

ISTITUTO EUROPEO PER L'INIZIATIVA E IL REFERENDUM  
Guida alla democrazia diretta  
IN SVIZZERA E OLTRE FRONTIERA



# Guida alla democrazia diretta

IN SVIZZERA E OLTRE FRONTIERA



ISTITUTO EUROPEO PER L'INIZIATIVA E IL REFERENDUM

# Guida alla democrazia diretta

IN SVIZZERA E OLTRE FRONTIERA

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun

**IRI EUROPE – GUIDA ALLA DEMOCRAZIA DIRETTA (EDIZIONE 2009)**

**SCRITTA E PUBBLICATA DA**

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun

**IN COOPERAZIONE CON**

Peter Fankhauser, Presenza Svizzera. Presenza Svizzera è un organo ufficiale della Confederazione elvetica e promuove la diffusione su scala internazionale di conoscenze sulla Svizzera.  
[www.presence.ch](http://www.presence.ch)

**CONCETTO, DESIGN E IMPAGINAZIONE**

Amy Clark, Lukas Jaggi, Fabienne Kaeser

**FOTO**

Simon Opladen, Berna (contenuto);  
Alexander Jaquemet, Erlach (copertina)

Immagine di copertina: L'iniziativa popolare federale «Spazio per l'uomo e la natura (iniziativa per il paesaggio)» viene consegnata alla Cancelleria federale svizzera a Berna. La Cancelleria controlla la validità delle necessarie 100 000 firme.

**STAMPATO IN SVIZZERA DA**

Ast & Jakob, Vetsch AG, Köniz ([www.ajvag.ch](http://www.ajvag.ch))

La pubblicazione di questa edizione è sostenuta dalla Cancelleria federale svizzera ([www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch)) nonché da Presenza Svizzera ([www.presence.ch](http://www.presence.ch)).

Edizione in lingua italiana: 1000 esemplari

Chiusura redazionale: 1° ottobre 2009

La guida IRI alla democrazia diretta è ottenibile anche in tedesco, francese, inglese, spagnolo, finlandese, coreano e cinese.

**Ordinazioni:**

IRI Europe (Svizzera), casella postale,  
Solistrasse 74, CH-8180 Büllach  
[info@iri-europe.org](mailto:info@iri-europe.org) | [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)

**ISBN: 978-3-940716-02-6**

© 2009 Initiative & Referendum Institute Europe

Tutti i diritti riservati. Senza l'autorizzazione scritta dell'Istituto europeo per l'iniziativa e il referendum non è permesso riprodurre in una forma qualsiasi o elaborare, copiare o distribuire questa documentazione con l'aiuto di sistemi elettronici.

# Indice

PREFAZIONE	<b>La Cancelleria federale – per la tutela dei cittadini</b>	6
	Della cancelliera federale Corina Casanova	
INTRODUZIONE	<b>Iniziative, referendum e votazioni popolari</b>	9
	Una componente indispensabile della moderna democrazia rappresentativa	
ESSAYS	<b>1 L'anno delle decisioni</b>	19
	Approccio	
	<b>2 I cittadini al centro della scena politica</b>	27
	Attori	
	<b>3 Ritorno al futuro</b>	35
	Cronologia	
	<b>4 Centralizzato quanto necessario, decentralizzato quanto possibile</b>	45
	Federalismo	
	<b>5 Il Paese dei perdenti soddisfatti</b>	53
	Effetti	
	<b>6 Giura: democrazia, niente nazionalismo</b>	61
	Soluzione di conflitti	
	<b>7 Il mito del cittadino incompetente</b>	69
	Conoscenza	
	<b>8 A voce alta</b>	79
	Media	
	<b>9 Votazione a valore aggiunto</b>	87
	Economia	
	<b>10 Il design determina la qualità</b>	95
	Forma	
	<b>11 Democratizzare la democrazia</b>	105
	Necessità delle riforme	
	<b>12 Un'utopia diventa realtà</b>	117
	Prospettiva	
RISORSE	<b>Indice</b>	125
FOGLI TECNICI	<b>Fatti, cifre, fonti</b>	126
SINOSI	<b>Democrazia diretta intesa come sfida globale</b>	209
	Diritti popolari in tutto il mondo	
GLOSSARIO	<b>Dall'A alla Z</b>	249
APPENDICE	<b>Istituto europeo per l'iniziativa e il referendum</b>	262
	Il Think-Tank europeo globale verso la democrazia diretta	
	<b>Sugli autori/meriti</b>	265
	<b>Indice</b>	267

# La Cancelleria federale – per la tutela dei cittadini

Prefazione della Cancelliera Corina Casanova

La guida alla democrazia diretta, già pubblicata in inglese in diverse edizioni e di cui sono disponibili le versioni francese e spagnola, appare ora anche in tedesco e in italiano.

Come cancelliera della Confederazione è quindi per me un gradito compito redigere la prefazione della prima edizione della guida alla democrazia diretta (Guida alla democrazia diretta) in queste due lingue.

Rari sono gli Stati sovrani in cui i diritti di partecipazione del Popolo sono così estesi come in Svizzera. La garante dei diritti politici è la Cancelleria federale, che vigila alla loro attuazione nella Costituzione e nella legislazione come pure al corretto svolgimento di tutte le votazioni e elezioni federali. La Cancelleria federale coordina inoltre l'introduzione del «vote électronique» ovvero l'esercizio dei diritti politici per via elettronica.

Questo compito appassionante richiede, da parte di chi lo svolge, una buona dose di confidenza e di autonomia. Noi, alla Cancelleria federale, fungiamo da tramite tra l'elettorato e lo Stato o, più precisamente, siamo gli avvocati dei cittadini. Un gruppo di persone che lancia e deposita un'iniziativa, in genere è in disaccordo con lo Stato su un punto. E il centro di contatto a cui rivolgersi per la realizzazione del progetto è lo Stato stesso, cioè, in questo caso, la Cancelleria federale.

Fin dall'inizio la Cancelleria federale assiste e consiglia gli autori di referendum o iniziative. Non si tratta affatto di correggerli o di scoraggiarli. Al contrario, siamo tenuti a garantire il pieno e illimitato esercizio dei diritti politici. Consigliamo quindi gli inizianti, spesso del tutto digiuni in materia, circa la prassi procedurale. E allorché l'iniziativa o il referendum riescono, tocca ancora a noi fare in modo che l'affare sia effettivamente trattato dal Consiglio federale e dal Parlamento entro i termini di legge.

Un'altra caratteristica della Svizzera, non meno importante della democrazia diretta, è il plurilinguismo. Dal punto di vista linguistico, la popolazione

svizzera non costituisce un'entità unitaria. Le lingue nazionali sono tedesco, francese, italiano e romancio; quelle ufficiali tedesco, francese e italiano. Il multilinguismo è un elemento centrale della nostra identità. La lingua del Governo e dell'amministrazione esprime anche l'atteggiamento delle autorità nei confronti degli abitanti del Paese.

Grazie ai suoi servizi linguistici, la Cancelleria federale si adopera perché leggi, ordinanze e trattati siano il più chiari e più comprensibili possibile. La commissione di redazione dell'amministrazione, in seno alla quale lavorano di concerto i servizi linguistici e i giuristi, segue il progetto di un atto legislativo dal disegno preliminare alla pubblicazione, sottoponendo all'Ufficio responsabile proposte che sono elaborate congiuntamente nel testo definitivo.

Per un Paese multilingue come la Svizzera è indispensabile che l'intera legislazione e tutti i principali testi del Parlamento, del Governo e dell'amministrazione siano disponibili nelle lingue nazionali in una versione ineccepibile. La popolazione e i tribunali devono avere la certezza che la legge è uguale per tutti, in tutto il Paese. Di conseguenza, in Svizzera non esiste una distinzione tra originale e traduzione; piuttosto, in ogni lingua ufficiale, c'è una versione originale e equiparata di una legge. Se ne occupano, in collaborazione con i Dipartimenti, i traduttori dei servizi linguistici. Da qualche tempo, gli atti normativi e altri testi della Confederazione di portata internazionale sono tradotti anche in inglese.

La vitalità del multilinguismo presuppone un'altrettanto vivace politica linguistica. La Cancelleria federale ne studia tutte le sfaccettature, si impegna con dinamismo per il plurilinguismo dello Stato federale a tutti i livelli e fornisce (anche via Internet) le informazioni e la documentazione del caso.

Sul piano professionale, comunicazione e traduzione riposano su un patrimonio terminologico plurilingue. Il servizio di terminologia della Cancelleria federale elabora i termini in tre o più lingue, corredandoli di definizioni

e altre informazioni, e li mette a disposizione di tutti i servizi pubblici svizzeri grazie alla banca di dati terminologica TERMDAT o tramite glossari plurilingui. TERMDAT, frutto della collaborazione con i servizi linguistici della commissione UE, comprende oltre 1,5 milioni di voci, con termini e abbreviazioni specialistiche propri del diritto e dell'amministrazione nonché di numerosi altri settori.

Spesso, dall'interno come dall'estero, pervengono alla Cancelleria federale domande sul funzionamento e la pratica della democrazia diretta. La Guida fornisce una risposta a buona parte di questi quesiti:

- come si vive in una democrazia diretta?
- come cooperano in Svizzera i tre livelli dello Stato e gli strumenti della democrazia diretta?
- quali sono le possibilità e i limiti della democrazia diretta?
- quali strumenti della democrazia diretta esistono nel mondo?
- come sono impiegati gli strumenti della democrazia diretta e con quali risultati?

Auguro a questa «Guida» un lettorato curioso e interessato e ai lettori approfondimenti fecondi e avvincenti!

Corina Casanova  
Cancelliera della Confederazione

# Iniziative, referendum e votazioni popolari

Una componente indispensabile della moderna democrazia rappresentativa

Cara lettrice, caro lettore

Mai prima d'oggi un numero tanto grande di persone provenienti da moltissimi Paesi ha avuto la possibilità di votare su un così grande numero di temi.

Gli aventi diritto al voto in Costa Rica, nella loro prima consultazione popolare referendaria, hanno approvato un patto di libero scambio con gli Stati Uniti d'America. Le popolazioni della Thailandia e della Zambia hanno votato la loro nuova Costituzione. I lettoni hanno avuto l'ultima parola riguardo a una legge nazionale sulla sicurezza, e in un referendum in Romania, i votanti hanno respinto una richiesta di mettere sotto accusa il Presidente in seguito a reati commessi nell'esercizio di funzioni pubbliche. In Italia è stata firmata da 821 000 cittadini un'iniziativa mirante a riformare il sistema elettorale – quindi con quasi il doppio delle firme necessarie per ottenere un referendum. Negli USA, contemporaneamente alle elezioni del Presidente alla fine del 2008, hanno avuto luogo in 36 Stati oltre 150 iniziative e votazioni sui referendum e in Svizzera all'inizio del 2009 si è svolta la 50ª votazione popolare per l'Europa in un Paese europeo.

Anche a livello regionale e locale sono state fatte e si fanno numerose votazioni popolari. Ad esempio il referendum su una nuova legge elettorale nel più Popoloso stato canadese Ontario o sul futuro dell'aeroporto Tempelhof di Berlino, e un numero altrettanto grande di iniziative popolari in molte città e province del mondo. Cittadine e cittadini hanno anche iniziato a raccogliere firme per iniziative transnazionali. All'interno dell'Unione Europea sono state lanciate oltre 20 campagne transnazionali (ed alcune di esse sono anche state concluse), allo scopo di raccogliere un milione di firme su temi tanto differenti come gli alimenti non geneticamente manipolati e un referendum paneuropeo sul nuovo trattato di Lisbona.

Gli ultimi sviluppi nelle democrazie dirette non costituiscono nuove tendenze, rafforzano invece energicamente uno sviluppo già esistente. Dall'inizio del nuovo secolo molti Paesi del mondo hanno iniziato a introdurre, oltre alle elezioni, i referendum e un numero sempre maggiore di persone ha adesso la possibilità di esercitare il suo influsso sull'agenda politica mediante il diritto all'iniziativa. Ovunque nel mondo si lavora a riformare e rinnovare la democrazia rappresentativa. Si rivitalizzano strutture esistenti di democrazia indiretta per le competenze decisionali, ottenendo una grande legittimità mediante l'introduzione supplementare di decorsi e processi propri della democrazia diretta. In un tempo non tanto remoto la situazione era molto diversa.

Ancora nel 1980 solo una minoranza della popolazione mondiale (46% in 54 Paesi) aveva il privilegio di vivere in società nelle quali si poteva rallegrare di avvalersi dei requisiti di democrazia minima di uno stato di diritto, dei diritti umani fondamentali, di una scelta di partiti politici e di libere elezioni. Un quarto di secolo più tardi sono adesso oltre 130 i Paesi capaci di soddisfare questi requisiti. Ciò significa che oltre il 70% di tutte le persone al mondo vivono oggi in una condizione che, in maggiore o minore misura, può essere definita «democratica». Questo significativo progresso ha gettato le fondamenta per il prossimo importante passo: la democratizzazione della democrazia.

#### **UNA DISTRIBUZIONE MOLTO PIÙ ACCURATA DEL POTERE**

La democrazia diretta – il diritto del cittadino a essere coinvolto direttamente nel processo decisionale politico – è un elemento chiave di questo prossimo passo. La democrazia diretta contiene una distribuzione del potere molto più esatta; questo la rende, e non ci sorprende, altrettanto controversa quanto lo fu una volta l'introduzione del diritto generale alle votazioni ed elezioni (per tutte le donne e tutti gli uomini). Coloro che si oppongono all'ampliamento della democrazia, usano spesso argomenti – ad esempio che al Popolo mancherebbe la capacità di prendere importanti decisioni politiche – in netto contrasto con il principio democratico della sovranità popolare. In fin dei conti la moderna democrazia diretta rappresenta un sistema nel quale la democrazia rappresentativa può divenire realmente rappresentativa.

È l'obiettivo prefisso dall'«Initiative and Referendum Institute Europe» fondato all'inizio del nuovo secolo, il Think-Tank della moderna democrazia diretta, quello di fornire un contributo significativo per aumentare il livello di conoscenza sulla storia e la pratica della democrazia diretta in tutto il mondo, e in particolare in Europa.

Per questo motivo la guida IRI sulla democrazia diretta si concentra su quel luogo in cui gli strumenti che permettono al cittadino di partecipare al processo decisionale politico sono stati impiegati più ampiamente e per il maggior periodo di tempo – cioè sulla Svizzera. Durante gli ultimi 150 anni i diritti del cittadino sono stati costantemente ampliati e ricoprono oggi tutti i livelli della vita politica (nazionale, cantonale, locale) e tutti i settori della politica (inclusa la politica estera).

Ma la guida non si limita alla Svizzera, perché inserisce il ricco tesoro di esperienze di questo Paese in un contesto europeo e globale, in cui i diritti alla codeterminazione politica vengono ampliati ad un numero sempre maggiore di persone e di Paesi e che vanno molto al di là della sola elezione di partiti politici e dei loro rappresentanti, fino ad includere anche la possibilità di influenzare l'agenda politica mediante il diritto all'iniziativa e a decidere questioni specifiche importanti e essenziali mediante il ricorso al referendum.

