI ULTIME ELEZIONI REGIONALI	SOTTOSCRITTORI/ QUORUM DI FIRME	% FIRME SU ELETTORI	TEMPO PER LA RACCOLTA DELLE FIRME	QUORUM DI PARTECIPAZIONE PER VALIDITA'	NUMERO QUESITI VOTATI
Valle d'Aosta	102.567	4mila	3,9	90	45%	4
Piemonte	3.651.856	60mila	1,6	180	50% + 1 elettore	/
Lombardia	7.638.813	300mila	3,9	180	2/5 degli aventi diritto	/
Veneto	3.913.421	30mila	0,9	180	50% + 1 elettore	/
Prov. Aut. di Bolzano	364.628	13mila	3,5	90	40% degli aventi diritto	6
Prov. Aut. di Trento	388.615	8mila	2	90	50% + 1 elettore	5
Friuli V.Giulia	1.092.901	30mila	3	150	50% + 1 elettore	5
Liguria	1.406.865	3,5%	3,5	180	50% + 1 elettore	1
Emilia Romagna	3.441.210	40mila	1,1	90	50% + 1 dei votanti all'ultime elezione reg.	2
Toscana	3.022.353	40mila	1,3	180	50% + 1 dei votanti all'ultime elezione reg.	/
Umbria	716.367	10mila	1,3	60	50% + 1 elettore	/
Marche	1.287.323	20mila	1,5	120	50% + 1 elettore	/
Lazio	4.609.125	50mila	1	120	50% + 1 elettore	/
Abruzzo	1.203.608	2%	2	120	50% + 1 elettore	/
Molise	265.217	7.500	2,8	120	50% + 1 elettore	/
Campania	4.867.313	100mila	2	Non specific.	50% + 1 elettore	/
Puglia	3.518.164	60mila	1,7	180	50% + 1 elettore	/
Basilicata	554266	8.000	1,4	Non specif.	50% + 1 elettore	
Calabria	1.845.431	4%	4	120	50% + 1 elettore	
Sicilia	4.572.912	50mila	1	120	50% + 1 elettore	
Sardegna	1.466.701	15mila	1	120	33,3% degli aventi diritto	14

Fonte: Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009, p. 66

Nella sola regione Lazio è previsto il referendum propositivo che ad oggetto un progetto di legge regionale. I titolari della richiesta e le materie escluse in questo caso sono le medesime che per il referendum abrogativo.⁹⁶

Sono interessanti le leggi regionali del 1986 della Sardegna e della Campania che prevedevano per la prima volta che il cosiddetto "referendum consultivo facoltativo" poteva essere richiesto non solo dal Consiglio regionale, ma anche da 10.000 elettori. Se la richiesta era dichiarata ammissibile, si arrivava automaticamente al voto popolare, che non aveva effetto vincolante, ma comunque peso politico.

- Una particolare osservazione richiede il cosiddetto referendum consultivo statutario, previsto dall'art. 61, comma 2, della Costituzione. Lo statuto regionale, approvato da un Consiglio regionale con legge regionale, è sottoposto a referendum popolare quando entro tre mesi dall'approvazione ne faccia richiesta un ventesimo degli elettori della Regione. Non si ricorre al referendum se lo Statuto è approvato nella seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi del Consiglio regionale. Alla fine degli anni '80 ed inizio anni '90 cresce, sia nelle Regioni ordinarie, sia in quelle speciali, l'attenzione sulla partecipazione popolare ai processi di revisione degli Statuti regionali. La legge della Regione Sardegna del 15 luglio 1986, n. 48, prevede che il Presidente della giunta regionale può indire un referendum consultivo popolare su un progetto di modificazione dello Statuto speciale che ha avuto una prima deliberazione in una delle due Camere.
- Anche la Regione Veneto nel 1992 ha approvato un disegno di legge che istituisce il referendum consultivo su una proposta di legge per la revisione dello Statuto regionale, ma la Corte Costituzionale, con sentenza n. 470 del novembre 1992, ne dichiarò l'illegittimità costituzionale.⁹⁷

Ricapitolando, a partire degli anni 1990 cresce sia nelle Regioni ordinarie sia in quelle speciali l'attenzione alla partecipazione popolare alla revisione degli statuti regionali. Comunque, da nessuna parte sono state istituite le forme principali del referendum confermativo facoltativo e dell'iniziativa popolare (cioè il referendum propositivo con votazione obbligatoria, se la proposta non viene accolta dal Consiglio regionale). Inoltre, i regolamenti di attuazione dei diritti referendari regionali ricalcano perlopiù le modalità dei referendum nazionali. Soprattutto in materia di quorum. A questo punto non può stupire che nella prima fase del regionalismo italiano (1970-2001) l'utilizzo degli strumenti referendari è assai modesto.

⁹⁶ Cfr. Alessandro Massari, I referendum regionali abrogativi, consultivi, propositivi, su: http://www.radicali.it/documenti/dossier_referendum_regionali.pdf

⁹⁷ Cfr. articolo N. ZANON, "I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale. Commento alla Sentenza della Corte costituzionale n. 470/1992", in "Giurisprudenza costituzionale", n. 6/1992.

I NUOVI DIRITTI REFERENDARI NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Le cinque Regioni italiane a statuto speciale negli ultimi anni sono state individuate come campo di sperimentazione di nuovi strumenti referendari, finora non ancora previsti nell'ordinamento giuridico statale. Prima, i diritti referendari previsti negli statuti comunali e regionali erano stati pensati e utilizzati come correttivi, non tanto come strumenti di partecipazione dei cittadini. Di fatto a livello regionale non funzionavano bene anche a causa di regole di applicazione spesso restrittive.

La riforma della Costituzione del 2001 (art. 118, comma 4) riafferma il principio di sussidiarietà, e - con una piccola rivoluzione nel rapporto tra cittadini e istituzioni - attribuisce il compito di perseguire l'interesse generale non solo allo Stato, ma anche alle altre istituzioni e ai cittadini, sia singoli che associati⁹⁸.

Ai sensi di questa norma l'attivarsi dei cittadini configura una forma di partecipazione politica non riconducibile alle categorie tradizionali della politica, intesa soprattutto come attivazione nei partiti, né a quelle più recenti della partecipazione al procedimento amministrativo. In realtà questa norma invita i cittadini a dar vita a forme di esercizio della sovranità popolare inedite, certamente non meno significative e incisive delle forme tradizionali (referendum abrogativo incluso), con cui potranno integrarsi e completarsi per migliorare la democrazia complessiva. I diritti referendari in base a questo articolo della Costituzione guadagnano una nuova legittimazione, distinta dalla democrazia rappresentativa. Ispirata da questo nuovo approccio alla partecipazione dei cittadini, con la successiva riforma delle autonomie speciali, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è stata aperta una breccia in direzione dell'allargamento della democrazia diretta a livello regionale che ha dato alle Regioni la facoltà di individuare nuove forme di democrazia diretta come complemento degli organi di rappresentanza.

⁹⁸ Testualmente si afferma: «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (art. 118, comma 4, Costituzione).

I diritti referendari nelle Regioni e Province a statuto speciale (situazione nel 2014)⁹⁹

	Legge regionale o provinciale	Strumenti disponibili	Quorum sottoscrittori	Quorum di partecipazione
Valle d'Aosta	L.R. 25 giugno 2003, n.19; L.R. 14-3-2006, n.5	Referendum abrogativo, referendum propositivo (iniziativa popolare)	7.000 e 4.000 elettori	Quorum del 45%
Prov. Autonoma di Bolzano	L.P. 18 Novembre 2005, n.11	Referendum abrogativo, propositivo (iniziativa popolare) e consultivo	7.500 e 13.000 elettori	Quorum del 40% degli aventi diritto
Prov. Autonoma di Trento	L.P. del 5 marzo 2003, n. 2	Referendum abrogativo, propositivo e consultivo Referendum propositivo solo come espressione di intento, non per una legge articolata.	8000 elettori in 90 giorni o 20 consigli comunali	Quorum del 50% +1
Friuli Venezia Giulia	Legge Regionale n. 5 del 7.3.2003	Solo referendum abrogativo e consultivo. Iniziativa popolare „rafforzata”, cioè votazione referendaria se il Consiglio reg. non approva la proposta entro 1 anno.	30.000 oppure 2 consigli provinciali	Quorum del 50% +1
Sicilia	Legge regionale n.1 del 10.2.2004	Referendum abrogativo e consultivo	50.000	Quorum del 50%+1, tranne nei referendum consultivi
Sardegna	Legge regionale n. 20 del 1957 + L.R. 28 ottobre 2002, n. 21 „Disciplina dei referendum per leggi statutarie”, legge statutaria 2008	Referendum abrogativo su regolamenti e atti amministrativi regionali.. Referendum consultivo.	15.000 elettori per referendum abrogativo	Un terzo degli elettori aventi diritto per il referendum abrogativo, un quarto per il ref. consultivo.

Fonte: elaborazione dell'autore

⁹⁹ Inoltre in tutte le Regioni esiste lo strumento della proposta di legge di iniziativa popolare (senza ricorso a votazione popolare). Per quanto riguarda le norme sui referendum delle Regioni speciali occorre distinguere bene fra due materie di referendum regionali: da una parte le „leggi di disciplina del referendum confermativo degli statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle regioni speciali”. Dall'altra parte i referendum ordinari sulle materie di competenza regionale. I primi si riferiscono al referendum confermativo (facoltativo), disciplinato con apposite leggi regionali o provinciali. I secondi si riferiscono invece ai referendum regionali sulle leggi ordinarie regionali e su determinati atti amministrativi regionali.

La Sardegna ha un regime differenziato del quorum di partecipazione a seconda del tipo di votazione referendaria. Per il referendum statutario sulle materie elencate nell'art. 15 dello statuto speciale della Sardegna è previsto un quorum pari ad un terzo (33,3%) degli elettori. Il referendum consultivo è valido se partecipa almeno un quarto degli elettori.

La legge costituzionale n. 3/2001, modificando gli statuti speciali, ha espressamente stabilito che specifiche leggi regionali debbano definire referendum propositivi, consultivi e abrogativi a livello regionale. L'introduzione del referendum propositivo è stata la novità maggiore di questa riforma, ma anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno esitato a darne piena applicazione, adottando comunque una legislazione più avanzata rispetto alle Regioni ordinarie e allo Stato stesso. Tutte le Regioni a statuto speciale dopo la riforma dei loro Statuti all'interno della Costituzione hanno riformato questa materia.

La Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano, oltre a prevedere il già conosciuto referendum abrogativo, hanno introdotto anche - con modalità diverse - il referendum propositivo e quello consultivo. La Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia prevedono però soltanto l'abrogazione via referendum di leggi regionali complete e non la possibilità di abrogare singoli articoli di una legge.

La Provincia autonoma di Trento nella Legge provinciale n. 2 del 5 marzo 2003, *Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali*, prevede il referendum propositivo, ma in una forma piuttosto ambigua, ridotta all'espressione di un intento e non di una proposta di legge articolata¹⁰⁰. Nell'art. 7 sulla *Richiesta di referendum propositivo* si afferma:

«Nella richiesta i quesiti sottoposti a referendum devono essere formulati in modo chiaro per consentire la più ampia comprensione ed escludere qualsiasi dubbio e in modo tale che a questi si possa rispondere con un "sì" o con un "no"».

Quindi, a differenza delle leggi sulla democrazia diretta della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano non si prevede la presentazione di una legge integrale, redatta in articoli, ma si parla esclusivamente di «un quesito».¹⁰¹

Nel Trentino l'iter per arrivare a un referendum propositivo si articola in due passaggi. I cittadini devono formulare un quesito chiaro e inconfondibile, il quale è esaminato dall'apposita «Commissione per il referendum» che entro dieci giorni si esprime in merito all'ammissibilità del quesito e alla sua formulazione». (art. 7, comma 5)¹⁰². Se ammissibile,

¹⁰⁰ Per il testo della legge sui diritti referendari del Trentino vedi: <http://issirfa.cnr.it/download/fileTAA.BU%20030311%20Suppl.20%201.pdf>

¹⁰¹ Il testo di questa legge provinciale della Provincia di Bolzano è reperibile al sito: <http://www.noaereibz.it/doc/referendum/LP-2005-11.pdf>

¹⁰² Questa Commissione, nominata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, è composta da tre esperti in discipline giuridiche.

il quesito per decreto del presidente della Regione viene posto a referendum. Anche una proposta di legge di iniziativa popolare può trasformarsi in referendum propositivo:

«Qualora il Consiglio provinciale non abbia iniziato l'esame di una proposta di legge di iniziativa popolare entro 24 mesi dalla sua presentazione al Consiglio

È difficile immaginare che una Provincia autonoma non riesca a deliberare sull'accettazione o meno di una proposta di legge così da evitare un referendum, per questo l'iniziativa popolare in senso stretto oggi non esiste ancora nel Trentino.

La Valle d'Aosta, per contro, con la legge regionale n. 19 del 25 giugno 2003, (integrata dalla LR. n. 5 del 14 marzo 2006) ha istituito il referendum propositivo effettivo:

«Qualora il Consiglio della Valle non approvi la proposta di legge di iniziativa popolare o una legge che, su conforme parere della Commissione di cui all'art. 40, recepisca i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare, il Presidente della Regione indica entro i successivi 30 giorni il referendum propositivo sulla proposta di legge».

A questo scopo sono richieste le firme di almeno 7mila elettori aostani, mentre per il referendum abrogativo ne sono richieste almeno 4mila. Il quorum di partecipazione, nel 2003 fissato al 40%, nel 2006 è stato riportato al 45%.

Nel 2007 la situazione dei diritti referendari nelle Regioni e nelle Province a Statuto Speciale si presenta nel seguente modo:

La Sicilia nella sua legge n.1 del 10 febbraio 2004, *Disciplina dell'istituto del referendum nella Regione siciliana e norme sull'iniziativa legislativa popolare e dei Consigli comunali o provinciali*¹⁰³, non fa accenno al referendum propositivo. In Sicilia un'iniziativa legislativa popolare può essere esercitata da:

1. Almeno 10mila elettori
2. Tre Consigli provinciali
3. Almeno 40 Consigli comunali rappresentativi di almeno il 10% della popolazione della Regione.

La proposta viene assegnata alla Commissione legislativa competente sulla materia. Trascorsi sei mesi senza che la Commissione si sia pronunciata a riguardo, la proposta è iscritta al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea regionale.

¹⁰³ Per il testo della legge siciliana vedi <http://www.issirfa.cnr.it/864,3148.html>

Nel Friuli Venezia Giulia il referendum propositivo si presenta come rafforzamento del procedimento legislativo di iniziativa popolare. Se un disegno di legge di iniziativa popolare è accompagnato dalla richiesta di un referendum, trascorso un anno senza che sia stato preso in esame da parte del Consiglio regionale, esso viene sottoposto a referendum. Se approvato dalla popolazione, questo disegno di legge non entra in vigore, ma il Consiglio regionale ha l'obbligo di occuparsene.

Diverso il regolamento in Valle d'Aosta e in Provincia di Bolzano, dove una proposta di legge di iniziativa popolare non accolta dal Consiglio necessariamente passa al voto referendario il quale ha pieno carattere deliberativo. Se passa il vaglio della votazione referendaria, entra in vigore a tutti gli effetti. I territori italiani contigui alla Svizzera, quindi, sembrano aver ripreso il modello svizzero, mentre restano indietro le Regioni speciali del meridione con il Friuli Venezia Giulia in una posizione intermedia.

Per quanto riguarda l'ammissibilità del referendum, i regolamenti delle Regioni speciali sono molto simili fra loro. La legge regionale valdostana¹⁰⁴ consente l'iniziativa popolare legislativa (referendum propositivo) più o meno per le stesse materie per le quali è ammesso anche il referendum abrogativo, mentre è escluso un tale referendum su leggi tributarie, sull'autonomia funzionale del Consiglio della Valle e sulle leggi di programmazione in materia di urbanistica e ambiente (art. 3). La Regione Friuli-Venezia Giulia invece nella sua LR n. 5 del 7 marzo 2003 (referendum ex art. 12 dello Statuto) pone più limiti di materia.¹⁰⁵ La Provincia autonoma di Bolzano nella sua legge provinciale n. 11 del 18 novembre 2005, oltre alle materie stabilite dalla legge nazionale sui referendum, esclude anche che attraverso referendum si possa intervenire sulla determinazione degli stipendi dei politici. La Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano comunque, tenendo conto della loro pluralità etnico-linguistica interna, escludono dalle materie «referendabili» le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche e pongono il limite generale della conformità dei quesiti referendari con lo Statuto di autonomia.

Chi assolve alla funzione di controllo sull'ammissibilità della materia di un referendum? L'ammissibilità di un referendum in Sicilia è valutata da una commissione di garanzia formata da cinque membri dell'amministrazione scelti dall'assessore regionale con competenza sulla materia elettorale. In Sardegna questo compito è svolto da un organo misto formato essenzialmente da magistrati oltre che dal coordinatore generale della Presidenza della

104 Per il testo della legge sulla democrazia diretta della Valle d'Aosta (LR n. 19 del 25 giugno 2003, «Disciplina dell'iniziativa, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'art. 15, comma 2, dello Statuto speciale») vedi <http://www.issirfa.cnr.it/download/d429.pdf>; integrata dalla LR n. 5 del 14 marzo 2006, disponibile anche sul sito <http://www.consiglio.regione.vda.it>

105 Per il testo della legge friulana vedi http://www.issirfa.cnr.it/865_46.html. Già nel 2002 il F.V.G. aveva approvato una «Disciplina della forma di governo della Regione, dell'elezione del Consiglio regionale nonché dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi ai sensi dell'art. 12 dello Statuto». Ma il 29 settembre 2002 tale atto non superò il referendum confermativo (i no furono il 73%).

Giunta. In Friuli Venezia Giulia l'ammissibilità è giudicata dall'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

In Valle d'Aosta esiste una commissione di esperti esterni in materie giuridiche nominati sulla base di indicazioni del Presidente della Corte d'Appello di Torino, mentre nella Provincia di Bolzano la relativa commissione è composta da tre magistrati nominati dal tribunale provinciale. Nel Trentino la commissione incaricata di questo compito è nominata dall'ufficio di Presidenza del Consiglio ed è composta da tre esperti in discipline giuridiche.

Il quorum di partecipazione alle votazioni nelle Regioni a statuto speciale è regolamentato in forma differenziata. In Friuli Venezia Giulia, nella Provincia autonoma di Trento e in Sicilia è richiesta la classica partecipazione del 50% più uno degli aventi diritto al voto, clausola valida per i referendum nazionali. In Sardegna, con una gamma di strumenti referendari molto limitata, per ottenere la validità della votazione referendaria devono partecipare al voto un terzo degli elettori regionali. In Emilia Romagna e in Toscana devono recarsi all'urna la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. La Provincia di Bolzano richiede un quorum di partecipazione del 40%, mentre la Valle d'Aosta ha ridotto il quorum al 45%.

In tutte le Regioni a Statuto speciale è previsto il referendum consultivo, che attribuisce ai suoi cittadini però solo un potere di suggerimento. In Svizzera, dove tutti gli strumenti referendari hanno carattere deliberativo, questo istituto è sconosciuto.

La Sardegna prevede il referendum consultivo per le materie più disparate: per modifiche dello Statuto regionale, per le leggi regionali, per gli atti amministrativi e i regolamenti della Giunta regionale e anche per questioni di particolare interesse. Nella Regione sarda, come anche nelle due Province autonome, il referendum consultivo può essere indetto su richiesta delle istituzioni, ma non della popolazione. Sembra che il carattere consultivo di una votazione referendaria sull'isola venga a sostituire il diritto dei cittadini di decidere definitivamente su una materia ammessa a referendum.

In Sicilia il referendum consultivo può essere richiesto dall'Assemblea regionale o dal Governo regionale su principi, indirizzi e orientamenti di progetti di legge regionali (titolo III della LR n. 1 del 10 febbraio 2004). Il Consiglio regionale deve tener conto della votazione popolare o, in caso di rifiuto, deve motivarne adeguatamente le ragioni. Nei referendum consultivi in Sicilia non è previsto alcun quorum.

In Valle d'Aosta il referendum consultivo è previsto su delibere del Consiglio della Valle senza previsione di alcun quorum.

In Friuli Venezia Giulia tale tipo di referendum è limitato a pochi casi ed è indetto su proposta del Consiglio o della Giunta regionale. In Provincia di Bolzano il referendum consultivo viene richiesto dal Consiglio provinciale. Vige lo stesso quorum previsto per il referendum propositivo e abrogativo (40%).

In tema di rimborso delle spese sostenute dai promotori di un referendum regionale, la Regione Friuli Venezia Giulia rimborsa tutte le spese senza alcun limite prestabilito.

La Sicilia rimborsa ai promotori di un'istanza referendaria 0,50 euro per firma raccolta fino ad un massimo di 250 mila euro purché il referendum abrogativo abbia raggiunto il quorum partecipativo.

La Valle d'Aosta, la Sardegna e la Provincia di Bolzano rimborsano 0,50 euro per ciascuna firma raccolta purché il quorum dei sottoscrittori sia stato raggiunto. Il voto elettronico (vedi la pagina successiva) per ora è previsto solo dallo statuto valdostano e anche in questo caso solo in forma «programmatica».

Considerando le leggi regionali sugli strumenti referendari oggi vigenti nelle Regioni a statuto speciale possiamo tracciare un quadro generale basato su tre tipi di legislazione:

- **Il modello Trentino:**¹⁰⁶ Il Trentino nel 2003 ha introdotto il referendum propositivo, che va richiesto da almeno 8.000 cittadini. Vigé il quorum di partecipazione del 50% del corpo elettorale. Oltre al referendum abrogativo, esiste anche l'iniziativa popolare delle leggi provinciali (art.19), che va firmata da 2.500 elettori. "Qualora il Consiglio provinciale non abbia iniziato l'esame di una proposta di legge d'iniziativa popolare entro 24 mesi dalla sua presentazione, essa è sottoposta a referendum secondo la procedura prevista per il referendum propositivo" (Art.19). Questo tipo di referendum è stato richiesto solo una volta in questi 11 anni, senza esito perché il quorum è stato nettamente mancato.
- **Il modello del Friuli-Venezia Giulia, del Lazio e della Sardegna:** L'iniziativa popolare, se il Consiglio non delibera entro un anno, passa al voto referendario. Ma perfino se il quesito viene accolto il Consiglio regionale è solo "tenuto ad esaminare la proposta di legge sottoposta a referendum." C'è inoltre un gran numero di materie escluse.
- **Il modello della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano:** Decisamente più innovativo e coraggioso il modello delineato dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Provincia Autonoma di Bolzano. La legge della Regione Valle d'Aosta¹⁰⁷ ha previsto un referendum propositivo particolarmente innovativo ed incisivo. E' possibile, a patto di raggiungere una robusta frazione del corpo elettorale (almeno il 5% degli aventi diritto al voto), presentare una proposta di legge di iniziativa popolare al fine di far svolgere un referendum propositivo. Tale proposta di legge deve essere esaminata dal Consiglio regionale entro quattro mesi. Se il Consiglio non la esamina o la respinge o, comunque, approva una norma che non ne recepisce i principi ispiratori, il Presidente della Regione è tenuto ad indire referendum popolare

¹⁰⁶ Cfr. Legge sui referendum provinciali della Provincia autonoma di Trento, L.P. 5 marzo 2003, n.3

¹⁰⁷ Legge 25 giugno 2003, n. 19, "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma dello Statuto Speciale", con le modificazioni introdotte dalla Legge regionale n. 5/2006 "Modificazioni alla legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto Speciale)".

sul testo presentato dai promotori. Il referendum è valido se partecipa al voto almeno il 45% degli aventi diritto al voto. Se la maggioranza dei votanti si esprime favorevolmente alla proposta di legge, questa viene promulgata e diventa legge regionale.¹⁰⁸

APPLICAZIONE DEL REFERENDUM ABROGATIVO E PROPOSITIVO REGIONALE

I casi di utilizzo del referendum abrogativo regionale da parte dei cittadini finora sono stati molto esigui: è stato svolto un referendum almeno una volta in quattro delle cinque Regioni speciali (eccetto la Sicilia), e in soli tre delle 15 Regioni ordinarie. Quindi sembra aver pesato il fatto dell'estensione maggiore dei poteri regionali da una parte, ma anche il fattore della maggior identificazione della popolazione con la loro Regione in quelle a statuto speciale.

La Regione più piccola d'Italia è stata la prima ad indire il 18 novembre 2007 un referendum propositivo per decidere liberamente sull'approvazione di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare sul sistema di elezione del Consiglio e della Giunta regionale nonché la costruzione ex novo dell'ospedale regionale al posto di un ampliamento di quello esistente. In una prima fase l'Union Valdotaïne (UV) aveva cercato di boicottare questo esperimento di democrazia diretta adducendo sospetti di incostituzionalità della LR n. 19 del 25 giugno 2003, che in Consiglio regionale era stata votata dalla stessa (UV) adducendo dubbi sulla possibilità di sottoporre a referendum propositivo la legge regionale sul sistema elettorale. Le leggi sulla forma di governo della Regione sarebbero già oggetto di referendum confermativo e quindi non potrebbero essere oggetto di un'altra forma di referendum. Dopo accesi confronti tra esperti e politici si è affermata, per ora, la linea dell'ammissibilità¹⁰⁹. Nel giorno del voto, con una partecipazione di appena il 27%, il quorum è stato ampiamente mancato e la votazione è andata a vuoto principalmente a causa di una durissima campagna di boicottaggio dell'UV.

Il 18 novembre 2012 si è svolto un referendum propositivo sul pirogassificatore, il cui risultato del referendum costituisce un precedente nazionale. Per la prima volta in Italia gli elettori di una Regione hanno potuto approvare una proposta di legge per via di un referendum, superando col 48,92% un quorum ancora molto alto (45%). Il risultato referendario (94% di SI) è stato una vittoria netta contro la politica ostruzionista della maggioranza al governo della Regione. Il presidente Rollandin e la sua giunta avevano infatti invitato i cittadini all'astensione, ritenendo la consultazione inutile e impraticabile

¹⁰⁸ Vedi Anais Riccarand, op. cit., p. 83

¹⁰⁹ Informazioni sul referendum valdostano del 18 novembre 2007 sui siti <http://www.verdinrete.it> e <http://www.renouveauvaldotain.eu> nonché sul sito ufficiale della Regione <http://www.regione.vda.org>

qualunque proposta alternativa alla costruzione di un pirogassificatore (ossia una forma di inceneritore) per lo smaltimento rifiuti. La nuova legge regionale prevede l'adozione di un piano regionale di riduzione dei rifiuti, l'incremento di recupero di materia, l'introduzione di un sistema di tariffazione puntuale, la collaborazione con altre regioni per il recupero energetico, e soprattutto, esclude la possibilità che vengano costruiti impianti inceneritori o più genericamente di smaltimento a caldo dei rifiuti urbani ed assimilate.

Nel Trentino gli elettori sono stati chiamati alla votazione quattro volte, ma solo l'ultima votazione referendaria del settembre 2007 si è svolta secondo la nuova legge provinciale sulla democrazia diretta. Solo il 18,4% degli aventi diritto hanno colto l'occasione di esprimersi sul finanziamento delle scuole private da parte della Provincia autonoma, facendo fallire il referendum a causa del quorum mancato.

Particolarmente interessante la prima votazione referendaria in Provincia di Bolzano nell'ottobre 2009 su ben 5 quesiti di iniziative popolari, di cui due sulla riforma del regolamento della democrazia diretta stessa, tesi a perfezionare il sistema vigente. Nonostante il grande sforzo dell'associazionismo e di partiti di opposizione il quorum del 40% fu mancato di poco. Nel 2014 la Provincia di Bolzano ha sperimentato per la prima volta il referendum confermativo sulle leggi di governo provinciali, in questo caso sulla legge sul regolamento della democrazia diretta, approvato nel giugno 2013 con i voti della sola SVP. Il 9 febbraio 2014 il 65,2% dei votanti (tasso di partecipazione 27%) ha bocciato questa legge in una votazione che – analogamente al referendum confermativo nazionale sugli emendamenti della Costituzione – non prevede nessun quorum.