La «Guida alla democrazia diretta in Svizzera e nel mondo» offre molteplici accessi al tema: i dodici essay introduttivi rappresentano i contesti introduttivi e le sfide più importanti. I numerosi fogli tecnici servono ad approfondire le basi effettive e analitiche per una selezione di temi specifici e la sinossi globale conclusiva contiene ulteriori materiali, fatti e contesti relativi a istituzioni e pratiche della democrazia diretta nel mondo.

#### **UN COMPLEMENTO ALLA DEMOCRAZIA DIRETTA**

La democrazia diretta, quale complemento alla democrazia indiretta, è stata introdotta molto presto in Svizzera, nel 19° secolo, e da allora è sottoposta a continui sviluppi e ampliamenti. In centinaia di referendum attraverso un periodo ultrasecolare, i cittadini svizzeri hanno imparato a prendere decisioni su questioni politiche essenziali, sia a livello federale che a livello cantonale o comunale. Cosa significa ciò nella pratica? Di quali strumenti politici dispongono i cittadini? In che modo funzionano? Quali sono le loro conseguenze dirette e indirette? Queste e molte altre domande trovano una risposta in questa guida.

In Svizzera la democrazia diretta significa che ha luogo un processo referendario, sia perché lo esige un gruppo di cittadini con diritto di voto, sia perché la Costituzione lo prevede e lo esige. Il Governo non ha l'autorità di indire un referendum. La democrazia diretta premette la presenza e l'uso di strumenti adatti a separare il potere politico, strumenti che mette in mano ai cittadini e che servono al loro interesse. La democrazia diretta non può essere controllata dal Governo o dal Parlamento, e nemmeno dai partiti

politici o da altri influenti gruppi d'interessi. La Svizzera non conosce il plebiscito. In altre parole, non esistono procedure per votazioni popolari che possono essere avviate ed eseguite esclusivamente a piacimento delle autorità, indifferentemente che si tratti del Governo, del Presidente o del Parlamento.

Nella democrazia diretta, così come la conosce la Svizzera, esistono tre processi principali. In primo luogo figura il referendum obbligatorio: nel caso in cui il Parlamento desideri un supplemento o una modifica della Costituzione, la Costituzione stessa prescrive obbligatoriamente che la bozza di questa aggiunta o modifica deve essere approvata (o respinta) con una votazione referendaria nazionale. Secondo, la Costituzione conosce il referendum facoltativo: nuove leggi o modifiche alle leggi esistenti, approvate dal Parlamento, sono sottoposte al referendum facoltativo. Ciò significa che devono essere sottoposte all'approvazione o al rifiuto in una votazione referendaria – se 50 000 aventi diritto al voto lo richiedono. Il terzo è il diritto all'iniziativa dei cittadini. I cittadini aventi diritto al voto hanno il diritto di proporre progetti di legge, sui quali si decide durante una votazione, quando 100 000 cittadini con diritto di voto lo richiedono.

Con questo, a una parte dei votanti viene concessa la possibilità di presentare alla totalità degli aventi diritto di voto questioni specifiche che il Parlamento non desidera trattare e alle quali addirittura non aveva mai pensato. Le iniziative dichiarate ufficialmente valide (quindi quelle che soddisfano i requisiti richiesti dalla legge) vengono messe in votazione quando corrispondono alla volontà degli iniziatori, indifferentemente dalle opinioni contrastanti del Parlamento o del Governo.

La democrazia diretta e i plebisciti non sono dunque equiparabili. Non tutti i processi delle votazioni popolari derivano da una democrazia diretta. Gli effetti di un plebiscito sono molto diversi rispetto al referendum. La democrazia diretta è un mandato e un'abilitazione delle cittadine e dei cittadini. I plebisciti invece sono strumenti per l'esercizio dei poteri da parte di chi li detiene. Si possono evitare numerosi equivoci e confusioni, separando chiaramente i processi di democrazia diretta dai plebisciti e dando loro anche nomi differenti.

### **MODERNA, EFFICIENTE E PACIFICA**

In un primo essay accompagniamo una cittadina svizzera attraverso un normale anno di votazioni e di referendum. Questa tipica cittadina nella sua agenda ha registrato sei votazioni e trenta referendum. Ci facciamo così un'idea sulla vita politica di una cittadina svizzera e del suo approccio con la democrazia diretta.

Il secondo essay ritrae lo svolgimento di una iniziativa popolare (la «Iniziativa sui disabili») e di un referendum (il «Referendum contro la legge militare»), i processi politici e le conseguenze collegate ad essi. Benché la maggior parte delle iniziative vengano respinte nella votazione popolare, queste hanno ugualmente effetti significativi. Possono condurre a cambiamenti nella società, concordi con gli obiettivi degli iniziatori, oppure possono bloccare determinati progetti, e lo possono fare temporaneamente ma anche definitivamente. Il fatto che le decisioni politiche importanti possono essere prese dallo stesso avente diritto al voto – o controllate successivamente – costituisce un principio fondamentale della democrazia diretta in Svizzera.

Il terzo essay si occupa dell'introduzione della democrazia diretta in Svizzera, della sua provenienza e delle differenze tra la democrazia moderna e quella precedente. Esistono naturalmente continuità nello sviluppo della democrazia svizzera, ma la moderna democrazia diretta non è partorita fluidamente e indolore dalla forma della democrazia diretta, nata con la fondazione della Confederazione Svizzera dopo la rivoluzione francese. Le stesse difficoltà avute dalla Svizzera liberale del 1848 si possono osservare oggi anche in molti Stati che pretendono di essere chiamati «democratici». I deputati eletti si opposero – così come continuano ancora a opporsi – contro l'introduzione della democrazia diretta, al servizio del cittadino.

La Svizzera del 1848, formata da 25 piccoli e minuscoli Stati indipendenti, si trovava davanti ad una sfida simile a quella dell'attuale Unione Europea, composta oggi da 27 Stati. I 25 (oggi 26) Cantoni della Svizzera non hanno formato uno Stato centralista, ma uno Stato federale, nel quale le autorità federali possono esercitare quei poteri che vengono ad esse accordati dai cittadini e dai Cantoni. La Svizzera dovette trovare una via adatta, conciliare adeguatamente sia i diritti democratici dei cittadini che gli interessi e l'indipendenza dei Cantoni, in particolare di quelli piccoli nei confronti dei grandi.

Il quarto essay descrive l'alternanza tra democrazia diretta e federalismo e il tentativo di trovare una risposta a questa sfida: le decisioni devono essere prese, quando possibile, sempre a livello locale e dalle persone direttamente coinvolte. Solo quando risulta assolutamente indispensabile, le decisioni si prendono a livello «translocale» (Cantone o Confederazione). In altre parole, la competenza decisionale deve essere il più decentrale possibile, e centralizzata solo nella misura effettivamente necessaria.

Le iniziative popolari e i referendum esercitano moltissimi effetti diretti e indiretti e servono a tutta una serie di scopi. Svolgono la funzione di mezzi di contatto supplementari tra la società civile e il sistema politico. Esse possono trasferire angosce e speranze, resistenza contro cambiamenti e la presentazione di nuove idee, interessi ed esigenze della società civile al sistema politico. Una delle funzioni più importanti delle iniziative popolari consiste nel porre nell'agenda politica quelle esigenze, interessi e problemi trascurati o consapevolmente ignorati dalle autorità e dai partiti politici. La democrazia diretta misura il polso della società, serve come sistema d'avvertimento precoce e da specchio della società e crea un bando più stretto tra politici e società civile. I suoi processi, le domande che devono essere trattate, gli attori, il successo e le conseguenze – sono questi i temi del quinto essay.

#### **AUMENTO DELL'AUTOSTIMA E DELLA COMPETENZA POLITICA**

Il sesto essay considera gli effetti della democrazia diretta sulla politica e sulla forma dello Stato. Il Referendum ha dato un contributo essenziale alla trasformazione della democrazia maggioritaria svizzera in una democrazia del consenso. Il diritto di strappare un referendum (con la raccolta del necessario numero di firme) contro una legge varata dal Parlamento mette, chi esercita il potere, sotto una costante pressione, affinché durante il processo decisionale tenga conto degli interessi di un ventaglio possibilmente ampio di forze politiche. Contemporaneamente, i gruppi insufficientemente integrati nella società possono usare gli strumenti dell'iniziativa e del referendum per pareggiare la mancata rappresentanza politica – sempre premettendo che questi gruppi dispongano delle necessarie capacità e qualità comunicatrici e organizzative indispensabili per una campagna sulla votazione.

Il fatto che gli strumenti possano essere impiegati in qualsiasi momento, esercita un effetto integrativo e si contrappone al pericolo che i conflitti dei riferimenti tra gruppi più o meno potenti nella società sfocino nella violenza. La soluzione del conflitto dello Giura è esemplare su come questi conflitti possano essere risolti nella società moderna usando gli strumenti della democrazia diretta.

Nel settimo essay ci dedichiamo agli effetti della democrazia diretta e allo sviluppo della personalità. La potenza concentrata sui politici nelle democrazie prettamente parlamentari forma il rapporto tra chi esercita e subisce il potere tramite il metodo della comprensione democratica. La democrazia diretta impedisce questa disuguaglianza di potere, con il risultato che la qualità del rapporto tra chi esercita e subisce il potere subisce modifiche fondamentali. Esiste un rispettivo cambiamento nel modo in cui si considerano i deputati eletti e i cittadini – l'immagine che hanno dei loro rispettivi ruoli nella vita politica. Complessivamente, i diritti dei cittadini rafforzano sia l'autostima che la competenza politica delle elettrici e degli elettori e si contrappongono alle sensazioni di estraniamento e impotenza. Che questo tipo di plusvalore possa essere percepito anche dai media, lo dimostriamo nel nostro ottavo essay. In una democrazia diretta devono intraprendere sforzi entrambi, media e autorità, per rifornire i cittadini con informazioni accurate e complete e per avvicinarsi a essi con un dialogo continuo.

Risultati di ricerca di nuova data, relativi ai vantaggi economici della democrazia diretta, hanno risvegliato un notevole interesse e creato non poco stupore. La scienza tradizionale è stata fino ad ora dell'opinione che ampi diritti di codeterminazione abbiano un effetto frenante per l'innovazione e la crescita economica. Studi comparativi empirici dimostrano oggi esattamente il contrario. Il nostro nono essay dimostra come l'uso diffuso dei processi di democrazia diretta rafforzi effettivamente l'economia, riduca i fenomeni d'evasione fiscale e abbassi l'indebitamento pubblico.

## LA GLOBALIZZAZIONE DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

Nei tre essay conclusivi dimostriamo come gli effetti positivi della democrazia diretta, precedentemente descritti, non si presentino automaticamente, ma dipendano invece da numerosi fattori. Un fattore decisivo – la configurazione della democrazia diretta – viene trattato al decimo essay. Per poter funzionare correttamente, soddisfare il suo potenziale e le aspettative pubbliche, la democrazia diretta deve essere ben organizzata e introdotta accuratamente. Tutti i tentativi di concepire una democrazia diretta debole e inefficiente o di mancare a renderla più «user-friendly» possibile, rappresenta unicamente il seguito dell'antichissima lotta contro i diritti fondamentali. I procedimenti svizzeri – a tutti i livelli politici – nella comparazione internazionale sono ben posizionati, particolarmente per la loro affinità con l'utente e il cittadino. Facendo invece una comparazione tra tutti i Cantoni svizzeri, che conoscono procedimenti ben sviluppati per il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, diviene evidente che la frequenza dell'utilizzazione di questi procedimenti dipende da una miriade di altri fattori.

Anche se un buon design costituisce una conditio sine qua non per un corretto funzionamento della democrazia diretta, da solo non è sufficiente. Se, come illustra il nostro undicesimo essay, le condizioni fondamentali per la democrazia – stato di diritto, rispetto per la Costituzione, diritti umani fondamentali e decisionali, diritto internazionale, rinuncia all'uso della forza, una stampa democratica e media democratici, trasparenza del processo decisionale, sincerità per l'autocritica, impegno di tutti i partecipanti che rispettano i principi democratici – non sono soddisfatte, se il pubblico e i partiti politici non sono disposti ad attenersi ai principi democratici, allora i processi di democrazia diretta non funzioneranno, indifferentemente dalla bontà con cui sono stati concepiti. Noi dimostriamo come a tale riguardo anche nei Paesi come la Svizzera esista ancora una grande necessità di riforme e di agire.

L'ultimo essay dà uno sguardo oltre i confini della Svizzera, verso l'Europa e il mondo, dove nei prossimi anni in relazione all'integrazione europea e alla tendenza globale verso un maggior numero di processi decisionali condeterminanti, esiste la prospettiva dell'utilizzazione finora più completa di strumenti di democrazia diretta. Oltre al referendum paneuropeo proposto sulla Costituzione dell'UE, l'introduzione per legge del primo diritto popolare transnazionale – l'iniziativa popolare europea – coinvolgerà politicamente cittadine e cittadini. Il diritto di proporre una legge, raccogliendo almeno 1 milione di firme, verrebbe allo 0,2% dei votanti dell'UE: lo stesso diritto che il Parlamento europeo eletto direttamente possiede già dal 1979.

In una panoramica sui diritti popolari nel mondo, infine, illustriamo dove e come si applichino oggi procedimenti di democrazia diretta, e cosa potrebbe ancora cambiare dopo la storica elezione del primo Presidente US «globale».

La guida IRI è ottenibile in otto lingue. I contenuti presentano i risultati di anni di lavoro e di ricerca da parte degli autori e della redazione. Molte persone singole e istituzioni hanno partecipato direttamente e indirettamente a questi lavori.

Ci auguriamo che le esposizioni riportate in questo luogo possano ispirare, sostenere e anche incoraggiare le nostre lettrici e i nostri lettori nel lavoro e nelle attività e farli inoltre riflettere criticamente sugli argomenti proposti.

Attendiamo con piacere vostri commenti e suggerimenti per le prossime edizioni.

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi e Nadja Braun

Marburg e Bruxelles, marzo 2009



# 1

## L'anno delle decisioni

Astrid R. vive a Zurigo. In qualità di cittadina ivi residente nonché elettrice, Astrid ha partecipato a ben sei elezioni e trenta referendum nel giro di un solo anno. Per lei non è preteso troppo. Anzi, è contenta di farsi carico dell'impegno che la democrazia diretta richiede. Seguiremo, per un anno, la vita politica di una donna che abita nella città più grande della Svizzera.

È una sfida, certo, e richiede una preparazione non indifferente. Il giorno della votazione stessa il cittadino deve decidere su una molteplicità di temi come pigioni corrette, assicurazioni a prezzi accessibili, quattro giorni l'anno senza automobili, parità di diritti per i disabili e corrente senza nucleare.

«Riceviamo due quotidiani al giorno, seguo il telegiornale e i programmi politici alla tivù e adoro ascoltare i notiziari radio andando al lavoro. Ma ciò che ritengo più importante sono le discussioni con le mie amiche e mio marito Spyros. A casa parliamo molto di politica e le nostre discussioni in merito sono divenute ancor più vive da quando nostra figlia ha raggiunto la maggiore età e può votare».

In una domenica di maggio Astrid poté esprimersi su nove disegni di legge federali, uno cantonale e due comunali. Inoltre, ebbe luogo una votazione per funzionari ecclesiastici. Un giorno, insomma, particolarmente intenso in fatto di decisioni, persino per gli Svizzeri a prova di elezioni e referendum.

I media e alcuni giornalisti della carta stampata dicono che si pretende troppo dai votanti. Non è realistico, dicono, sperare che i votanti siano in grado di giudicare e decidere, nel contempo, su nove complessi oggetti. Sottoporre talmente tante questioni lo stesso giorno a referendum significa un sovraccarico quantitativo per una già esigente democrazia diretta.

Astrid non condivide affatto lo scetticismo riguardo alle capacità di giudizio del votante. «Non è un obbligo gravoso», sostiene energicamente, «è politica vera e propria». Evidentemente, alla vigilia delle consultazioni negli uffici elettorali delle città e comunità svizzere, nel maggio del 2003, erano sorte non poche preoccupazioni; queste si attenuarono grazie alla sicurezza maturata in base all'esperienza, secondo cui il computo delle schede non avrebbe provocato alcun problema.

L'esito delle consultazioni popolari confermò una tendenza già delineatasi precedentemente: le sette iniziative furono respinte da una chiara maggioranza sia dei Cantoni che dei votanti. «Una sconfitta per la sinistra politica» titolarono il giorno seguente le maggiori testate giornalistiche.

### **UNA NAZIONE DI STUPIDI?**

«Sette iniziative intelligenti, sette sonori «no». Perché mai gli Svizzeri si sono espressi contro i propri interessi?», chiese Constantin Seibt del giornale di tendenza progressiva «Wochenzeitung», evidentemente sconcertato da come i cittadini avevano votato. Sorgono spontanee le domande:

«Perché la maggioranza dei cittadini si ostina a votare a sfavore delle proposte di cui potrebbero beneficiare dal punto di vista sociale? Perché mai votano contro i loro interessi pratici e personali? O sono semplicemente stupidi gli svizzeri?»

Seguendo il ragionamento di Seibt si potrebbe dedurre che gli svizzeri siano 1) dal punto di vista politico poco o punto competenti, 2) influenzabili o facilmente manipolabili tramite campagne propagandistiche dietro cui si celano interessi industriali e finanziari, 3) facili da guidare, come un gregge e 4) stati sempre così. Su un totale di 165 iniziative popolari, soltanto 15, di natura puramente simbolica e poco utili, furono approvate.

Questo ci porta ad una grande sfida per la democrazia diretta svizzera: non suscita irritazione che la maggioranza dei votanti si esprime ripetutamente in maniera diversa da come dovrebbe votare? – almeno secondo l'opinione di quanti credono di saperla meglio. Non è seccante che la gente vuole e può decidere su ciò che li riguarda o meno?

Pigioni corrette, assicurazioni a prezzi accessibili, quattro giorni l'anno senza auto, parità di diritti per i disabili, corrente senza nucleare, rinnovo della moratoria per la costruzione di centrali nucleari, offerte appropriate di posti di tirocinio per i giovani: la «Wochenzeitung» aveva raccomandato di votare «sì» in tutti e sette casi – e, invece, sia la popolazione sia i Cantoni reagirono con un secco «no».

Molti votanti svizzeri appoggiano i partiti cosiddetti «borghesi». Manifestano un cauto riserbo nei confronti di cambiamenti, in particolar modo se implicano costi – e ogni cosa, praticamente, costa denaro. Questo è risaputo. Non tutti i perdenti sono discordi con il verdetto di questo fine settimana elettorale: «In poche parole, noi della sinistra dobbiamo accettare la sconfitta della scorsa domenica come il risultato di una partita di calcio: non siamo stati abbastanza bravi nella seconda metà», così un politico zurighese della «Lista alternativa».

Ad Astrid R. è molto familiare il sentimento di frustrazione che nasce quando la maggioranza si è espressa ancora una volta a scapito di ciò che lei considera la scelta corretta. Tutti i cittadini svizzeri, prima o poi, fanno una simile esperienza, ritrovandosi dalla parte della minoranza: non esiste una posizione maggioritaria che può essere predetta. «La gente ha votato per il «no» nel caso dell'iniziativa popolare riguardante «la parità di diritti per i disabili» o perché non li riguardava o perché temevano che costasse troppo. Il che non significa che l'iniziativa sia stata una perdita di tempo. C'è stato un lungo dibattito a tale proposito che ha consentito ai cittadini di informarsi sul tema. Qualcosa, quindi, è stato raggiunto.»

## CITTADINI MOLTO RICHIESTI

La prima prova democratica che i politici quest'anno hanno dovuto affrontare, non è stata a maggio. Le prime elezioni e votazioni popolari hanno avuto luogo a febbraio. E, come sempre, i votanti ricevettero tre o quattro settimane prima del giorno della consultazione l'apposito materiale di voto. A livello federale le consultazioni riguardavano un'ulteriore espansione della democrazia diretta oltre ad un altro tema.

Astrid R.: «Credo che, in via di principio, sia un buon segno che possiamo votare. Il Governo dà sempre le proprie raccomandazioni, si rivolge alla gente e le dice come votare. Ma ciò che succede alla fin fine, ovviamente, è ciò che vien deciso nella consultazione stessa. Il Governo deve chinarsi di fronte alle decisioni del Popolo. Così, nessuno può affermare che noi cittadini non abbiamo nulla da dire nel processo decisionale. Non mi sento sovraccaricata, non mi disturba che i referendum diventino sempre di più. Non credo che siano troppi. Posso decidere personalmente se desidero pronunciarmi su un quesito o meno; nessuno mi punta una pistola alla tempia e mi dice cosa debbo fare. Possiamo votare quando vogliamo e ci sentiamo di farlo. Ed è per questo che credo che qui in Svizzera siamo molto più pratici in fatto di politica. La tua opinione viene valutata seriamente, ricevi la scheda e l'opuscolo referendario in una busta indirizzata a te personalmente e, tu solo, decidi quello che ritieni giusto.»

Suo marito, Spyros, riscontra notevoli differenze tra il sistema politico elvetico e quello greco, anche a livello strutturale: «La Grecia ha dal 1974 un sistema parlamentare più o meno funzionante. Sebbene la Grecia sia stata la culla della democrazia, i greci non possono vantarsi di una lunga tradizione democratica. I partiti politici, tuttavia, ricoprono un ruolo importante nel processo politico. Lo stato è centralizzato ed esistono ben pochi diritti di democrazia diretta.»

Il dibattito referendario sulla riforma dei diritti civili non ha trovato molto riscontro. La partecipazione alquanto bassa (29%) ha mostrato che i cittadini non hanno dato molta importanza a tale riforma. D'altro canto, il chiaro «Sì» per rafforzare i diritti politici, l'introduzione dell'iniziativa popolare generica e l'estensione del referendum facoltativo su trattati internazionali mostra quanto sia ben radicata in Svizzera la democrazia diretta. Vi parteciparono soltanto i più coscienti – come, per esempio, Astrid R. e particolarmente Spyros che, in via di principio, va sempre a votare («Se credo nella democrazia, devo esercitare i miei diritti politici»). Ma il forte sostegno per il miglioramento qualitativo dei diritti politici fu manifestato da cittadini di

ogni strato sociale e si rifletté in particolar modo nel voto delle donne e in quello dei cittadini provenienti dalle aree rurali.

Oltre ai due disegni di legge federali, nel Cantone Zurigo a febbraio sono state prese decisioni in merito a diverse importanti questioni a livello cittadino (comunale) e cantonale. E, come spesso accade, riguardavano le spese pubbliche. In qualità di elettrici della città di Zurigo, Astrid fu invitata a votare su una proposta concernente la concessione di un prestito per la costruzione della divisione «servizi d'energia» della centrale generatrice di elettricità della città di Zurigo; come elettrici del Canton Zurigo poté esprimersi su una sovvenzione cantonale per la stazione ferroviaria del Glattal. In più, bisognava esprimersi sulle elezioni dei Giudici di Pace.

«Io voto soltanto quando ritengo di essere sufficientemente informata sull'oggetto in questione e di essermene fatta un'opinione. Ascolto cosa hanno da dire gli altri a tale proposito, ma alla fine traggo le mie conclusioni. Non seguo la linea programmatica di alcun partito in particolare, ma mi lascio senza dubbio influenzare da ciò che dicono. Se non ho idee precise, preferisco non andare a votare – come nel caso dell'elezione dei Giudici di Pace. Non conosco queste persone, non ho idea se siano qualificate o meno. Perciò non votai», spiega Astrid.

#### **ELEZIONI CANTONALI...**

Il 6 aprile è stato il giorno del rinnovo del Parlamento («Kantonsrat») e del Governo cantonale («Regierungsrat»). Tali elezioni ebbero luogo in una società e in un panorama partitico notevolmente cambiato dalla fine della Guerra fredda. Nel centro-destra dello spettro politico, il PLR (Partito liberale radicale svizzero) – tradizionalmente il partito al Governo – ha perso costantemente terreno sin dal 1990, mentre l'UDC (Unione democratica di centro) – fino ad allora un partito relativamente piccolo, ma più di destra rispetto al PLR – è man mano cresciuto fino a diventare l'attuale partito di maggioranza. Alla sinistra, il PS (Partito socialista svizzero) ha saputo consolidare con successo nelle città di Winterthur e Zurigo, zone di maggior forza e radicamento del partito, la sua posizione. Sebbene l'UDC fosse riuscito a vincere più seggi nel Parlamento della città di Zurigo (Consiglio municipale) e in quello cantonale, non seppe accrescere, nel contempo, il suo potere nel Governo municipale e in quello cantonale. Nel Governo cantonale soltanto due dei sette membri sono dell'UDC. Nel Governo municipale («Stadtrat») l'UDC non ha alcun rappresentante. Nelle precedenti elezioni aveva sì vinto ulteriori seggi nel Parlamento della città, ma dalle elezioni per il Governo municipale uscì, ancora una volta, a mani vuote. Nella città di Zurigo il PS socialista, che raggiunge regolarmente il 35% dei voti, è di-

venuto effettivamente partito di Governo. Dal 1990 l'indirizzo politico viene determinato da una maggioranza verde-sinistra nel Governo e dal PLR.

Al «mega-voto» di maggio seguì un'estate insolitamente calda per la Svizzera. Ci fu una pausa dalla vita politica e la gente poté godere le proprie vacanze: un bagno rinfrescante nel lago o una birra fredda all'ombra. Alla fine, però, la caravana politica proseguì: cominciarono le elezioni per le primarie parlamentari federali (previste per ottobre). Zurigo, il Cantone più densamente popolato, inviò 34 dei 200 membri del Consiglio nazionale. Nel Consiglio degli Stati, invece, tutti i 20 Cantoni – grandi e piccoli – sono rappresentati ciascuno, a pieno merito, da due membri. I semi-Cantoni di un tempo (Basilea Città, Basilea Campagna, Obvaldo, Nidvaldo; Appenzello Esterno e Appenzello Interno), hanno ognuno un solo rappresentante. Il Consiglio nazionale (la «Camera alta») e il Consiglio degli Stati (la «Camera bassa») hanno lo stesso stato e godono degli stessi diritti. Congiuntamente formano il Parlamento federale – ossia, l'Assemblea federale.

### ...E FEDERALI

Le elezioni parlamentari confermarono la tendenza avviata nelle precedenti. La partecipazione elettorale crebbe oltre il livello registrato nel decennio precedente. I risultati mostrarono che profondi cambiamenti in seno alla società si ripercuotono anche sul sistema partitico-parlamentare in Svizzera – cambiamenti a livello federale in consonanza con i mutamenti a livello cantonale. I cambiamenti più significativi in fatto di ripartizione dei poteri non riguardavano la destra e la sinistra politica, bensì i partiti della maggioranza «borghese», che, sotto l'effetto della questione europea e la riaccesa lotta per un'identità nazionale, si divisero tra il PLR del centro-destra, il PPD (Partito Popolare Democratico) e l'UDC dell'ala destra orientata al nazionalismo. L'UDC divenne il partito con il maggior potere all'interno del Parlamento nazionale, fatto che trovò ripercussioni nella composizione del collegio dei sette del Governo federale: Per la prima volta in 131 anni, uno dei consiglieri federali non fu confermato e la cosiddetta «Formula magica» per la distribuzione decisiva dei seggi nel Governo federale (2 PLR, 2 PPD, 2 PS, 1 UDC) – immutata dal 1959 – fu soggetta a cambiamenti.

Astrid R. ha seguito con interesse tali sviluppi – le conseguenze delle elezioni in ottobre. Inoltre ha avuto la possibilità di esprimersi su altri nove questioni cantonali il 30 novembre: talune non proprio controverse (come per esempio la ripartizione di competenze tra il Cantone e le rispettive autorità locali) e altre contestate (modifiche del rapporto fra Stato e Chiesa). Astrid R. è contenta di godere del diritto di partecipare a decisioni politiche – anche se alcuni temi sono ossi duri da rodere. Ma si tratta di un caso come un altro nel Paese al centro d'Europa per il quale ogni anno è l'anno delle decisioni.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, S=SINOSI, G=GLOSSARIO]

- F1 Elezioni e diario referendario nel Canton Zurigo: 2003
- F2 Votazioni popolari cantonali (referendum): 1979–2003
- F11 Comportamento di voto nelle elezioni e in sede di referendum
- s La democrazia diretta come sfida globale
- G Glossario della democrazia diretta



# 2

## I cittadini al centro della scena politica

Quando il Popolo pigia collettivamente il pedale dell'acceleratore — o del freno — vengono effettuate decisioni di grande portata. Leggi come funzionano le iniziative e i referendum in Svizzera e capirai cosa accade quando i cittadini non stanno più in seconda fila, ma sono i protagonisti veri e propri della scena politica.

Le iniziative popolari non vengono sottoposte immediatamente al voto visto che sono parte di un lungo processo che può durare anche un decennio. Spesso, alla base di un'iniziativa popolare c'è il desiderio di ottenere un cambiamento radicale.

L'iniziativa popolare costituisce, insieme al referendum, la base della democrazia diretta. Permette a una minoranza del corpo elettorale di sottoporre un determinato tema al dibattito pubblico e al voto popolare. Questi strumenti permettono ai votanti di partecipare al processo legislativo, indipendentemente dal fatto che il Governo e il Parlamento siano o no d'accordo.

In Svizzera esistono due tipi di iniziativa popolare: l'iniziativa costituzionale a livello federale e l'iniziativa legislativa a livello cantonale. Nel primo caso, 100 000 votanti possono chiedere l'emendamento o la revisione della Costituzione federale, in genere sottoponendo un progetto in forma scritta. La decisione viene presa mediante votazione popolare, sempre che i promotori non decidano di ritirare l'iniziativa.

#### **INIZIATIVA POPOLARE «PARITÀ DI DIRITTI PER I DISABILI»**

Qualche anno fa i circa cinque milioni di elettori svizzeri sono stati chiamati alle urne per pronunciarsi sull'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili», che proponeva l'aggiunta di un nuovo articolo costituzionale dal seguente tenore:

«La legge provvede per la parità dei diritti dei disabili. Prevede provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi esistenti nei loro confronti. L'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico sono garantiti per quanto ragionevolmente esigibile dal profilo economico.»

Tra l'agosto 1998 e il giugno 1999, vennero raccolte oltre 120 000 firme da 35 organizzazioni di disabili. Nei quattro anni compresi tra la presentazione ufficiale dell'iniziativa e la votazione popolare, la proposta fu discussa dal Governo (Consiglio federale) e dalle due Camere del Parlamento (Assemblea federale), ma fu respinta in entrambi i casi soprattutto per motivi di costo.