Votazioni referendarie regionali finora svolte

Regione	Data di svolgimento	Quesito referendario	Numero o percentuale di votanti	risultato
Trentino	9 /4/1979	Disciplina degli espropri	240.353 su 322.600	SI: 89.071 NO: 129.804
Trentino	24/3/1980	Equiparazione scuola d'infanzia	233.916	SI:: 51.862 NO: 166.785
Trentino	25/11/1984	Disciplina della caccia	236.422	SI: 108.513 NO: 116.336
Trentino	30/9/2007	Finanziamento scuole private	76.621 (18,9%)	Quorum (50%) mancato
Trentino	2012	Eliminazione Comunità di Valle		Quorum mancato
Valle d'Aosta	15/6/1992	Candidatura V.A. alle Olimpiadi invernali	59.628 (60,5%)	SI: 84% NO: 15%

Valle d'Aosta	18/6/2000	Introduzione esame di francese nell'esame di maturità	21.238	Quorum (50%) mancato)
Valle d'Aosta	9/11/2007	-Ampliamento ospedale regionale -diritto elettorale	27%	Quorum (45%) mancato
Valle d'Aosta	18/11/2012	Politica di smaltimento dei rifiuti – Nuovo pirogassificatore	48,92%	Quorum raggiunto, 94% SI
Sardegna	12-13/6/2005	Smaltimento di rifiuti extra-regionali	26,6% degli elettori	Quorum mancato
Sardegna	5/10/2008	Servizio idrico integrato tariffe servizio idrico tutela del paesaggio		Quorum mancato
Sardegna	6/5/2012	Referendum abrogativo: abolizione delle province nuove Ref. consultivi: Abolizione delle 4 province storiche; Riduzione del parlamento sardo da 80 a 50 consiglieri; Cancellare i CdA di enti regionali; Istituzione ass. costituente sarda Eleggere direttamente il Presidente della Regione attraverso primarie	35,50%	Quorum (33,3%) raggiunto) Referendum abrogativo: 94% SI Referendum consultivi: 96-98% SI (eccetto quello sulle province storiche)
Friuli-Venezia Giulia	30/6/1996	Materia sanitaria	35%	Quorum mancato
Prov. di Bolzano	25/10/ 2009	Democrazia diretta finanziamento traffico aereo contributi per la casa disciplina seconde case	38,1%	Quorum (40%) mancato
Prov.di Bolzano	9/2/2014	Referendum confermativo su legge prov. sulla democrazia diretta	27%	Nessun quorum Legge non confermata (65,2% di SI)
Lombardia		Gestione sistema idrico		
Emilia-Romagna	28/1/1990	Norme regionali sulla caccia		Quorum mancato

Fonte: Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009

Democrazia diretta nell'UE? L'Iniziativa dei cittadini europei

Con la nuova „Iniziativa dei cittadini europei“, istituita con l'art. 11 (4) del Trattato di Lisbona, l'Unione europea ha aperto una breccia verso la partecipazione diretta dei cittadini alla politica della UE, strumento che ora si trova in fase di regolamentazione applicativa da parte della Commissione e del Parlamento europeo. Si tratta di una „agenda initiative“, una forma embrionale di un'iniziativa popolare in senso stretto, che non equivale ancora ad un diritto referendario europeo, come auspicato da tante organizzazioni della società civile.

Dalla sua fondazione nel 1957 l'UE vanta un deficit di democrazia. Nel 2009, 52 anni dopo, il Trattato di Lisbona ha raccolto la sostanza del Trattato costituzionale e vuole rendere l'UE più governabile e democratica. Il risultato però non mantiene le promesse. L'integrazione europea continua su un percorso dominato dai governi, pilotato dai ristretti circoli intergovernativi, senza chiara divisione dei poteri, senza controllo effettivo da parte dei parlamenti nazionali, senza diritti deliberativi dei cittadini. Il nuovo Trattato ha aperto uno spiraglio verso la partecipazione diretta dei cittadini, ma diritti referendari veri e propri non ci sono ancora. Il sistema di governo dell'UE è ancora lontano dai criteri di una democrazia moderna.¹¹⁰

Il 9 aprile 2012 l'ICE venna resa legalmente applicabile in tutti i paesi membri. La prima ICE fu quella registrata il 9 maggio 2012 „Fraternità 2020 - Mobility.Progress.Europe“, lanciata da studenti, volta a finanziare meglio i programmi di scambio degli studenti ERASMUS, una proposta non molto controversa, che poi incontrò grandi difficoltà pratiche nella raccolta delle firme.

Il 9 aprile 2014 quindi l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE) ha compiuto due anni di applicazione. In questi primi due anni sono state presentate più di 40 ICE per la registrazione sul sito speciale dell'UE, il registro pubblico europeo delle ICE, di cui solo due finora hanno superato la soglia del milione di firme: l'iniziativa contro la privatizzazione dell'acqua „Water is a human right“ e l'ICE „one of us“ sul diritto all'aborto. Però anche l'ICE sull'acqua non è riuscita a rispettare un altro requisito, cioè è quello di raccogliere un minimo predefinito di firme in almeno sette paesi membro. Per esempio, se si raccolgono le firme anche in Italia, da noi ci devono essere almeno 56.000 firme valide. Per l'acqua pubblica in Italia non c'erano difficoltà di raccogliere questo numero di firme, in altri paesi però sí.

Altri esempi di ICE ancora in corso sono:

1. Stop alla vivisezione, partita il 22 giugno 2012, finora 116.000 firme raccolte
2. Abolizione della corrida con i tori, ritirata il 12 agosto 2012
3. Il reddito minimo incondizionato, partito il 21 marzo 2013

¹¹⁰ Cfr. Thomas Benedikter, *Più democrazia per l'Europa*, ARCA Edizioni, Lavis 2010, 136 pp., ISBN 978-88-88203-48-5. Da scaricare liberamente dal sito: www.paolomichelotto.it

4. Stop al ecicidio che chiede una norma comunitaria per proibire e prevenire la distruzione dell'ambiente, che è arrivata a 15.300 firme a fine marzo 2013

5. Un'educazione di qualità per tutti gli europei, partita il 6 dicembre 2012

Dopo un anno comunque sono emersi alcuni problemi che le ONG hanno prontamente contestato. Primo, il numero di firme sembra ancora troppo alto per una pura proposta di norma di iniziativa popolare. L'ICE „right2water“, per esempio, è stata appoggiata da un folto numero di associazioni, ONG, Comuni e cittadini, eppure non è ancora riuscita a raccogliere le firme richieste in sette paesi membro. Poi lo strumento stesso fra i cittadini è ancora troppo poco conosciuto e si chiede che anche l'UE si impegni di più di pubblicizzare bene questo nuovo diritto della società civile. Quindi lanciare un'ICE è ancora troppo difficile e macchinoso. Non a caso un gruppo di ONG, coordinate da Democracy International, hanno fatto 10 proposte per semplificare tutta la procedura, a cominciare con il prolungamento della durata della raccolta delle firme dagli attuali 12 mesi a 18-24 mesi. Ma anche i promotori di un'ICE devono attrezzarsi meglio per lanciare e svolgere bene campagne di adesione a ICE specifiche. Si tratta di uno strumento transnazionale di partecipazione, quindi la sfida è quella di costruire una piattaforma europea per un nuovo diritto civile, un progetto o intervento specifico di carattere e di valenza europea.

L'UE ha già previsto una revisione dello strumento nel 2015, ma le ONG chiedono già da subito un impegno comune per modificare e rafforzare questo strumento, per farne uno strumento efficace di partecipazione dei cittadini. Non basta l'ICE, si afferma, ma serve il diritto all'iniziativa popolare. Sta a dire il diritto di un minimo di cittadini europei di avanzare una proposta di norma che nel caso della sua respinta porti ad un referendum europeo. Solo allora i cittadini avrebbero il ruolo di co-legislatori nella UE, e solo allora la loro proposta avrebbe peso e attenzione forte nell'opinione pubblica. Con un'iniziativa popolare o la Commissione o il Parlamento europeo accettano una proposta popolare o si va al referendum. Questo sí che sarebbe democrazia diretta a livello europeo.

Nelle Regioni ordinarie in 40 anni di esistenza gli elettori hanno potuto decidere su quesiti di referendum abrogativo solo tre volte in tre Regioni: la Lombardia, la Liguria e l'Emilia-Romagna. Dall'esito negativo delle votazioni referendarie nelle Regioni – salvo un'unica volta, in cui i promotori sono riusciti a far abrogare una legge – emergono i limiti non dello strumento in sé, ma dell'attuale disciplina delle forme di referendum regionali. Un fatto che deve indurre tutti a ripensare l'impostazione generale e l'applicazione della democrazia diretta regionale. Le vicende delle votazioni referendarie in Valle d'Aosta (2000 e 2007), in Sardegna (2005), nel Trentino (2007) e in Provincia di Bolzano (2009) hanno riconfermato l'urgenza di liberarsi dal quorum di partecipazione. In tutti e tre i casi, campagne organizzate da partiti ed associazioni per invitare gli elettori a non recarsi alle urne sono state determinanti al fine di rendere “non valido” il referendum popolare. Si sono evidenziati in tal modo i gravi limiti di uno strumento di democrazia diretta che può essere agevolmente affossato attraverso una campagna astensionista a volte promossa dagli stessi governi ed istituzioni regionali.

VERSO UNA DEMOCRAZIA DIRETTA REGIONALE PIÙ AVANZATA?

Con l'istituzione e il progressivo rafforzamento del ruolo delle Regioni si è reso necessario offrire ai cittadini nuove possibilità di partecipazione politica. I partiti governanti nei primi decenni di funzionamento delle Regioni si sono dimostrati molto riluttanti a sviluppare bene la “seconda gamba della democrazia”. Il quadro degli strumenti di democrazia diretta è rimasto piuttosto limitato, con regolamenti perlopiù condizionati dalle relative norme nazionali sui referendum, e tutta l'impostazione dei diritti referendari è ugualmente riduttiva. Tutto questo ha fatto sí che l'utilizzo concreto dei diritti referendari regionali finora è stato assai modesto. I referendum svolti in questi 40 anni di esistenza delle Regioni ordinarie furono pochissimi.¹¹¹

Nel 1999 e nel 2001 due modifiche alla Costituzione hanno offerto alle Regioni sia ordinarie sia speciali l'opportunità di ampliare decisamente i diritti referendari regionali per rafforzare il potere dei cittadini nei confronti degli amministratori. Tutte le Regioni, sia ordinarie sia speciali, si sono quindi sentite chiamate a cogliere l'opportunità e hanno prodotto nuove leggi regionali. Purtroppo, le relative leggi regionali sui diritti di partecipazione, varati fra il 2003 e il 2008 sono poco soddisfacenti, inadatti a “favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale...” come imposto dall'art. 118, comma 4 della Costituzione.

¹¹¹ A prescindere dalle differenze nel sistema politico, bisogna pensare che nel canton Ticino in soli 20 anni (1986-2006) i cittadini si sono potuti esprimere in 53 votazioni referendarie (iniziative e referendum confermativi) su questioni cantonali, scontando le votazioni comunali e federali.

Il contestuale ampliamento delle competenze e delle risorse delle Regioni avrebbe richiesto questa innovazione di procedura e cultura politica. Inoltre la dimensione regionale della politica si presta bene alla partecipazione diretta, sia perché vicina ai problemi quotidiani dei cittadini sia perché nelle regioni medio-piccole si riesce bene ad organizzare le reti civiche comunicative necessarie per avanzare iniziative popolari e referendum. Ma il solo referendum abrogativo, perlopiù sottoposto ad un alto quorum di partecipazione, non può certamente fare da surrogato all'iniziativa e al referendum, cioè all'acceleratore e al freno di emergenza. Va quindi finalmente colta l'opportunità di applicare la principale novità della “seconda generazione di diritti referendari regionali”, cioè il referendum propositivo e confermativo. Quasi tutte le Regioni, invece, hanno introdotto il referendum consultivo su “materie o questioni di rilevante interesse regionale”, che in qualche caso può essere richiesto anche da un numero minimo di elettori, ma non ha effetto vincolante, per cui in Svizzera non viene ritenuto un effettivo di diritto referendario popolare.

Tutto sommato, anche la seconda generazione dei diritti referendari regionali, in confronto con le forme di democrazia diretta praticate nelle unità federali o regionali di altri paesi, presentano ancora forti limiti sia in riguardo agli istituti disponibili sia in riguardo ai regolamenti di questi istituti. Tant'è vero che anche laddove Regioni o Province autonome si sono spinte più avanti (Aosta e Bolzano), la popolazione ha già espresso un forte interesse di superare le leggi sulla democrazia diretta approvati nel 2003 e nel 2005. Nella Provincia di Bolzano è stato soprattutto il quorum in concomitanza col difficile rapporto fra maggioranza e minoranza etnica a far naufragare il tentativo di introdurre un sistema di democrazia diretta paragonabile a quello dei cantoni svizzeri.¹¹²

Alcune Regioni hanno previsto nei loro statuti anche strumenti originali di partecipazione, come l'“istruttoria pubblica”, il “dibattito pubblico”, “le forme di consultazione” dei cittadini nel corso dei procedimenti decisionali, l'“albo delle associazioni” da consultare nel corso del procedimento legislativo e della definizione degli indirizzi programmatici.¹¹³ Talvolta sono state tracciati anche principi volti ad indirizzare i partiti politici all'utilizzo di procedure partecipate anche nella scelta dei candidati (“primarie”). Esperienze e tentativi ci sono anche nella redazione di “Bilanci partecipativi”.

Anche senza un'analisi più approfondita della normativa regionale sulla democrazia diretta – da elaborare in un secondo momento – vanno sottolineati soprattutto quattro fra gli aspetti più negativi delle nuove leggi regionali sui diritti referendari:

¹¹² Per i testi delle proposte di legge di iniziativa popolare, le relazioni accompagnatorie ed altre illustrazioni più brevi di questo progetto vedasi lo schema della proposta di legge popolare riportato in appendice (documenti) nonché le relative illustrazioni e testi completi su: <http://www.dirdemdi.org>

¹¹³ La Regione Toscana, per es., con Legge reg. 62/2007 e Legge reg. 69/2007 ha istituito un “Autorità regionale per la partecipazione per garantire e promuovere la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico sui grandi interventi con possibili impatti rilevanti di natura ambientale, territoriale, sociale e economico.” Questa innovazione è più precisamente presentato nel cap. 9 su “Altri strumenti di partecipazione”.

- La maggior parte delle Regioni non ha ancora introdotto il referendum propositivo, cioè l’iniziativa popolare “classica”, l’acceleratore in mano ai cittadini per spronare i politici.
- Il quorum di partecipazione, benché non obbligatorio in termini costituzionali, continua ad “inquinare” l’atteggiamento della stragrande maggioranza dei politici regionali di ogni estrazione verso la democrazia diretta. Solo cinque Regioni sono riuscite a staccarsi leggermente dal quorum del 50% (Lombardia 2/5, Emilia-Romagna e Toscana 50% dei votanti alle elezioni regionali, Aosta 45% e Bolzano 40%, Sardegna: 33,3%). Ma anche un quorum del 35% è ancora sufficientemente alto per provocare campagne astensioniste. “Sull’abolizione del quorum di partecipazione nei referendum (in conformità, del resto, con il modello dei Cantoni svizzeri e degli Stati americani) si giocherà una partita decisiva per rendere finalmente compiuta la democrazia nelle Regioni italiane affiancando alla robusta gamba della democrazia rappresentativa una altrettanto robusta della democrazia diretta.”¹¹⁴
- Non si prevede né un diritto di iniziativa statutaria né il referendum confermativo facoltativo sia su leggi regionali sia su atti amministrativi appena approvati dai rispettivi organi, prima della loro entrata in vigore. Le Giunte regionali hanno un crescente potere nella realizzazione di progetti e opere pubbliche di grande portata e volume finanziario. Importantissimo quindi dotare i cittadini del “freno di emergenza”, cioè del diritto al referendum confermativo facoltativo.
- Si prevedono troppe materie escluse dalle votazioni popolari, soprattutto le materie fiscali-tributarie, fatto grave in presenza di un potere impositivo regionale appena rafforzato per via dei decreti sul federalismo fiscale.

Anche i regolamenti delle procedure di avviamento e svolgimento delle votazioni sono ancora decisamente limitative (diritti di informazione istituzionale, rimborsi spese mancanti, modalità di raccolta firme troppo formali, voto postale e elettronico assente ecc.). Il quadro giuridico nazionale oggi permette a tutte le Regioni di rilanciare la democrazia diretta

- allargando la gamma di strumenti referendari, soprattutto introducendo subito il referendum propositivo (iniziativa popolare)¹¹⁵ e il referendum confermativo facoltativo, rendendo operativo l’intento dell’art. 123 Costituzione che consente ai cittadini di esprimersi sulle grandi opere, decise in forma di atto amministrativo dagli esecutivi regionali o provinciali;
- migliorando le modalità di svolgimento degli strumenti referendari, cominciando con l’abolizione o perlomeno riduzione a livelli meno perniciose del quorum di partecipazione (15-20%). Il quorum di sottoscrizione (numero di firme necessarie per lanciare un’iniziativa o un referendum) e le modalità di raccolta sono altri punti

¹¹⁴ Anais Riccarand, op. cit., p. 139

¹¹⁵ Per non creare ulteriore confusione terminologica si suggerisce di non introdurre nuove etichette per diritti altrove esistenti già da più di un secolo (per. es. “referendum approvativo” per l’iniziativa popolare), ma di attenersi alla terminologia internazionale. Cfr. inoltre il piccolo glossario nell’appendice di questo volume.

essenziali da riformare per favorire la partecipazione.

- Dando attuazione allo spirito e all’intento dell’art. 118 Cost. anche con regolamenti più equi e garanzie più solide per i promotori di iniziative: rimborsi delle spese, diritti di informazione dei cittadini ecc.
- Affidando a un organismo di garanzia il giudizio di ammissibilità, spostare questo giudizio all’inizio dell’iniziativa referendaria.
- Non escludendo troppe questioni dalle materie referendabili.
- Sperimentando il voto postale e la votazione elettronica: va introdotto la possibilità di raccolta delle firme in forma elettronica, che comunque a partire dal 2012 sarà attuata anche in Italia per le Iniziative dei cittadini europei.
- introducendo il diritto all’iniziativa statutaria, integrando il referendum confermativo facoltativo statutaria già presente.

A questo punto va sottolineato che nuove forme di partecipazione dei cittadini senza il diritto di votazione, benché interessanti e utili, non possono rimpiazzare gli strumenti di democrazia diretta “classici”, cioè le votazioni popolari deliberative. In altri termini: va bene ogni forma e ogni canale di consultazione dei cittadini per migliorare l’interazione fra

rappresentanti e elettori. Ciò non toglie però la necessità di dare al cittadino sovrano l’ultima parola ogni qual volta lo desidera e se attraverso la raccolta di sostegno dimostra l’interesse diffuso fra gli altri cittadini. È questo un principio valido per tutti i livelli governativi.

Come arrivarci? L’opinione pubblica finora è stata poca attenta al bisogno di questo tipo di partecipazione diretta; i partiti e le élites politiche non sono ancora pronti per tali riforme; e infine anche i cittadini stessi non si sono ancora resi conto che tali strumenti hanno un enorme potenziale per migliorare la qualità della politica regionale. La partecipazione politica non è un esercizio vuoto del tipo *art pour l’art*, ma serve per controllare i nostri rappresentanti, per stimolare nuove soluzioni e prevenire decisioni dei governanti in palese contrasto con gli interessi della popolazione. Il tasso di democrazia vissuta dipende da quanto i cittadini stessi si prendono cura del bene comune, condizionato anche dall’operato delle Regioni e dei Comuni. Quindi è la qualità della vita la posta in gioco: dando più potere ai cittadini, si migliora la *performance* della politica e si migliora la responsabilità dei politici e amministratori. Nelle Regioni d’Italia occorre quindi avviare una terza fase di applicazione dei diritti di partecipazione politica dei cittadini. Si tratta, innanzitutto, di completare la gamma degli strumenti di democrazia diretta introducendo, sia il pieno diritto di iniziativa legislativa ed il diritto al referendum confermativo facoltativo nonché di eliminare il quorum di partecipazione.

12. LEZIONI DALL'ESPERIENZA REFERENDARIA IN ITALIA

LA COSTITUENTE TENTENNA SUI DIRITTI REFERENDARI

Il 2 giugno del 1946 è una data storica per la democrazia italiana: dopo venticinque anni si tenne finalmente una consultazione elettorale libera e per la prima volta anche le donne furono ammesse al voto. Oltre all'elezione dell'Assemblea costituente, l'organismo politico incaricato di redigere la nuova Carta costituzionale, quello stesso giorno i cittadini furono chiamati a decidere mediante un referendum se mantenere in vita l'istituto monarchico o trasformare l'Italia in una Repubblica.

L'affluenza alle urne fu senza precedenti: il 90% circa degli aventi diritto si recò a votare e il responso per quanto riguarda il referendum istituzionale fu abbastanza netto: la Repubblica si affermò con il 54% dei voti. L'Italia repubblicana è dunque sorta grazie a un referendum che per la prima volta ha espresso la volontà di tutti, cittadini e cittadine¹¹⁶.

L'istituto del referendum venne poi trattato in sede di Assemblea costituente, nella quale si decise di quali strumenti di democrazia dotare la nuova Costituzione. Il dibattito si sviluppò tra il 21 dicembre 1946 e il 22 gennaio del 1947 e risultò essere piuttosto animato per svariati motivi: i costituenti erano consapevoli che il passato fascista rappresentava ancora una ferita da rimarginare e che la democrazia era una conquista recentissima e non ancora consolidata. Si temevano insomma possibili strumentalizzazioni nell'utilizzo dei referendum e di conseguenza si cercò di limitarne il più possibile le tipologie. Anche gli esempi a disposizione non aiutavano: il tragico epilogo della cosiddetta Repubblica di Weimar, una democrazia per certi aspetti avanzatissima, sopraffatta dalla conquista del

¹¹⁶ Sulla storia dei referendum: Anna Chimenti, *Storia dei referendum*, Laterza, Roma/Bari 1999; e Augusto Barbera, Andrea Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna 2003.

Ricordano questi ultimi: «Ma la scelta dello strumento referendario era stata assai tormentata: fin dalla "tregua istituzionale" concordata nella primavera del 1944, che aveva dato vita al primo governo Bonomi, si era scelta la strada di fare decidere a una Assemblea costituente la forma del nuovo Stato. Successivamente, su pressioni sia di Alcide De Gasperi sia dei governi alleati, tutti i partiti all'inizio del 1946 convennero sulla necessità della diretta pronuncia popolare, vincendo le resistenze opposte inizialmente da Nenni e Togliatti» (p. 11).

potere dei nazisti, risultava essere un inquietante precedente, mentre gli Stati Uniti e la Svizzera apparivano realtà troppo lontane dall'Italia per pensare di adottarne i principi di democrazia partecipativa.

Prima di arrivare al generale scetticismo dei politici che sfocerà nell'attuale regolamentazione degli strumenti di democrazia diretta in Italia, le posizioni dei vari partiti in seno alla Costituente erano piuttosto eterogenee. Anna Chimenti le riassume così: «Al referendum si accostava senza entusiasmo gran parte della sinistra. [...] Togliatti finì per diventare il capofila degli oppositori, il più dichiarato dei quali fu Emilio Lussu. Via via ne furono sempre meno convinti i liberali, anche se Einaudi continuò a difenderne la validità per tutto il corso del dibattito. E a sostenerlo apertamente, in sostanza, rimasero soprattutto i democristiani, che rivendicavano le origini del referendum nel primo programma del Partito popolare; e i repubblicani, anche loro per richiamo alle loro idee tradizionali (...). Man mano che la discussione andava avanti, le perplessità crescevano, il ripensamento diventava generale e i confini tra diversi schieramenti si affievolivano»¹¹⁷.

In questo contesto di generale incertezza fu presentata dall'insigne giurista Costantino Mortati una proposta che conteneva quasi tutti i tipi possibili di referendum. Partendo da questo progetto, si passò ad un'opera di radicale «potatura» che portò a mantenere come unico strumento referendario effettivamente alla portata dei cittadini, il solo referendum abrogativo, con ulteriori limiti che vanno dalle materie che non possono essere oggetto di consultazione fino al quorum di partecipazione. La Costituente arrivò a questo compromesso lasciando poi al futuro Parlamento la responsabilità di regolamentare il concreto funzionamento del referendum.

La Costituzione quindi ha introdotto alcuni elementi di democrazia diretta come strumento integrativo del sistema parlamentare rappresentativo, ma non fu certamente ispirata da un disegno integrale dei diritti di partecipazione dei cittadini. Di tutta la gamma completa dei diritti referendari l'Assemblea ha voluto istituzionalizzare solo una forma parziale e restrittiva dell'iniziativa popolare, cioè il diritto di abrogare una norma o parte di una norma dello Stato con votazione referendaria.

Tuttavia, i cittadini italiani non hanno potuto avvalersi subito di questi diritti democratici giacché il Parlamento ha atteso fino al 1970, cioè cinque legislature dopo la sua previsione costituzionale, per darne concreta applicazione con la legge n. 352 del 25 maggio 1970¹¹⁸, «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo».

¹¹⁷ Anna Chimenti, *Storia dei referendum*, Laterza, Roma/Bari 1999, p. 15.

¹¹⁸ Per il testo di questa legge (n. 352 del 25 maggio 1970) vedi Licia Califano (a cura di), *Costituzione della Repubblica italiana*, Maggioli, Bologna 2000, pp. 149-159; nonché il sito: http://www.italgiure.giustizia.it/nir/1970/lexs_41209.html

Il referendum costituzionale: esempio di referendum facoltativo generale?

L'art. 138 della Costituzione prevede la possibilità di richiedere il referendum costituzionale dopo la seconda votazione da parte delle Camere di una legge di revisione costituzionale o di una legge costituzionale. Le Camere nella seconda delibera devono raggiungere la maggioranza assoluta, ciò significa che è necessario il voto favorevole del 50% più uno dei componenti della Camera. Qualora però in entrambe le Camere si raggiunga la maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti, non è possibile richiedere il referendum. La richiesta di referendum può essere presentata da un quinto dei membri di una Camera, da 500 mila elettori o da cinque Consigli regionali entro tre mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Non è previsto nessun quorum di partecipazione, forse perché la Costituente aveva inteso istituire una garanzia per le minoranze nel caso di modifiche alla Costituzione.

Effettivamente con il meccanismo del quorum anche nei referendum costituzionali si sarebbero potute attivare campagne di boicottaggio. L'assenza del quorum si presenta quindi come uno strumento di garanzia delle minoranze. La legge viene promulgata se i voti favorevoli superano quelli contrari. La procedura per lo svolgimento del referendum costituzionale è stata disciplinata dal Titolo I della legge n. 352 del 25 maggio 1970. Fino al 1970, infatti, il referendum costituzionale non era richiedibile, essendo assente qualunque legge che disciplinasse tale istituto. Fino ad allora ogni legge o revisione costituzionale è stata approvata in seconda delibera e con la maggioranza qualificata.

Il primo referendum costituzionale nella storia della Repubblica, che ha anche avuto esito positivo, è quello che ha portato all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha sancito una vasta ed organica riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione riguardante le autonomie locali. Il 25 e 26 giugno 2006 si è tenuta una seconda consultazione di questo tipo, dopo l'approvazione della Cassazione, su richiesta da parte di tutti e tre i soggetti abilitati, cioè da una forte minoranza di parlamentari, da 16 Consigli regionali e da oltre 800mila elettori. La consultazione ha avuto per oggetto la riforma della parte seconda della Costituzione che era stata approvata dal Parlamento il 16 novembre 2005. Al referendum confermativo costituzionale del giugno 2006 ha partecipato il 52,3% degli aventi diritto al voto e, con il 61,3% di voti contrari la riforma è stata respinta. Può questa forma di referendum servire da esempio per un referendum confermativo (facoltativo) generalizzato?

La Costituzione da subito aveva previsto che i diritti referendari fossero esercitabili anche a livello regionale. Ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, le Regioni, all'interno dei loro statuti, devono prevedere l'esercizio dei diritti referendari in merito a leggi e atti amministrativi regionali. Molto più tardi una legge statale, la n. 142/1990, ha consentito l'introduzione del referendum anche negli statuti comunali.

Una nuova spinta per più diritti referendari sembra provenire dalla riforma della Costituzione del 2001 laddove l'art. 118 ha affidato alle istituzioni pubbliche e agli organi eletti la promozione della partecipazione dei cittadini. In definitiva, gli strumenti di democrazia diretta previsti oggi dalla Costituzione sono regolati da cinque articoli:

1. **La petizione** (art. 50): «Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità». La petizione non ha pertanto l'effetto di aprire un procedimento legislativo, ma può solo sollecitarlo.
2. **L'iniziativa popolare legislativa** (art. 71, comma 2): «Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli». Il Parlamento non è obbligato a rispondere all'iniziativa popolare dei cittadini né tanto meno a rispettare un termine di discussione della proposta. Ci sono varie istituzioni titolate a presentare una proposta di questo tipo: il Governo, i Parlamentari, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro CNEL, i Consigli regionali, i Consigli comunali e almeno 50 mila cittadini.
3. **Il referendum abrogativo** (art. 75): «È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum».
4. **Il referendum per modifiche territoriali** (art. 132, comma 2): «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati a un'altra».
5. **Il referendum costituzionale** (art. 138, comma 2): «Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si ricorre a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di

due terzi». Questo tipo di referendum è l'unico esempio di referendum confermativo facoltativo, presente nell'ordinamento giuridico italiano.

Confrontando questo elenco di diritti referendari con il modello completo di democrazia diretta delineato nel secondo e nel terzo capitolo, basato sulla formula «iniziativa e referendum», si registrano gravi lacune, sulle quali torneremo più avanti.

L'ATTUAZIONE DEI DIRITTI REFERENDARI DÀ IL VIA ALLA STAGIONE REFERENDARIA

Con la legge n. 352 del 25 maggio 1970, il referendum abrogativo venne finalmente reso operativo. Si giunse a questo risultato sull'onda di un compromesso politico tra i partiti laici e la Democrazia Cristiana che prevedeva di non paralizzare il Parlamento e di evitare quindi elezioni anticipate, permettendo l'approvazione della legge sul divorzio in cambio della possibilità di abrogarla tramite referendum.

Come descrive Anna Chimenti:

«[...] i partiti hanno aggiunto (o credono soltanto di aver aggiunto) una postilla al loro tacito patto che prevedeva di ammettere il referendum in via di principio ma di non utilizzarlo mai. Ora si è stabilita un'eccezione, e come tutte le eccezioni, l'intesa è che dovrà valere una volta sola, seppure varrà, per il divorzio, per poi richiudere nuovamente il referendum nelle maglie della silenziosa convenzione antireferendaria stabilita ai tempi della Costituente. Non immaginano i partiti, che ritengono di aver trovato un espediente tattico per evitare uno scontro parlamentare dirompente, che la bomba-referendum, una volta disinnescata la sicura messa prudentemente dai padri fondatori, è ormai pronta ad esplodere»¹¹⁹.

Gli anni Settanta inoltre sono quelli del «confronto tra maggioranza e opposizione comunista» e del preludio alla fase del cosiddetto compromesso storico. In questo clima politico l'utilizzo dello strumento referendario poteva perfino vanificare momenti di compromesso e unità raggiunti in Parlamento. L'approvazione della legge 352 del 1970 fu più che altro legata alle polemiche che circondarono l'introduzione del divorzio nell'ordinamento giuridico italiano. Divorzio e referendum avevano visto intrecciare i rispettivi destini fin dall'inizio nel patto di scambio che Amintore Fanfani propose per risolvere lo scontro tra la Dc e i partiti laici in materia di scioglimento del matrimonio. La Dc avrebbe ottenuto il consenso dei partiti laici sull'approvazione della legge sui referendum in cambio della cessazione del proprio ostruzionismo sul progetto di legge sul divorzio. Per contro, gli antidivorzisti avrebbero potuto

¹¹⁹ Anna Chimenti, *Storia dei referendum*, Laterza, Roma/Bari 1993, p. 20.

disporre di un'arma per contrastare una disciplina la cui approvazione parlamentare era ormai ineluttabile¹²⁰.

Il primo referendum abrogativo, promosso da forze cattoliche contro la legge Fortuna-Baslini del 1970 che aveva introdotto il divorzio, ebbe luogo il 12 maggio 1974, ma venne respinto dal 59,3% dei votanti. Questo primo referendum nazionale segnò l'inizio della «stagione referendaria». Sull'onda dell'entusiasmo suscitato dal vittorioso referendum sul divorzio, i radicali di Marco Pannella cercarono di sfruttare le possibilità offerte dalla legge 352/70 per presentare all'Ufficio centrale della Corte costituzionale raffiche di nuovi quesiti referendari. Nonostante vari ostacoli posti dalla legge di applicazione, il numero di referendum abrogativi negli anni Ottanta tendeva ad aumentare. Questo indusse la Corte costituzionale ad intervenire maggiormente nel merito dei quesiti referendari e rese sempre più restrittivo il suo giudizio di ammissibilità dei referendum. Oltre ai limiti fissati dalla Costituzione, la Consulta - tramite sentenza - dichiarò inammissibili anche le richieste ritenute contrarie a valori costituzionali non scritti, ma desumibili dalla Carta fondamentale. Ottenere una consultazione referendaria si fece quindi più complicato, ma non si riuscì ad impedire che i referendum divenissero pratica abituale per la democrazia italiana.

L'IMPATTO POLITICO DEI REFERENDUM

I referendum hanno effettivamente avuto un ruolo dirompente nella vita politica italiana, con battaglie che hanno mobilitato l'opinione pubblica su temi quali il divorzio, l'aborto, la scala mobile, la caccia, il nucleare fino ad arrivare alle consultazioni che, nei primi anni Novanta, hanno contribuito al passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica¹²¹.

Questi momenti elettorali sono entrati nella storia del Paese e sono risultati essere un volano positivo per tutti: i partiti, la società e le istituzioni. Una grande maggioranza di commentatori ha però ravvisato un abuso dello strumento che avrebbe creato una certa disaffezione nell'elettorato: dal 1974 ad oggi in Italia si sono svolte 19 votazioni su scala nazionale con 59 referendum abrogativi, a cui vanno aggiunti due referendum costituzionali (2001 e 2006) e un referendum consultivo o «di indirizzo» per il conferimento del mandato costituente al Parlamento europeo, tenuto il 18 giugno 1989¹²².

Negli anni Novanta il referendum ha dato una spinta decisiva alla cancellazione del sistema elettorale proporzionale e al passaggio verso un sistema bipolare, sistema presente peraltro

¹²⁰ Augusto Barbera-Andrea Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna 2003, p.21

¹²¹ L'elenco completo dei referendum abrogativi e confermativi tenuti in Italia fra il 1974 e 2011 si trova nell'appendice, parte 2.

¹²² Con il referendum consultivo è possibile richiedere ai cittadini la loro opinione in vista di possibili riforme da introdurre nell'ordinamento. Questo strumento non è stato previsto nella Costituzione e la richiesta di svolgimento deve essere inserita in una legge costituzionale. Non può essere annoverato tra gli atti con forza di legge, dato che non produce nessun effetto giuridico preciso, anche se il vincolo politico che ne deriva può essere molto forte.

nella maggior parte delle democrazie europee. Negli anni Ottanta ogni tentativo di riforma della politica dall'interno era fallito, restava solo il referendum per sbloccare il sistema partitico e per avviare una nuova stagione politica. «I referendum (...) sono stati l'effetto, non la causa della crisi del sistema dei partiti. In particolare i referendum elettorali degli anni Novanta hanno rappresentato il mezzo che ha consentito di superare dal basso il paradosso delle riforme necessarie per accrescere la capacità decisionale di un sistema, ma rese impossibili dalla debolezza del sistema stesso»¹²³. Quindi la maggior parte dei referendum abrogativi hanno svolto una funzione di supplenza in assenza di una maggioranza parlamentare in grado di rispondere a pressanti domande sociali.

L'Italia è così balzata a uno dei primi posti per frequenza nell'uso del referendum a livello nazionale. Nei referendum abrogativi, in cui la legge fissa il quorum per la validità della consultazione al 50%, 24 volte su 59 la maggioranza necessaria non è stata raggiunta ed è dal 1995 che il quorum richiesto non viene superato. Le ultime sedici consultazioni sono state tutte invalidate, con spreco di denaro pubblico e una progressiva perdita di fiducia in questo strumento in quanto tale.

Questo sviluppo non è solo dovuto all'impatto del quorum, ma anche al fatto che in questo periodo sono state soprattutto le forze politiche a servirsi del referendum abrogativo per perseguire le proprie finalità; fra tutte spicca il ruolo del Partito Radicale che vede nell'arma referendaria il principale motore della sua azione politica, strategia che nel lungo periodo ha rischiato di svilire questa importante opportunità a disposizione dei cittadini.

La diffusione dell'istituto referendario è stato tuttavia un fenomeno imprevisto e indesiderato per la maggior parte dei partiti politici che avevano immaginato lo svolgimento delle consultazioni come un evento raro ed eccezionale. Il sistema dei partiti ha saputo trovare ben presto una serie di controstrategie per neutralizzare gli effetti dei referendum.

Una prima modalità è stata quella di guadagnare tempo con lo scioglimento anticipato del Parlamento (1972, 1976, 1987) al fine di rinviare la votazione e consentire ai partiti di trovare una soluzione preventiva in Parlamento (legge del 1978 sull'aborto, legge 180 sui manicomi, legge sulla commissione inquirente, legge elettorale dei Comuni del 1993).

Una seconda modalità è stata quella di evitare lo scontro aperto e il rischio della sconfitta su questioni per le quali l'orientamento prevalente dell'opinione pubblica sembrava favorevole ai promotori delle iniziative referendarie, salvo approvare, dopo la vittoria referendaria, nuove leggi che vanificavano in tutto o in parte l'esito del voto popolare. È quanto è accaduto, in tema di responsabilità civile dei magistrati, con la legge Vassalli del 1987 e in tema di finanziamento statale ai partiti politici dopo il referendum del 1993. Una terza modalità è consistita nella non mobilitazione e in qualche caso nella vera e propria smobilitazione della partecipazione al voto per far mancare il quorum del 50% dei votanti e invalidare in tal

¹²³ Barbera, Morrone, op. cit., p. 248.

modo l'esito del voto. Rimasti senza indicazioni di voto da parte dei partiti oppure invitati apertamente a non votare, una parte rilevante degli elettori italiani, in un certo numero di consultazioni referendarie, si è astenuta dal voto, rendendo nullo l'esito del referendum.

Per quanto riguarda il suo impatto nel processo di trasformazione politica e sociale il referendum abrogativo ha avuto un ruolo assai positivo nella dialettica pluralista della società italiana nonostante i limiti imposti sia dal legislatore che dalla Consulta. Ha aperto la strada a fondamentali diritti civili e sociali, ha contribuito a riformare il funzionamento delle strutture democratiche e ha superato molti momenti di stallo creati in Parlamento: i referendum, pur nella loro forma riduttiva di sola abrogazione, hanno posto i cittadini di fronte a una valutazione e decisione personale su questioni politiche importanti, sentite da ampie parti della popolazione.

Il referendum abrogativo, scelto dalla Costituente come unico possibile (oltre a quello facoltativo sulle modifiche costituzionali), non ha potuto svolgere pienamente la funzione di arma di difesa del cittadino contro lo strapotere politico. Spesso infatti le iniziative referendarie hanno risposto alle logiche di partito ed erano tese a modificare l'agenda del Parlamento oppure i rapporti di potere al suo interno invece che essere un mezzo di espressione di organizzazioni civiche indipendenti. In parte questo uso dello strumento referendario ha sminuito la natura essenzialmente di carattere trasversale del referendum, capace cioè di mobilitare i cittadini fuori dalle logiche di affiliazioni precostituite. È innegabile comunque che i referendum abbiano aperto linee di conflitto evidenti quali il divorzio, l'aborto, la scala mobile, la giustizia e l'ambiente (caccia, agricoltura, nucleare).

MORTIFICATO IL DIRITTO ALL'INIZIATIVA POPOLARE

Il diritto di iniziativa popolare, presente in alcuni paesi europei, è uno strumento che - come esposto sopra - apre spazi di azione e intervento legislativo ai cittadini. Con un sufficiente numero di firme gruppi di cittadini possono sottoporre proposte di legge al Parlamento e successivamente al giudizio di tutti i concittadini. In teoria, se il Parlamento non accetta questa proposta di legge, questa dovrebbe passare al voto referendario con o senza controproposta alternativa del Parlamento.

In Italia la «proposta di legge di iniziativa popolare» (articolo 71, comma 2, Cost.) può essere presentata con almeno 50 mila firme di elettori o da una o più Regioni, denominata in quest'ultimo caso anche «iniziativa regionale». Una tale proposta né dà diritto a una votazione referendaria nel caso della respinta da parte del Parlamento né è vincolante per il Parlamento che può anche non esprimersi a riguardo: in definitiva non è l'elettorato, ma

il Parlamento ad avere l'ultima parola. Spesso con un semplice dibattito nella competente commissione parlamentare tutta la procedura si conclude. Non esistono neanche dei termini chiari entro i quali il Parlamento è obbligato ad occuparsi di queste proposte. Considerando tutte le iniziative popolari dal 1948 al 2005 si arriva ad un numero complessivo di¹²⁴

- 213 iniziative popolari presentate da cittadini, di cui 29 accolte (13,6%)
- 153 iniziative regionali (esistenti a partire dal 1996), di cui 18 accolte dal Parlamento (11,8%).

La quota di iniziative legislative popolari accolte sul totale delle proposte va presa con le pinze perchè sono assai numerose le iniziative legislative popolari non ancora trattate in Parlamento. A titolo di esempio per l'andamento delle iniziative legislative popolari riportiamo i dati relativi alle iniziative presentate da cittadini nella XIV legislatura (30 maggio 2001 - 11 febbraio 2006).

Iniziative legislative popolari presentate nella XIV legislatura (30 maggio 2001 - 11 febbraio 2006)

N.	Quesito	Promotori	Numero di firme raccolte	Risultato
1	Vendita di medicinali senza prescrizione	COOP	174.722	Aperto
2	Sostegno agli anziani	CGIL, CISL, UIL	494.510	Aperto
3	Integrazione dei giovani nel mondo del lavoro	Sinistra giovanile	200mila	Aperto
4	Diritto allo studio per bambini fino a 6 anni	Consulta DS	200mila	Aperto
5	Nuove regole per la sicurezza sul lavoro	ANMIL	75mila	Aperto
6	Politica dell'occupazione nel meridione	DS	100mila	Aperto
7	Norme sulla prostituzione	Ass. Papa Giovanni XXIII	110mila	Aperto
8	Norme sulla provenienza degli alimentari	Confederazione naz. Coldiretti	1.500.000	Aperto
9	Diritti umani	Istituto Buddista Italiano SGI	183.700	Aperto
10	Contro la guerra	EMERGENCY	137.139	Aperto

¹²⁴ Fonte: Alexa Vanzetta, *Unverbindliche Volks- und Regionalinitiativen in Italien von 1948 bis 2005*, Mehr Demokratie e.V., Colonia 2006; su: <http://www.democracy-international.de>

11	Politica energetica	Ass. Federconsumatori	60mila	Aperto
12	Tassa UE sulle transazioni finanziarie (Tobin-tax)	ATTAC Italia	178mila	Aperto
13	Disciplina per sistema di servizi d'impiego	Compagnia delle Opere	60mila	Aperto
14	Regolamenti sulle ONG	Compagnia delle Opere	60mila	Aperto
15	Norme sulla protezione dei disabili	Vivi Down Onlus	98mila	Aperto
16	Riforma delle concessioni edilizie			Aperto
17	Modifica dell'art. 57 del c.p.			Aperto
18	Elettricità	Unione Italiana Lavoratori Servizi Pubblici		Accolto
19	Norme sulla responsabilità politica	Partito Umanista	60mila	Aperto
20	Norme sul sistema pensionistico	ANLA	120.220	Aperto
21	Regole sul lavoro degli immigrati	Lega Nord	124.577	Accolto
22	Pensioni per i familiari dei disabili	Lega Arcobaleno & Co	60mila	Aperto
23	Istituzione del Parlamento della Padania	Lega Nord		Aperto
24	Istituzione di un ministro per gli affari del Nord	Lega Nord		Aperto
25	Norme sull'immigrazione	Lega Nord	150mila	Accolto
26	Introduzione di un salario minimo	Comitato di Promozione nazionale del RSM	62mila	Aperto
27	Nuovo sistema per l'elezione del Parlamento	20 cittadini	350mila	Accolto
28	Modifica II parte, Titolo V della Costituzione (autonomia Provincia di Bergamo)			Aperto
29	Modifica II parte, Tit. V Cost. (autonomia Trieste)			Aperto
30	Modifica della L. n.65/1986 (polizia comunale)	SULPM Sindacato unitario polizia municipale	500mila	Aperto

Fonte: Alexa Vanzetta, *Unverbindliche Volk und Regionalinitiativen in Italien von 1948 bis 2005*, Mehr Demokratie e.V., Colonia 2006.

Solo 4 su 30 iniziative sono state accolte dal Parlamento nella versione originale oppure facendo confluire il suo intento in una proposta elaborata dalla rispettiva commissione parlamentare. Considerando il numero di firme raccolte per le 26 iniziative popolari per le quali risulta tale dato, emerge un quadro interessante in merito al sostegno popolare dato alle iniziative:¹²⁵

- 9 iniziative popolari con un numero di firme fra 50mila e 100mila.
- 10 iniziative popolari con un numero di firme tra 100mila e 200 mila.
- 6 iniziative popolari con un numero di firme tra 200 mila e 500 mila.
- 1 iniziativa popolare con più di 500 mila firme

Cinquecentomila firme consentono già di lanciare un referendum abrogativo. La maggior parte delle iniziative popolari ha raggiunto più del doppio delle firme richieste dalla legge. Tuttavia anche le iniziative popolari sostenute da più di 200 mila elettori sono finite in un cassetto del Parlamento. La maggior parte delle iniziative popolari presentate tra il 1996 il 2001 fino ad oggi non sono state discusse. Appare evidente che i parlamentari non hanno sufficiente considerazione né dei cittadini né degli strumenti referendari sprovvisti di effetto vincolante: una tale proposta, anche se firmata da centinaia di migliaia di elettori, senza successiva votazione sembra non aver sufficiente peso nell'arena politica. Non a caso, in Svizzera a livello nazionale questo tipo di iniziativa nemmeno è prevista.

La proposta di legge di iniziativa popolare in Italia assume caratteristiche simili a una «petizione popolare». Un tale strumento si conforma piuttosto come diritto di stimolo, che può avere peso politico solo come prelude ad un'iniziativa popolare in senso stretto, cioè collegato al diritto alla votazione referendaria.

LEZIONI DALL'ESPERIENZA ITALIANA

Le lezioni dall'esperienza dell'utilizzo dei diritti referendari a livello nazionale - conclusioni di riflesso anche valide per quanto riguarda le Regioni - si possono riassumere in tre punti principali.

¹²⁵ I risultati per la XIII legislatura (1996-2001) furono i seguenti: 125 di 13.321 iniziative legislative erano iniziative popolari o regionali (cioè il 0,93%), di cui 99 iniziative regionali (0,74%) e 26 popolari (0,19%). Delle iniziative regionali 11 sono state accolte, fra quelle popolari 7 su 26 (26,92%). La maggior parte delle iniziative presentate in quella legislatura non sono ancora state discusse anche a distanza di 10 anni.

1. La gamma dei strumenti referendari è incompleta

Nonostante l'uso apparentemente intenso del referendum negli ultimi 33 anni non va dimenticato che tutto questo è ruotato attorno ad uno strumentario incompleto, cioè basato solo sul referendum abrogativo (art. 75 Cost.) con le due eccezioni dei referendum facoltativi costituzionali del 2001 e del 2006.

In Italia ha un ruolo invece assolutamente secondario - a differenza della Svizzera e di alcuni stati federati americani - la proposta di legge di iniziativa popolare che non prevede il passaggio al voto referendario. Per questa ragione la maggior parte di queste proposte non sono state accolte dal Parlamento e sono rimaste senza esito. D'altra parte è mancato il referendum confermativo facoltativo per le leggi ordinarie dello Stato, che, come esposto sopra, ha una funzione di freno di emergenza.

Si è prodotta quindi una situazione ambigua e contraddittoria: rispetto ad altre democrazie europee, l'Italia vanta un numero maggiore di consultazioni referendarie nazionali, ma il coinvolgimento effettivo dei cittadini è indubbiamente inferiore alla Svizzera e agli stati federati degli USA dotati di strumenti di democrazia diretta più completi e avanzati. Uno strumentario già dall'inizio deficitario ha fatto ripiegare la legittima spinta popolare degli italiani per più partecipazione alla politica su un unico tipo di referendum, quello abrogativo, che originalmente non era stato concepito a questo fine.

2. Le regole di applicazione sono troppo restrittive

Oltre la limitazione dello strumentario voluto dall'Assemblea costituente, anche la legge di applicazione dei diritti referendari n. 352/1970 ha frapposto gravi ostacoli alle diverse richieste che si sono succedute dal 1970 ad oggi, prevedendo:

- Norme restrittive sui tempi del procedimento referendario.
- Il divieto di coincidenza tra elezioni politiche e referendum per un anno prima e sei mesi dopo le elezioni.
- Lo scioglimento anticipato delle Camere (che annulla le procedure referendarie).
- La facoltà del Parlamento di modificare la legge oggetto di referendum fino alla vigilia della votazione.
- La mancata garanzia del rispetto del risultato conseguito nell'urna per un determinato periodo.

Vale la pena soffermarsi un attimo su quest'ultimo aspetto. L'abrogazione popolare di un testo di legge tramite referendum vincola il legislatore a non ripristinare la situazione antecedente ma, a differenza del referendum propositivo, non dà alcun indirizzo, nessun orientamento che possa colmare il vuoto creato. Dopo l'impulso del Comitato promotore

e l'espressione dell'elettorato, la decisione resta praticamente «senza tutore», in un contesto comunque dominato da attori politicamente forti e legittimati a legiferare in base a maggioranze parlamentari precostituite.

L'esito di un referendum abrogativo lascia spesso spazio a diverse interpretazioni e, a differenza del referendum propositivo (l'iniziativa popolare), rimane un'espressione di un rifiuto generico di una norma da parte dell'elettorato. Non esiste un'istanza dotata della facoltà di «interpretazione autentica» di un referendum abrogativo: «Il risultato uscito dalle urne non pone le basi per regolamentare in modo nuovo e diverso un dato problema o quesito. Manca una chiara e circoscritta capacità di indirizzo politico, per cui il risultato delle urne fondamentalmente è lasciato al gioco della mediazione politica fra partiti e politici, cioè la riforma positiva è lasciata interamente alla rappresentanza politica».¹²⁶

Oltre a un'applicazione limitativa, la Corte Costituzionale ha cercato anche di restringere sempre di più le maglie della partecipazione diretta dei cittadini. Alla Consulta, infatti, è stato affidato il giudizio sull'ammissibilità dei quesiti referendari senza però definirne esattamente i confini. In seguito la Consulta non è riuscita ad espletare questa funzione di controllo in forma univoca, anzi, essa ha progressivamente ampliato il suo raggio d'intervento spingendosi spesso a valutazioni incoerenti e impossibili da prevedere.

Il giudizio di ammissibilità è stato morfologicamente trasformato da mero riscontro sulla corrispondenza dei quesiti referendari ai limiti costituzionali previsti dall'art.75 della Costituzione stessa in un ben più penetrante controllo sulla ragionevolezza, ma anche sui possibili effetti normativi dei quesiti posti.

A questo punto il legislatore non solo sarebbe chiamato a formulare più precisamente il tipo di controllo di competenza della Corte costituzionale sui quesiti referendari, ma dovrebbe anche ridefinire il ruolo dell'istituto referendario nell'ordinamento costituzionale. In altri paesi il controllo di ammissibilità di una richiesta referendaria viene effettuato prima dell'avvio della raccolta delle firme o nel momento in cui si dimostra di aver raccolto un certo numero minimo di firme.

¹²⁶ Affermano Morrone e Barbera: «In questo quadro sono possibili tutte le ipotesi: non solo quella in cui l'iniziativa referendaria viene prontamente recepita (un esempio fra tanti: il superamento dei manicomi), prima ancora di attenderne l'esito, o quella in cui l'esito della consultazione referendaria viene accolto integralmente dal sistema, magari andando di là dell'esito formale (come nel caso del referendum sul nucleare, che formalmente riguardava aspetti marginali della disciplina), ma anche quella in cui il risultato referendario è totalmente disatteso o addirittura rovesciato nel suo contrario (come nei casi eclatanti abrogativi del finanziamento pubblico dei partiti o del ministero dell'Agricoltura)». *Op. cit.*, p. 242.

3. Il quorum di partecipazione è inutile e dannoso

Un altro limite clamoroso emerso nella storia dei referendum in Italia è legato al quorum di partecipazione, che si ricorda, è una regola sconosciuta nei paesi con democrazia diretta di più antica tradizione (Svizzera, 25 stati degli USA). Il quorum di partecipazione invita gli avversari di un dato quesito a utilizzare l'astensionismo di cittadini che, per i motivi più svariati, non si recano a votare: il boicottaggio è l'arma usata per far fallire il referendum ma che finisce per screditare l'istituto stesso e la libera manifestazione della volontà popolare. È paradossale che questo uso politico dell'astensionismo sia stato incoraggiato proprio dal leader del partito radicale, Marco Pannella, referendario per eccellenza, in occasione del referendum sulla scala mobile. L'invito all'astensione, proveniente da varie forze politiche e sociali alternanti, più tardi ha avuto successo nei referendum del 1997, del 1999, del 2000, del 2003 e del 2005. In tal modo si è finito per unire i contrari a una domanda referendaria con la posizione di chi si astiene da qualsiasi decisione in merito: si tratta di persone che comunque non partecipano ai referendum e nemmeno alle elezioni (l'astensionismo fisiologico si aggira fra il 20 e il 30%).

L'appello all'astensione oltre ad alterare le regole della partecipazione democratica ha finito con lo snaturare la logica sottesa a ogni richiesta referendaria; il referendum abrogativo, ammettendo solo l'opzione tra un sì e un no, fa sì che si possa scambiare la contrarietà alla domanda referendaria con la posizione di chi si astiene dall'assumere qualsiasi decisione in merito.

Dal 1997 si è allungata la serie di votazioni referendarie naufragate a causa del quorum e delle tattiche dei partiti. Finora ben 24 su 59 quesiti di referendum abrogativo non hanno raggiunto il quorum. Questa tattica di boicottaggio, attivata da una formazione ricorrente di partiti, si ripete da ormai 10 anni:

- Referendum del 15 giugno 1997, 7 quesiti, partecipazione 30,2%.
- Referendum 18 aprile 1999 sulla quota proporzionale, partecipazione 49,6%.
- Referendum del 21 maggio 2000 sul finanziamento dei partiti e altri quesiti, 32,2% di partecipazione.
- 15 giugno 2003 sulla reintegrazione dei lavoratori e le servitù coattive di elettrodotto, 25,6% di partecipazione.
- Referendum del 12 e 13 giugno 2005, 25,5% di partecipazione al voto.

La tattica del boicottaggio che sfrutta il quorum di partecipazione, rende lo strumento del referendum abrogativo sempre meno praticabile. Dal 1997 i partiti non si sono pronunciati su più della metà dei quesiti oppure hanno chiamato apertamente al boicottaggio.

Queste lezioni ci portano a constatare che la democrazia diretta a livello nazionale oggi richiede ben altro che leggeri ritocchi del numero di firme necessarie per lanciare un referendum e dell'ulteriore restrizione delle materie «referendabili». Anzi, se la meta è quella di rafforzare la partecipazione dei cittadini e di ricucire lo scollamento fra rappresentanti politici e rappresentati, i punti qualificanti di una riforma devono essere altri e l'approccio deve essere di carattere più ampio. Le linee fondamentali di una tale riforma sono delineate nel seguente capitolo conclusivo.

13. CONCLUSIONI: UNA PROPOSTA DI RIFORMA PER DARE PIÙ POTERE AI CITTADINI

L'istituto referendario in Italia ha ormai esaurito la sua spinta propulsiva o può ancora mobilitare una maggioranza di cittadini a occuparsi seriamente di questioni di grande rilevanza politica ed esprimersi a riguardo attraverso il voto? È ancora uno strumento di partecipazione politica che effettivamente incide nella vita politica del paese oppure ha bisogno di una riforma generale per attingere veramente al suo potenziale creativo?