Nella sua raccomandazione di respingere l'iniziativa, che figurava nell'opuscolo informativo inviato agli elettori prima della votazione, il Governo aveva sostenuto che un diritto d'accesso agli edifici avrebbe avuto ripercussioni finanziarie notevoli per gli enti pubblici e i privati. Faceva inoltre notare che la nuova legge approvata quasi all'unanimità dal Parlamento nel dicembre 2003 e entrata in vigore il 1° gennaio 2004 avrebbe eliminato gli svantaggi esistenti nei confronti dei disabili.

L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» in votazione il 18 maggio 2003 non aveva la benché minima chance di successo. Con una partecipazione del 50%, il 62,3% dei votanti (ossia 1 439 893) respinse il progetto contro il 37,7% (870 249). Il libero accesso dei disabili a tutte le strutture di uso pubblico fu approvato solo da 3 Cantoni su 26: Ginevra (59%), Giura (54,9%) e Ticino (54%). Perché l'iniziativa venisse accettata, occorreva la maggioranza dei Cantoni oltre che quella dei votanti. Il risultato aveva ampiamente disatteso l'obiettivo che i promotori dell'iniziativa si erano prefissati.

Come dimostra l'esempio appena illustrato, le iniziative popolari non possono essere sottoposte a votazione da un giorno all'altro: rientrano in un processo politico che può durare anche un decennio e partono spesso dall'esigenza di un cambiamento radicale per far fronte a un problema sociale (nell'esempio l'eliminazione degli svantaggi nei confronti dei disabili). Un lungo processo come quello dell'iniziativa popolare si conclude spesso con la sconfitta dei promotori – basti pensare che nove iniziative su dieci sono respinte. Va detto però che in molti casi il Parlamento cerca di venire incontro ai promotori con controprogetti diretti (entrambe le proposte sottoposte al voto simultaneamente) o indiretti (ad esempio presentazione di una legge sui disabili).

Nel caso dell'iniziativa popolare per la parità di diritti dei disabili, il portavoce dell'associazione Pro Infirmis, Mark Zumbühl fece notare che, malgrado la sconfitta, l'iniziativa popolare aveva permesso di fare passi avanti nella difesa degli interessi dei disabili e di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla situazione dei disabili in Svizzera.

#### **REFERENDUM POPOLARE CONTRO «ESERCITO XXI»**

Parallelamente all'iniziativa relativa ai disabili, i votanti erano chiamati ad esprimersi sulla riforma della difesa nazionale. Nell'ottobre 2002, il Parlamento aveva confermato a larga maggioranza la necessità di rielaborare la legge militare gettando così le basi della riforma «Esercito XXI». Contrario alla notevole riduzione dell'organico delle forze armate (un terzo), un comitato composto da ex ufficiali dell'esercito lanciò un referendum popolare.

Il 23 gennaio 2003 vennero depositate 64 195 firme valide presso la Cancelleria federale (l'ufficio amministrativo centrale responsabile dei diritti politici). Nel maggio 2003 solo il 24% dei votanti (541 577) condivise lo scetticismo del comitato referendario. Il 76% (1 718 452) accettò la legge emanata dal Parlamento, che entrò in vigore il 1° gennaio 2004.

Mentre l'iniziativa popolare permette ai cittadini di «premere il pedale dell'acceleratore» per introdurre novità o accelerare sviluppi politici già in atto, il «referendum facoltativo» funziona esattamente all'opposto, ossia è un freno e uno strumento di controllo sul Governo e sul Parlamento. Permette a una minoranza degli aventi diritto di voto di chiedere una votazione popolare su una decisione del Parlamento.

In Svizzera per lanciare una consultazione referendaria su una nuova legge (referendum facoltativo) occorrono le firme di 50 000 aventi diritto di voto, che devono essere depositate entro 100 giorni dalla promulgazione dell'atto normativo. La legge entra in vigore solo se i votanti la approvano.

Nel caso del referendum facoltativo si rileva che solo il 7% delle oltre 2200 leggi promulgate dal 1874 è stato oggetto di un referendum. Ciò significa che nel 93% dei casi i cittadini giudicano valido il lavoro legislativo svolto dal Parlamento.

#### **PIÙ DEMOCRAZIA DIRETTA NEI CANTONI**

Generalmente le votazioni popolari vengono ripartite su quattro domeniche nell'arco dell'anno. Se sono previste elezioni parlamentari, il loro numero viene ridotto a due o tre. Il 18 maggio 2003, il Consiglio federale concentrò i temi da sottoporre alla consultazione popolare: il Popolo svizzero fu chiamato ad esprimersi, oltre che sull'iniziativa per la parità dei diritti dei disabili e sul referendum relativo alla riforma dell'esercito, su altri sette oggetti. Oltre che a livello federale, i cittadini svizzeri possono avvalersi dell'iniziativa e del referendum anche a livello cantonale e comunale, dove accanto all'iniziativa costituzionale e al referendum legislativo esistono altri strumenti, quali il referendum in materia finanziaria (che esiste in tutti i Cantoni eccetto in quello di Vaud).

Nei Grigioni – il Cantone con la maggior estensione geografica – ogni nuova spesa unica di oltre 10 milioni di franchi svizzeri deve essere approvata in votazione popolare (referendum obbligatorio). Per le spese uniche comprese tra 1 e 10 milioni di franchi può essere lanciato un referendum facoltativo su richiesta di 1500 aventi diritto di voto (ossia l'1,2% dell'elettorato cantonale). Sottostanno al referendum obbligatorio anche le nuove spese ricorrenti – ad esempio una sovvenzione annuale a una manifestazione culturale – superiori a 1 milione di franchi, mentre per le nuove spese annue ricorrenti superiori a 300 000 franchi è previsto il referendum facoltativo su richiesta di 1500 aventi diritto di voto.

Un altro importante strumento di democrazia diretta è il referendum legislativo obbligatorio nei Cantoni e il referendum amministrativo nei comuni. Alcuni Cantoni e comuni prevedono il referendum con controprogetto; a Zurigo esiste anche l'iniziativa personale. In alcuni Cantoni i cittadini possono chiedere la destituzione delle autorità (diritto di revoca). In altre parole, tanti più livelli amministrativi ci sono, quante più opportunità hanno i cittadini di partecipare direttamente al processo decisionale.

#### **DIFFERENZE NELL'USO DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA**

Per effetto delle molteplici possibilità di esercitare la democrazia diretta può succedere che gli elettori siano chiamati ad esprimersi simultaneamente su tutta una serie di temi. Il 18 maggio 2003, ad esempio, i votanti del comune di Freienbach (Svitto), nei pressi di Zurigo, furono chiamati a votare su 23 oggetti. Oltre a 9 temi federali, ve ne erano tre cantonali, tre comunali e 8 domande di naturalizzazione.

Negli ultimi decenni il numero delle consultazioni popolari è notevolmente aumentato, non solo in Svizzera, ma anche in Europa e nel mondo. Tra il 1992 e il 2007 l'aumento in Svizzera è stato di oltre il 35%, in Europa è stato addirittura superiore al 100%.

Nel corso degli ultimi tre decenni il numero di votazioni popolari a livello cantonale e comunale è rimasto elevato. Tuttavia, tra i singoli Cantoni e comuni vi sono grandi differenze. Tra il 1970 e il 2007, ad esempio, l'elettorato del Cantone di Zurigo si è espresso su oltre 457 temi, mentre nello stesso periodo l'elettorato del Cantone Ticino ha votato su 64 temi cantonali. A livello comunale le differenze sono ancora più marcate: tra il 1990 e il 2000 nei comuni del Cantone di Berna si è votato 848 volte, mentre nel Cantone di Friburgo (il cui territorio confina con quello di Berna) le votazioni sono state solo 4.

Nonostante i molti punti in comune – quali la diffusione capillare dell’iniziativa popolare, del referendum popolare e del referendum obbligatorio – il sistema svizzero della democrazia diretta riflette la grande varietà culturale, linguistica e istituzionale che contraddistingue il Paese. A parte qualche rara eccezione, i diritti popolari sono ben più sviluppati – e vengono utilizzati più frequentemente – nei Cantoni germanofoni che non in quelli francofoni o in Ticino, l’unico Cantone in cui si parla italiano. Le ragioni di questa differenza sono storiche, in quanto tradizionalmente i Cantoni germanofoni conferiscono ai loro comuni maggiore autonomia rispetto a quelli delle altre aree linguistiche.

L’uso degli strumenti di democrazia diretta dipende dalla loro accessibilità. Concretamente, se nel Cantone A sono necessarie 1000 firme perché un referendum facoltativo sia valido e nel Cantone B, con la stessa estensione geografica, ce ne vogliono 10000, è naturale che nel Cantone A si terranno più votazioni referendarie rispetto al Cantone B. Oltre al numero di firme necessarie, anche le scadenze per la raccolta delle firme sono fattori determinanti per il successo delle iniziative e dei referendum. Negli ultimi anni, in Svizzera, si osserva una tendenza all’apertura degli strumenti di democrazia diretta.

#### **CITTADINI PROTAGONISTI**

In passato, il luogo prediletto per la raccolta delle firme erano i locali di voto, perché in poche ore vi convergeva la maggioranza dei votanti attivi. Dall’introduzione del voto per corrispondenza, il numero di votanti che si recano personalmente alle urne diminuisce costantemente, tanto che in molti comuni la quota si attesta appena al 10%.

Il voto per corrispondenza mostra che le condizioni quadro per l’esercizio della democrazia diretta possono cambiare – e cambieranno ulteriormente con l’introduzione del voto elettronico via internet o SMS. Da un lato, il voto per corrispondenza agevola la partecipazione alle consultazioni referendarie – con conseguente aumento della partecipazione media – dall’altro comporta nuovi problemi in un sistema in cui il contatto diretto con le persone e il dialogo politico tra i cittadini continuano ad avere un ruolo chiave.

Indipendentemente dal fatto che premano l'acceleratore delle riforme ricorrendo all'iniziativa popolare o attivino il freno di emergenza mediante referendum, i cittadini possono agire sulla scena politica grazie agli strumenti della democrazia diretta alla stregua di altri attori statali, quali il Governo o il Parlamento. A differenza di quanto avviene in quasi tutti gli altri Paesi, in Svizzera gli emendamenti della Costituzione sono decisi dal Popolo, detentore della sovranità; in questo caso il Governo e il Parlamento hanno una funzione consultiva nei confronti della popolazione.

Così, quando il 18 maggio 2003 respinsero l'iniziativa «Parità di diritti per i disabili» e accettarono la riforma dell'esercito, i cittadini svizzeri si fecero protagonisti della politica nazionale, veri artefici delle decisioni che li riguardavano da vicino.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, G=GLOSSARIO]

- F6 Voto per corrispondenza
- F7 Il voto elettronico – la prima esperienza pratica
- F12 Iniziative popolari accettate dal Popolo e dai Cantoni
- F16 Riforma Esercito XXI del 18 maggio 2003
- F17 L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili»
- F18 I diritti popolari a livello federale in Svizzera
- G Glossario della democrazia diretta



# 3

## Ritorno al futuro

La democrazia diretta moderna ha avuto un impatto decisivo sul carattere e sulla storia degli svizzeri e del loro Paese. Nulla unisce la gente più che la conoscenza dei valori fondamentali dei loro diritti democratici diretti. Insieme possono salvaguardare la libertà e favoriscono la coesistenza pacifica in uno stato multiculturale. Ecco la storia di una rivoluzione democratica nel cuore dell'Europa.

Il referendum costituzionale si fece strada dalla Francia fino alla Svizzera propagandosi successivamente in tutta Europa. Attualmente si lotta per metterlo in pratica a livello europeo e nel contesto dell'approvazione di una nuova Costituzione per l'Unione europea.

«La gente non è più disposta a essere governata dall'alto, essa chiede di essere coinvolta nel processo legiferativo e nell'esercizio del potere (...) e pretende che l'autodeterminazione finalmente significhi quel che intende dire», scrisse Florian Gengel, direttore del quotidiano bernese «Der Bund» nell'agosto del 1862.

In Svizzera il movimento liberale riuscì a conquistare ciò che altrove non era riuscito a fare: la creazione di uno stato-nazione e una democrazia moderna. Nel cinquantennio compreso tra il 1798 ed il 1848 – pieno di conflitti e talora sfociando nel caos – può essere considerato il periodo della fondazione. Tutto ebbe inizio con la «Repubblica elvetica», il tentativo, seppur di breve durata, di trasformare una federazione di Stati appartenenti alla vecchia Confederazione in uno stato unitario secondo il modello francese. Di seguito, il vecchio ordine fu parzialmente ristabilito in due tappe successive (gli Atti di mediazione del 1803; il nuovo trattato federale del 1815) e la Svizzera tornò ad essere una lega conservativa di Stati.

Tuttavia, lo sviluppo sociale ed economico proseguì nella direzione opposta a quella imboccata dalla Restaurazione. Nel 1830/31 scoppiarono rivoluzioni democratico-liberali in ben 12 Cantoni, l'antico regime al potere fu rimpiazzato da istituzioni democratiche moderne – sebbene all'epoca i cittadini non avessero alcun diritto di partecipare al processo legiferativo. Tutti i Cantoni, fatta eccezione per il Canton Friburgo, approvarono le nuove Costituzioni tramite votazioni popolari. Questi cambiamenti gettarono le fondamenta del sistema costituzionale e politico svizzero tuttora in vigore. Lo stato federale svizzero del 1848 è frutto di battaglie accanite e guerre civili.

La Costituzione federale del 1848 instaurò un nuovo ordine di stato secondo il modello dei Cantoni liberaldemocratici. Concepita sin dall'inizio per essere aperta a revisioni e dotata dell'iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione nonché del referendum costituzionale obbligatorio, essa creò le condizioni quadro per il Governo borghese-liberale e la sua politica modernizzatrice. Al tempo stesso può essere vista come una dichiarazione d'intenti: la democrazia nazionale, la nazione ed il Popolo svizzero, lo stato-nazione e lo stato federale erano a quei tempi obiettivi immaginari più che realtà attuale e palpitante.

Praticamente sin dal principio era manifesta l'insoddisfazione con la nuova democrazia, ma alle richieste di maggiori diritti di partecipazione da parte dell'opposizione fu opposta dapprima resistenza. Fu necessaria una seconda rivoluzione democratica prima che la democrazia diretta venisse aggiunta come complemento alla democrazia rappresentativa (contro la

resistenza dell'élite liberale dominante) e una nuova qualità di democrazia venisse apportata alla relazione tra governanti e governati. Questa seconda rivoluzione fu effettuata dal Movimento Democratico degli anni 1860. Esso sconfisse l'élite liberale al Governo e costituì la svolta decisiva verso la democrazia diretta nel Canton Zurigo.

La nuova Costituzione del 1869 nel Canton Zurigo portò con sé una serie di diritti partecipativi (iniziative costituzionali e legislative, referendum costituzionali e legislativi obbligatori, referendum in materia finanziaria), instaurando così un livello di democrazia diretta moderna (sebbene riservato esclusivamente all'elettorato maschile) mai conosciuto prima. In nessun luogo. Esso assurse a modello per il cambio di sistema politico dalla democrazia indiretta a quella diretta negli altri Cantoni e nella Confederazione.