IL «PECCATO ORIGINALE»: UN CONCETTO LIMITATIVO DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

Indubbiamente l'Assemblea costituente del 1946-'47 ha assegnato ai diritti referendari solo un ruolo sussidiario rispetto alla centralità riconosciuta alla rappresentazione politica per la funzione legislativa. A differenza degli Stati Uniti e della Svizzera, l'Italia repubblicana non ha voluto riconoscere ai cittadini un potere legislativo effettivo in senso propositivo né ha previsto il referendum confermativo se non per i casi rari di modifiche costituzionali. La Costituente, quindi, ha tralasciato i due principali pilastri della democrazia diretta, l'iniziativa legislativa popolare (con votazione referendaria) per adottare leggi nuove e il referendum confermativo (facoltativo o obbligatorio) per sospendere norme appena approvate dagli organi di rappresentanza. La Costituente ha inteso i diritti referendari come meri diritti di difesa da utilizzare solo in casi estremi e non come prassi normale di una democrazia più partecipata né come diritti di pari rango a quelli dell'elezione dei rappresentanti politici. Afferma un esperto magistrato:¹²⁷

«Nell'Assemblea costituente il referendum fu certo voluto, in un sistema di rappresentanza mista, come espressione di un assetto democratico che alla sovranità popolare attribuiva, oltre all'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento,

¹²⁷ Guglielmo Simoneschi, *Un istituto che è necessario riformare*, in «Il Manifesto» del 28 maggio 1995. Mortati infatti nella seduta della Costituente del 18 settembre 1947 affermò tra l'altro: «La constatazione di una sfasatura fra partiti e opinione pubblica viene a giustificare ancora di più l'adozione di questo istituto, perché questo contrasto fra rappresentanti e rappresentati può significare o una deficienza dei primi o una deficienza dei secondi. O sono i primi che interpretano male la volontà popolare e i bisogni reali del popolo, e allora è giusto che la loro attività sia arrestata dal popolo, o è il popolo che è scarsamente educato, e allora è ai partiti che si deve imputare tale situazione, e il rimedio non può essere quello di escludere il popolo, bensì di eccitare il suo spirito politico, la sua sensibilità ai problemi politici, la sua capacità di intendere gli interessi generali».

anche la possibilità di manifestare il distacco intervenuto tra le leggi e la coscienza collettiva (...) Mortati considerava il referendum “una garanzia di libertà” in quanto può preservare da riforme non sentite o affrettate. Ma la Costituente temeva un sistema nel quale il referendum entrasse continuamente nella prassi legislativa normale”.

Di conseguenza tutti i referendum finora svolti in applicazione dell’art. 75 della Costituzione del 1948 e della sua legge attuativa n. 352/1970 sono stati abrogativi, mentre carattere straordinario ebbe il referendum «istituzionale» del 2 giugno 1946 e quello di indirizzo sui poteri del Parlamento europeo del 18 giugno 1989. Inoltre ci furono solo due referendum facoltativi costituzionali, previsti dall’art. 138 Costituzione, nell’ottobre 2001 e nel giugno 2006¹²⁸.

Nonostante questa forte limitazione della gamma e delle potenzialità degli strumenti referendari il referendum abrogativo non è stato richiesto così raramente come forse immaginato dai Costituenti, ma ha assunto un peso enorme nell’esperienza politica degli ultimi 33 anni. In questo periodo i referendum svolti con la prevalenza dei «sì» hanno avuto non solo l’effetto immediato dell’abrogazione di una norma, ma anche un effetto di indirizzo:

«... anzi, l’effetto d’indirizzo è apparso talora - come soprattutto nel caso dei quesiti in tema d’uso dell’energia nucleare e anche nel caso dei referendum elettorali - nettamente più importante dell’effetto abrogativo»¹²⁹. Pizzorusso sottolinea anche le difficoltà provocate dal carattere puramente abrogativo del referendum, il quale «comporta un’automaticità di effetti spesso poco compatibili con la struttura dei quesiti; donde complicate discussioni quanto alla ammissibilità di tali quesiti, ovvero quanto al tipo di conseguenze che ne derivano in caso di approvazione degli elettori»¹³⁰.

Per contro la proposta di legge di iniziativa popolare senza diritto a nessun voto referendario e senza obbligo preciso per il Parlamento di occuparsene, non ha mai svolto nessun ruolo incisivo nella politica rappresentativa italiana dopo il 1945. Per questi motivi il referendum abrogativo, unica forma di effettiva partecipazione deliberativa accessibile ai cittadini, ha fatto da surrogato in mancanza di altri strumenti più appropriati.

L’abrogazione di leggi o di alcuni articoli di una legge non può però sopperire alle funzioni fondamentali dell’iniziativa popolare che sono quelle esposte sopra, cioè di poter accelerare riforme non perseguite dai rappresentanti politici. Allo stesso modo il referendum abrogativo neanche può sostituire la funzione originale del referendum confermativo di porre un freno alla maggioranza parlamentare subito dopo l’approvazione di una nuova

128 Dal 1974 ad oggi gli elettori sono stati chiamati alle urne 20 volte per pronunciarsi su 62 quesiti abrogativi o costituzionali. Cfr. l’elenco delle consultazioni dal 1974 al 2011 nell’appendice.

129 Alessandro Pizzorusso, in «Il Manifesto» del 28 maggio 1995.

130 *Ibidem*

norma, quando questa si discosti troppo dagli orientamenti della maggioranza dei cittadini.

Dopo le ultime votazioni referendarie vanificate dal non raggiungimento del quorum, si è molto parlato di «abuso» dei referendum, ma non si è discusso tanto della necessità di un’estensione degli strumenti referendari e di ridisegnare in chiave democratica le regole di applicazione degli stessi. Un commentatore si chiese persino se non fosse il caso di

«...ripensare all’assurdo di un referendum che blocca l’intero paese e che può essere richiesto da non più di dieci cittadini promotori, cui non sarà difficile, tra milioni di elettori, trovare le 500 mila firme necessarie»¹³¹

indicando ai partiti la strada di una modifica dell’art. 75 della Costituzione. In realtà non è affatto facile raccogliere mezzo milione di firme autenticate né convincere la maggioranza dei cittadini a recarsi alle urne. Ciò nonostante, si pensa a modalità per evitare la «proliferazione di referendum» richiedendo di aumentare la soglia di accesso del referendum abrogativo dalle attuali 500mila firme a 800 mila firme oppure riducendo ancora il numero delle materie «referendabili».

Non è questa la direzione della riforma che questi diritti politici fondamentali meriterebbero. Il referendum in Italia è entrato ormai a far parte della cultura degli strumenti attraverso i quali i cittadini possono far sentire la propria voce nei processi decisionali. Oggi si tratta di agganciarsi a quanto di meglio esiste in altre realtà politiche con grande esperienza referendaria per attingere al ricco potenziale della democrazia diretta. Si tratta di accettare l’invito del Presidente dello Stato Giorgio Napolitano, il quale nel suo discorso del 25 aprile 2007 si è nuovamente soffermato su questo diritto affermando:

«la partecipazione dei cittadini è indispensabile affinché le scelte, quelle generali delle quali ha bisogno la collettività, corrispondano al bene comune».

Inoltre, si tratta anche di dare applicazione al nuovo dettato costituzionale che all’art. 118 ha introdotto il principio di sussidiarietà. Questo principio impone alle istituzioni di favorire l’autonoma iniziativa di cittadini singoli e associati e di promuovere la loro partecipazione alla vita pubblica per il bene comune. Ne deriva la necessità di affrontare una riforma dei diritti referendari che possa ampliare e approfondire i diritti dei cittadini invece di restringerli ulteriormente.

131 Guglielmo Simoneschi, *op. cit.*

UN APPROCCIO PIÙ GENERALE ALLA RIFORMA DEI DIRITTI REFERENDARI

Sono rischiose e poco produttive in questa fase storica le proposte che tendono alla limitazione della ricorribilità al referendum abrogativo. Al contrario, solo con una coraggiosa apertura e un rilancio dei diritti referendari si arriverebbe alla positiva integrazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, promuovendo la partecipazione popolare alle decisioni politiche. Nel contempo si tratterebbe di normalizzare l'impiego degli istituti referendari, spogliarli del loro impiego in senso «anti-partitocratico» o perfino «anti-istituzionale», per assegnare loro il ruolo fondamentale che hanno: essere l'espressione della volontà popolare non mediata attraverso i politici, ma in interazione autonoma con il Parlamento. Attraverso i diritti referendari sono i cittadini a riappropriarsi della sovranità decisionale, sia per frenare progetti politici indesiderati sia per stimolare riforme non volute dai rappresentanti. I referendum hanno una valenza politica che va oltre l'assetto partitico bipolare di recente istituito nel sistema italiano, perché essi riconfermano e valorizzano l'autonomia dei cittadini nei confronti dei partiti.

Oggi in Italia si impone un approccio più ampio che sia all'altezza delle richieste dei cittadini e dei migliori modelli realizzati nei paesi vicini, per dar luogo a una riforma strutturale degli strumenti referendari e delle regole che governano il loro esercizio. Soprattutto manca la valenza propositiva del referendum, volta a conseguire il consenso diretto degli elettori su questo o quel progetto, mentre la funzione più propriamente oppositoria del referendum dovrebbe essere quella di evitare l'entrata in vigore di una misura ritenuta dannosa e pericolosa per il paese.

In realtà non sono mancate proposte di riforma dei referendum all'interno del Parlamento. I primi tentativi si sono registrati già a metà degli anni Novanta e più tardi in occasione dei dibattiti in Commissione Bicamerale per la riforma della Costituzione. I deputati Soda, Montecchi, Bassanini e Arlacchi il 26 luglio 1995 per primi avanzarono la proposta di introdurre il referendum propositivo collegato all'iniziativa legislativa popolare modificando gli articoli 71 e 75 della Costituzione¹³².

Nel contempo, per limitare l'esercizio del referendum abrogativo, proposero di elevare il numero degli elettori e dei Consigli regionali che possono richiedere un referendum. Inoltre si suggerì di potenziare lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare, oggi scarsamente usato in quanto non in grado di impegnare il Parlamento. Nella proposta era previsto il referendum propositivo in precisi ambiti di intervento (sempre però escludendo la materia costituzionale) come strumento di «stimolo» al Parlamento, ma anche come elemento di negoziato con i rappresentanti eletti. Per attivare lo strumento si propose di prevedere la richiesta del 2% degli elettori, cioè circa la metà dei voti necessari per accedere alla Camera.

132 Vedi l'appendice, parte 6

Si intendeva così garantire una presenza alternativa alle minoranze non più presenti nel sistema parlamentare.

Nella proposta inoltre era prevista una precisa definizione delle materie sottratte a referendum e il vincolo di omogeneità del progetto. Questa e altre iniziative successivamente sottoposte alla Bicamerale, benché limitate, rimasero tuttavia senza esito.

COMPLETARE LA GAMMA DEI DIRITTI REFERENDARI

In questa prospettiva è necessario riprendere l'approccio «olistico» della democrazia diretta volto a riconoscere i diritti referendari dei cittadini, inizialmente avanzato da Mortati nella Costituente, e presente in altri paesi europei e non. Ciò significa prevedere l'introduzione della gamma completa degli strumenti referendari, cioè dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum confermativo facoltativo con votazioni referendarie vincolanti.

Per i promotori di questo tipo di iniziativa popolare (nella terminologia tradizionale italiana «referendum propositivo») non si tratta solo di abrogare una norma, ma di raccogliere il consenso sui contenuti di una proposta articolata che si chiede al Parlamento di recepire. La mancata approvazione parlamentare di una proposta di legge di iniziativa popolare - come di fatto avvenuto in più del 90% dei casi - condurrebbe automaticamente all'attivazione del voto referendario senza ulteriori passaggi istituzionali. Al Parlamento andrebbe riconosciuto il diritto ad elaborare una proposta di legge da portare alla votazione referendaria in alternativa a quella promossa dai cittadini. Solo così lo strumento dell'iniziativa acquisterebbe vitalità e incisività e allo stesso tempo responsabilizzerebbe maggiormente il Parlamento nei confronti del cittadino.

Lo strumento dell'iniziativa popolare (referendum propositivo) consentirebbe anche di far valere un indirizzo politico del tutto nuovo, da proporre sia ai partiti di governo che a quelli di opposizione. Si tratterebbe di una riforma al di là dei due schieramenti «maggioritari», un progetto trasversale rivolto a tutti i rappresentanti e a tutte le forze politiche che diversamente avrebbero difficoltà a coalizzarsi.

Il referendum abrogativo non verrebbe abolito, ma assorbito nello strumento dell'iniziativa legislativa popolare. Il suo scopo immediato non sarebbe quello di sottoporre ai concittadini una nuova proposta di legge, ma quello di rimuovere una legge ritenuta negativa per il bene comune. Potrebbe anche essere ammesso un referendum «modificativo» nel caso non si intenda adottare un regolamento nuovo o abrogare una legge intera, ma semplicemente sostituirla con alcuni articoli o singoli elementi. Di conseguenza il referendum abrogativo ricoprirebbe un ruolo meno importante, perché l'iniziativa popolare non solo ha il potere di indirizzo politico, ma anche l'effetto di immediata regolamentazione positiva di una

determinata materia, effetto mai ottenibile con un referendum abrogativo.

Il secondo strumento riguarda il referendum confermativo facoltativo, già presente nell'ordinamento costituzionale italiano (art. 138), ma limitato al caso di modifiche costituzionali non approvate dal Parlamento con una maggioranza dei due terzi dei suoi membri. Questo referendum, che sospende l'entrata in vigore di una norma varata dal legislatore, in futuro potrebbe essere richiesto da un numero minimo di cittadini e in tempi minori rispetto quelli previsti per l'iniziativa legislativa popolare¹³³.

In generale, la griglia dei criteri per valutare l'ammissibilità di un referendum andrebbe precisata e allargata per evitare ripetuti contenziosi giuridici fra i promotori dei referendum e la Corte costituzionale. Inoltre andrebbe introdotta una verifica anticipata dell'ammissibilità di un dato quesito all'inizio dell'iter o al massimo dopo la raccolta di un numero minimo di firme che comprovino l'importanza del quesito stesso. Va considerata l'ammissibilità anche su alcune materie finora escluse dalla gamma di argomenti «referendabili»: argomenti finanziari e tributari nonché di politica estera, per esempio quando si tratta di approvare leggi di ratifica di trattati internazionali che limitano la sovranità nazionale. È pensabile, sul modello di altri paesi, che anche l'avvio di un processo di revisione costituzionale possa provenire dal popolo e non solo dal Parlamento.

Con questa integrazione in futuro il rendimento complessivo degli istituti referendari sarebbe maggiore, ma solo a condizione di una disciplina delle clausole di garanzia rispettosa dei diritti dei cittadini: tempi di raccolta delle firme non troppo stretti, raccolta di firme con autenticazione libera (cioè secondo i principi assodati dell'autocertificazione), doveri di informazione degli enti pubblici, accesso paritario ai media e rimborso equo delle spese sostenute dai promotori. Infine, l'esito di un referendum propositivo va garantito nel tempo e in forma meno ambigua, impedendo che possa essere oggetto di modifiche immediate sia da parte del Parlamento che da parte di un nuovo referendum.

Dopo i contenziosi fra promotori e Consulta sulle regole di ammissibilità, risulta necessario determinare con precisione le regole e i criteri adottati dalla Corte costituzionale per l'esame dei quesiti referendari. Le frequenti decisioni della Corte nel merito dei quesiti posti, con successive decisioni di inammissibilità, hanno dato luogo in passato a una innegabile anomalia per la vita democratica del Paese. Negli assetti democratici, specie nel campo dei diritti referendari, le regole devono essere espresse chiaramente e responsabilmente dal

legislatore. Bisogna quindi indicare in modo chiaro e coerente i confini dei referendum non lasciando più eccessivi margini di discrezionalità alle Corti.

¹³³ A livello regionale, come già previsto dall'art. 123 Costituzione, al referendum facoltativo si può ricorrere non solo contro gli atti dell'Assemblea legislativa (consiglio regionale), ma anche contro gli atti amministrativi di interesse generale.

A questa disfunzione porrebbe in parte rimedio l'istituzione del referendum propositivo che consentirebbe ai cittadini di elaborare e proporre testi di leggi articolati. Inoltre, i cittadini a loro volta dovrebbero avere la possibilità di consultarsi con le istanze pubbliche e giurisdizionali per garantire la compatibilità dei loro progetti con la Costituzione: la facilitazione della partecipazione dei cittadini non è altro che un servizio pubblico.

C'è chi sostiene che in una democrazia parlamentare sempre più polarizzata e tesa verso un sistema elettorale maggioritario i diritti referendari rischiano di trasformarsi in facili strumenti extraparlamentari per l'opposizione sconfitta nelle aule o per minoranze politiche non presenti nel Parlamento o nei Consigli regionali. Questa teoria in realtà non è ragionevole poiché le soglie di accesso rimangono rilevanti. Raccogliere 500mila o perfino 800 mila firme significa riscuotere una rispettabile conferma dell'importanza di un quesito fra la popolazione e rappresenta un dispendio enorme di energie organizzative. Così ogni referendum si trasforma in una pubblica campagna di sensibilizzazione che invita tutta la cittadinanza a esprimersi liberamente sul problema oggetto del referendum. In ogni caso sarebbe accettabile, nel contesto di un grande disegno di riforma, adattare il quorum di sottoscrizione agli standards vigenti in paesi con una più lunga tradizione di democrazia diretta.

Infine, occorre dar seguito a tante voci autorevoli che mettono apertamente in questione il quorum. La Commissione bicamerale per la riforma della Costituzione già negli anni Novanta aveva discusso una riforma del quorum, ma l'esito della discussione non fu applicato. Si pone infatti la questione fino a quale soglia minima il quorum possa essere ridotto senza mettere in dubbio la legittimità degli esiti del referendum. La via maestra, cioè un'abolizione *tout court* del quorum, non sembra essere infatti compatibile con la Costituzione e ne richiederebbe la modifica.

Esistono però altre idee per rendere lo strumento più flessibile. Per esempio si potrebbe prevedere l'ancoraggio del quorum al tasso di partecipazione alle ultime elezioni politiche, prevedendo un 50% di questo tasso di partecipazione come soglia minima per la validità di una votazione referendaria. Il metro di riferimento non sarebbero più gli aventi diritto al voto in generale, ma i cittadini politicamente attivi, cioè coloro che hanno partecipato all'ultima elezione e che intendono normalmente esercitare i diritti di cittadinanza politica. In ultima analisi questo ragionamento riporta alla conclusione trovata già 130 anni fa in Svizzera: la votazione referendaria deve essere libera e decisiva; i cittadini che partecipano devono poter decidere e chi non partecipa implicitamente delega la decisione agli altri. Oltre all'abolizione del quorum, per aumentare la partecipazione al voto andrebbe istituito il voto per corrispondenza.

UNA FINANZA PUBBLICA PIÙ SANA CON PIÙ DIRITTI DI PARTECIPAZIONE DIRETTA

L'argomento che per anni ha dominato il dibattito politico è la crisi di alcuni membri dell'Eurozona, dovuto ad un debito pubblico eccessivo, che mette in ballo la stabilità e la sostenibilità stessa della moneta unica europea. L'Italia è tornata a quota 130% di debito pubblico totale sul PIL, quasi uguagliando la quota della fine del 1994, dopo il breve primo governo Berlusconi (122%). Forse la storia si sta ripetendo. La politica dell'indebitamento è iniziata con la 1ª Repubblica, che fino al 1992 aveva accumulato già il 98% di debito sul PIL. È poi allegramente proseguita con la 2ª Repubblica, frenata dai governi Prodi, accelerata dai governi Berlusconi. Questa corsa all'indebitamento si consuma con il consenso tacito dei cittadini, che eleggono i partiti di loro fiducia. D'altronde, dalla politica economica e soprattutto dalla finanza pubblica i cittadini sono esclusi da ogni coinvolgimento diretto, tant'è vero che la Costituzione non consente referendum in materia tributaria. Alla luce degli ultimi sviluppi un provvedimento giustificato?

L'indebitamento pubblico è un dato di fondo che pesa sulla nostra economia e incide nel portafoglio dei contribuenti. Benché fossero i contribuenti – o quelli odierni o quelli futuri – a pagare il conto finale, non sono ammessi ad esprimere la loro opinione specifica sulle decisioni di finanza pubblica. Anzi è uno degli spauracchi principali sbandierato quando si discute di rafforzare i diritti referendari dei cittadini, e cioè che i cittadini non debbano essere coinvolti nelle decisioni finanziarie e tributarie. In generale si paventa il rischio che più democrazia ridurrebbe la governabilità, e i cittadini, a differenza dei politici responsabili del bene comune, sarebbero sempre tentati a tagliarsi le imposte. I fatti confermano l'opposto: in Italia la materia fiscale e tributaria è totalmente esclusa dai referendum, i cittadini non hanno voce in capitolo di bilancio pubblico a nessun livello di governo. Lo Stato oggi è superindebitato perché lo hanno voluto i partiti di governo. Anche negli altri paesi membri dell'UE, in cui l'Euro oggi è a rischio a causa del debito pubblico – la Spagna, il Portogallo, la Grecia – non si sono mai svolti referendum nazionali su questi argomenti e sulla spesa pubblica in generale. È l'esclusione dei cittadini da tutte le decisioni sulla politica finanziaria ad avere favorito il superindebitamento.

Dall'altra parte ci sono paesi in cui i cittadini sono titolari del diritto di intervenire anche nella politica finanziaria e fiscale. In Svizzera i cittadini col referendum confermativo hanno il diritto di veto quando ritengono che i politici esagerano col prelievo fiscale o con la spesa pubblica, addossando troppi debiti sui bilanci pubblici, e quindi addossando troppi oneri sulle spalle dei futuri contribuenti, delle generazioni giovani. Con l'iniziativa popolare - in Italia di solito definito referendum propositivo – possono portare a votazione le loro proposte per un fisco più equo, per limitare i debiti, per indurre i politici ad una spesa più equa e equilibrata. Quindi da una parte uno strumento di veto, un freno di emergenza; dall'altra parte lo strumento

propositivo, cioè l'acceleratore quando la classe politica, i partiti non si muovono. Infine in tanti Cantoni e tantissimi Comuni svizzeri esiste il referendum finanziario. Quando un progetto pubblico supera una predeterminata soglia di spesa obbligatoriamente i cittadini vengono chiamati ad esprimersi per via referendaria.

Non solo questi diritti popolari, ma anche questi diritti e meccanismi hanno fatto della Svizzera uno dei paesi con minor indebitamento pubblico, con un livello impositivo più basso, con una maggior efficienza dell'amministrazione pubblica e stabilità dell'economia. Ci sono tutta una serie di ricerche non solo in Svizzera, ma anche in California e altri stati federati degli USA che comprovano questa dinamica; cioè dove funzionano bene i meccanismi di democrazia diretta ci sono:

- a. meno spese pro capite per l'amministrazione pubblica e un livello contributivo minore
- b. una distribuzione dei redditi più equa
- c. più responsabilità dei cittadini per il fisco.

In effetti si registra anche un effetto positivo nella lotta contro l'evasione fiscale. Nei Cantoni dove più si vota su questioni fiscali l'evasione risulta più bassa. Ciò si verifica a causa di un semplice legame: più contenti i cittadini sono con l'amministrazione pubblica, anche perché direttamente coinvolti nelle scelte, più disposti sono a pagare le imposte dovute. Più possono influire direttamente sulle spese e sul modo in cui vengono prodotti i servizi pubblici, più si sentono corresponsabili. Più i cittadini possono controllare la spesa pubblica, più si rafforza la loro disponibilità di sostenere lo sforzo fiscale. Un circolo semplice e virtuoso.

Quali sono i motivi di fondo per questi risultati? Ovvero perché sistemi avanzati di democrazia diretta riescono a produrre questo effetto salutare sulla democrazia in generale, ma anche sui conti pubblici e sulla stabilità dell'economia? Alcune ragioni:

- Con l'intervento tempestivo tramite referendum i cittadini non hanno solo l'opzione di eleggere un'altra maggioranza alle prossime elezioni, punendo gli incapaci ogni 5 anni, ma di intervenire durante la legislatura, bloccando determinate spese, tributi, megaprogetti, sprechi. In Italia con l'ultimo referendum nazionale è stato evitato uno spreco gigantesco, la via nucleare, ma ci sono tanti altri megaprogetti già pronti che peseranno sulle spalle dei contribuenti.
- I cittadini, grazie al referendum, sono più informati sulla spesa pubblica e sulla politica in generale. Per esperienza i cittadini, sapendo che saranno loro a dover sborsare, sono più cauti e responsabili.
- I cittadini con il referendum possono controllare anche il costo della politica, le spese destinate per la politica clientelare e la casta.
- Si affronta il grande problema dello scollegamento fra le preferenze dei politici e le preferenze dei cittadini. Ci sono fortissimi gruppi di interesse, ben organizzate e finanziate, che riescono continuamente ad indirizzare la spesa pubblica e la linea del governo. Per contro, i cittadini normali nell'occasione delle elezioni, per motivi ideologici, votano un partito con un voto „forfettario“, ma su tante questioni la pensano diversamente dalle scelte operate dal governo che si è formato dopo.

Escludere i cittadini dalle decisioni referendarie sulla materia fiscale quindi ha prodotto il contrario di quanto forse l'Assemblea Costituente aveva in mente. Se il livello contributivo oggi in Italia nel 2012 ha raggiunto il 44% con una qualità di servizi pubblici piuttosto mediocri, se l'evasione fiscale divampa in tutto il territorio, se il debito pubblico tocca livelli record e si registrano tanti casi di spreco di denaro pubblico, è anche dovuto al fatto che i cittadini e contribuenti non hanno voce in capitolo e il diritto di controllo politico su singole decisioni importanti. Non è assolutamente vero, che solo più decisionismo e centralismo potrebbe riportare più responsabilità nella finanza pubblica, anzi è vero il contrario: un ruolo più forte del sovrano è essenziale per risanare i conti pubblici.

QUORUMZERO: UNA PROPOSTA DI RIFORMA DELLA COSTITUZIONE¹³⁴

In Italia oggi la democrazia diretta, l'insieme dei diritti referendari e di partecipazione alla politica, è carente e disciplinata male. Perciò si registrano pochissimi tentativi di avvalersi di questi diritti, tantissimi cittadini non ne fanno ricorso perché scoraggiati, altri non ci vanno neanche perché troppo grande è la frustrazione del quorum mancato dopo l'ennesima campagna di boicottaggio. Benché ogni tanto utilizzato, anche con successo come nel giugno 2011 contro nuovi progetti di centrali nucleari e la privatizzazione dell'acqua, il referendum abrogativo è solo una variante di minor importanza rispetto i due pilastri principali, su cui poggia la democrazia diretta: l'iniziativa popolare – cioè il referendum propositivo – e il referendum confermativo. La possibilità di abrogare una legge ritenuta dannosa è pensata come ultima misura di difesa di cittadini che la Costituente ha voluto concederci, ma è assolutamente troppo poco. Inanzitutto occorre superare il concetto limitativo dei referendum che vale in Italia, dando più spazio alla creatività politica dei cittadini e dando loro in mano più strumenti di controllo nei confronti dei rappresentanti.

Per superare questo approccio limitativo occorre fare proposte concrete attingendo a modelli e esperienze già esistenti, e sfruttare gli spazi giuridici già in vigore. L'unico modo per ottenerlo sono le iniziative di legge popolari, gli strumenti referendari deliberativi e senza quorum. È per raggiungere tale obiettivo che un gruppo di cittadini, da tempo impegnati in liste civiche di varie regioni e in associazioni che promuovono gli strumenti di democrazia

¹³⁴ Questo capitolo riprende e illustra una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare depositata a Roma il 13 febbraio 2012, firmata da più di 52.000 persone, dai primi firmatari Paolo Michelotto, Dario Rinco, Domenico Monardo, Enrico Pistelli, Alessandro Lunetta, Annamaria Macripò, Gianni Ceri, Emanuele Sarto, Kara de Riz, Giuseppe Strano, Danilo Mezgec, Fabio Zancan, Enrico Mengotti, Sergio Casagrande, Laura Castelli, Matteo Rigotti, Sergio Mazzanti. Del gruppo redazionale hanno fatto parte inoltre: Leonello Zaquini, Bruno Aprile, Roberto Brambilla, Stephan Lausch e l'autore di questo volume. Per approfondimenti: www.quorumzeropiudemocrazia.it

diretta, si sono riuniti gruppo promotore "Quorum Zero"¹³⁵ per elaborare alcune proposte di modifica della Costituzione. Oltre all'esperienza più che secolare raccolta in altri paesi come la Svizzera e la California, ci sono esempi di Regioni italiane che hanno introdotto il referendum propositivo, pur non rispondendo ai criteri della democrazia diretta come praticata nei paesi citati sopra. Altre Regioni si sono dotati di nuovi sistemi di partecipazione come la Toscana e l'Emilia Romagna; poi ci sono Comuni che hanno abolito il quorum, altri che sperimentano con il bilancio partecipativo. Tutto questo è troppo poco, sostiene il comitato promotore di "Quorumzero", perché i margini offerti dalla Costituzione per le riforme sono stretti. Perciò bisogna mettere mano alla Costituzione, introducendo il referendum confermativo e l'iniziativa popolare e abolendo il quorum, dando ai cittadini il diritto alla revoca e alla determinazione della remunerazione dei parlamentari. Oggi il referendum non può più limitarsi ad essere uno strumento di difesa in casi estremi, ma servono come funzione di controllo e di stimolo nei confronti dei rappresentanti politici.