L'introduzione della democrazia diretta – e con gli altri cambiamenti, sia prima che dopo – ebbe luogo per la prima volta nei Cantoni e, più tardi, (in modo attenuato) nella Confederazione. La storia dell'instaurazione della democrazia diretta in Svizzera ebbe fine con l'introduzione del referendum facoltativo nel 1874 e dell'iniziativa popolare a livello federale nel 1891. Il referendum significò che lo sviluppo costituzionale era collocato su una base diversa – con considerevoli conseguenze per l'intero sistema politico. Dal Governo rappresentativo e dalla democrazia maggioritaria scaturì la «democrazia referendaria» svizzera – una democrazia consociativa le cui caratteristiche fondamentali perdurano fino ai giorni nostri e sono accettate legittimamente dai cittadini

Dopo il 1891 la democrazia diretta fu ulteriormente estesa. L'introduzione (avvenuta nel 1918) di un sistema proporzionale per l'elezione del Consiglio nazionale rese possibile ad esigui gruppi di ottenere una rappresentanza in Parlamento. Il referendum sui trattati internazionali (introdotta nel 1921, ampliata nel 1977 e nel 2003) permise ai cittadini di partecipare alle decisioni di politica estera. La creazione del cosiddetto referendum «risolutivo» nel 1949 limitò la facoltà dell'Assemblea federale di proteggere le sue decisioni prima di un referendum dichiarandole «mezzi di emergenza» (negli anni 1930 il Governo aveva fatto ricorso alla clausola di emergenza per evitare sistematicamente il referendum). In ogni caso, queste informazioni furono introdotte tramite un'iniziativa popolare a livello nazionale – a riprova del fatto che la democrazia diretta può far ricorso al diritto di iniziativa per estendere (o limitare) sé stessa.

### **LA SOVRANITÀ POPOLARE MESSA IN DISCUSSIONE**

I liberali concordavano, in principio, nel ritenere il Popolo il detentore della sovranità, ma, dopo il 1830, alcuni disaccordi su come incorporare detto principio nelle istituzioni statali provocarono una scissione tra i liberali ed i radicaldemocratici. Per l'élite dirigente liberale la sovranità popolare in pratica era limitata ad una democrazia elettiva in cui i rappresentanti esercitavano il potere politico nell'interesse del Popolo. Essa rifiutava la partecipazione diretta dei cittadini nell'attività legislativa. Questo punto di vista si rifletté nelle prime Costituzioni cantonali democratiche e nella Costituzione federale del 1898. L'art. 1 della Costituzione zurigheese illustra: «La sovranità risiede nell'universalità dei cittadini ed è esercitata nei modi stabiliti dalla Costituzione dal Gran Consiglio come rappresentante del Popolo».

I liberali al potere giustificarono il loro modello di democrazia riferendosi all'im maturità politica e all'incompetenza del comune cittadino. A detta loro, una persona senza proprietà né istruzione non sarebbe in grado di effettuare decisioni politiche basate su un ragionamento ponderato ed una buona comprensione di ciò che giova alla comunità. Temevano che cittadini poco o punto competenti avrebbero preso decisioni sbagliate nuocendo al progresso.

Per i radicaldemocratici il modello di democrazia indiretta non era semplicemente sufficiente per rivendicare la ragione ed il bene comune nel modo migliore possibile, ma serviva piuttosto a creare ed estendere un nuovo ordine di privilegi per ricchi e colti a scapito di larghi strati della popolazione. Secondo i radicali, un sistema di Governo puramente rappresentativo favoriva in prima linea gli interessi dell'élite dirigente liberale. E per cambiare tale situazione bisognava conferire ai cittadini più diritti politici.

### **IL MOVIMENTO DEMOCRATICO ESIGE UN CAMBIO DEL SISTEMA**

Dovette trascorrere molto tempo perché lo scetticismo iniziale dell'élite dirigente finalmente si saldasse con quello del Movimento Democratico in una critica del «sistema». L'opposizione nei dibattiti costituzionali del 1830/31 ed i movimenti popolari del 1839/41 avevano preteso il diritto di veto, una sorta di precursore istituzionale del referendum. Esso fu istituzionalizzato per la prima volta nel 1831 nel Cantone di San Gallo come concessione a coltivatori che protestavano e come mezzo per bloccare richieste di partecipazione ancor più ampie da parte dei democratici. Comunque, come strumento democratico il veto di per sé non era assolutamente di facile applicazione e non costituiva una minaccia reale per la democrazia parlamentare liberale; l'opposizione democratica era ancora molto debole. La situazione rimase pressoché immutata fino agli anni 1860, quando il pubblico generale si convinse che una società giusta ed equa non era possibile senza il passaggio ad una «democrazia pura», vale a dire, aggiungendo come complemento la democrazia diretta alla forma di democrazia indiretta rappresentativa già esistente. Solo allora fu possibile per il Movimento Democratico assicurare la democrazia diretta.

Il potere del Movimento Democratico derivò dall'insoddisfazione di larghi strati della popolazione alla luce delle condizioni economiche, politiche e sociali del tempo. Il Movimento Democratico accusò il Governo di favorire gli interessi dei ricchi invece del bene comune, reclamò che gli interessi commerciali e finanziari avrebbero avuto un effetto devastante sulla politica e pretese la democrazia diretta come rimedio, inteso non solo a controllare meglio il Governo, ma anche a creare una maggiore uguaglianza economica e sociale: «La plutocrazia capitalistica può essere tenuta sotto controllo soltanto trasferendo il centro di gravità del processo legislativo verso il Popolo, giacché alcune centinaia di consiglieri cantonali, cioè la democrazia rappresentativa, non sono abbastanza forti da resistere alla corruzione». Con queste parole Karl Bürkli espresse i sentimenti dell'intero Movimento Democratico.

Come tutti i cambiamenti politici, prima e dopo, il passaggio dal sistema politico alla «democrazia pura» fu descritto e legittimato non come una rottura con il passato, bensì come la continuazione di una antica tradizione di libertà. Era in effetti più semplice accettare qualcosa di nuovo sotto forma di venerabile tradizione. L'opinione pubblica aveva preso coscienza dell'importanza storica dell'evento, come rivela la seguente citazione di Friedrich Albert Lange: «Il 18 aprile 1869 ha dato al Canton Zurigo una Costituzione che deve essere considerata come uno dei fenomeni più significativi nel campo delle più recenti istituzioni statali. Riassumendo, si trattò del primo in-

tento coerente di mettere in pratica l'idea di un Governo popolare nel modo che più si addiceva al moderno assetto culturale e di rimpiazzare la venerabile, ma ingombrante «Landsgemeinde» (l'assemblea sovrana annuale di cittadini, maschi, aventi diritto di voto), adatta a situazioni in scala ridotta, con un'istituzione la cui pietra angolare è il voto nelle comunità locali».

La seconda rivoluzione democratica, come quella del 1830/31, fu in gran parte pacifica. Governo e opposizione continuarono a parlare l'uno con l'altro. Migliaia di cittadini si riunivano nelle «Landsgemeinden» (assemblee popolari tradizionali), esercitarono pressione su quelli al potere presentando loro simili liste di richieste e forzarono una modifica fondamentale nel sistema democratico – come illustra l'art. 1 della nuova Costituzione cantonale: «Il potere dello Stato risiede nell'universalità dei cittadini ed è esercitato direttamente dai cittadini aventi diritto di voto e indirettamente dalle autorità e dai funzionari civili». In termini moderni, la si potrebbe valutare come una vittoria delle vittime della modernizzazione su coloro che ne beneficiarono. Oggi, più di 130 anni più tardi, la democrazia diretta è divenuta più attuale e rilevante che mai, non solo a livello federale, ma anche, e questo è un fatto fondamentalmente nuovo, a livello dell'UE.

#### **FONTI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA SVIZZERA**

L'esperienza e le idee della rivoluzione americana, e ancor più di quella francese, rappresentano fonti vitali di ispirazione per lo sviluppo della democrazia diretta svizzera. La legge nata dalla rivoluzione francese conteneva molti strumenti democratici diretti che più tardi sarebbero stati adottati in Svizzera e studiati minuziosamente. Le idee francesi sulla democrazia diretta influenzarono enormemente la democratizzazione della Svizzera, anche se non ufficialmente riconosciute. Tali idee non trovarono ingresso nell'ordinamento francese, fatta eccezione per il referendum costituzionale; però, dal modo in cui venne applicato il referendum costituzionale, si sviluppò una tradizione non democratica diretta, ma plebiscitaria, che servì agli interessi dell'élite dirigente.

Il referendum costituzionale dalla Francia venne introdotto in Svizzera, propagandosi successivamente in tutta l'Europa. Attualmente si ridiscute sui contenuti a livello europeo, nel contesto della ratificazione del trattato di Lisbona. C'è una crescente convinzione che una Costituzione è da considerarsi antidemocratica, se non è stata esplicitamente approvata dai suoi cittadini.

Il processo di introduzione della democrazia diretta moderna fu ispirato anche dalle forme premoderne di democrazia. I Cantoni svizzeri erano tenuti insieme da una tradizione repubblicana profondamente radicata, che li distingueva nettamente dai Paesi vicini con regime monarchico. Quella della democrazia assembleare popolare («Landsgemeindedemokratie») è una tradizione remota e viva; il referendum federale risale ai tempi del Medioevo. Quando l'antica Confederazione crollò, molti videro nella loro democrazia assembleare «fatta in casa» una forma di democrazia più attrattiva ed una garanzia di libertà più sicura rispetto alla democrazia indiretta di stampo francese. Ciò è testimoniato dal «Landsgemeindefrühling» (l'«Assemblea democratica primaverile»), seppur di breve durata, nel 1798, nonché dalla circostanza che furono soltanto gli abitanti dei Cantoni dove l'assemblea popolare veniva praticata (Glarona, Svitto e Nidvaldo), ad opporre fiera resistenza, allorché le truppe dell'esercito rivoluzionario francese entrarono nel Paese.

La gente conosceva e si fidava delle proprie forme di democrazia assembleare popolare. E cosa ancor più importante, il passaggio dalla tradizionale assemblea popolare («Landsgemeinde») ad un sistema rappresentativo moderno significava la perdita sia dei diritti di partecipazione politica sia di vantaggi materiali. Ambo le considerazioni contribuirono a rendere la democrazia assembleare popolare ancor più interessante. I movimenti sociali ripresero ripetutamente e coscientemente la tradizione della democrazia assembleare e organizzarono le proprie proteste politiche nella forma di «Landsgemeinden». Per esempio, il 22 novembre 1830, i liberali organizzarono un'assemblea popolare a Uster per promuovere una campagna a favore della «restaurazione dei diritti popolari perduti» ed il 13 dicembre 1867 il Movimento Democratico tenne assemblee popolari a Uster, Bülach, Winterthur e Zurigo. L'assemblea di Uster del 1830 viene commemorata ogni anno.

#### **CONTINUITÀ E ROTTURA**

La democrazia diretta può essere intesa come una commistione di idee completamente nuove e istituzioni con una longeva tradizione di partecipazione. Del tutto nuovo è il modo di concepire la democrazia moderna dopo le rivoluzioni francese e americana. La democrazia e la libertà non sono più viste come il privilegio storico di un particolare gruppo che trae la sua origine dalla resistenza ad una tirannia ingiusta (Guglielmo Tell) – ma come diritto naturale di ciascun individuo. L'ideale di democrazia moderna – in base al quale tutti gli uomini sono da considerarsi liberi e uguali – è irriconciliabile con qualsiasi situazione in cui alcuni sono assoggettati da altri.

La forma pre-moderna di democrazia, vista fino ad allora come privilegio di un'élite, non escluse la possibilità di opprimere altri, cosa pressoché normale nell'antica Confederazione.

Piuttosto antica è la convinzione che la libertà dei cittadini dipenda dalle loro facoltà e dal loro desiderio di partecipare al processo politico-decisionale. Si tratta di una delle idee cardine del repubblicanesimo e corrisponde alla prassi della democrazia popolare assembleare. A differenza della democrazia puramente parlamentare, la democrazia diretta moderna prosegue la sua centenaria tradizione di democrazia pre-moderna. E lo fa a mezzo di strumenti nuovi, quali l'iniziativa ed il referendum.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, G=GLOSSARIO]

F3 Differenze tra la democrazia pre-moderna e quella moderna

F9 Estratti costituzionali del 1798, 1848, 1874 e 1999

F10 Sullo sviluppo della democrazia diretta a livello federale

F25 Le aspettative del movimento democratico diretto svizzero nel XIX secolo

F30 Definizione della democrazia diretta moderna

G Glossario di democrazia diretta





# Zwischenstand

## Einbürgerung 3. Generation



Indemehr gescheit  
stände Nein 15%

# 4

## Centralizzato quanto necessario, decentralizzato quanto possibile

In una democrazia ogni voto possiede uguale forza elettorale. Così, nella Confederazione svizzera il voto di ogni Cantone ha uguale forza elettorale. Ne consegue che gli elettori dei piccoli Cantoni hanno maggiore forza elettorale rispetto a quelli dei Cantoni più grandi. Osserva la battaglia per la protezione delle acque. Ciò dimostra che la differenza di opinione non ha affatto diviso la gente. Al contrario.

Paragonata ad altri Paesi europei, la Svizzera sembra avere una legislazione particolarmente progressiva sulla protezione delle acque – grazie anche ad un processo legislativo avviato da un'iniziativa popolare.

Il 17 maggio 1992 i votanti svizzeri poterono esprimere la loro opinione su sette proposte federali. Ad esempio, accettarono l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (FMI e Banca mondiale) e appoggiarono l'introduzione di un servizio civile per gli obiettori di coscienza. Dovettero inoltre decidere su un'iniziativa popolare lanciata da gruppi ambientalisti («Per la salvaguardia delle nostre acque») e sulla riveduta legge federale concernente lo stesso tema, fatta passare dal Governo e dal Parlamento, ma osteggiata dai proprietari di piccole imprese generatrici di energia elettrica. Questi ultimi ricorsero all'opzione del referendum facoltativo per contestare la nuova legge.

L'acqua è una risorsa estremamente preziosa – una delle risorse più importanti per l'essere umano, gli animali e le piante. La protezione formale delle risorse idriche è stata fissata nella Costituzione federale del 1953 ed il decreto esecutivo sulla protezione delle acque dall'inquinamento, convertito in legge, è entrato in vigore due anni più tardi. Nel 1975 l'art. 24bis gettò le basi costituzionali alla conservazione e allo sfruttamento delle risorse idriche, segnatamente per l'approvvigionamento in acqua potabile, in Svizzera. Detto articolo (art. 76 della nuova Costituzione) esige che si prendano in considerazione gli svariati interessi – spesso contrastanti – dei Cantoni da cui le acque provengono (fiumi, laghi).

Nel caso dell'uso delle risorse idriche è particolarmente vero che i Cantoni – molti dei quali dispongono di centrali di energia idroelettrica proprie – manifestino un particolare interesse a mantenere le restrizioni minime. Ed è in questo contesto – ossia, quello del conflitto di interessi tra quanti vogliono proteggere le risorse idriche e quanti vogliono sfruttarle, così come tra i poteri della Confederazione e quelli dei Cantoni – che la storia dell'iniziativa popolare «Per la salvaguardia delle nostre acque» e la controversa revisione della legge sulla protezione delle acque fornisce una lezione tanto istruttiva sul federalismo e sulla democrazia diretta. I protagonisti di questo dramma provengono, da un lato, dal settore ambientalista (compreso quello della conservazione delle acque), mentre, dall'altro, ci sono i consumatori utenti – in questo caso particolare i proprietari di piccole imprese generatrici di energia elettrica. Inoltre, rivestirono un ruolo importante gli interessi dei Cantoni montagnosi.

Nell'estate del 1983, le associazioni per la protezione delle acque lanciarono la loro iniziativa «per la salvaguardia delle acque». Il comitato promotore annoverava tra le sue file i rappresentanti di nove organizzazioni nazionali ambientaliste nonché di pesca commerciale. Nel giro di un anno e mezzo raccolsero le firme necessarie per continuare la loro impresa: la richiesta fu

ufficialmente depositata il 9 ottobre 1984 corredata di 176 887 firme valide. Affinché un'iniziativa popolare sia valida, occorre raccogliere 100 000 firme entro diciotto mesi.

### **QUAL È LA RIPARTIZIONE DI POTERE TRA LA CONFEDERAZIONE E I CANTONI**

Nel caso dell'iniziativa «Per la salvaguardia delle nostre acque» il comitato promotore aveva redatto un dettagliato progetto di legge da aggiungere all'art. 24 della Costituzione federale. Il Governo rispose nell'aprile del 1987, raccomandando di respingere l'iniziativa. Pur considerando giuste, in via di principio, le finalità dell'iniziativa, trovò che focalizzare l'attenzione unicamente sull'aspetto della protezione – con tutte le ripercussioni economiche non indifferenti – avrebbe significato non tener conto di altri interessi, in particolare di quelli degli utenti. Il Governo presentò proposte per la revisione della legge sulla protezione delle risorse idriche in forma di controproposta indiretta all'iniziativa. La legge modificata fornì in gran parte solo direttive generali lasciando ai Cantoni di elaborare ed applicare i propri provvedimenti legislativi. Il progetto di legge del Governo fu, poi, discusso in ambedue le Camere del Parlamento elvetico.

Non fu compito affatto facile per il Parlamento dover trattare sia l'iniziativa sia la nuova legge proposta. Le due Camere prorogarono il periodo di valutazione dell'iniziativa di un anno, così poterono guadagnare tempo per il primo dibattito inerente alla revisione della legge vigente sulla protezione delle acque che doveva essere presentata come controproposta indiretta. L'intenzione era di prendere in considerazione alcuni aspetti nel progetto di legge emendata. La nuova legge (modificata) sulla protezione delle risorse idriche fu approvata dal Consiglio degli Stati (la prima delle due Camere) nell'ottobre del 1988.

Il Consiglio degli Stati con i suoi 46 membri è la più piccola delle due Camere e rappresenta i Cantoni. Venti Cantoni – a prescindere dalla superficie che ricoprono (tanto grande quanto Zurigo con oltre 1,2 milioni di abitanti o tanto piccolo quanto l'Uri con appena 35 000 abitanti) – hanno esattamente lo stesso numero di rappresentanti (due ciascuno), mentre per ragioni storiche sei Cantoni (Basilea Città, Basilea Campagna, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello Esterno e Appenzello Interno) contano un solo rappresentante. È un modo «federalistico» di completare il principio democratico «una persona, un voto» e la regola della semplice maggioranza a favore di gruppi più piccoli.

La Camera alta – il Consiglio nazionale – si compone di 200 membri e rappresenta il «Popolo», ossia le cittadine e i cittadini svizzeri nel loro insieme. Qui, il Cantone più densamente popolato, Zurigo, conta 34 rappresentanti e il meno popolato, il Canton Uri, solo uno. Le due Camere sono dotate delle stesse competenze e responsabilità e, di regola, trattano questioni parlamentari (leggi federali, decreti budgetari, conclusioni di trattati internazionali, ecc.) separatamente. Un decreto parlamentare o una legge è valido solo se approvato da ambo le Camere.

Nel caso in questione ci fu disaccordo sul nocciolo della questione stessa – ossia sulle modifiche alla legge sulle riserve idriche. I rappresentanti dei Cantoni montagnosi presentarono una proposta per abolire il diritto della Confederazione di stabilire livelli minimi di riserve e delegare i disciplinamenti concernenti il consumo dell'acqua alle autorità cantonali, ma fallirono non avendo raggiunto sufficiente appoggio. Il Consiglio degli Stati alla fine approvò i piani del Governo. Comunque, le prescrizioni sulle quantità minime delle riserve idriche furono ridotte a semplici linee generali. Due proposte per pagamenti compensativi (noti come «Landschaftsrappen» – il «centesimo di campagna»), previsti nel caso in cui una comunità volontariamente si astiene dallo sfruttare l'energia idrica a favore dell'ambiente, furono visti di buon occhio da tutti i partiti. In tale occasione il Consiglio degli Stati decise di non effettuare alcuna decisione a riguardo. Nella sessione parlamentare nell'estate del 1989 il Consiglio nazionale fissò emendamenti significativi: il «Landschaftsrappen» avrebbe dovuto essere usato per compensare le aree di montagna che si astenevano dallo sfruttare l'energia idroelettrica per motivi ecologici.

#### **ALLA RICERCA DI UNA VIA DI MEZZO**

All'esame della legge sulla protezione delle acque, in seconda lettura (dicembre 1989), la maggioranza dei membri del Consiglio degli Stati votò perché rimanesse valida la disciplina preesistente. Il «Landschaftsrappen» – persino nella versione moderata – fu ancora una volta bocciato. Nel marzo del 1990 il Consiglio nazionale rimase saldo sulle sue posizioni riguardo alla quantità delle riserve minime e la conservazione del Landschaftsrappen. In sede di terza lettura sorsero ulteriori significative divergenze di opinione tra i due Consigli, ma ci fu una svolta, quando, finalmente, nel novembre del 1990, in quarta lettura nel Consiglio degli Stati, quest'ultimo non propose più opposizione all'inclusione delle rigide discipline delle riserve idriche nella legge sulla protezione delle acque. Inoltre, in detta sede, si espresse a favore di pagamenti compensativi per quelle comunità che non sfruttavano le loro acque per la produzione di energia elettrica.

Come risposta al compromesso del Consiglio degli Stati il Consiglio nazionale eliminò l'ultimo ostacolo: la proposta per il «Landschaftsrappen». Dopo oltre due anni di negoziati i due Consigli riuscirono a trovare un accordo in merito alla dicitura dell'emendamento alla legge sulla protezione delle acque creando la controproposta indiretta all'iniziativa originaria.

Secondo il comitato promotore dell'iniziativa, la portata di detta controproposta non era ancora abbastanza vasta e decise pertanto di non ricorrere all'opzione di ritirare l'iniziativa originaria. All'altra estremità dello spettro di interessi, l'ISKB (l'Associazione svizzera delle piccole centrali elettriche) riteneva gli emendamenti proposti fin troppo drastici – in particolare in riferimento ai limiti minimi delle riserve idriche stabiliti – e si avvale dell'opzione del referendum facoltativo. I proprietari delle centrali elettriche sostenevano che, in caso di applicazione di detta legge, la maggioranza delle centrali che generavano meno di 300 KW avrebbero dovuto chiudere i battenti. Questo tipo di referendum è direttamente collegato con la democrazia rappresentativa, poiché il referendum si tiene su decisioni approvate dal Parlamento e che, a loro volta, devono essere approvate o respinte.

Questa battaglia politica sulla protezione delle acque – durata più di un decennio – dimostra quanto sia difficile conciliare interessi tanto contrastanti fra loro come quelli degli ambientalisti, dei Cantoni e dei consumatori commerciali. In questo caso particolare, la conciliazione si rivelò talmente complessa che, quando la questione giunse al referendum del 17 maggio 1992, ebbero luogo due votazioni parallele sullo stesso tema. L'iniziativa popolare «Per la salvaguardia delle nostre acque» non raggiunse la maggioranza dei voti in nessun Cantone e fu rifiutata complessivamente dal 62% dei votanti. Perché venisse accettata, l'iniziativa avrebbe dovuto ottenere la doppia maggioranza, ossia la maggioranza dei votanti iscritti e la maggioranza dei Cantoni.

Invece, per la votazione sull'emendamento concernente la protezione delle acque fu più semplice: bastava la semplice maggioranza dei voti complessivi. La nuova legge fu approvata da una netta maggioranza di poco più del 66% dei votanti ed entrò in vigore il 1° gennaio 1993. Di conseguenza i Cantoni dovettero adattare le loro disposizioni alle nuove direttive. In confronto con gli altri Paesi europei la Svizzera sembra avere una legislazione particolarmente progressista sulla protezione delle acque – grazie soprattutto al processo legislativo avviato dall'iniziativa popolare. D'altro canto i Cantoni hanno ancora difficoltà a rendere effettive le nuove disposizioni. Gli interessi commerciali hanno spesso più peso delle considerazioni ecologiche.

### PARTECIPAZIONE AL POSTO DEL VETO

Sebbene i singoli Cantoni rivestano un ruolo di grande importanza all'interno della Confederazione, nessuno ha il diritto di veto su decisioni effettuate collettivamente – come sovente accade nell'UE. Dal 1848 (data di nascita dello stato moderno elvetico) non si applica più il principio del consenso. 15 Cantoni e  $\frac{1}{2}$  approvarono la nuova Costituzione, 6 e  $\frac{1}{2}$  la respinsero. Malgrado ciò, l'assemblea costituzionale di allora – la Dieta – decise di rendere effettiva la nuova Costituzione federale, rimpiazzando così il principio di uniformità con quello della doppia maggioranza per referendum costituzionali.

Il principio della doppia legittimità (Popolo e Cantoni) fu conservato durante la fase di creazione degli strumenti democratici diretti. La prima revisione totale della Costituzione federale, avvenuta nel 1874, introdusse sia il cosiddetto referendum popolare per leggi federali sia il referendum cantonale. Mentre il referendum popolare richiede la raccolta di almeno 50 000 sottoscrizioni entro 100 giorni dalla pubblicazione della nuova legge, il referendum cantonale richiede le firme di almeno otto Governi cantonali.

Dovette passare più di un secolo prima che, nel 1981, il primo Cantone proponesse il primo referendum cantonale. Il Canton Ticino si era opposto ad una prevista modifica del Codice penale. Fra tutti i Cantoni, cui si rivolse per essere sostenuto, rispose soltanto il Parlamento di Basilea Città, ma il Parlamento di detto Cantone non rispettò la scadenza stabilita per una risposta legalmente effettiva.

Altri 22 anni sarebbero dovuti passare prima che tale strumento trovasse applicazione. Il primo referendum cantonale a rispondere a tutti i criteri e ad andare fino in fondo fu quello contro il pacchetto di riforme fiscali approvato dal Parlamento nell'estate del 2003 che avrebbe cagionato perdite di entrate cantonali di circa 510 milioni di franchi svizzeri. Il ministro delle finanze vaudese Pascal Broulis, uno dei portavoce del gruppo di Cantoni oppostisi a tali disposizioni, dichiarò: «Se la Confederazione vuole ridurre le proprie imposte, è affar suo, ma se la Confederazione vuole ridurre le imposte cantonali, è un fatto del tutto diverso – il primo del suo genere nella storia della Confederazione.»

Alla fine del mese di settembre del 2003 non meno di 11 Cantoni avevano firmato la domanda di referendum: Berna, Obvaldo, Glarona, Soletta, Basilea Città, Sciaffusa, San Gallo, Grigioni, Vaud, Vallese e Giura. Il 16 maggio 2004 più di  $\frac{2}{3}$  degli elettori partecipanti (67,2%) respinse la proposta del pacchetto tributario.

### **PROTEGGERE LE MINORANZE; PROMUOVERE COMPROMESSI**

Per la pratica del federalismo svizzero è determinante il modo in cui le decisioni prese dal Governo e dal Parlamento ai vari livelli sono connesse con il principio democratico. Grazie ai meccanismi di democrazia diretta, nella maggior parte dei casi sono i cittadini ad avere l'ultima parola. Ciò contribuisce a promuovere maggior rispetto tra i cittadini per gli organi di stato ed i politici eletti. Nel contempo, i processi democratici diretti sono inseriti in un sistema politico che tutela minoranze, promuove il compromesso e favorisce processi di apprendimento collettivo.

L'esempio del conflitto sulla protezione delle acque mostra chiaramente che divergenze di opinioni non devono necessariamente dividere i cittadini. Al contrario, una società sempre pronta a riconsiderare e discutere persino ciò che tutti appoggiano sarà sempre in grado di integrare punti di vista contrastanti e di raggiungere accordi su quanto deve essere realizzato nel futuro più immediato, almeno su base provvisoria. Le istituzioni e i procedimenti che rendono tutto ciò possibile in Svizzera sono il federalismo e la democrazia diretta.

#### INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, G=GLOSSARIO]

- F4 Come i Cantoni possono influire sull'emanazione di una nuova legge
- F5 Cinque fasi per emanare una nuova legge
- F23 La legge sulla protezione delle acque (1983-92)
- G Glossario di democrazia diretta

WANDELHALLE



# 5

## Il Paese dei perdenti soddisfatti

La democrazia diretta rivela dove preme la scarpa. Sebbene il Governo vinca più referendum a livello nazionale, le autorità se la passano piuttosto male nei Cantoni e ancor più nei Comuni. E fino ad ora, prendi appunti, questo sistema produce in linea di massima perdenti soddisfatti.

La democrazia diretta è ben lungi dall'essere un elemento che crea scompiglio in politica, anzi, la ravviva e la tiene sempre attiva. Ci si aspetta molto di più da ogni parte della società, più che in un sistema meramente parlamentare.

È il tardo pomeriggio domenicale di una giornata referendaria a livello nazionale. Volti felici ovunque. I rappresentanti del Governo tengono una conferenza stampa per spiegare come mai la votazione andò a loro favore: «Questa è una vittoria per il Centro», affermano il ministro della giustizia ed il ministro dell'economia, dopo che i votanti avevano accettato l'8 febbraio 2003 – con una netta maggioranza di due a uno – una mini riforma dei diritti popolari nonché un progetto di finanziamento ospedaliero. Tre mesi più tardi, il responso dei votanti a seguito della raccomandazione parlamentare fu ancor più sorprendente: il 18 maggio 2003 respinsero ben sette delle iniziative popolari lanciate dallo schieramento verde e di sinistra, mentre approvarono la riforma sulla protezione civile. Non solo: come rilevò Pascal Couchepin, Presidente federale nel 2003: «La partecipazione al di sopra della media dimostra che i cittadini non si sentono sovraccaricati.» Oltre a ciò il liberale Couchepin fu soddisfatto del fatto che i risultati delle nove votazioni erano pressoché uguali in tutti i Cantoni.