In un momento storico molto delicato sia dal punto di vista economico (a causa della crisi che affligge tutta l'Europa) sia dal punto di vista socio-culturale (per le forti spinte dal basso che richiedono una maggiore partecipazione da parte della cittadinanza), con questa proposta di legge di iniziativa popolare si propone di eliminare un monopolio: quello del potere legislativo detenuto da una ristretta cerchia di persone organizzate in un gruppo ancora più ristretto di gruppi di potere. Tale monopolio non è previsto dalla Costituzione. Al contrario, essa prevede la possibilità che siano anche i cittadini a proporre leggi, quelle dette "di iniziativa popolare". Questa possibilità è però vanificata dai regolamenti di Camera e Senato.

Per fare assurgere l'attuale democrazia italiana a un nuovo status, qualitativamente migliore, e più completo, e per attuare finalmente appieno lo spirito della Costituzione, bisogna mettere mano alla Costituzione stessa, adeguare i diritti di partecipazione dei cittadini alle esigenze del paese e dell'attuale periodo storico. La Costituzione ha alcune lacune che hanno finito per permettere a banali regolamenti parlamentari di intaccare il suo chiaro spirito democratico e di frustrare il desiderio e la necessità di coinvolgimento dei cittadini nella *res publica*. Essa, inoltre, contiene anche qualche contraddizione dato che da una parte invita gli enti pubblici a promuovere l'autonoma iniziativa dei cittadini all'impegno per il bene comune (art. 118) e dall'altra, attraverso il quorum di partecipazione (art.75), istituzionalizza le campagne di boicottaggio di un diritto fondamentale. Oltre

¹³⁵ Questo disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare è stato proposto, a norma dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione e degli articoli 48 e 49 della legge 25 Maggio 1970, n. 352, con il titolo "**Modifiche alla Costituzione Parte I Titolo IV sulla petizione, Parte II Titolo I sugli strumenti di democrazia diretta, Parte II Titolo V sugli strumenti di democrazia diretta negli enti locali, Parte II Titolo VI, strumenti di democrazia diretta per la revisione della Costituzione**" nell'agosto del 2012. Il testo completo di questo disegno di legge viene riportato all'appendice 5. Vedi www.quorumzeropiudemocrazia.it

all'abolizione di questo ostacolo e all'introduzione degli strumenti referendari e di iniziativa più importanti, al Parlamento spetterà il compito di ridisegnare le regole di applicazione in chiave democratica, sostituendo l'attuale legge n. 352 del 1970.

Quali sono le ragioni principali di questa proposta d'iniziativa popolare, che nella primavera del 2011 ha raccolto 52.000 firme per la sua proposta? Rafforzando i diritti di iniziativa e referendari, le norme proposte avranno l'effetto di realizzare un effettivo controllo democratico da parte dei cittadini sulla politica rappresentativa, attribuendo loro un nuovo e più attivo ruolo e instaurando un rapporto più corretto fra partiti, istituzioni e cittadini.

Di quali diritti si tratta?

- dell'iniziativa popolare non più solo a voto parlamentare ma anche a voto popolare e del referendum propositivo;
- del referendum confermativo (che oggi esiste solo per le modifiche costituzionali in determinate condizioni);
- del diritto di revoca;
- del referendum obbligatorio, che impone la ratifica popolare di decisioni nelle quali i rappresentanti sarebbero chiamati a legiferare su loro stessi e sulle loro prerogative (es. leggi elettorali, relazioni tra parlamentari e magistratura).

Per quanto riguarda le regole di applicazione si evidenzia la necessità di togliere il quorum di partecipazione. Questa norma va sostituita dal principio: 'Chi si reca alle urne decide; chi sta a casa, delega coscientemente la decisione ai suoi concittadini' (per cui in una votazione popolare deve decidere chi vota, e non chi si astiene o non si interessa al quesito posto). È questa una delle regole di fondo che fanno funzionare bene la democrazia diretta nei paesi con lunga esperienza positiva con questi meccanismi. Togliendo il quorum si abolirebbe il meccanismo che non solo ha fatto naufragare dozzine di referendum nazionali fra il 1997 ed il 2009, ma ha anche svilito agli occhi della popolazione questo importante strumento di partecipazione.

Si constata che la presenza del quorum distorce il sistema democratico. Un efficace sistema di informazione, libera ed imparziale, sui contenuti referendari o delle iniziative permette ai cittadini di esprimersi in modo cosciente e competente ed indipendentemente dalla pressione dei media.

Sono raccomandate forme più moderne e agili di raccolta delle firme, in linea con quanto dovrà essere ratificato anche dall'Italia per l'Iniziativa dei Cittadini Europei. Occorre consentire la firma sia cartacea che elettronica. Ci vorranno, inoltre, dei regolamenti più chiari e impegnativi per lo Stato sul diritto all'informazione del cittadino durante la campagna referendaria.

Per quanto riguarda gli strumenti di iniziativa e referendari, nel futuro sistema integrato di democrazia rappresentativa e diretta, quelli preferiti saranno l'iniziativa popolare e il referendum confermativo.

Nella proposta di legge "Quorumzero" non è stato abolito il referendum abrogativo, perché fa parte della memoria storica degli italiani degli ultimi 37 anni, perché è una pratica entrata nelle abitudini politiche e forse anche perché l'Italia ha un sacco di leggi che aspettano solo di essere abrogate.

I SINGOLI ARTICOLI DI "QUORUM ZERO"

Art. 50 – Petizione

L'articolo 50 della Costituzione Italiana prevede attualmente che i cittadini possano chiedere alle Camere provvedimenti legislativi, o portare all'attenzione delle autorità una necessità di ordine generale, per ottenere una risposta dalle Camere stesse.

È una delle forme costituzionali previste per l'espressione della volontà dei cittadini non eletti. Benché sia un diritto/strumento di Democrazia Diretta dei cittadini sovrani, dopo 63 anni dalla nascita della Costituzione Italiana, l'articolo 50 non è ancora stato regolamentato con relativa legge attuativa. Dunque, l'esercizio di tale diritto costituzionale, non prevedendo un tempo di risposta, è di fatto privo di valore, reso inefficace o addirittura negato.

Si è pensato così di definire il tempo, 3 mesi dalla data di presentazione entro il quale il ricevente debba fornire risposta, ed estendere la partecipazione ai cittadini con età maggiore di 16 anni.

Art. 67 – Mandato e Revoca

L'articolo 67 della Costituzione - attualmente in vigore - si occupa del mandato dei membri del parlamento. Si propone di aggiungere l'introduzione dello strumento della revoca. La revoca ("recall" nei paesi di lingua inglese) è lo strumento democratico che permette agli elettori di allontanare e sostituire un amministratore eletto. Essa è presente negli USA a livello locale e statale, in Venezuela a tutti i livelli, in Bolivia a tutti i livelli, in Canada - nella provincia del British Columbia, in Svizzera - a livello cantonale dove è prevista solo la revoca collettiva dell'intero parlamento o governo cantonale, in Argentina a livello provinciale. La maggioranza degli stati USA - almeno 36 - permettono la revoca a livello locale, 18 su 50 la permettono a livello statale.

Fino al 1989 si sono tenute negli USA dalle 4000 alle 5000 votazioni di revoca. Studiando queste votazioni si è visto che circa il 50% riescono ad ottenere la rimozione di almeno qualcuno degli eletti e circa 1/3 delle campagne di revoca sono contro più di una persona. Inoltre si è visto che la revoca non è lo strumento di una parte politica: viene utilizzata con la stessa frequenza contro eletti di tutti gli schieramenti. Tra le cause più ricorrenti ci sono: corruzione, comportamenti stravaganti, mancanza di ascolto delle istanze dei cittadini. A Los Angeles, dove si sono tenute più di 45 votazioni di questo tipo, si è visto che i cittadini tendono a rifiutare un uso politico dello strumento da parte di candidati sconfitti o per ambizioni personali. Invece danno il loro appoggio alle revoche per motivi di corruzione

o cattiva amministrazione. La revoca richiede una petizione, ossia una domanda fatta per iscritto accompagnata da una raccolta di un definito numero di firme. Questo numero è generalmente più elevato di quello necessario per far partire una iniziativa o un referendum.

Cosa ha spinto i promotori a introdurre la revoca nel progetto di legge d'iniziativa popolare?

- permette una continua verifica degli eletti e quindi gli elettori non devono aspettare fino all'elezione successiva per sbarazzarsi di amministratori incompetenti, disonesti o irresponsabili. La revoca aiuta l'amministratore a conservare una mentalità da candidato. Con la spada di Damocle di una revoca potenziale sulla sua testa, gli eletti rimangono attenti, meno inclini a fare scorrettezze e pronti a rispondere alle esigenze dei cittadini. È un modo per ricordare agli eletti che sono dei dipendenti, degli agenti dei cittadini, non i loro superiori;
- riduce il potere di chi finanzia i candidati;
- fornisce al cittadino una ragione per rimanere aggiornato sulla condotta dell'eletto e su come vengano affrontati i problemi. Spinge i cittadini verso l'impegno anziché verso la frustrazione, la demoralizzazione e l'apatia;
- offre una valvola di sfogo per sentimenti molto intensi. Anche se nell'immediato la revoca crea divisione e polarizzazione, in realtà permette ai conflitti di essere affrontati in tempi rapidi e risolti prima che degenerino;
- è una alternativa molto efficace all'*impeachment*, strumento in mano al legislatore e per questo molto più lento e a volte estremamente difficile da attivare, specie a livello locale;
- l'alto numero di firme necessarie e il tempo necessario per iniziare la procedura, sono una barriera efficace perché questo strumento sia usato in maniera ponderata e con l'appoggio di una buona parte degli elettori.

A causa della complessità con cui vengono scelti i membri del Parlamento italiano e il cambiamento frequente delle leggi elettorali, si è pensato di permettere l'inizio dell'azione di revoca con due metodi:

1. mediante la raccolta del 12% delle firme degli aventi diritto al voto del collegio elettorale di pertinenza (ma non tutti i membri del parlamento provengono da un collegio elettorale. Qualcuno entra con il calcolo dei resti, qualcuno viene nominato dal Presidente della Repubblica, e qualcuno è l'ex-Presidente della Repubblica). Questa percentuale è quella prevista attualmente ad esempio in California;
2. mediante la raccolta dell'1% delle firme dell'intero corpo elettorale nazionale. Questa cifra - oggi circa 500.000 firme - è un numero enorme per un singolo membro del Parlamento e serve nei casi di estrema indignazione e mobilitazione nazionale e nei casi in cui non si possa applicare il primo metodo.

Come per tutti gli strumenti da noi proposti, non è previsto alcun quorum. Chi va a votare decide e la scelta più votata vince. La revoca ha azione immediata e è lasciata al Parlamento

facoltà di regolamentare come dovrà essere ricoperta la posizione vacante. Nell'articolo 118 di questa stessa proposta di legge si chiede che questo strumento sia introdotto anche a livello locale. Si considera anche l'opportunità di introdurre la Revoca collettiva su esempio dei Cantoni Svizzeri, ma ha prevalso l'opinione che la Revoca individuale su esempio nord e sud americano fosse sufficiente in questa prima fase. In futuro, con gli strumenti previsti in questo progetto di legge i cittadini italiani potranno, se lo desidereranno, introdurre anche la Revoca collettiva dell'intero Parlamento e Governo come nell'esempio Svizzero.

Art. 69 – Indennità dei membri del Parlamento

L'attuale articolo 69 della Costituzione Italiana, stabilisce che l'indennità dei parlamentari sia stabilita per legge. Inoltre non viene menzionato l'importo degli eventuali trattamenti economici. L'articolo 69 proposto, prevede che siano gli elettori, in fase di consultazione, ad indicare quanto percepiranno i parlamentari che li rappresenteranno, agganciando l'indennità ricevuta al reddito medio della popolazione italiana ed escludendo qualsiasi altra forma di retribuzione. In pratica, il calcolo verrà eseguito con questa modalità:

- viene determinato il reddito annuo medio pro capite dei cittadini italiani da un ente certificatore riconosciuto, che potrebbe essere l'Istat; ad esempio nel 2011 è stato di 22.000€ al 03/09/2011¹³⁶
- al momento del voto, l'elettore avrà la possibilità di scegliere il moltiplicatore che, a suo giudizio, dovrà essere applicato al reddito pro capite;
- al termine dello spoglio verrà eseguita una media di tutti i moltiplicatori indicati dagli elettori arrotondato al primo decimale; supponiamo si ottenga il valore di 3,456; il moltiplicatore calcolato sarà 3,5;
- l'indennità percepita da ogni singolo parlamentare sarà così calcolata nel nostro esempio: 22.000€ x 3,5 = **77.000 €**

Rappresentare gli elettori torna ad essere un servizio alla collettività e non l'acquisizione di privilegi.

Art. 70 - Funzione Legislativa

Art. 71 – Iniziativa delle Leggi

È evidente che l'intero impianto della proposta vuole dare un senso compiuto all'accezione del termine "Partecipazione dei Cittadini". Le modifiche degli articoli 70 "Funzione legislativa" e 71 "Iniziativa delle leggi" vogliono offrire l'opportunità al popolo di legiferare.

In particolare l'emendamento dell'articolo 70 prevede per l'appunto l'inserimento delle parole "popolo sovrano". Volutamente si aggiunge l'aggettivo a sottolineare la priorità dell'intera comunità anche sugli eletti che comunque rimangono singoli cittadini.

Nuovamente l'articolo 71 mette i cittadini elettori alla pari con le diverse Organizzazioni

¹³⁶ Vedi Il Sole 24 Ore – <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-etributi/2011-09-03/acli-inflazione-mangia-redditi-110431.shtml?uuiid=AasCDD1D>

previste dalla Costituzione circa l'iniziativa delle leggi. Si vuole dare valore anche allo "sprovveduto" che con la sua fantasia può avere un'idea che incontrerà i favori della collettività.

Art. 73 – Iniziativa di legge popolare a voto parlamentare

Art. 73 bis – Iniziativa di legge popolare a voto popolare

Le leggi di iniziativa popolare esistono già nell'ordinamento costituzionale e legislativo italiano. I costituenti hanno giudicato negativamente il fatto di limitare ai soli rappresentanti l'iniziativa legislativa. Pur nelle differenze culturali, regionali e di opinione i rappresentanti eletti sono infatti tutti appartenenti ad una unica e medesima categoria di persone. Si tratta di quella categoria definita dal sociologo Max Weber dei «politici di professione», definizione largamente accettata nella sociologia politica contemporanea.

Per questo i costituenti hanno ritenuto opportuno non limitare il diritto di iniziativa popolare ad una sola categoria di persone ma lo hanno allargato a tutti gli elettori. Il medesimo strumento è stato introdotto, più di recente, anche nell'ordinamento comunitario europeo (Iniziativa dei Cittadini Europei, ICE).

Se le leggi di iniziativa popolare non esistessero, esisterebbe una sorta di monopolio del potere legislativo nelle mani di un gruppo di persone limitato e sostanzialmente omogeneo. Sino ad oggi lo strumento democratico delle leggi di iniziativa popolare, è vanificato da un banale regolamento parlamentare che si frappone alla applicazione di un dettato costituzionale. Il regolamento in questione in pratica attribuisce alle leggi di iniziativa parlamentare la precedenza sulle leggi di iniziativa popolare. Queste seconde raramente hanno avuto la possibilità di essere calendarizzate per il dibattito parlamentare.

Con la proposta Quorumzero" il diritto dei cittadini a esercitare il potere legislativo viene di fatto garantito. È opportuno notare che nonostante questo inconveniente di cui i cittadini sono perfettamente coscienti, lo strumento delle leggi di iniziativa popolare a voto parlamentare non è affatto in disuso. Al contrario, gruppi di cittadini si attivano e continuano sempre più ad attivarsi: raccolgono firme e depositano leggi di iniziativa popolare.

Il nuovo testo dell'articolo 73 renderebbe finalmente applicabile lo spirito e l'intenzione del dettato costituzionale. Non sarebbe più possibile vanificare le leggi di iniziativa popolare a voto parlamentare, in quanto se esse non dovessero essere prese in considerazione, dopo un certo tempo passerebbero al voto popolare.

L'articolo 73 bis è il logico complemento ed estensione di questo principio, perfettamente in sintonia con il dettato costituzionale. I cittadini, detentori della sovranità, hanno il diritto anche al voto delle leggi di loro iniziativa. In questo caso il parlamento, se lo ritiene opportuno, può redigere una controproposta. Entrambe, proposta e controproposta, vengono sottoposte al voto popolare. Va sottolineato che questo strumento, già esistente in diversi paesi democratici del mondo non è affatto in contrapposizione con il sistema di democrazia rappresentativa, ma ne rappresenta un importante complemento.

Art. 74 - Referendum confermativo e obbligatorio

Con l'articolo 74 si chiede che venga introdotto anche in Italia il referendum confermativo, sull'esempio del referendum opzionale che esiste in Svizzera dal 1874. Ossia si chiede che ogni legge elaborata dal parlamento, se i cittadini lo desiderano (con regole precise e adeguato numero di firme), possa essere posta a votazione di tutta la cittadinanza. Solo se i cittadini confermano con il loro voto allora la legge entra in vigore. Il referendum confermativo dal punto di vista delle autorità è uno strumento particolarmente insidioso. Come esempio alcuni dati. Dalla sua introduzione a livello federale in Svizzera nel 1874 a fine 2004, si sono tenuti 151 referendum opzionali. In 78 occasioni i cittadini hanno bocciato la proposta del parlamento, il 51,65%. I temi trattati sono stati i più vari: dagli accordi con la UE, all'impiego dei soldati svizzeri in missioni all'estero, dalla riforma dell'esercito alla privatizzazione del mercato dell'energia. Ma ciò non significa che l'attività del parlamento sia stata bloccata. Dal 1874 al 2004 il parlamento ha approvato 2200 leggi. Di queste solo il 3,5% sono state poste a referendum. Ciò vuol dire che il 96,5% delle volte i cittadini hanno giudicato le leggi delle autorità sufficientemente buone da non essere poste a referendum opzionale.

Nella proposta Quorumzero si indica che per permettere l'utilizzo di questo strumento, è necessario che entro 10 giorni dall'approvazione della legge da parte del Parlamento si formi un comitato di 11 cittadini, che raccolga 10.000 firme. Questo sospende la promulgazione della legge e permette al comitato di ottenere 3 mesi di tempo per raccogliere almeno l'1% - oggi circa 500.000 - delle firme dell'elettorato.

Se questo traguardo viene raggiunto allora la legge va posta a referendum e tutto l'elettorato ha la facoltà di esprimersi al riguardo con un voto a favore o contro. Senza quorum di partecipazione, chi va a votare sceglie e l'opzione più votata decide.

Inoltre sempre su esempio Svizzero, i promotori di Quorumzero hanno deciso che alcune fondamentali decisioni per il paese e per il suo funzionamento democratico, vengano obbligatoriamente poste a referendum, senza necessità che i cittadini si attivino con la raccolta firme. Esse sono:

1. qualsiasi modifica alla Costituzione.
2. ogni trattato internazionale che trasferisce diritti di sovranità ad altre organizzazioni;
3. le leggi elettorali;
4. le leggi sul finanziamento dei partiti e della attività politica;
5. i decreti legge entro un anno dalla loro approvazione.

Il primo punto differisce dalla situazione attuale perché oggi maggioranze dei 2/3 del parlamento impediscono ai cittadini di esprimersi. Noi chiediamo invece che qualsiasi cambiamento alla Costituzione debba essere approvata dai cittadini. Perché la Costituzione

è la legge fondamentale che deve assolutamente rispecchiare la volontà dei cittadini, che può essere ben diversa da quella dei loro rappresentanti.

Il secondo punto è fondamentale per permettere ai cittadini di essere i veri titolari del potere democratico e non lasciare che organismi sovranazionali, spesso non eletti e non democratici possano imporre decisioni.

Il terzo punto riguarda le leggi elettorali. Esse possono differire enormemente e a seconda di come sono costruite favorire la democrazia o soffocarla. Per questo è necessario che siano condivise dalla maggioranza dei cittadini.

Il quarto punto riguarda il finanziamento dei partiti. Quando i parlamentari esprimono il loro voto sul finanziamento dei partiti, da cui essi sono scelti e nominati, sono in clamoroso conflitto d'interessi e favoriscono l'interesse dei partiti anche quando va a discapito del bene comune. Per questo ogni decisione su questo argomento deve essere approvata dai cittadini tramite referendum.

Il quinto punto riguarda i decreti legge. Per il loro carattere d'urgenza essi devono entrare in vigore subito. Ma bisogna evitare abusi, come accaduto in Svizzera nei primi decenni dopo il secondo conflitto mondiale dove il Parlamento legiferava quasi sempre con leggi a carattere d'urgenza per evitare il referendum opzionale. Poi negli anni '50 con una iniziativa popolare i cittadini svizzeri hanno posto fine a questo abuso, votando una proposta che permetteva alla legge urgente di entrare subito in vigore, ma rendendo obbligatoria la votazione popolare su ogni legge urgente entro un anno dalla sua introduzione. E questa modifica ha fatto scendere bruscamente le leggi a carattere d'urgenza quasi a livello zero, a dimostrazione che esse erano etichettate urgenti anche quando non lo erano per fargli evitare il pericolo dei referendum opzionali. Grazie a questo esempio si è ritenuto necessario introdurre in questa proposta il concetto che ogni decreto legge entra subito in vigore, ma entro un anno deve essere obbligatoriamente approvato con referendum.

Art. 74 bis – Referendum Propositivo

Con l'articolo 74 bis introduciamo a livello nazionale il referendum propositivo. Esso è già presente nello Statuto di alcuni enti locali (Comuni, Province e Regioni). Questo strumento permette ai cittadini, previa raccolta di circa 1 milione di firme (il 2% dell'elettorato) di mettere al voto popolare una proposta elaborata dal comitato promotore. È uno strumento esistente in decine di stati degli USA, tra cui la California e l'Oregon, e lì chiamato Iniziativa. Il referendum propositivo ha importanti differenze con l'iniziativa popolare a voto popolare che abbiamo introdotto nell'art. 73 bis:

- richiede il doppio delle firme per la sua attivazione, il 2% contro l'1% della iniziativa popolare a voto popolare (il referendum propositivo è quindi molto più difficoltoso e richiede una mobilitazione di energie molto maggiore della iniziativa popolare a voto popolare);
- il quesito non viene discusso in parlamento, ma va direttamente al voto popolare;

- il tempo per raggiungere l'esito finale è molto più breve (mesi invece di anni);
- non è prevista la possibilità di una controproposta parlamentare;
- anche questo referendum come tutti gli altri di cui chiediamo l'introduzione non prevede quorum per la sua validità. Chi si reca a votare decide.

Dopo il voto, in caso di esito positivo della votazione, al legislatore è lasciato un tempo di 90 giorni per dare attuazione al risultato del referendum. Non si poteva pretendere l'immediata attuazione, perché il referendum propositivo può deliberare in parte o completamente una nuova legge. Quindi può essere necessario uno stretto tempo tecnico per trasformare la volontà dei cittadini in legge, e armonizzare tutte quelle correlate. Si indica che per 10 anni il legislatore non possa cambiare la norma, mentre un referendum a votazione popolare (ossia i cittadini) può cambiarla in qualsiasi momento.

Art. 75 - Referendum abrogativo

L'articolo 75 della Costituzione Italiana prevede:

- al comma 1 che 500.000 elettori possano richiedere l'indizione di un referendum;
- al comma 2 che alcune materie non siano soggette a referendum;
- al comma 4 che la proposta soggetta a referendum sia valida solo se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto;
- al comma 5 si evince che il legislatore doveva poi stabilire per legge le modalità del referendum, avvenute con legge 352 del 1970 che ha limitato il diritto/potere dei cittadini imponendo l'autentica delle firme richieste per indire referendum da consegnarsi in soli 3 mesi.

Dal 1995 gli ultimi 24 referendum, precedenti all'ultimo referendum del giugno 2011, sono stati tutti invalidati per il mancato raggiungimento del quorum, 50%+1 degli aventi diritto, con conseguente spreco di denaro pubblico. Ecco allora che la nostra proposta prevede nell'art. 75 l'azzeramento del quorum, sul principio che conta solo chi vota, e che tutte le materie siano referendabili, come accade oggi in Svizzera, Baviera, California.

Art. 75 bis - Promulgazione leggi e risultati referendum

Un particolare riguardo si è dedicato all'art. 75 bis, promulgazioni leggi e risultato del referendum confermativo, dove si propone di impedire che una legge abrogata con referendum confermativo possa essere ripresentata prima di 5 anni.

Art. 75 ter - Firme elettroniche e cittadini autenticatori

Nell'art.75 ter proponiamo che le firme possano essere raccolte su supporto cartaceo e/o elettronico, come sarà a partire dal 2012 per l'Iniziativa dei Cittadini Europei, che dovrà essere recepita e regolamentata da tutti gli stati UE e che prevede appunto anche la raccolta

di firme tramite modalità informatiche certificate. Nell'art. 75 ter inoltre è stato introdotto il principio secondo il quale anche i cittadini che lo desiderano possono raccogliere le firme, autenticandole. Essi diventano, alla stregua degli attuali autenticatori, soggetti a doveri e responsabilità anche penali. In tal modo anche l'Italia si avvicinerrebbe a una situazione già presente in altri paesi come la Svizzera e la California, dove il sistema è ancora più agevole; infatti, in questi paesi la raccolta firme avviene senza autenticatori. Le firme sono raccolte su moduli stampati in proprio, fatti girare in internet oppure pubblicati con inserzioni a pagamento nei giornali cartacei e ritagliati. Sono solo gli uffici elettorali che effettuano il controllo sulle firme, indicando se una firma è valida oppure no, confrontando quelle raccolte con firme-modello depositate dai cittadini e conservate in appositi registri;

Art. 75 quater - Materie di competenza

Ai cittadini viene data la competenza su tutte le materie sulle quali sono competenti anche i loro rappresentanti, come avviene in Svizzera, California, Baviera, ma vengono esclusi tutti gli argomenti che ledono i diritti umani.

Art. 75 quinquies - Libretto informativo

Al fine di favorire la più ampia e consapevole partecipazione dei cittadini alle votazioni, sia del referendum che dell'iniziativa popolare, si è proposto di far pubblicare e inviare ad ogni elettore un opportuno libretto informativo, per assicurare così la corretta informazione sull'oggetto della votazione e facilitare la diffusione per mezzo dei media del suddetto libretto informativo, come già avviene regolarmente in Svizzera da qualche decennio.

Art. 75 sexies – I cittadini possono modificare lo strumento di democrazia diretta da utilizzare anche dopo il deposito delle firme

In questo articolo si è voluto evitare di vanificare lo sforzo dei cittadini. Il comitato promotore può porsi l'obiettivo di raccogliere le firme necessarie per attivare uno specifico strumento di democrazia diretta e non riuscire a raggiungerlo. Se questo accade, invece di annullare per intero lo sforzo sostenuto, il comitato promotore può optare per l'utilizzo di un altro strumento di democrazia diretta che preveda un numero inferiore e sufficiente di firme. Per poter adottare tale scelta il Comitato Promotore deve indicare - già all'atto delle sottoscrizioni - l'uso che farà delle firme raccolte.

Art. 75 septies – Spazi pubblici gratuiti per la discussione delle iniziative e referendum

La democrazia diretta funziona bene se i suoi meccanismi sono resi agevoli. Questo articolo prevede che, come per i partiti prima delle elezioni, anche il comitato promotore abbia a disposizione spazi e strutture pubbliche.

Art. 118 - Enti Locali e Democrazia Diretta

È stato conservato immutato l'attuale art. 118 in vigore, ma è stato aggiunto un obbligo, quello che negli statuti di tutti gli enti locali, ci siano i referendum confermativi, abrogativi, propositivi senza quorum di partecipazione, su tutti i temi di competenza degli amministratori ed inoltre che sia introdotta la revoca anche a livello locale. Oggi questo obbligo non esiste e pochi Enti Locali hanno questi strumenti e pochissimi hanno tolto il quorum di partecipazione, mentre tutti hanno introdotto fondamentali limitazioni sui temi referendabili. Questo significa che la democrazia non è uguale per tutti i cittadini italiani. E anche dove ci sono questi strumenti, grazie al quorum o alla limitazione dei temi referendabili, essi non sono in realtà quasi mai usufruibili dai cittadini.

I vantaggi della democrazia diretta sono notevoli a livello nazionale e locale. Come esempio si può citare la Svizzera dove questi strumenti sono presenti da ormai un secolo e mezzo. Si è visto che la democrazia diretta:

- implica una più equa distribuzione del potere politico. Avvicina i politici ai cittadini e promuove il ruolo del cittadino a quello di "politico occasionale";
- dà alle minoranze la possibilità di farsi sentire, agisce da valvola di sfogo e riduce il ricorso alle violenze e all'estremismo. Incrementa la legittimità delle decisioni prese;
- aumenta l'attitudine dei cittadini al rispetto reciproco e quindi al rispetto dei diritti umani;
- dà un controllo effettivo ai cittadini sul parlamento e sul governo. Agisce contro il formarsi dell'oligarchia o casta politica e non permette ai politici di isolarsi dal paese;
- costringe i politici ad essere più comunicativi e a prendere decisioni in maniera trasparente;
- ben sviluppata, pone le procedure nelle mani dei cittadini stessi, i quali possono innovare o restringere gli strumenti a piacimento.

Art. 138 - Revisione Costituzione

La proposta di modifica dell'Art. 138 della Costituzione trae origine dalla volontà di introdurre i principi della Democrazia Diretta anche al livello della legislazione di rango costituzionale. Contrariamente al passato, che ha visto i popoli svolgere un ruolo spesso marginale nei grandi rivolgimenti sociali e politici a matrice democratica che, per lo più guidati da gruppi politici elitari, si sono succeduti a partire dalla fine del '700 fino ai tempi recenti, oggi l'estensione dei principi di cittadinanza e di autogoverno, il rafforzamento della coscienza di appartenenza alla comunità locale e dell'impegno civile per i diritti umani a livello internazionale, hanno di molto elevato le aspettative di partecipazione dei cittadini alla decisione politica, a tutti i livelli, ivi compresa la decisione sulla modifica del quadro di norme condivise che sono poste a fondamento della forma repubblicana dello Stato.

L'attuale formulazione costituzionale attribuisce ai cittadini la sola facoltà di ratifica di un quadro di norme costituzionali proposte, redatte e promulgate esclusivamente da esperti costituzionalisti, e l'unica possibilità di rigetto passa attraverso l'istituto del referendum confermativo, peraltro attivabile solo nel caso in cui le suddette leggi di rango costituzionale siano approvate dal parlamento con una maggioranza non qualificata di 2/3 dell'assemblea. Per essere più precisi: nessuna facoltà di propositiva è ammessa.

Ecco allora che la modifica dell'articolo 138 va nella direzione di attribuire al popolo sovrano responsabilità diretta nella promulgazione di tutte le leggi di revisione della Costituzione, rendendone obbligatoria l'approvazione attraverso il voto popolare espresso con referendum confermativo. Inoltre, al terzo comma, viene introdotta la nuova facoltà, mai ammessa in precedenza, che la legge costituzionale sia emendabile attraverso l'Istituto della proposta di legge popolare a voto popolare. Tale istituto, già introdotto in tutte le sua funzionalità con le modifiche all'art. 73 bis, alle quali si rimanda per approfondimenti, prevede che il Parlamento mantenga la facoltà di opporsi alla proposta popolare di revisione della costituzione, elaborando una sua controproposta, che dovrà, come è ovvio, essere preventivamente approvata da entrambe le camere con maggioranza semplice e poi presentata al comitato promotore della legge di iniziativa popolare. Il comitato può accettare la controproposta parlamentare e quindi non si procede con il voto popolare. Nel caso invece il comitato non accetti la controproposta, ambedue saranno sottoposte al voto popolare. L'elettore potrà decidere di sostenere l'una o l'altra (votando un solo SI) o nessuna delle due (votando un NO), in quest'ultimo caso optando per lo "status quo", cioè la Costituzione invariata.

Molto particolare il sistema di voto scelto, perché prevede che prevalga il SI maggioritario ad una delle due proposte (supponiamo un 30%) anche se soccombente nei confronti del NO (supponiamo un 40%), nel caso in cui la percentuale complessiva dei SI ottenga la maggioranza dei voti validi (50%+1). Il fatto di sommare i voti dei SI alle due proposte, in opposizione ai NO ad entrambe, ha un alto valore di innovazione democratica.

Le ragioni son presto dette e ne elenchiamo alcune.

1. La competizione referendaria deve correttamente svolgersi tra due opposti schieramenti, quello dei SI alla modifica della legge costituzionale e quello dei NO alla modifica.
2. Anche il fronte dei NO è, virtualmente, variegato, e vota NO per una serie di motivazioni diversificate, da qui discende la correttezza democratica di opporre decisamente un SI ad un NO.
3. Chi vota SI è consapevole che vota per una modifica dello "status quo" e certamente non desidera che questa scelta sia vanificata dal fatto che il fronte dei SI sia diviso tra due proposte anche in parte antitetiche, oltretutto a causa della resistenza ad oltranza di una minoranza, ancorché assai rappresentativa, della Repubblica, che è il Parlamento;

deve, in altre parole, prima di tutto essere rispettata la volontà di cambiamento dei SI.

4. Nonostante le due proposte, popolare e parlamentare, possano apparire distinte ed ipoteticamente confliggenti, il fatto di accomunare i voti dei SI alle due proposte mantiene il forte significato di "unità nella diversità", ed interpella le due parti proponenti le modifiche a cercare con tutte le loro forze la via dell'unificazione delle proposte, piuttosto che quella della resistenza ad oltranza sulle proprie posizioni.
5. Al contrario, il mettere alla pari le tre proposte SI popolare, SI parlamentare, NO ad entrambe, indurrebbe i sostenitori della proposta parlamentare ad una più o meno palese alleanza con il fronte dei NO, in favore della conservazione dello "status quo" e a tutto detrimento della volontà di cambiamento, chiaramente manifestata dal popolo con la proposta di revisione della Costituzione. In altre parole, un tipo di ordinamento referendario con tre possibili maggioranze aprirebbe al Parlamento (e alle forze conservatrici che, spesso, rappresenta) una via diretta per intervenire sempre con una controproposta di rottura del fronte del cambiamento e di implicita alleanza col fronte della conservazione.

Per tutta questa serie di motivi, ed anche in considerazione della grande solidità dell'impianto costituzionale italiano, congegnato in modo da essere difficilmente emendabile se non con leggi di revisione di alto profilo democratico, si è deciso di introdurre questo particolare tipo di deliberazione a tre opzioni, SI alla proposta, SI alla controproposta, NO al cambiamento e due sole quote di maggioranza, i SI al cambiamento o i NO al cambiamento.

UNA SFIDA PER RILANCIARE LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

Riassumendo, quali sono le proposte centrali per riformare la democrazia diretta in Italia? Inanzitutto va rivalutata sia la funzione di freno sia quella di acceleratore della democrazia diretta. Quindi in primo luogo va adottata a livello nazionale e regionale l'iniziativa legislativa popolare come fondamentale strumento di democrazia partecipativa e diritto di stimolo dei cittadini verso i loro rappresentanti. Senza la possibilità di giungere al voto referendario tale strumento risulta molto limitato nella sua efficacia.

L'iniziativa legislativa popolare ha rivestito una scarsa importanza nella vita politica degli ultimi decenni di storia italiana, sia a livello nazionale sia a quello regionale, al punto che è persino difficile reperire dati precisi e aggiornati in materia. Al contrario lo svolgimento e il contesto politico in cui si sono svolti alcuni referendum abrogativi sono passati alla storia: saggi, raccolte di quotidiani e periodici e siti Internet offrono interpretazioni, commenti e dati in grande quantità, segno che l'incidenza del referendum abrogativo è stata ben differente rispetto l'iniziativa popolare. L'iniziativa popolare legislativa, sul modello di numerosi altri paesi, va estesa anche alle leggi di revisione della Costituzione, prevedendo un numero

maggiore di firme di cittadini rispetto il quorum di sottoscrittori necessario per l'iniziativa ordinaria.

In secondo luogo occorre estendere lo strumento del referendum confermativo facoltativo a tutte le leggi dello Stato mantenendo i limiti previsti dalla Costituzione secondo cui una norma approvata dai due terzi del Parlamento non può essere sottoposta a referendum confermativo. Sempre con legge costituzionale occorrerebbe modificare alcune regole fondamentali della democrazia, soprattutto i quorum previsti per la richiesta e per lo svolgimento delle votazioni referendarie. L'aumento del numero di sottoscrittori di un'iniziativa o di un referendum da 500mila a 800mila, che porterebbe la quota di firme a circa il 2% dell'elettorato italiano (percentuale simile ai quorum applicati in altri paesi), sembra accettabile se controbilanciata dalla rinuncia al quorum di partecipazione. Sembra ragionevole demandare la determinazione del numero minimo di cittadini necessario per la richiesta di referendum come anche per la presentazione di un'iniziativa alla legge ordinaria dello Stato¹³⁷.

Il terzo passaggio necessario per una riforma verso la democrazia diretta a livello nazionale è quello della sostituzione della legge di applicazione in vigore, la legge n. 352/1970. In presenza della disciplina restrittiva dei diritti referendari data da questa legge, ci si può stupire del fatto che non sia mai stata posta a referendum abrogativo, puntando, se non alla sua completa abrogazione, almeno a una sua modifica.

Nelle Regioni occorre innanzitutto completare gli strumenti della democrazia diretta con l'adozione della gamma completa dei diritti di iniziativa legislativa popolare (referendum propositivo, abrogativo, consultivo) e del referendum confermativo facoltativo. Per ora solo la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano si sono spinte oltre questo modello, adottando rispettivamente nel 2003 e nel 2005 l'iniziativa popolare vera e propria (il referendum propositivo) con la quale, in caso di mancato accoglimento del disegno di legge popolare da parte del Consiglio, questa proposta passa automaticamente al voto referendario. In Valle d'Aosta il 18 novembre 2007 si è svolto il primo referendum propositivo, promosso dai cittadini, nella storia della Repubblica italiana, nel 2012 il primo referendum di tale tipo che ha passato lo scoglio del quorum. In Sudtirolo nel 2009 si è tenuto la prima votazione referendaria su una proposta di legge di iniziativa popolare riguardante l'impianto complessivo degli strumenti referendari. Partendo da questi «progetti pilota» e accertata la piena conformità costituzionale di queste leggi avanzate di democrazia diretta, nulla vieterebbe di estendere questo modello alle altre Regioni a statuto speciale nonché alle Regioni ordinarie.

137 Una possibile formulazione della revisione della Costituzione per l'istituzione dell'iniziativa legislativa, del referendum confermativo e dell'iniziativa costituzionale è proposta nell'appendice 6: «Bozza di una proposta per la modifica degli artt. 70-75 e 138 della Costituzione».

Si può intuire che il livello regionale nei prossimi anni potrà servire come laboratorio di sperimentazione per una riforma del referendum a livello nazionale. In questo processo è di grande aiuto non solo l'art. 118, 4° comma, della Costituzione, ma anche l'art. 123, 1° comma, della stessa, in quanto stabilisce il diritto all'iniziativa popolare e al referendum facoltativo non solo su leggi regionali, ma anche su provvedimenti amministrativi delle Regioni: questo articolo attribuisce alla popolazione non solo la facoltà di indirizzare la legislazione, ma anche di controllare l'operato delle Giunte regionali (o provinciali) quando si presume che esse non agiscano con il consenso della maggioranza della popolazione.

L'estensione dei diritti referendari a livello nazionale e regionale dovrebbe inevitabilmente ripercuotersi su altri due livelli di governo, quello comunale e quello europeo. Primo, i Comuni sarebbero chiamati a migliorare le regole della partecipazione dei cittadini alla gestione del proprio territorio. Evidentemente in questo caso non conta tanto l'accesso dei cittadini all'attività legislativa, quanto le funzioni di controllo e di stimolo. Attraverso l'abolizione del quorum di partecipazione e un numero più equo di firme di sottoscrittori, possono essere migliorate le regole di applicazione dei diritti referendari comunali, ma vanno anche trovate nuove forme di partecipazione: il bilancio partecipativo è un esempio, ma si potrebbero istituzionalizzare anche gli spazi aperti di dialogo fra amministratori e cittadini e il «referendum finanziario» sul modello dell'analoga istituzione svizzera.

I diritti referendari non devono fermarsi davanti all'istituzione che in termini numerici oggi produce più atti normativi: l'Unione Europea. Tutti e tre gli strumenti referendari in questa sede proposti per l'Italia potrebbero trovare applicazione anche nell'ordinamento dell'UE. Con «l'iniziativa popolare europea» i cittadini della Comunità dovrebbero poter lanciare proposte di norme UE e modifiche del Trattato costituzionale. Inoltre un referendum confermativo facoltativo offrirebbe alla cittadinanza europea la possibilità di frenare o bloccare una norma voluta dalle istituzioni (Consiglio o Parlamento Europeo) con dubbio consenso popolare. E infine andrebbe introdotto il referendum confermativo europeo anche per i casi di modifiche del Trattato costituzionale, tipo di referendum in Italia già presente per le modifiche costituzionali. Dato che l'UE ha la «doppia» natura di superstato e di confederazione di stati sovrani, in ogni referendum, da tenersi contemporaneamente in tutti i paesi membri, va richiesta la doppia maggioranza: da una parte la maggioranza della popolazione con diritto al voto dell'intera UE, e dall'altra parte la maggioranza degli Stati membri. Di conseguenza tutta l'architettura comunitaria sarebbe maggiormente alla portata dei cittadini, i quali, grazie a nuove possibilità di partecipazione di stimolo e di controllo, potrebbero riavvicinarsi alle istituzioni europee e apprezzare meglio l'UE in quanto tale.

Riprendendo l'argomento iniziale - votare per decidere insieme - la risposta allo scollamento fra cittadini e politici non sta nell'antipolitica, nello smontaggio del sistema rappresentativo e nella delegittimazione dei partiti. La risposta sta in un deciso rafforzamento dei diritti

referendari, la «seconda gamba» di una democrazia liberale moderna e compiuta. Gli strumenti della democrazia diretta consentono ai cittadini di decidere in prima persona, ogni volta che essi lo ritengono urgente e necessario. Non si tratta di giochi meramente teorici o di astrazioni, ma di sistemi e diritti applicati positivamente e da lungo tempo in vari paesi, e che in altri si stanno istituzionalizzando ed espandendo. Una riforma degli istituti referendari in Italia può partire non solo dalle evidenti lacune e disfunzioni del sistema esistente, ma può ricorrere a esperienze decennali raccolte in realtà sociali e politiche europee e americane. È ora che il mondo politico italiano raccolga seriamente questa sfida.

PICCOLO GLOSSARIO DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

La democrazia diretta nei vari paesi europei è regolamentata in maniera diversa e spesso anche termini e definizioni differiscono creando confusione. Per questo motivo, organizzazioni e istituti scientifici, attivi in questo campo, sono impegnati a elaborare una terminologia univoca per meglio confrontare i vari strumenti giuridici a disposizione a livello internazionale. Organizzazioni civiche e Organizzazioni non governative (ONG) che operano per la promozione della democrazia diretta prendono spesso spunto dalla situazione giuridica e dalla terminologia della Svizzera, il paese con la più lunga tradizione in questo campo, nonché da quella in uso nei paesi anglosassoni.

Ma nel quadro giuridico italiano la terminologia diffusa in quei paesi non si è ancora affermata, per cui si crea la necessità di avere sempre presenti i termini specificamente italiani (ad esempio referendum abrogativo o propositivo). Questo breve elenco propone comunque di adattarsi man mano alla terminologia internazionale.

DEMOCRAZIA DIRETTA

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

INIZIATIVA POPOLARE (IN ITALIA: REFERENDUM PROPOSITIVO)

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

REFERENDUM CONFERMATIVO

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

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

Occorre inoltre distinguere tra il **referendum confermativo facoltativo** e il **referendum confermativo obbligatorio**. Il primo consente ai cittadini di richiedere una votazione referendaria su una legge prima che entri in vigore (in Italia, come abbiamo visto, questo tipo di referendum esiste solo per le modifiche costituzionali), mentre il secondo è un referendum già previsto direttamente da una legge in casi particolari. Ad esempio, in diversi paesi ogni modifica alla Costituzione deve necessariamente essere avallata da un referendum.

REFERENDUM ABROGATIVO

È il tipo di referendum più conosciuto e più utilizzato nella storia italiana del dopoguerra. È stato concepito come intervento eccezionale nei casi in cui le istituzioni dello Stato non risultassero in armonia con la maggioranza del paese su talune scelte. In realtà non si tratta di un «referendum confermativo» secondo la tipologia usata a livello internazionale, ma di un'iniziativa popolare tesa a modificare una determinata normativa, per cui da alcuni autori viene classificata come «iniziativa abrogativa».

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

Almeno 50 mila aventi diritto al voto possono sottoporre al voto del Parlamento un testo di legge redatto in articoli. Con questi atti l'iter della proposta è terminato e non è previsto il diritto di giungere a una votazione referendaria nel caso la proposta venga rigettata. Più del 90% delle proposte di legge di iniziativa popolare sottoposte al Parlamento fra il 1948 e il 2006 sono rimaste senza esito. Questa forma modesta di intervento legislativo della cittadinanza va tenuta ben distinta dall'«iniziativa popolare», che è una proposta di legge che include il diritto al referendum. In fondo, l'attuale proposta di legge di iniziativa popolare, nelle modalità con cui è prevista a livello nazionale e in molte Regioni, equivale ad una petizione di massa.

In Svizzera questo strumento non esiste, ma è sostituito dall'iniziativa popolare con la quale un numero minimo di cittadini impegna il Parlamento (nazionale o cantonale) a occuparsi,

entro un certo termine, di una loro proposta. Qualora la proposta fosse bocciata, per legge deve essere indetto un referendum nel quale saranno i cittadini a decidere definitivamente.

QUORUM

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

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

In Italia è generalmente previsto un quorum di partecipazione del 50% e quindi gli astenuti sono considerati alla stregua di voti contrari, una regola questa che invita a campagne di boicottaggio, come già avvenuto frequentemente. La Svizzera e gli USA non conoscono nessun quorum di partecipazione. Per le elezioni non è previsto un quorum di partecipazione. Il **quorum di assenso** prevede che una votazione referendaria sia valida solo quando una determinata percentuale di aventi diritto al voto abbia approvato il quesito del referendum (per esempio il 50% o talvolta perfino più del 50% degli aventi diritto al voto, non dei votanti, devono votare sí).

Il numero di firme richieste per poter presentare una domanda di referendum talvolta viene anche denominato **quorum di firme o di sottoscrizione**.

NUMERO DI FIRME RICHIESTE

Il numero minimo di firme (definito anche quorum di firme) indica quanti cittadini devono firmare la richiesta di un referendum - non importa di quale tipo - per far iniziare l'iter che porterà al voto. In Italia, ad esempio, per l'attuale referendum abrogativo sono richieste almeno 500mila firme; ne sono sufficienti invece 50 mila per sottoporre una proposta di legge di iniziativa popolare al Parlamento. In Svizzera il quorum di firme richieste per l'iniziativa popolare è fissato al 2% del numero totale degli elettori, che equivale attualmente a circa 100mila cittadini svizzeri. In altri paesi industrializzati il numero di firme si aggira di regola tra il 2 e il 3%.

PROPOSTA ALTERNATIVA O CONCORRENTE

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

IL PLEBISCITO

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

REFERENDUM COMUNALI

A livello comunale si organizzano referendum consultivi e referendum deliberativi. Questi referendum possono essere vincolanti o meno per l'amministrazione comunale. Data l'assenza di potere legislativo del Comune, una proposta di legge di iniziativa popolare a livello comunale non ha motivo, per cui i referendum sono tesi ad impegnare il Comune stesso su precisi atti amministrativi oppure ad impedire l'entrata in vigore di quelli non graditi dalla maggioranza dei cittadini.

ESCLUSIONE DI DETERMINATE MATERIE

Si tratta di una lista di materie giuridiche o politiche escluse da ogni tipo di referendum (solitamente i diritti fondamentali, quelli delle minoranze, la ratifica dei Trattati internazionali, le leggi tributarie e il bilancio dello Stato). Si escludono certe materie dai referendum perché si teme che la cittadinanza non se ne possa occupare in modo responsabile e consapevole.

APPENDICI**APPENDICE 1****Le consultazioni referendarie in Italia, 1974-2005**

I referendum abrogativi su scala nazionale in Italia sono stati in totale 59. A questi vanno aggiunti 4 referendum non abrogativi, elencati in fondo.

Anno	Referendum	Affluenza	Quorum	Sì	No	Risultato
12-5-1974	Divorzio	87,7%	Raggiunto	40,7%	59,3%	No
12-6-1978	Ordine pubblico	81,2%	Raggiunto	23,5%	76,5%	No
11-6-1978	Finanziamento partiti	81,2%	Raggiunto	43,6%	56,4%	No
17-5-1981	Ordine pubblico	79,4%	Raggiunto	14,9%	85,1%	No
17-5-1981	Ergastolo	79,4%	Raggiunto	22,6%	77,4%	No
17-5-1981	Porto d'armi	79,4%	Raggiunto	14,1%	85,9%	No
17-5-1981	Interruzione gravidanza 1	79,4%	Raggiunto	11,6%	88,4%	No
17-5-1981	Interruzione gravidanza 2	79,4%	Raggiunto	32,0%	68,0%	No
10-6-1985	Scala mobile	77,9%	Raggiunto	45,7%	54,3%	No
8-11-1987	Responsabilità giudici	65,1%	Raggiunto	80,2%	19,8%	Sì
8-11-1987	Commissione inquirente	65,1%	Raggiunto	85,0%	15,0%	Sì
8-11-1987	Nucleare 1	65,1%	Raggiunto	80,6%	19,4%	Sì
8-11-1987	Nucleare 2	65,1%	Raggiunto	79,7%	20,3%	Sì
8-11-1987	Nucleare 3	65,1%	Raggiunto	71,9%	28,1%	Sì
3-6-1990	Caccia 1	43,4%	Non raggiunto	92,2%	7,8%	Non valido
3-6-1990	Caccia 2	42,9%	Non raggiunto	92,3%	7,7%	Non valido
3-6-1990	Uso pesticidi	43,1%	Non raggiunto	93,5	6,5%	Non valido
10-6-1991	Preferenza unica	62,5%	Raggiunto	95,6%	4,4%	Sì
19-4-1993	Controlli ambientali	76,8%	Raggiunto	82,6%	17,4%	Sì
19-4-1993	Stupefacenti	77,0%	Raggiunto	55,4%	44,6%	Sì
19-4-1993	Finanziamento partiti	77,0%	Raggiunto	90,3%	9,7%	Sì

19-4-1993	Casse di Risparmio	76,9%	Raggiunto	89,8%	10,2%	Sì
19-4-1993	Partecipazioni statali	76,9%	Raggiunto	90,1%	9,9%	Sì
19-4-1993	Leggi elettorali Senato	77,0%	Raggiunto	82,7%	17,3%	Sì
19-4-1993	Ministero Agricoltura	76,9%	Raggiunto	70,2%	29,8%	Sì
19-4-1993	Ministero Turismo	76,9%	Raggiunto	82,3%	17,7%	Sì
11-6-1995	Rappresentanze sindacali 1	57,2%	Raggiunto	49,97%	50,03%	No
11-6-1995	Rappresentanze sindacali 2	57,2%	Raggiunto	62,1%	37,9%	Sì
11-6-1995	Pubblico impiego	57,4%	Raggiunto	64,7%	35,3%	Sì
11-6-1995	Soggiorno cautelare	57,2%	Raggiunto	63,7%	36,3%	Sì
11-6-1995	Privatizzazione RAI	57,4%	Raggiunto	54,9%	45,1%	Sì
11-6-1995	Autorizzazione commercio	57,2%	Raggiunto	35,6%	64,4%	No
11-6-1995	Orario degli esercizi commerciali	57,3%	Raggiunto	37,5%	62,5%	No
11-6-1995	Contributi sindacali	57,3%	Raggiunto	56,2%	43,8%	Sì
11-6-1995	Elettorale piccoli Comuni	57,4%	Raggiunto	49,4%	50,6%	No
11-6-1995	Concessioni per la Radiodiffusione Televisiva	58,1%	Raggiunto	43,1%	56,9%	No
11-6-1995	Interruzioni pubblicitarie	58,1%	Raggiunto	44,3%	55,7%	No
11-6-1995	Raccolta pubblicità Tv	58,1%	Raggiunto	43,6%	56,4%	No
15-6-1997	Privatizzazione	30,2%	Non raggiunto	74,1%	25,9%	Non valido
15-6-1997	Obiezione di coscienza al servizio militare	30,3%	Non raggiunto	71,7%	28,3%	Non valido
15-6-1997	Caccia	30,2%	Non raggiunto	80,9%	19,1%	Non valido
15-6-1997	Carriere magistrati	30,2%	Non raggiunto	83,6%	16,4%	Non valido
15-6-1997	Ordine dei giornalisti	30,0%	Non raggiunto	65,5%	34,5%	Non valido
15-6-1997	Incarichi extragiudiziali dei magistrati	30,2%	Non raggiunto	85,6%	14,4%	Non valido

15-6-1997	Ministero Politiche Agricole	30,1%	Non raggiunto	66,9%	33,1%	Non valido
18-4-1999	Quota proporzionale	49,6%	Non raggiunto	91,5%	8,5%	Non valido
21 maggio 2000	Finanziamento partiti	32,2%	Non raggiunto	71,1%	28,9%	Non valido
21-5-2000	Quota proporzionale	32,4%	Non raggiunto	82,0%	18,0%	Non valido
21-5-2000	Elezione del CSM	31,9%	Non raggiunto	70,6%	29,4%	Non valido
21-5-2000	Separazione carriere magistrati	32,0%	Non raggiunto	69,0%	31,0%	Non valido
21-5-2000	Incarichi Extragiudiziali	32,0%	Non raggiunto	75,2%	24,8%	Non valido
21-5-2000	Licenziamento - Art. 18	32,5%	Non raggiunto	33,4%	66,6%	Non valido
21-5-2000	Trattenute sindacali	32,2%	Non raggiunto	61,8%	38,2%	Non valido
15-6-2003	Reintegrazione dei lavoratori	25,5%	Non raggiunto	86,7%	13,3%	Non valido
15-6-2003	Servitù coattiva di elettrodotto	25,6%	Non raggiunto	85,6%	14,4%	Non valido
12 e 13-6-2005	Procreazione medicalmente assistita I	25,4%	Non raggiunto	88,0%	12,0%	Non valido
12 e 13-6-2005	Procreazione medicalmente assistita II	25,5%	Non raggiunto	88,8%	11,2%	Non valido
12 e 13-6-2005	Procreazione medicalmente assistita III	25,5%	Non raggiunto	87,7%	12,3%	Non valido
12 e 13-6-2005	Procreazione medicalmente assistita IV	25,5%	Non raggiunto	77,4%	22,6%	Non valido
21 e 22-6-2009	Tre quesiti sulla legge elettorale	23,4%	Non raggiunto	77,63%	22,31%	Non valido
12 e 13-6-2011	Engeria nucleare, servizi pubblici per l'acqua, legittimo impedimento del presidente del Consiglio	54,8%	raggiunto	95,35%		SI

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

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

Fonte: <http://www.wikipedia.it/referendum>

APPENDICE 2

Consultazioni referendarie per materie in Svizzera, 1848-1994

(in valori percentuali sul totale delle votazioni)

Materie	Tutti i tipi di votazioni	Referendum obbligatori	Referendum facoltativi	Iniziative propositive
Tasse, finanze, economia in generale	18,1	26,6	13,9	8,6
Energia, ambiente, traffico, trasporti	12,3	10,4	13,9	13,8
Diritti politici, organizzazione dello Stato	8,6	8,9	3,3	13,8
Esercito, difesa nazionale	7,4	5,7	7,4	10,3
Lavoro, occupazione, sicurezza s.	7,4	4,2	8,2	12,1
Agricoltura, prodotti alimentari	6,0	5,2	10,7	2,6
Edilizia abitativa, costruzioni	4,4	4,7	1,6	6,9
Sanità pubblica, malattie	4,2	2,1	6,6	5,2
Alcool, tabacco	4,0	3,1	3,3	6,0
Questioni giuridiche (penali, civili)	4,0	3,6	7,4	0,9
Diritti degli stranieri e dell'immigrazione	4,0	2,1	4,1	6,9
Istruzione e scienza	3,0	3,6	4,1	0,9
Trattati e corpi internazionali	1,9	2,1	3,3	-
Energia nucleare	1,6	0,5	0,8	4,3
Telecomunicazioni, cultura	1,6	3,1	-	0,9
Casinó, giochi d'azzardo	1,4	2,1	-	1,7
Protezione degli animali	1,2	0,5	0,8	2,6
Revisione completa della Costituzione	0,9	1,6	-	0,9
Mutamenti territoriali	0,5	1,0	-	-
Altri	7,5	8,9	10,7	1,6
Totali	100,0	100,0	100,0	100,0
Numero totale	430	192	122	116

Fonte: Piervincenzo Uleri, *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 216.