Non ci fu traccia di piacere, e tanto meno di gioia maligna, dopo la sconfitta alle urne degli avversari politici nei commenti dei rappresentanti del Governo. Dopo il netto rifiuto delle due iniziative sull'energia nucleare – una intesa a prorogare il blocco della costruzione di centrali nucleari per altri dieci anni, l'altra a pretendere una svolta energetica e la progressiva disattivazione delle centrali nucleari esistenti – il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni fece notare che il «No» espresso per le due iniziative avrebbe dovuto esser valutato come un «Sì» per la controproposta indiretta del Governo. La nuova legge sull'energia nucleare con effetto al 1° gennaio 2004 avrebbe consentito una maggiore partecipazione pubblica alle decisioni sulle nuove centrali nucleari e comportato un alt al riciclaggio di barre di combustibile. Sulla stessa linea argomentativa il ministro della giustizia Metzler giudicò il «No» per l'«Iniziativa sui disabili»: la bocciatura dell'iniziativa non avrebbe dovuto essere valutata come un «No» alle esigenze dei disabili. Metzler lodò i «perdenti» dicendo: «Avete raggiunto molto con la vostra iniziativa» e richiamò l'attenzione sulla nuova legge sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis), anche se meno esauriente e meno costosa.

Dopo tante lodi e tanti incoraggiamenti da parte del Governo, persino quelli dalla parte dei perdenti – pochi all'inizio, in seguito sempre più numerosi – si dichiararono soddisfatti dei risultati referendari del 18 maggio. «Per il Governo è una buona base su cui istituire la domenica senz'auto», disse Rahel Häslar, vicepresidente dell'Iniziativa per le

domeniche, la cui richiesta di quattro domeniche l'anno senza vettura era stata sostenuta dal 37,6% degli elettori. Adrian Schmid, direttore politica dei trasporti e comunicazione dell'Associazione traffico e ambiente (Ata), impegnata per una mobilità sostenibile sia per le persone che per l'ambiente, ribadì: «Il Parlamento ora dovrà accettare la volontà dell'elettorato di maggior spazio libero senza traffico motorizzato privato».

### **LA DEMOCRAZIA DIRETTA NON È UN FATTORE DI DISTURBO**

Anche se a livello federale nove su dieci iniziative falliscono all'urna, si continuano a lanciare continuamente nuove iniziative. Esse contribuiscono a movimentare la vita politica quotidiana, a mettere in questione la politica della maggioranza borghese e a stimolare la discussione pubblica. Dall'esperienza acquisita, i promotori sanno bene che possono provocare reazioni, anche se, alla fine, soccomberanno alla votazione popolare. Perché le iniziative popolari non sono giochi a somma zero, nei quali gli uni vincono tutto e gli altri perdono tutto. Nove su dieci svizzeri, secondo il sondaggio, non sono disposti a limitare le ampie possibilità di partecipazione delle quali dispongono con gli utensili messi a disposizione dalla democrazia diretta.

Mentre le parti perdenti in un'iniziativa popolare, non perderanno voti per questo. In effetti, alle elezioni i vincitori sono regolarmente coloro che hanno perso alcune importanti votazioni popolari. Perché chi perde a una votazione, si profila chiaramente e questo profilo rimane evidentemente impresso presso le elettrici e gli elettori.

La verità è che la democrazia diretta in Svizzera è ben lungi dall'essere un elemento che crea scompiglio in politica, ma piuttosto la ravviva e la tiene attiva. Ci si aspetta molto di più da ogni parte della società, più che in un sistema meramente parlamentare: le autorità governative non possono contare su un livello di sostegno nazionale tra le elezioni, ma devono essere capaci di ottenere maggioranze su questioni specifiche di rilevante importanza. Ciò farebbe ulteriormente pressione sul Governo e sul Parlamento, perché consentano l'accesso a informazioni e spieghino la loro linea politica. Votazioni popolari regolari su questioni specifiche promuovono una cultura politica caratterizzata dalla partecipazione. Questo, a sua volta, conduce ad un maggiore interesse per la politica – compresi i mezzi di comunicazione – e una maggiore coscienza nonché competenza politica dei cittadini in generale.

Quando i cittadini partecipano alla legiferazione e agli emendamenti alla Costituzione, accrescono le loro conoscenze di diritto. In definitiva, la democrazia diretta accresce la legittimità del processo decisionale politico. La possibilità di lanciare iniziative e referendum e forzare votazioni su temi reali serve da specchio alla società, dandole un senso e rivelando dove preme la scarpa.

### **FREQUENTI TEMI DELLE VOTAZIONI**

Vista da una prospettiva storica, in periodi di maggior difficoltà economiche (per esempio, il periodo a cavallo tra i due conflitti mondiali e la fine del XX secolo), sono stati più frequentemente oggetto di iniziative popolari temi attinenti all'attualità socio-politica e all'immigrazione. Votazioni sulla forma di stato e sulla democrazia sono state regolarmente all'ordine del giorno, così come la sicurezza nazionale e i temi attinenti alla famiglia.

Negli ultimi sette decenni un numero sempre maggiore di iniziative riguardava temi ecologici e la politica dei trasporti; ed è proprio in questo settore che le iniziative popolari hanno potuto registrare i loro successi più significativi. Gli esempi più recenti comprendono l'iniziativa per la protezione delle paludi (inizialmente rivolta contro la creazione di un'area di addestramento militare nei pressi di Rothenturm, nel Canton Svitto), che nel 1987 raggiunse la maggioranza dei votanti e dei Cantoni. Sette anni più tardi, doppie maggioranze furono registrate di nuovo per la cosiddetta «Iniziativa delle Alpi», che fece del trasferimento completo del trasporto merci su rotaie (entro il 2010) una clausola costituzionale. D'altro canto, altre iniziative sul traffico e sull'ambiente, così come le proposte per la riduzione del numero di stranieri e per una politica d'asilo più restrittiva, furono respinte. Evidentemente, persino i temi di rilevante interesse che potrebbero accattivarsi le maggioranze, spesso attirano alle urne solo minoranze, circostanza dovuta a particolari soluzioni, spesso troppo drastiche.

### **LE AUTORITÀ FEDERALI VINCONO LA MAGGIOR PARTE DELLE VOTAZIONI POPOLARI**

Negli anni 1848-2007, a livello federale si sono svolte 544 votazioni popolari. 162 iniziative popolari, 188 referendum obbligatori, 161 referendum popolari e 33 controproposte parlamentari. Osservando il medesimo periodo di tempo dal 1848 al 2007 e comparandolo con il periodo dal 1990 al 2007, risulta quanto segue:

Su un totale di 162 iniziative popolari ne sono state approvate solo 15 (9%). Delle 62 iniziative popolari degli anni 1990-2007 ne sono state approvate solo 5, tra di esse l'iniziativa sull'adesione all'ONU, la cui accettazione fu esplicitamente consigliata dal Consiglio federale e dal parlamento.

Accanto alle iniziative popolari, anche tutte le modifiche costituzionali proposte dal governo e dal parlamento devono essere sottoposte obbligatoriamente alla votazione popolare. Su un totale di 188 referendum obbligatori, 140 sono stati approvati dai votanti e dalla maggioranza dei Cantoni. I votanti hanno quindi seguito il parlamento nel 74% dei casi. Negli anni 1990-2006, dei 38 referendum obbligatori ne sono stati bocciati solo 7, tutti gli altri sono stati approvati (82%).

Altra cosa risulta essere il referendum popolare facoltativo, meno soggetto al controllo delle autorità. Su un totale di 162 referendum popolari ne sono stati approvati 88 (54%) e respinti 73. Dal 1990, la quota di successo dei referendum popolari si è spostata chiaramente a favore delle autorità. Nelle 59 votazioni popolari la proposta delle autorità è stata approvata in 43 casi (73%). In questi ultimi anni il popolo è ricorso al referendum tra l'altro contro il trattato bilaterale con l'Unione Europea, contro l'impiego dei soldati svizzeri all'estero, contro la riforma dell'armata e contro la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica. L'unico tra questi referendum ad essere bocciato fu quello contro la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica.

Sommando tutti i referendum e controproposte del parlamento, durante tutto il periodo delle votazioni, dal 1848 al 2004, i votanti seguirono le proposte delle autorità nel 64% dei casi, nel periodo compreso tra il 1990 e il 2007 nel 72% dei casi. Da questo si può intravedere un chiaro avvicinamento tra gli aventi diritto al voto e le autorità.

### **È PIÙ SEMPLICE PER INIZIATIVE CANTONALI**

Uno studio comparativo di lunga durata tra le percentuali di riuscita di iniziative e referendum a livello federale mostra alcune interessanti differenze – specialmente se si raffrontano tali cifre con i risultati nei 26 Cantoni e nei 2815 Comuni (le aree di amministrazione locale). In questo contesto si notano grandi differenze. Nei primi anni della democrazia diretta quattro votazioni su cinque furono perse (nell'ottica del Governo e del Parlamento). A metà del XX secolo il numero delle votazioni vinte e di quelle perse erano praticamente uguali. Questi cambiamenti rispecchiano la mutata composizione del Governo elvetico che, fino al 1891, era composto esclusivamente dai membri liberali del Parlamento.

Progressivamente i rappresentanti degli altri gruppi della società – come i cattolici, i coltivatori e i socialdemocratici – riuscirono a guadagnare seggi. L'introduzione della «formula magica» (2:2:2:1), che stabiliva la ripartizione dei seggi nel Governo dal 1959, gettò le fondamenta per una gestione più efficace (secondo le autorità) dei diritti popolari. La «formula magica», un elemento della democrazia consensuale elvetica, sancisce che «la composizione del Governo deve corrispondere alla relativa forza dei partiti nell'Assemblea federale». Così, dal 1959 al 2003, il Governo era composto da due rappresentanti del PLR (Partito liberale radicale svizzero), due del PPD (Partito Popolare Democratico), due del PS (Partito socialista svizzero) e uno dell'UDC (Unione democratica di centro). Nel 2004 tale composizione dovette essere adattata alle nuove forze relative dei partiti e così il PPD cedette un seggio all'UDC.

Le autorità se la passano peggio nei Cantoni e ancor più nei Comuni che a livello federale – sebbene il quadro in tutta la Svizzera sia estremamente variato. Nel Canton Grigioni, per esempio, i votanti seguirono le raccomandazioni delle autorità nell'88% dei casi, mentre nel Canton Friburgo solo nel 60% dei casi. La principale differenza generale tra i livelli cantonali e nazionali è collegata con la percentuale di riuscita delle iniziative popolari. A livello nazionale soltanto il 9% di tutte iniziative popolari è stato coronato da successo, mentre la percentuale nei Cantoni è del 23%. Le iniziative popolari hanno esito positivo specialmente nella Svizzera occidentale e nel Ticino, dove viene accettato il 40% delle iniziative. In queste parti della Svizzera, dove il ricorso a meccanismi democratici diretti è al di sotto della media, le autorità sembrano avere la peggio. Le differenze sono sostanziali a livello comunale, dove i risultati suggeriscono che più sono le possibilità dei cittadini di usare strumenti di democrazia diretta, più vi fanno effettivamente ricorso, perlomeno per mettere alle autorità il bastone tra le ruote.

L'introduzione della democrazia diretta rappresenta senza alcun dubbio un progresso democratico. Il numero di temi che possono essere trattati pubblicamente è di gran lunga maggiore. Il dibattito pubblico permette che compromessi vengano elaborati ed accettati (per esempio, a mezzo di controproposte dirette e indirette). Il numero di quanti farsi possono sentire nel processo politico è maggiore. Questi sono tutti i vantaggi della democrazia diretta raffrontata con sistemi meramente parlamentari – indipendentemente dal punto di vista politico e dalla possibilità di assicurarsi maggioranze con una determinata posizione politica. È questa la comprensione e intuizione necessaria – ricavata dall'esperienza – che raccoglie il segreto del Paese dei perdenti soddisfatti.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, S=SINOSI, G=GLOSSARIO]

F11 Il comportamento elettorale nelle iniziative e in sede di referendum

F12 Le iniziative popolari accettate dal Popolo e dai Cantoni

F20 I principali promotori di iniziative e referendum

F21 I temi principali delle iniziative e dei referendum a livello federale e cantonale

S La democrazia diretta come sfida globale

G Glossario dei termini di democrazia diretta



# 6

## Giura: democrazia, niente nazionalismo

Il plurisecolare conflitto giurassiano e la creazione del nuovo Canton Giura illustrano un merito particolare della democrazia diretta. La storia del movimento separatista giurassiano dimostra che i conflitti tra i diversi gruppi politici e culturali non devono necessariamente sfociare in atti di violenza. Esiste un modo democratico di risolvere detti problemi.

La creazione del Canton Giura è una vittoria per un modello di integrazione sociale attraverso la divisione dei poteri. Ciò dimostra che esiste un'alternativa democratica al nazionalismo rivelatosi incapace di risolvere i problemi delle minoranze autoctone.

«Quando fu chiaro che la votazione per la fondazione del Canton Giura era stata vinta, la gioia non conobbe limiti. Gente che ballava nel cortile del castello, si abbracciava e baciava l'uno con l'altro, i clacson intonavano una fanfara, musicisti giravano per la città con trombe e tamburi e le campane della chiesa suonavano a festa.»

*Schwander, Marcel: Jura. Konfliktstoff für Jahrzehnte  
(Giura: Decennale oggetto di contesa) Zurigo/Colonia 1977*

La questione giurassiana cominciò quando l'antico principato vescovile di Basilea fu annesso al Canton Berna durante il Congresso di Vienna nel 1815. Fu alimentata dalle tensioni tra il Popolo giurassiano, francofono e cattolico, e quello germanofono e protestante del Canton Berna. Per lungo tempo detto conflitto rimase un fuoco che covava sotto la cenere, le cui fiamme di tanto in tanto sarebbero balzate, ma senza avanzare oltre le frontiere.

Fu solo dopo la Seconda Guerra Mondiale che il movimento separatista giurassiano divenne un serio problema per il Canton Berna e, di conseguenza, per l'intera Svizzera. Dei sei distretti del Giura, i tre a nord formarono nell'anno 1979 il nuovo Cantone Giura, mentre i tre distretti a sud rimasero fedeli al Cantone Berna. Questo sviluppo divenne possibile dopo il fallimento definitivo dell'integrazione sociale della minoranza giurassiana nel Canton Berna, prospettando il separatismo come unica soluzione possibile del conflitto. La fondazione del Cantone Giura rappresentò una vittoria significativa per il tanto discusso movimento separatista, che oggi lotta per un Giura unito.

La questione giurassiana non fu mai, né lo è oggi, il problema di un'esigua minoranza, bensì un problema nei rapporti sociali tra una potente maggioranza ed una minoranza più debole. È un tipico conflitto del XX secolo e dell'odierna Europa, ma nel caso del Giura il ricorso alla violenza fu evitato, grazie anche alla democrazia diretta. La creazione del Giura è di conseguenza anche la vittoria di un modello di integrazione sociale attraverso la divisione dei poteri, un modello che vanta una lunga tradizione di successi in Svizzera. Ciò dimostra che esiste un'alternativa democratica al nazionalismo rivelatosi incapace di risolvere problemi delle minoranze autoctone.

#### **LA FALLITA INTEGRAZIONE REGIONALE**

I cinque movimenti di protesta giurassiani sorti tra il 1815 e la Seconda Guerra Mondiale furono tutti di breve durata. Incapaci di mobilitare un sufficiente supporto perché si diede precedenza ad altri conflitti. Malgrado

ciò, emerse una coscienza della minoranza giurassiana e, nel contempo, si costituirono diverse associazioni che la favorirono e trasmisero. L'origine del movimento separatista vien fatta risalire a questa tradizione di protesta.