APPENDICE 3

Votazioni cantonali, partecipazione e risultati in Ticino, 1985-2006

Data	Oggetti	Votanti	Partecipazione in %	Sí	No
8-9-1985	Iniziativa popolare sulla creazione di nuove scuole d'arte e mestieri	29.915	17,9	10.995	17.553
8-9-1998	Iniziativa popolare per il miglioramento della riqualificazione professionale	29.915	17,9%	11.385	17.011
8-9-1985	Iniziativa popolare per la creazione di poliambulatori negli ospedali pubblici				
	Iniziativa	29.915	17,9	9.181	16.859
	Controprogetto	29.915	17,9	16.859	9.181
22-9-1985	Creazione di poliambulatori negli ospedali pubblici	49.783	29,8	34.780	11.584
20-4-1986	Legge sul centro universitario (CUSI)	69.481	41,5	21.512	47.011
8-6-1986	Riforma costituzionale: riduzione a 18 anni dell'età per l'acquisto del diritto di voto e di eleggibilità	45.274	27,2	20.193	24.276
8-6-1986	Modifica della legge tributaria 28 settembre 1976	45.566	27,1	25.085	16.755
4-6-1989	Riforma costituzionale adottata dal Gran Consiglio il 19-4-1989	58.692	35,1	37.507	21.185
23-9-1990	Iniziativa popolare, modifica della Costituzione per il diritto di voto e di eleggibilità a 18 anni	65.088	37,3	34.920	30.168
23-9-1990	Modifica della Legge tributaria del 28-9-1976	59.448	37,3	38.849	20.599
16-2-1992	Iniziativa popolare costituzionale per migliorare la protezione degli animali selvatici	103.044	57,2	44.632	58.412
4-4-1993	Iniziativa popolare sull'assistenza sociale	80.638	42,7	29.620	49.491
6-6-1993	Impianto di incenerimento nel Comune di Bioggio	99.277	52,4	28.459	65.061
26-9-1993	Iniziativa popolare «Basta con le disdette-vendita»	58.400	30,8	37.333	16.877

13-4-1994	Spese di progettazione per l'unificazione delle due sedi dell'ospedale regionale di Lugano	62.638	33,0	21.876	39.715
12-6-1994	Modifica parziale della legge tributaria	90.421	47,6	30.750	56.125
22-1-1995	Sulla generalizzazione della distribuzione del materiale di voto a domicilio	57.622	30,3	21.961	34.618
22-1-1995	Approvazione della legge sull'esercizio dei diritti politici	57.656	30,3	22.379	33.246
22-10-1995	Modifica della legge tributaria	93.828	48,9	41.718	44.332
10-3-1996	Legge sull'esercizio del commercio e delle professioni ambulanti e degli apparecchi automatici	63.531	33,1	41.512	20.428
1-12-1996	Iniziativa popolare esercizio del commercio e delle professioni ambulanti	79.334	42,7	27.512	49.021
20-4-1997	Iniziativa popolare «Migliori condizioni per i lavoratori del settore della vendita»	50.101	26,1	12.461	36.863
29-6-1997	Approvazione della legge sull'istituzione di un ente cantonale dei rifiuti	56.969	29,6	18.000	37.753
14-12-1997	Revisione totale della Costituzione cantonale del Ticino	53.238	27,5	40.455	10.984
7-2-1999	Legge sugli orari di apertura dei negozi del 10 novembre 1998	68.223	35,1	31.395	35.413
7-2-1999	Iniziativa popolare per la modifica dei valori di stima del 19-11-1998	68.223	35,1	50.157	11.716
6-2-2000	Iniziativa popolare per un'esenzione delle successioni e donazioni più sociale	72.567	37,0	51.203	19.603
6-2-2000	Controprogetto del Gran Consiglio	72.567	37,0	43.015	26.343
6-2-2000	Domanda eventuale (iniziativa o controprogetto)	72.567	37,0	41.270	18.842
6-2-2000	Iniziativa popolare per una politica fiscale più vicina al popolo	72.567	37,0	41.253	28.936
24-9-2000	Aggregazione di vari Comuni	65.516	33,2	34.779	22.251
18-2-2001	Iniziativa popolare generica per un'effettiva libertà di scelta della scuola	85.363	43,1	21.690	62.517

18-2-2001	Controprogetto del Gran Consiglio	85.363	43,1	22.673	61.175
18-2-2001	Domanda eventuale (iniziativa o controprogetto)	85.363	43,1	14.964	27.623
22-9-2002	Iniziativa popolare generica contro il monopolio delle tariffe degli avvocati e dei notai (con controprogetto del Gran Consiglio)	68.350	34,1	46.640	15.404
14-9-2003	Concessione di credito a favore del Piano di pronto intervento Mendrisiotto	37.289	18,5	16.459	18.112
14-9-2003	Legge sulla Banca di Stato del Cantone Ticino	37.289	18,5	20.585	14.915
16-5-2004	Assicurazione malattia, tre misure in un decreto unico		94.511	46,7	40.421
16-5-2004	Sussidio stipendi docenti comunali		94.509	46,7	41.064
16-5-2004	Orario di insegnamento dei docenti cantonali		94.511	46,7	50.717
16-5-2004	Abolizione della ginnastica correttiva		94.512	46,7	47.105
8-5-2005	Modifica legge tributaria		76.461	37,6	37.894
8-5-2005	Iniziativa «I soldi ci sono»		94.112	37,6	25.740
25-9-2005	Periodo di nomina dei magistrati		92.878	45,5	42.139
25-9-2005	Modifica di piccole entità ai confini comunali		92.841	45,5	56.656
25-9-2005	Giurati federali		92.877	45,5	59.702
25-9-2005	Competenze del Gran Consiglio		92.861	45,5	58.456
25-9-2005	Giurisdizione dei Tribunali amministrativi		92.868	45,5	59.767
25-9-2005	Revisione totale della Costituzione: termini		92.854	45,5	59.151
25-9-2005	Revisione parziale della Costituzione: termini		92.827	45,5	59.453
12-3-2006	Referendum sull'aiuto sociale (limitazione sussidi a enti, istituti aziende autonome)		n.d.	56,2	Si 64,9%
12-3-2006	Referendum sul divieto di fumare negli esercizi pubblici		n.d.	56,2	Si 20,9
21-5-2006	Referendum sulla destinazione dell'ora della BNS		n.d.	28,0	Si 44,6

Fonte: Foglio Ufficiale della Repubblica e Cantone del Ticino, Cancelleria dello Stato, Bellinzona Centro di legislazione e di documentazione, Bellinzona

APPENDICE 4

Numeri di firme richieste per l'iniziativa legislativa costituzionale nei cantoni svizzeri

Cantoni	Numero firme richieste	Numero cittadini votanti	Rapporto firme/cittadini	Tempo di raccolta (mesi)
Appenzello est.	300	38.000	0,8%	Illimitato
Zurigo	6.000	805.000	0,8%	6
Basilea campagna	1.500	167.000	0,9%	Illimitato
Argovia	3.000	335.000	0,9%	12
Soletta	3.000	167.000	0,9%	18
Nidvaldo	500	25.000	1,8%	2
Sciaffusa	1000	48.000	2,1%	Illimitato
Lucerna	5.000	236.000	2,1%	12
Berna	15.000	682.000	2,2%	6
Obvaldo	500	22.000	2,3%	Illimitato
Uri	600	25.000	2,4%	Illimitato
Svitto	2.000	84.000	2,4%	Illimitato
Basilea città	3.000	125.000	2,4%	18
San Gallo	8.000	286.000	2,8%	3
Turgovia	4.000	138.000	2,9%	6
Zugo	2.000	63.000	3,2%	Illimitato
Vallese	6.000	182.000	3,3%	12
Vaud	12.000	364.000	3,3%	3
Giura	2.000	5.2000	3,9%	12
Friburgo	6.000	154.000	3,9%	3
Grigioni	5.000	125.000	4,0%	12
Neuchatel	6.000	127.000	4,7%	6
Ginevra	10.000	208.000	4,8%	4
Ticino	10.000	202.000	5,0%	2
Svizzera		4.458000	media 2,3%	media 11

Fonte: Canton Ticino, opuscolo informativo ufficiale per la votazione cantonale del 11.3.2007, p. 13.

APPENDICE 5

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

(proposta di legge di iniziativa popolare

"Quorum zero e più democrazia")

Art. 1 L'articolo 50 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 50. - Tutti i cittadini di età superiore ai 16 anni possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. Le Camere sono tenute a rispondere entro 3 mesi dalla data di presentazione delle stesse.».

Art. 2 L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 67. - Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. I membri del parlamento sono soggetti a revoca. Trascorso un anno del loro mandato, un numero di elettori pari ad almeno il 12% degli aventi diritto al voto del collegio elettorale di pertinenza o almeno all'1% dell'intero corpo elettorale nazionale, può presentare una richiesta di votazione popolare di revoca del mandato. Quando la maggioranza dei votanti si esprime a favore della revoca, il mandato del parlamentare è considerato revocato e deve essere intrapresa un'azione immediata per ricoprire la posizione vacante, con le modalità previste dalla legge.».

Art. 3 L'articolo 69 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 69. - I membri del Parlamento ricevono un'indennità determinata dagli elettori al momento del voto.

Gli elettori scelgono nella scheda elettorale un numero intero compreso tra 1 e 10, la cui media aritmetica, ottenuta dalle indicazioni di voto valide arrotondata al primo decimale, viene moltiplicata per il reddito medio pro capite dei cittadini italiani. I membri del Parlamento non ricevono altri trattamenti economici o materiali o prestazioni di beni e servizi, diarie o rimborsi, al di fuori dell'indennità.».

Art. 4 L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere o dal popolo sovrano ogni qualvolta ne faccia richiesta un numero di elettori stabilito dalla Costituzione.».

Art. 5 L'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 71. - L'iniziativa delle leggi appartiene ai cittadini elettori, a ciascun membro delle Camere, al Governo ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

I cittadini elettori esercitano l'iniziativa delle leggi mediante la proposta di un progetto redatto in articoli.».

Art. 6 L'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 73. - Il popolo può esercitare l'iniziativa delle leggi mediante la proposta di legge di iniziativa popolare a voto parlamentare. I promotori di una legge di iniziativa popolare a voto parlamentare devono costituirsi in comitato composto da almeno 11 persone aventi diritto di voto. Il comitato deve rendere conto pubblicamente, con criteri di massima trasparenza, di tutti i movimenti di denaro relativi all'iniziativa, pena la decadenza della stessa. Il numero di firme da raccogliere a sostegno di una legge di iniziativa popolare a voto parlamentare deve essere almeno pari allo 0,1% del numero degli elettori della Camera dei Deputati. Il tempo per la raccolta di firme è di massimo 18 mesi.

Il testo della proposta di legge di iniziativa popolare a voto parlamentare deve essere consegnato alla cancelleria della Camera dei deputati. Una legge di iniziativa popolare a voto parlamentare, in seguito alla raccolta delle firme valide nei tempi prescritti, segue l'iter legislativo previsto dall'articolo 72. Il parlamento deve prendere in esame la proposta di legge di iniziativa popolare a voto parlamentare e votarla nel termine massimo di 12 mesi dalla data di presentazione delle firme alla Cancelleria della Camera dei Deputati. In mancanza di voto parlamentare la legge sarà sottoposta a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale.».

Art. 7 Dopo l'articolo 73 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 73 bis. - Il popolo può esercitare l'iniziativa delle leggi mediante la proposta di legge di iniziativa popolare a voto popolare. I promotori di una legge di iniziativa popolare a voto popolare devono costituirsi in comitato composto da almeno 11 persone aventi diritto di voto. Il comitato deve rendere conto pubblicamente, con criteri di massima trasparenza, di tutti i movimenti di denaro relativi all'iniziativa, pena la decadenza della stessa. Il numero di firme da raccogliere a sostegno di una legge di iniziativa popolare a voto popolare deve essere almeno pari all'1% del numero degli elettori della Camera dei Deputati. Il tempo per la raccolta di firme è di massimo 18 mesi. Il testo della proposta di legge di iniziativa popolare a voto popolare deve essere consegnato alla cancelleria della Camera dei deputati. Una legge di iniziativa popolare a voto popolare, in seguito alla raccolta delle firme valide nei tempi prescritti, segue l'iter legislativo previsto dall'articolo 72. Il parlamento può prendere in esame la proposta di legge di iniziativa popolare a voto popolare. Entrambe le camere hanno il diritto di proporre al comitato di iniziativa popolare a voto popolare emendamenti, nel rispetto dello spirito originario della proposta di legge, che possono essere accettati o rifiutati dal comitato stesso.

In caso che il parlamento approvi la legge con gli eventuali emendamenti accettati dal comitato non si procede al voto popolare. Il parlamento può elaborare una controproposta di legge.

La proposta popolare e la controproposta parlamentare sono sottoposte al voto popolare. Se la legge non è stata approvata dal Parlamento entro 12 mesi dalla presentazione alla Cancelleria della Camera dei Deputati, la legge di iniziativa popolare e l'eventuale controproposta parlamentare, devono essere sottoposte a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale, in una data da fissarsi non prima di 14 e non oltre 18 mesi dalla presentazione alla Cancelleria della Camera dei Deputati.

Se esiste una controproposta parlamentare, gli elettori potranno votare a favore della iniziativa popolare o a favore della controproposta parlamentare, oppure contro entrambe. Nel caso che la proposta e la controproposta raccolgano insieme la maggioranza dei voti, viene approvata l'opzione delle due che ha ottenuto più voti.

Il parlamento non può modificare la legge di iniziativa popolare a voto popolare approvata dai cittadini, per tutta la durata della legislatura nella quale è stata approvata la legge stessa.».

Art. 8 L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 74. - È sospesa l'entrata in vigore di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richieda, entro 10 giorni dall'avvenuta approvazione, un comitato composto da 11 cittadini sostenuto dalle firme di 10.000 elettori o un Consiglio Regionale. In seguito alla richiesta di sospensione è indetto il referendum confermativo se, entro tre mesi dall'avvenuta approvazione in sede parlamentare o governativa della legge o dell'atto avente valore di legge, tale richiesta viene sostenuta dalle firme di almeno l'1% del numero degli elettori della Camera dei Deputati. La proposta di legge sottoposta a referendum confermativo entra comunque in vigore se la richiesta di referendum confermativo non raccoglie il numero minimo di firme in sostegno. Hanno diritto di partecipare al referendum confermativo tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta di legge entra in vigore quando la maggioranza dei voti validamente espressi nel referendum confermativo si esprime a favore. La legge determina le modalità di attuazione del referendum confermativo. Si procede obbligatoriamente a referendum confermativo per:

- ogni modifica della Costituzione;
- ogni trattato internazionale che trasferisce diritti di sovranità ad altre organizzazioni;
- le leggi elettorali;
- le leggi sul finanziamento dei partiti e della attività politica;
- i decreti legge entro un anno dalla loro approvazione.».

Art. 9 Dopo l'articolo 74 della Costituzione è inserito il seguente:

« Art. 74 bis - È indetto referendum popolare propositivo per deliberare in tutto od in

parte una nuova legge od atto avente valore di legge oppure per deliberare la modifica di un analogo provvedimento vigente, quando lo richiedono il 2% degli elettori o 3 Consigli regionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. In caso di esito positivo, il legislatore è tenuto a dare attuazione all'esito del referendum entro 90 giorni dallo spoglio delle schede. Il legislatore non può modificare o derogare il risultato del referendum propositivo prima che siano trascorsi 10 anni dalla sua entrata in vigore. Il risultato del referendum propositivo è modificabile o derogabile da un altro referendum in qualsiasi momento ».

Art. 10 L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 75. - È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedano almeno l'1% degli elettori o cinque Consigli regionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum.».

Art. 11 Dopo l'articolo 75 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 bis. - Le leggi approvate dal Parlamento sono promulgate dal presidente della repubblica entro un mese dall'approvazione. Se il referendum confermativo popolare dà esito sfavorevole alla legge, essa viene abrogata e non può più essere ripresentata prima di 5 anni. Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il trentesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso. Le leggi sottoposte a voto popolare entrano in vigore il giorno dopo l'esito favorevole del referendum. Il parlamento non può modificare o eludere l'esito del voto popolare, per tutta la durata della legislatura».

Art. 12 Dopo l'articolo 75 bis della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 ter. - La raccolta delle firme a sostegno delle richieste di referendum e delle iniziative di legge popolare a livello locale o nazionale, può avvenire su supporto sia cartaceo che elettronico. Alla certificazione delle firme in forma cartacea sono abilitati, sull'intero territorio nazionale, anche i cittadini che ne fanno richiesta scritta agli uffici preposti dei Comuni o delle Regioni. Essi esercitano una funzione pubblica e sono quindi soggetti alle norme, doveri e responsabilità penali valide per l'esercizio di dette funzioni.

La legge definirà le forme più funzionali ed economiche per consentire le votazioni popolari.».

Art. 13 Dopo l'articolo 75 ter della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 quater. - Gli strumenti di democrazia diretta sono applicabili a tutta la materia legislativa - va già di competenza dei rappresentanti eletti dal popolo e non possono in alcun caso configgere né con le disposizioni inderogabili del diritto internazionale, né con i principi della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, né con il dettato della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, né con il catalogo dei diritti fondamentali contenuto nei Trattati dell'Unione Europea. Ciascuna proposta di legge o di referendum deve rispettare il principio dell'unità della forma e della materia.».

Art. 14 Dopo l'articolo 75 quater della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 quinquies. - Viene assicurata la corretta informazione riguardo alle proposte referendarie ed alle iniziative popolari tramite un apposito libretto informativo disponibile entro 3 settimane dalla data del voto. In esso vengono descritti per capitoli: il problema in breve, gli argomenti redatti dal comitato promotore e gli argomenti redatti dalle parti che si oppongono. Tale libretto viene inviato, a cura del ministero dell'interno, ad ogni elettore in forma cartacea ed elettronica, e trasmesso dai media pubblici e privati che ricevano sovvenzioni pubbliche dirette o indirette o che usufruiscano di concessione pubblica.».

Art. 15 Dopo l'articolo 75 quinquies della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 sexies. - Il comitato dei cittadini costituitosi per un referendum o per una iniziativa o per una petizione, successivamente alla verifica delle firme, può scegliere lo strumento di democrazia diretta da utilizzare, purché i requisiti previsti siano soddisfatti e l'intenzione di voler utilizzare i sopracitati strumenti di democrazia diretta sia stata indicata nel foglio della raccolta delle firme stesse.».

Art. 16 Dopo l'articolo 75 sexies della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 75 septies. - Le Pubbliche Amministrazioni, compatibilmente con le proprie esigenze istituzionali, mettono a disposizione a titolo gratuito le proprie strutture, terreni ed attrezzature idonei ad accogliere i cittadini che intendano incontrarsi, su richiesta ed organizzazione dei comitati promotori Iniziative o Referendum, durante il periodo previsto per la raccolta delle firme e nel mese precedente il voto popolare.».

Art. 17 L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 118. - Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia

della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Promuovono la partecipazione dei cittadini all'azione politico-legislativa, includendo nei loro statuti i referendum consultivi, confermativi, abrogativi e propositivi, senza quorum di partecipazione, su tutti i temi di competenza dell'ente entro i limiti stabiliti dall'art. 73 quater. Negli statuti di tali enti dovrà anche essere previsto il referendum di revoca degli eletti alle cariche pubbliche, senza quorum di partecipazione.».

Art. 18 L'articolo 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 138. - Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e non superiore a sei, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare e non sono promulgate se non sono approvate dalla maggioranza dei voti validi. Il popolo esercita l'iniziativa di revisione della costituzione, mediante la proposta di un progetto redatto in articoli che segue l'iter previsto per le iniziative di legge popolare a voto popolare, con la differenza che il numero di firme da raccogliere a sostegno della stessa deve essere almeno pari al 2% del numero degli elettori della Camera dei Deputati.».

APPENDICE 6

Regole di applicazione per le iniziative popolari negli Stati americani
(quorum di sottoscrittori e tempi di raccolta, 2007)

Stato	Tipo di iniziativa	Firme richieste per l'iniziativa costituzionale	Firme richieste per iniziativa ordinaria	Periodo di raccolta firme massimo
Alaska	IDS	Non istituita	10% voti ultime elezioni generali	1 anno
Arizona	DA/DS	15% voti ultime elezioni del governatore	10% voti ultime elezioni governatore	20 mesi
Arkansas	DA/DS	10% voti ultime elezioni del governatore	8% voti ultime elezioni governatore	Senza limite
California	DA/DS	8% voti ultime elezioni del governatore	5% voti ultime elezioni governatore	150 giorni
Colorado	DA/DS	5% ultime elezioni segretario stato	5% ultime elezioni segretario stato	6 mesi
Florida	DA	8% ultime elezioni presidenziali	Non istituita	4 anni
Idaho	DS	Non istituita	6% elettori registrati	18 mesi
Maine	IDS	Non istituita	10% voti ultime elezioni governatore	1 anno
Massachusetts	IDA/IDS	3% voti ultime elezioni governatore	3,5% voti ultime elezioni governatore	64 giorni
Michigan	DA IDS	10% voti elezioni governatore	8% voti elezioni governatore	180 giorni
Missouri	IDA	12% voti elezioni governatore	Non istituita	1 anno
NewMexico	DA	8% voti elezioni governatore	5% voti elezioni governatore	16 mesi
Montana	DA/DS	10% voti elezioni governatore	5% voti ultime elezioni governatore	1 anno
Nebraska	DA/DS	10% elettori registrati	7% elettori registrati	1 anno

Nevada	DA/DS	10% elettori registrati	10% ultime elezioni generali	10-11 mesi
Nord Dakota	DA/DS	4% della popolazione	6% voti elezioni governatore	1 anno
Ohio	DA/IDS	10% voti elezioni governatore	8% voti elezioni governatore	Senza limite
Oklahoma	DA/DS	15% voti elezioni governatore	6% voti elezioni governatore	90 giorni
Oregon	DA/DS	8% voti ultime elez.	5% voti elezioni governatore	Senza limite
Sud Dakota	DA/DS	10% voti elezioni governatore	10% voti elezioni governatore	1 anno
Utah	DS/IDS	Non istituita	10% voti elezioni governatore	Senza limite
Washington	DS/IDS	Non istituita	8% voti elezioni governatore	6-10 mesi
Wyoming	IDS	Non istituita	15% ultime elezioni generali	18 mesi

Nota: IDS = *indirect statutory initiative* (iniziativa legislativa indiretta).

DS = *direct statutory initiative* (iniziativa legislativa diretta).

DA = *direct constitutional amendment* (iniziativa costituzionale diretta).

IDA = *indirect constitutional amendment* (iniziativa costituzionale indiretta).

Fonte: www.iandrinsstitute.org

APPENDICE 7

Le votazioni referendarie in California per materia, 1972-2000¹³⁸

Anno	Tipo di votazione	Materia della iniziativa votata	Descrizione del soggetto	risultato
1972	DA	Amm. governativa	Regolamenti per il personale docente delle Università californiane	Respinta
1972	DA	Amm. governativa	Salari massimi per categorie di poliziotti nelle città e contee	Respinta
1972	DA	Pena di morte	Pena di morte rimessa in vigore per ogni reato previsto da relative leggi dello stato	Accolta
1972	Ds	Codice civile	Ridefinizione di «oscenità», cancella la difesa per motivi d'onore ecc.	Respinta
1972	Ds	Riforma regime stupefacenti	Coltivare, immagazzinare, raccogliere e consumare marijuana non è reato	Respinta
1972	Ds	Riforma ambiente	Creazione della Commissione di Protezione delle Coste	Accolta
1972	Ds	Diritti civili	Nessuno studente di scuola pubblica deve frequentare una scuola particolare a causa del suo colore, razza o fede	Accolta
1972	Ds	Lavoro	Rapporti di lavoro ammessi per lavoratori agricoli	Respinta
1972	Ds	Riforma ambiente	Composizione e qualità della benzina e altri combustibili interni	Respinta
1973	DA	Sistema fiscale	Limitazione delle spese statali; esenzione delle persone a basso reddito dall'IRPEF	Respinta
1974	Ds	Riforma ambiente	Alcuni tratti del fiume Stanislaus dichiarate area di protezione	Respinta

1974	Ds	Finanziamento campagne elettorali	Obbligo di produrre rendicontazione sulle spese campagne elettorali. Limite di spesa per ogni candidato in elezioni statali	Accolta
1976	Ds	Regime giochi d'azzardo	Autorizzazione e disciplina di corsa di cani	Respinta
1976	Ds	Lavoro	Rapporti di lavoro in agricoltura	Respinta
1976	Ds	Deposito di rifiuti nucleari	Centrali nucleari e rifiuti nucleari	Respinta
1978	Ds	Sistema fiscale	Riduzione dell'imposta sul patrimonio, maggioranza di 2/3 per eventuali aumenti	Accolta
1978	Ds	Sistema sanitario	Divieto di fumare in aree pubbliche, ristoranti devono avere aree fumatori separate	Respinta
1978	Ds	Diritti civili	Dipendenti di scuole possono essere licenziati per omosessualità	Respinta
1978	Ds	Codice civile	Pena per reato di assassinio	Accolta
1979	DA	Amm. governativa	Limita espropri governativi	Accolta
1980	Ds	Sistema sanitario	Settori fumatori e non fumatori nelle aree pubbliche	Respinta
1980	DA	Politica alloggi/case	Controllo dei canoni di affitto tramite ordinanza locale	Respinta
1980	Ds	Sistema fiscale	Sopratassa 10% sulla vendita di energia	Respinta
1980	DA	Sistema fiscale	Esenzione tassazione inventario commerciale	Respinta
1982	DSM	Riforma ambiente	Introduzione di contenitori di bibite riciclate verso caparra	Respinta
1982	Ds	Rifiuti nucleari	Sistemazione rifiuti nucleari	Accolta

138 Vedi: www.iandrinstute.org/

1982	DA	Riforma ambiente	Sistema di protezione acque	Respinta
1982	Ds	Regime delimitazione distretti	Parlamento non può disporre nuova delimitazione dei distretti	Respinta
1982	Ds	Porto d'armi	Registrazione di armi da fuoco	Respinta
1982	Ds	Sistema fiscale	Tassazione di donazioni e eredità	Accolta
1982	Ds	Sistema fiscale	Tassazione di donazioni e eredità	Accolta
1982	DA	Sistema fiscale	Indicizzazione dell'imposta sul reddito	Accolta
1982	Ds	Codice civile	Giustizia criminale	Accolta
1984	Ds	Amm. governativa	Funzionamento del Parlamento	Accolta
1984	DA	Sistema fiscale	Divieto di nuova imposta patrimoniale	Respinta
1984	DA	Gioco d'azzardo	Creazione di nuova lotteria di Stato	Accolta
1984	DA	Amministrazione gover.	Materiali e documenti elettorali solo in inglese	Accolta
1984	DA	Regime delimitazione distretti	Revisione della delimitazione dei distretti elettorali	Respinta
1984	Ds	Campagne elettorali	Riforma finanziamento campagne elett.	Respinta
1984	Ds	Sistema welfare	Soccorso pubblico e assistenza sanitaria	Respinta
1986	Ds	Riforma risarcimento danni	Risarcimento danni in caso di più parti lese	Accolta
1986	DA	Amm. governativa	Compensi per dipendenti pubblici	Respinta
1986	Ds	Imposte	Tasse di governi locali e distretti	Accolta
1986	DA	Amministr. gov.	Inglese lingua ufficiale dello Stato	Accolta
1986	Ds	Sistema sanitario	AIDS	Respinta
1986	Ds	Riforma ambiente	Rifiuti tossici e acqua potabile	Accolta
1988	Ds	Regime commerciale	Riduzione assicurazione auto	Respinta
1988	Ds	Regime commerciale	Incidenti automobili, quote assicurazione	Respinta
1988	DA	Sistema sanitario	Informazione su infezione AIDS	Respinta
1988	DA	Regime commerciale	Quote assicurative, regolamenti	Accolta
1988	Ds	Regime commerciale	Assicurazione automobili	Respinta
1988	Ds	Regime commerciale	Informazione di investitori e consumatori	Accolta

1988	Ds	Riforma risarcimento danni	Limite di rimborso per i giudici	Respinta
1988	Ds	Finanziamento campagne elettorale	Limiti per le spese di campagne elettorali	Accolta
1988	Ds	Sistema sanitario	AIDS	Respinta
1988	Ds	Finanziamento campagne elettorali	Accorpamento di campagne politiche	Accolta
1988	Ds	Welfare	Finanziamento per programmi per senzatetto e mendicanti	Respinta
1988	Ds	Sistema sanitario	Informazioni su test sanitari	Accolta
1988	Ds	Sistema sanitario	Piano statale sulla sicurezza del lavoro e della sanità	Accolta
1988	Ds	Educazione	Finanziamento del sistema scolastico	Accolta
1988	Ds	Sistema fiscale	Imposta sulle sigarette e tabacchi	Accolta
1990	Ds	Codice civile	Riforma del codice penale	Accolta
1990	Ds	Emissione buoni	Abbonamenti per utenti di mezzi di trasporto pubblici	Accolta
1990	Ds	Diritti animali	Caccia sportiva proibita, nuove zone di protezione	Accolta
1990	DA	Regime delimitazione distretti	Riforma procedure di nuovi distretti	Respinta
1990	Ds	Regime delimitazione distretti	Commissione per la ridefinizione di distretti	Respinta
1990	Ds	Sistema sanitario	Disciplina di chimici negli alimenti e negli anticrittogamici	Respinta
1990	DA	Riforma stupefacenti	Creazione di superfondo per l'antidroga e nuove prigioni per spacciatori	Respinta
1990	Ds	Sistema ambiente	Disciplina dell'abbattimento di alberi	Respinta
1990	DA	Periodi massimi di carica politica	Limiti di durata in ufficio di pubblici ufficiali, nuovi regolamenti degli stipendi	Respinta
1990	DA	Sistema ambiente	Zona di protezione marina lungo la costa	accolta
1990	DA	Sistema fiscale	Aumento tassa sugli acquisti per finanziare lotta antidroga	Respinta
1990	DA	Disciplina alcoolici	Sovrattassa per bevande alcoliche	Respinta
1990	Ds	Riforma ambiente	Disciplina dei pesticidi in agricoltura	Respinta
1990	DA	Sistema fiscale	Tassazione statale e locale	Respinta
1990	DA	Iniziativa e referendum	Procedure di iniziativa e referendum	Respinta

1990	DS	Riforma ambiente	Acquisto di zone forestali per protezione	Respinta
1990	DA	Diritti lavoro	Lavoro di detenuti, esenzione tasse	Accolta
1990	DA	Periodi massimi di cariche politiche	Limiti duratura in carica di politici, limitazione degli stipendi dei politici	Accolta
1992	DS	Eutanasia passiva	Eutanasia passiva da parte del medico per pazienti im malattia terminale	Respinta
1992	DA	Amm. governativa	Sistema pensionamento di dipendenti pubblici	Accolta
1992	DA	Sistema fiscale	Fine tassazione di certi alimentari	Accolta
1992	DS	Periodi massimi di cariche politiche	Fine del periodo di amministrazione	Accolta
1992	DA	Amm. Governativa	Il governatore può ridurre alcune spese	Respinta
1992	DS	Sistema sanitario	Imprenditori devono coprire alcune quote di base del sistema sanitario	Respinta
1992	DS	Sistema fiscale	Rialzo delle aliquote sull'IRPEF per i redditi più alti	Respinta
1993	DA	Educazione	Buoni individuali per l'educazione spendibili in tutti i tipi di scuola	Respinta
1994	DS	Codice civile	Nuove regole codice penale	Accolta
1994	DS	Sistema fiscale	Nuova sovrattassa sulla benzina	Respinta
1994	DA	Sistema sanitario	Istituzione di sistema sanitario pubblico	Respinta
1994	DS	Diritti stranieri	Stranieri non possono lavorare in vari settori del pubblico impiego (sanità, scuola e servizi sociali)	Accolta
1994	DS	Sistema sanitario	Abrogazione del divieto di fumare in luoghi pubblici	Respinta
1996	DS	Riforma elettorale	Creazione votazioni primarie	Accolta
1996	DS	Politica casa	Affitto di case mobili	Respinta
1996	DS	Regime commerciale	Assicurazione sui motori	Respinta
1996	DS	Risarcimento danni	Stipendi dei magistrati	Respinta
1996	DS	Riforma risarcimento danni	Limitazione dei compensi dei giudici in casi con risarcimento danni	Respinta
1996	DS	Riforma risarcimento danni	Diritto di rinegoziare importi di risarcimento danni	Respinta
1996	DS	Finanziamento campagne elettorali	Restrizione ai lobbyisti, limitazione spese per campagne elettorali	Accolta
1996	DA	Diritti civili	Fine di preferenze razziali	Accolta
1996	DS	Lavoro	Aumento del salario minimo	Accolta

1996	DS	Riforma risarcimento danni	Disciplina del rimborso e della responsabilità patrimoniale dei giudici	Respinta
1996	DS	Finanziamento campagne elettorali	Restrizioni ai lobbyisti, limiti per donazioni e spese di campagna	Respinta
1996	DS	Regime commerciale	Disciplina assicurazioni automobili di tossicodipendenti o ubriachi	Accolta
1996	DS	Sistema sanitario	Regolamentazione affari sanitari	Respinta
1996	DS	Politica stupefacenti	Legalizzazione marijuana per usi terapeutici	Accolta
1996	DS	Regime commerciale	Protezione consumatori. Tassa sulla ristrutturazione di imprese	Respinta
1996	DS	Sistema fiscale	Riaffermazione di aliquote maggiori per i redditi più alti	Respinta
1996	DA	Sistema fiscale	Istituzione di limiti di tassazione	Accolta
1998	DA	Sistema sanitario	Protezione generale dei diritti dei bambini, prevenzione dei danni del fumo	Accolta
1998	DA	Educazione	Obbligo per le scuole di non spendere più del 5% del bilancio per l'amministrazione	Respinta
1998	DA	Amm. Governativa	Regolamento di incarichi pubblici a ingegneri ed architetti	Respinta
1998	DS	Limiti massimi di cariche politiche	Informazioni per gli elettori	Accolta
1998	DS	Finanziamento campagne elett.	Permessi a membri sindacali per donazioni politiche	Respinta
1998	DS	Educazione	Abolizione dell' educazione bilingue nelle scuole pubbliche	Accolta
1998	DS	Diritti animali	Proibizione di trappole per mammiferi, commercio con animali vivi ecc.	Accolta
1998	DS	Giochi d'azzardo	Regole per giochi d'azzardo nei territori degli indiani	Accolta
1998	DS	Diritti animali	Muli o cavalli non possono essere messi in commercio per fini di macellazione	Accolta
1998	DS	Riforma ambiente	Emissione di buoni dell'Autorità statale per la qualità dell'aria per ridurre l'inquinamento	Accolta
1998	DS	Educazione	Riduzione della dimensione delle classi	Respinta
1998	DS	Depositi rifiuti nucleari	Disciplina imposte di depositi di rifiuti nucleari	Respinta

1998	Ds	Pena di morte	Aumento di reati a pena capitale, soprattutto in casi di reati di gruppo	Respinta
2000	Ds	Diritti civili	Solo matrimonio fra donne e uomini riconosciuto come matrimonio legale	Accolta
2000	Ds	Riforma elettorale	Elettori devono poter votare per nessuno dei candicati	Accolta
2000	Ds	Finanziamento campagne elett.	Aumento delle regole di trasparenza nelle elezioni	Respinta
2000	DA	Educazione	Informatica nelle scuole, riforma scuola per migliorare la sua qualità	Respinta
2000	Ds	Limite massimo cariche politiche	Limiti massimi riaffermati	Respinta
2000	Ds	Sistema fiscale	Sovrattassa per le sigarette e tabacchi	Respinta
2000	DA	Amm. governativa	Servizi di ingegneria e architettura contratti da clienti pubblici	Respinta
2000	Ds	Riforma uso stupefacenti	Programmi di riabilitazione di tossicodipendenti, nuove pene	Accolta
2000	DA	Sistema fiscale	Nuove tasse	Accolta
2000	DA	Educazione	Concessione di contributo annuale a testa per ogni allievo anche per le scuole private e religiose	Respinta
2000	DA	Educazione	Ricostruzione e costruzione di scuole se approvate dal 55% della popolazione	Accolta
totale	133			56 accolte

Nota: Ds = *direct statutory initiative* (iniziativa legislativa su leggi dello Stato).

DA = *direct constitutional amendment* (iniziativa di modifica della Costituzione).

APPENDICE 8

IL FUTURO SISTEMA DI DEMOCRAZIA DIRETTA DELLA PROVINCIA DI BOLZANO (secondo l'Iniziativa per più democrazia)

Occorre premettere che lo Statuto di Autonomia della Provincia di Bolzano, come è il caso anche nelle altre Regioni speciali, consente alla Provincia l'adozione della gamma completa degli strumenti referendari e permette un ampio spazio di regolamentazione libera dei diritti referendari. In Provincia di Bolzano (Alto Adige/Südtirol) già dal 1995 è cresciuto un movimento popolare diffuso per introdurre forme moderne di DD, spinto dall'*Iniziativa per più democrazia* (www.dirdemdi.org). Questa organizzazione, appoggiata da una folta piattaforma dell'associazionismo sociale, culturale e ambientalista, ha elaborato varie proposte e portato avanti campagne politiche, culminate nel primo referendum propositivo nella storia della Provincia, cioè un'iniziativa popolare allo stile svizzero. Il 25 ottobre 2009 più dell'80% dei votanti hanno approvato la "Legge migliore sulla DD", mancando con il 38,1% di partecipazione al voto di poco il quorum fissato sul 40%. Dato che la maggioranza al governo della Provincia autonoma non intende riformare la legge vigente sulla partecipazione a beneficio dei cittadini, l'*Iniziativa per più democrazia* nel marzo 2011 ha lanciato una nuova proposta di legge, che purtroppo non potrà essere portata alla votazione referendaria, perché i magistrati competenti per la valutazione dell'ammissibilità di quesiti di referendum propositivi ha deciso di escludere le leggi "sulla forma di governo" (sistema elettorale, democrazia diretta, pari opportunità) dalle materie di competenza provinciale "referendabili". Il testo completo di questa proposta di legge di iniziativa popolare e il relativo rapporto accompagnatorio sono disponibili al www.dirdemdi.org/it/iniziativa-popolare-2011.

Nel grafico sottostante si fornisce un quadro grezzo dello strumentario di questa proposta di legge. Il futuro sistema, una volta approvato dal Consiglio provinciale, poggia su due pilastri, l'iniziativa ed il referendum. Il "vecchio" referendum abrogativo confluirà nel referendum propositivo istituendo l'iniziativa popolare "classica", con cui il popolo può abrogare, modificare o introdurre nuove norme sulle materie di competenza provinciale.

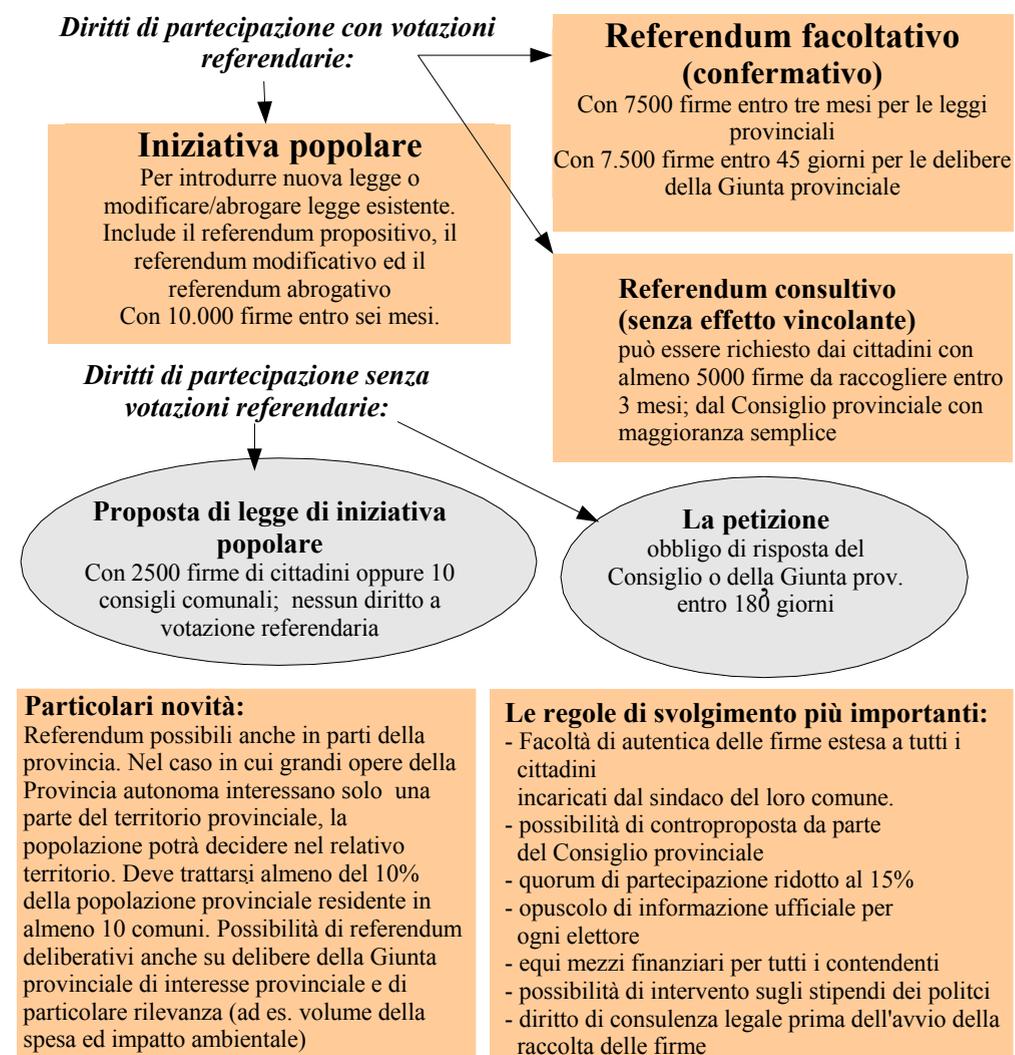
Il referendum confermativo conferisce agli elettori la possibilità di effettuare una verifica di consenso democratico efficace ed immediata. Interessante notare che questo strumento, alla stregua dell'art. 138 Cost., esiste già per il controllo delle leggi di governo provinciale, può essere richiesto anche dall'opposizione nel Consiglio provinciale e prevede una votazione referendaria senza quorum di partecipazione.

Va sottolineato che il referendum confermativo, come previsto dall'art. 123 Cost., deve includere gli atti amministrativi di rilevanza generale e di grande impatto finanziario e ambientale, presi dalla Giunta provinciale. Ciò è ancora più importante in presenza del fatto tipico per le Regioni speciali di un ampio potere di gestione, di spesa e di iniziativa legislativa delle Giunte anziché dell'organo legislativo. La maggior parte delle grandi opere e degli interventi a forte impatto ambientale è deciso in quella sede, per cui i cittadini devono vedersi muniti di uno strumento di controllo e difesa nei confronti delle Giunte regionali/provinciali.

I due pilastri sono integrati dal referendum consultivo, utile strumento per sondare gli orientamenti presenti fra i cittadini in merito a questioni o progetti importanti prima della decisione finale, nonché della proposta di legge di iniziativa popolare semplice, cioè non legata ad una votazione referendaria con effetto vincolante. Essenziali per il buon funzionamento di questo strumento sono poi tutta una serie di regole che promuovono l'utilizzo di questi diritti da parte della popolazione, specie la riduzione del quorum di partecipazione al 15%, soglie di firme di sostenitori da raccogliere accettabili (10.000 e 7.500, cioè circa il 2% dell'elettorato provinciale). Molto importanti, inoltre, il diritto di un'informazione equa e corretta da parte delle istituzioni (opuscolo di informazione a tutti gli elettori prima del voto), il modo della raccolta delle firme (facoltà di autenticazione per tutti i cittadini disponibili) e i regolamenti finanziari.

Grafico 3 – Il futuro sistema dei diritti referendari in Sudtirolo

Il futuro sistema di democrazia diretta della Provincia autonoma di Bolzano*



Referendum facoltativo sulle leggi di governo della Provincia di Bolzano:
attuabile solo sulle leggi sul sistema elettorale e dei diritti referendari („forma di governo“)
- nessun quorum di partecipazione
- non attuabile se la legge è stata approvata con almeno 2/3 dei membri del Consiglio prov.

*Nel caso in cui gli elettori nell'indetto referendum prov. del 2009 voteranno a favore della relativa proposta di legge di iniziativa popolare presentata nel 2007 da parte dell' „Alleanza per più democrazia“.

BIBLIOGRAFIA E SITI IMPORTANTI PER LA DEMOCRAZIA DIRETTA

- Salvador Giner, *Carta sobre la democracia*, Laterza, Roma/Bari 1998.
- Paul Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino 2006.
- Robert Dahl, *Sulla democrazia*, Laterza, Roma 2000.
- Id., *La democrazia e i suoi critici*, Editore Riuniti, Roma 2005.
- Gustavo Zagrebelsky, *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino 2007.
- Giuseppe Rensi, *La democrazia diretta*, Piccola Biblioteca Adelphi, Milano 1995.
- Anna Chimienti, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, 2a edizione, Roma/Bari 1999.
- The Initiative&Referendum Institute Europe (IRI), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, Edition 2007, IRI Marburg 2006.
- M. Lucani-M. Volpi, *Referendum*, Edizioni Laterza, Roma/Bari 1992.
- Pier Vincenzo Uleri, *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2003.
- Mario Caciagli-Pier Vincenzo Uleri, *Democrazie e Referendum*, Laterza, Bari/Roma 2005.
- Giuseppe Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta. Un progetto politico per la società di giustizia*, Edizioni Dedalo, Bari 1997.
- Augusto Barbera-Andrea Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino Bologna, 2003.
- Alfonso di Giovine, *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM Bologna, 2001.
- Raffaele Feola, *Il referendum nel sistema politico italiano*, Jovene, Napoli 2001.
- Licia Califano, *Costituzione della Repubblica italiana e leggi sulla Corte costituzionale e sui referendum*, Maggioli, Rimini 2000.
- Paola Tacchi, *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?*, Giuffrè, Milano 1996.
- Cesare Salvi-Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano 2007.
- Pietro Barrera, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli 1992.
- Giacomo Arezzo di Trifiletti, *Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta*, Maggioli, Rimini 1988.
- Paolo Bertolotti, *Ci sono anch'io. Il cittadino e la democrazia partecipativa*, KC edizioni, Genova 2006.
- A.C. Freschi-F. De Cindio-L. De Pietro (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto CRC, 2004
- Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, Roma 2004.
- Murray Bookchin, *Democrazia diretta. Idee per un municipalismo libertario*, Eleuthera, Milano 1993.
- Bruno S. Frey-Alois Stutzer, *Economia e felicità. Come l'economia e le istituzioni influenzano il nostro benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano 2006.
- Jos Verhulst-Arjen Nijboer, *Direct Democracy: facts, arguments, experiences*, Democracy International, Bruxelles 2007.
- J.G. Matsusaka, *For the Many and the Few. The Initiative, Public Policy and American Democracy*, University of Chicago Press 2004.
- Daniel A. Smith-Caroline J.Tolbert, *Educated by Initiative. The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*, IRI 2004.
- Andi Gross, *Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermutigung zur Zukunft der direkten Demokratie*, in: H. K. Heußner und Otmar Jung (Hg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, Olzog, Monaco di Baviera 1999.
- Andreas Gross, *Die unvollendete Demokratie*, Edition Le Doubs, St. Ursanne 2007.
- Oscar Mazzoleni (a cura di), *Culture politiche e culture civiche a confronto. Il caso della regione insubrica*, USTAT, Bellinzona 2004.
- Alessandro Massari, I referendum regionali abrogativi, consultivi, propositivi, su: http://www.radicali.it/documenti/dossier_referendum_regionali.pdf
- Anna Capretti, *Reformperspektiven zum abrogativen Referendum in Italien*, in Theo Schiller/Volker Mittendorf (ed.) *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden 2002.
- Richard von Weizsäcker, *Staatsverschuldung und Demokratie*, Kyklos Bd. 45, Francke Verlag, Berna 1992.
- IRI (2010), *Guidebook to Direct Democracy*
- Gertraud Diendorfer (ed., 2013), *Direkte Demokratie: Forderungen - Initiativen-Herausforderungen*, Demokratiezentrum Wien, www.demokratiezentrum.org
- Altman, David (2011), *Direct Democracy Worldwide*, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Silvano Möckli, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*, Berna 1994.
- Adrian Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich*, Leske+Budrich, Opladen 1999.
- Papadopoulos Ioannis, *Démocratie directe*, Economica, Paris 1998.
- Trechsel Alexander, *Feuerwerk Volksrechte: die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Helbig&Lichtenhahn, Basel 2000.
- G. Kirchgässner-L.P. Feld-M. R. Savioz, *Die direkte Demokratie*, Franz Vahlen, San Gallo 1999 (2a edizione 2002).
- IRI Europe, *Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002*, IRI Amsterdam/Berlino 2002.
- Alexa Vanzetta, *Unverbindliche Volks- und Regionalinitiativen in Italien von 1948 bis 2005*, Colonia 2006; su: <http://www.democracy-international.de>
- Thomas Benedikter, *Wir sind das Volk. Einführung in die direkte Demokratie*, Iniziativa per più democrazia, Bolzano 2005.
- 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, *Il bilancio partecipativo – Decidere sulle finanze del proprio Comune*, POLITIS 2013

Thomas Benedikter (a cura di), *Con più democrazia verso più autonomia – Cittadini e cittadine partecipano*, POLITIS, Arca edizioni, Lavis 2014

Leonello Zaquini, *La democrazia diretta vista da vicino*, Le Locle 2013

Thomas E. Cronin, *Direct Democracy – The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, New York, A Twentieth Century Fund Book, 1999

Anais Riccardand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009

IDEA (2010), *Direct Democracy - The International IDEA Handbook*, su: www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm

Siti importanti per la Democrazia diretta

Siti italiani

Coordinamento italiano delle liste civiche che promuove la democrazia diretta: <http://retecivicaitaliana.it>

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

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

Movimento dei Democratici diretti: www.democraticidiretti.org

Cittadini Rovereto (partecipazione): www.cittadinovereto.it

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

Più democrazia per il Trentino: www.piudemocraziaintrentino.org

Iniziativa popolare "Quorum zero": www.quorumzeropiudemocrazia.it

Cittadinanzattiva: www.cittadinanzattiva.org

Elenco di tutti i referendum in Italia: <http://www.wikipedia.it/referendum>

Coop. Sociale POLITIS, Bolzano: www.politis.it

I Movimenti Civici Sicilia: www.movimenticivici.org

Più democrazia e partecipazione a Vicenza: www.piudemocrazia.it/

La Rete dei cittadini <http://retedeicittadini.it>

Informazioni sulla democrazia diretta in Svizzera – Siti svizzeri

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

Informazioni generali: [ww.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia_diretta_in_svizzera](http://www.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia_diretta_in_svizzera)

Diritti politici in Svizzera: www.swissinfo.ch/it/dossiers

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

Zentrum für direkte Demokratie, Svizzera: www.zdaarau.ch

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>

Sito ufficiale del Governo cantonale ticinese: <http://www.ti.ch>

Tutte votazioni referendarie attuali in Svizzera:

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

Tutte le votazioni referendarie in Svizzera: www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html

Siti internazionali

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

Democracy International: www.democracy-international.org

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

Initiative & Referendum Institute della Univ. of Southern California <http://www.iandrinstitute.org>

Osservatorio sulla democrazia in tutti i paesi: <http://www.freedomhouse.org>

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

Mehr Demokratie Germania: www.mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie Austria: www.mehr-demokratie.at

La Conferenza mondiale sulla democrazia diretta a Lucerna nel maggio 2008: <http://www.worldconference2008.info>

Elenco delle iniziative popolari nazionali in tutti i paesi del mondo: <http://www.sudd.ch>

Consiglio d'Europa: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDOCS/DOC07/EDOC11435.pdf>

EDOC11435.pdf

European Citizen's House: <http://www.citizenhouse.eu>

Libri sull'argomento scaricabili gratis online da <http://www.paolomichelotto.it>

- Verhulst/Nijeboer, *Democrazia diretta*, 2011
- Kaufmann, Buechi, Braun, *Guida alla Democrazia Diretta 2010*, Istituto europeo per l'iniziativa e il referendum
- Paolo Michelotto, *Democrazia dei Cittadini*, Troll Libri 2009
- Thomas Benedikter, *Più democrazia per l'Europa*, ARCA edizioni 2010
- Thomas Benedikter, *Il bilancio partecipativo*, ARCA edizioni 2013
- A.A.V.V. - *Vivere meglio con più democrazia* – 2011
- Thomas Benedikter, *Democrazia diretta – Più potere ai cittadini*, 2014
- Paolo Ronchi, *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America*, 2009, <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=48>

- International Idea, *Handbook Direct Democracy*, 2008.

http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/Direct_Democracy_IDEA_Handbook.pdf

L'AUTORE

Thomas Benedikter (Bolzano, 1957), economista e ricercatore sociale, pubblicista, collabora con istituti di ricerca sociale e politica a Bolzano, responsabile della coop. sociale POLITIS, Bolzano.

Dal 1983 è attivo in organizzazioni di cooperazione internazionale e per i diritti umani. Ha svolto missioni in America Latina, nei Balcani, nel Medio Oriente ed in Sudasia per vari progetti di cooperazione e di ricerca.

Per anni direttore dell'Associazione per i popoli minacciati e della Biblioteca Culture del Mondo a Bolzano ha curato varie pubblicazioni su conflitti nazionali, popoli indigeni e minoranze etniche.

Dal 2000 Thomas Benedikter si impegna nell'Iniziativa per più democrazia di Bolzano, per una «democrazia diretta compiuta» in Provincia di Bolzano e pubblica tutta una serie di volumi su vari aspetti della partecipazione diretta dei cittadini alla politica. Nel 2013 assieme a 9 co-fondatori ha fondato il centro sudtirolese di ricerca e formazione politica POLITIS a Bolzano.



POLITIS (Centro sudtirolese di formazione e studi politici)

Una democrazia moderna e viva ha bisogno di cittadini ben informati e impegnati per il bene comune, dotati di mente critica, tesi alla partecipazione attiva nella res publica. Da qui il nome di questa nuova cooperativa di formazione e ricerca, perché "politis" in greco significa "cittadino". Riesce meglio la partecipazione se con l'aiuto di una elaborazione, riflessione comune di conoscenze sui fenomeni politici e sociali, basati su un luogo di analisi e riflessione comune. L'impegno politico qualificato deriva anche da questa competenza autonoma dei cittadini, a cui Politis cerca di offrire uno strumento indipendente di ricerca e formazione. Politis quindi è un'organizzazione tesa ad offrire un sostegno qualificato ai cittadini nel loro impegno per il bene comune. Questa attività si articola in vari tipi di servizi:

- ricerche su argomenti e problemi attuali della società locale sul campo politico, sociale ed economico
- ricerche per terzi, progetti di ricerca propri e pubblicazioni didattiche e formative
- una gamma ampia di attività di formazione civica per vari gruppi target
- consulenza politica alle iniziative libere di cittadini

La forma cooperativa sociale risponde perfettamente agli intenti di fondo di Politis: la promozione della partecipazione di tutti ai processi decisionali politici, la trasparenza, la parità e equità sociale, la democrazia anche nel mondo economico.

www.politis.it

Più potere ai cittadini - Introduzione alla democrazia diretta

La democrazia diretta, l'insieme dei diritti e degli istituti referendari, non solo fa parte dei diritti politici fondamentali, ma è il complemento integrativo della democrazia rappresentativa. È il secondo piede della democrazia.

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

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

“Un ottimo strumento di conoscenza e analisi comparativa. Informazione e orientamento non solo per l'opinione pubblica più avvertita, ma anche per i futuri legislatori e futuri (se ci saranno) “costituenti” o meglio revisori della Costituzione. Non un pamphlet predicatorio, ma un'opera rigorosa e organica, che affronta i problemi della democrazia diretta in tutti i loro aspetti nazionali e internazionali, giuridici e politici, procedurali e sostanziali.”

Marco Boato, già deputato e senatore, docente e giornalista