Secondo i separatisti il Popolo giurassiano percepiva la sua discriminazione come risultato della dipendenza dal Cantone Berna, per cui una scissione era da considerarsi l'unica soluzione praticabile. Dopo il secondo conflitto mondiale gli effetti della marginalizzazione economica del Giura rese tale interpretazione ancor più credibile.

Il movimento di protesta giurassiano nacque nell'immediato dopoguerra in seguito all'affare Moeckli nel 1947 (Georges Moeckli era un politico giurassiano la cui designazione per la Direzione dei lavori pubblici fu bloccata dal Gran Consiglio bernese in quanto francofono). Gli autonomisti giurassiani, pur rimanendo nel Canton Berna, si unirono al Comitato di Moutier. Il *Mouvement Séparatiste Jurassien* (ribattezzato *Rassemblement Jurassien* nel 1951) rappresentava coloro che facevano campagna per la separazione da Berna.

#### **LA DEMOCRAZIA DIRETTA COLMA LE LACUNE DEL SISTEMA RAPPRESENTATIVO**

Nel settembre del 1957 il Rassemblement Jurassien (RJ) lanciò un'iniziativa cantonale per conoscere l'opinione dei cittadini giurassiani in merito alla possibilità di creare un Cantone indipendente. L'iniziativa chiedeva: «Desiderate che il Giura divenga un Cantone autonomo della Confederazione svizzera?». L'iniziativa consentì ai separatisti di portare sulla scena politica la loro campagna e costringere i mass-media a riportare il caso e commentarlo. I separatisti e la loro piattaforma politica non poterono più essere ignorati. Gli innumerevoli servizi giornalistici sulle origini del movimento focalizzarono l'attenzione sul RJ e il suo ruolo da protagonista nella questione giurassiana dovette essere riconosciuto («Il movimento è forte e di vaste proporzioni», la *Neue Zürcher Zeitung*, 15 luglio 1957).

Quando finalmente l'iniziativa fu sottoposta a referendum nel luglio del 1959, essa fu approvata da una stragrande maggioranza solo nei tre distretti cattolici francofoni del Giura settentrionale, mentre la maggioranza dei distretti protestanti del Giura meridionale ed il Laufental, cattolico e germanofono, rimasero fedeli a Berna. Le testate dei quotidiani proclamavano la fine del separatismo: «Il sogno del RJ è tramontato!» (*Basler Nachrichten*, 6 luglio 1959); «Separatismo condannato a morte» (*Tagwacht*, 6 luglio 1959).

Ma anziché far caso alle critiche e darsi per vinti, i separatisti cambiarono tattica e argomenti. In seguito, avrebbero parlato Sì di unità, ma non più della regione giurassiana, bensì solo delle aree francofone e avrebbero abbandonato il concetto della geografia e della storia comune, intese come base della loro identità giurassiana, per dare importanza all'origine etnica e all'idioma francese.

La «nazione» dei militanti separatisti, fondata sulla lingua e sull'etnicità, è una «comunità naturale» prepolitica in netto contrasto con il concetto di nazione elvetica intesa come comunità politica. Fu espresso pubblicamente il timore che il nazionalismo separatista avrebbe minato il concetto di una Svizzera intesa come nazione, fondata non su una comunanza linguistica ed etnica, bensì sulla volontà di conciliare nonostante le differenze («Wilensnation Schweiz»). I separatisti cercarono sostegno per la loro visione sia dentro che fuori del Paese trovando un potente alleato nel Generale de Gaulle e la sua «Europe des patries».

#### **«NON C'È POSTO PER LA VIOLENZA NELLA POLITICA»**

I separatisti si imposero all'attenzione del pubblico con azioni di protesta, astutamente orchestrate per avere maggiori effetti mediatici e divenire il principale centro di opposizione a Berna, che tentò inutilmente di ridurre al silenzio la causa separatista emarginandola. Tra il 1962 e 1964, un piccolo gruppo separatista soprannominato «Fronte di Liberazione giurassiano (FLJ)» attaccò con bombardamenti ed incendi caserme militari e abitazioni di prominenti anti-separatisti. Più di questi atti criminali, eseguiti da un esiguo numero di militanti separatisti, fece scalpore l'affare «Les Rangiers», quando – in occasione di una cerimonia commemorativa per l'esercito svizzero – i separatisti impedirono al Consigliere di Stato bernese Virgile Moine e al Consigliere federale Paul Chaudet di parlare.

Lo scandalo suscitato da questa azione di protesta ebbe ripercussioni durature e segnò una svolta decisiva nella percezione pubblica della questione giurassiana. Là dove era fallita la violenza fisica (perché interrompeva il dialogo), trionfò la violenza simbolica. Ciò mise in discussione l'autocomprensione di una Svizzera scossa e trasformò la questione giurassiana in una questione nazionale.

Anche se è vero che l'autocomprensione nazionale della Svizzera era stata profondamente mutata dal movimento separatista, è altrettanto vero che detto movimento non attaccò mai lo stato elvetico. Esso non pretendeva la secessione, né tantomeno voleva allontanarsi dalla Svizzera (ma solo dal Canton Berna). A detta loro, i separatisti si esprimevano per una Svizzera

migliore rispetto ai loro antagonisti. Che avessero rinunciato alla violenza, come mezzo per raggiungere i loro scopi, mostrava che non volevano tagliarsi fuori dalla sfera politica. Come dichiararono Roger Schaffter, leader del movimento separatista, ed il carismatico Roland Béguelin: «La violenza non è uno strumento valido nella politica svizzera».

La creazione del nuovo Cantone non avvenne da un giorno all'altro, ebbe luogo in più fasi e non fu una conseguenza scontata. Una volta resisi conto che il separatismo come tale non poteva essere debellato, si manifestava una maggiore volontà di chiedere ai cittadini giurassiani cosa ne pensassero di una possibile separazione da Berna. Il primo passo fu la creazione di una base legale per un passo del genere. Il Parlamento cantonale («Grosser Rat») bernese inserì un articolo supplementare nella Costituzione cantonale che stabiliva sia un procedimento referendario («Volksbefragung») sia un processo di separazione democratico diretto. L'emendamento alla Costituzione fu approvato in una votazione popolare cantonale, il 1° marzo 1970, spianando la strada all'autodeterminazione giurassiana.

#### **IL REFERENDUM DEL 23 GIUGNO 1974**

Nella tappa successiva il Governo bernese chiese ai cittadini giurassiani di votare sul tema della separazione in un referendum. Il quesito posto fu: «Desiderate formare un nuovo Cantone?» La votazione popolare ebbe luogo il 23 giugno 1974. A sorpresa, i separatisti vinsero il referendum con 36 802 voti a favore contro i 34 057 voti «No». La partecipazione fu dell'88,7%.

In concordanza con l'emendamento costituzionale del 1970, le iniziative a favore della permanenza nel Canton Berna furono a questo punto sottoposte a votazione, prima nei distretti del Giura meridionale e di Laufental, più tardi nelle varie comunità lungo la nuova frontiera cantonale. I risultati delle votazioni popolari tenutesi nel marzo e nel settembre del 1975 furono quelli previsti: i distretti del Giura meridionale di Courtelary, Moutier e Neuenstadt votarono per Berna. Seguirono referendum in 13 comunità di frontiera: 5 distretti a maggioranza protestante votarono per la permanenza nel Canton Berna, 8 distretti a maggioranza cattolica optarono invece per il Giura. Laufental si espresse in un primo momento per Berna, ma decise più tardi di annettersi a Basilea Campagna.

Il Giura era, dunque, ufficialmente diviso. I votanti del Cantone neo-costituito approvarono la nuova Costituzione. Dopodiché fu la volta dei votanti di tutta la Svizzera.

Nel messaggio di Capodanno il Presidente federale Willy Ritschard si rivolse ai suoi concittadini: «Il 24 settembre una regione chiederà al Popolo svizzero il diritto di divenire un Cantone autonomo. Vogliamo mostrare di saper essere democratici; democratici rispettano le minoranze. Essi risolvono i loro problemi in modo pacifico e assennato. Vi chiedo di esprimere un gioioso «Sì» al nuovo Cantone». Quando arrivò il momento della votazione popolare, tutti i Cantoni e una grande maggioranza di votanti elvetici approvarono l'ingresso del nuovo Cantone nella Confederazione.

La storia del movimento separatista giurassiano dimostra che i problemi delle minoranze autoctone non devono necessariamente sfociare in atti di violenza e che esistono modi democratici di risolvere tali problemi. Con l'aiuto della democrazia diretta i separatisti riuscirono a creare una piattaforma di discussione per il dibattito pubblico e compensare così la mancanza di rappresentazione. Ciò ridusse direttamente la probabilità di violenza, perché è risaputo che non avere una voce in capitolo e non essere rappresentati spesso spinge le minoranze a ricorrere alla violenza. Fu la combinazione di democrazia diretta e federalismo a rendere possibile la creazione del nuovo Cantone.

#### **DIRE «NO» AL NAZIONALISMO**

La fondazione della Repubblica e del Cantone del Giura, da un lato, fu un grande successo per il movimento separatista, che aveva tutte le carte in regola per un uso effettivo della democrazia diretta: un motivo ben definito e l'abilità di battersi per la propria causa, di organizzare e comunicare. Dall'altro lato, detta fondazione fu un rifiuto del nazionalismo separatista e una vittoria invece per i principi della democrazia e del federalismo.

Berna non solo riconobbe l'esistenza di un Popolo giurassiano ed il diritto di autodeterminazione, ma nel suo emendamento costituzionale del 1970 realizzò le condizioni quadro per rendere possibile un processo di separazione: «Hanno il diritto di indire un referendum («Volksbefragung») o di parteciparvi tutti i cittadini aventi il diritto di esprimersi su questioni cantonali e domiciliati o residenti nei Comuni situati sul territorio in cui si tiene il referendum (...)».

Questa formulazione definisce il Popolo giurassiano, con il suo diritto di autodeterminazione, non una comunità etnica o «ethnos», come avevano sostenuto i separatisti, ma cittadini di una società-Stato o «demos». Secondo i separatisti questa definizione del Popolo violava i principi fondamentali di autodeterminazione nazionale.

Nel contesto di una votazione popolare sulla questione connessa con la separazione dal Canton Berna, la risposta alla domanda: «Chi appartiene al Popolo giurassiano?» fu, ovviamente, importante. Ci si aspettava che le opportunità dei separatisti aumentassero con una definizione nazionalista del Popolo e diminuissero con una democratica.

Dall'altro, l'esperienza ci insegna che l'uso di concetti nazionalisti, per dividere la popolazione in «comunità naturali» e concedere loro il territorio e lo stato che gli spetta di diritto, non risolve i problemi delle minoranze autoctone, ma piuttosto tende a perpetuarli creando ed escludendo nuove minoranze. Maggiore è la fantasia a caratterizzare questi concetti, ossia, più mista, dal punto di vista etnico, è in realtà una popolazione, più sforzi e più violenza sarà necessaria a mettere in pratica detti concetti. Il collasso dell'ex Jugoslavia dimostra quali conseguenze ciò può avere.

Fa una notevole differenza sapere che cosa alimenta il concetto di «we-feeling» (identità collettiva) di uno società-Stato, ossia, se la gente trae il suo senso di appartenenza dalla partecipazione attiva al processo politico-decisionale (che le consente di dire «Noi della Svizzera») o dalla fede in una nazione prepolitica (che le fa dire «Noi svizzeri»), la cui esistenza deve essere garantita da una continua separazione di ciò che è «proprio» da ciò che è «straniero».

L'esistenza della Svizzera si basa fundamentalmente su una commistione di unità e diversità. Molti fattori hanno contribuito finora ad assicurare il successo di questa unità nella diversità. Uno di questi fattori è indubbiamente la politica di separazione dei poteri, che conta sulle istituzioni e procedure di federalismo e democrazia diretta. Furono queste procedure, e non il separatismo nazionalista, a rendere possibile una pacifica separazione del Giura dal Canton Berna un quarto di secolo fa.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, S=SINOSSI, G=GLOSSARIO]

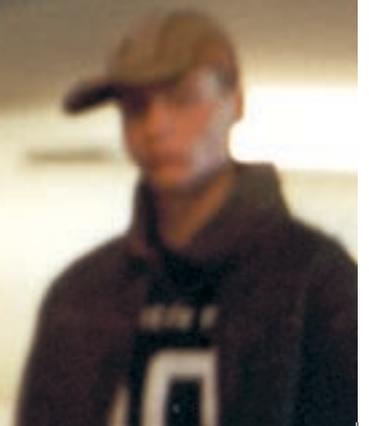
F14 Risultati delle consultazioni popolari nel Giura

F15 Cronistoria del conflitto giurassiano (1815–2004)

S La democrazia diretta come sfida globale

G Glossario di democrazia diretta

Stimmlokal



# 7

## Il mito del cittadino incompetente

In una democrazia diretta, la distribuzione dei diritti politici è diversa se confrontata con una democrazia prettamente parlamentare. L'esercizio dei diritti in una democrazia diretta modifica il rapporto tra politici e cittadini e si riflette sul loro carattere politico. L'esperienza fatte in una democrazia diretta dimostra la capacità dei cittadini di decidere anche su complesse faccende politiche. L'incompetenza politica non è una causa, ma una conseguenza del fatto che in una democrazia prettamente parlamentare ai cittadini viene preclusa la partecipazione diretta alle decisioni politiche.

La democrazia diretta sta vivendo un'ondata di popolarità del tutto inattesa in Europa. Ancora una volta è stata contrastata per gli stessi vecchi motivi di sempre dai detentori del potere. La gente comune sarebbe incapace di effettuare decisioni su complesse questioni politiche.

Nel 1851, il radicale zurighese Johann Jakob Treichler pubblicò nel suo giornale una critica della «democrazia rappresentativa» liberale e, in un programma di 19 punti, pretese il passaggio ad una «democrazia pura», ossia, aggiungendo la democrazia diretta come complemento alla democrazia rappresentativa. «Ciò che il Volksblatt (il giornale di Treichler) vuole», scrisse, «è la maggior contentezza possibile della gente attraverso la gente stessa, il Governo completo del Popolo; il primo principio deve essere: tutto per e attraverso il Popolo».

Su suggerimento di Alfred Escher, il suo collega, Jakob Dubs, replicò alla critica di Treichler con un articolo pubblicato nel «Der Landbote» (Winterthur). Trattandosi di esponenti dell'establishment liberale, Dubs ed Escher non erano sostenitori della democrazia diretta. Loro condividevano il punto di vista dei liberali che ritenevano le persone senza patrimonio né titolo di studi incapaci di far uso degli ampi diritti politici. In quest'ottica, alla gente mancavano semplicemente i requisiti necessari per l'esercizio del potere governativo: il senso di responsabilità (appannaggio dei possidenti), conoscenze giuridiche, lungimiranza, il senso del dovere verso il bene comune, istruzione, cultura e giudizio profondo.

Il concetto del cittadino ignorante, qualunque e politicamente immaturo, manovrato dalle sue emozioni e non dal lume della ragione, ha accompagnato e trattenuto lo sviluppo della democrazia sin dagli inizi. Il concetto del cittadino comune poco o punto competente è stato strumentalizzato dai detentori del potere e dai loro alleati per far fronte alle richieste di più democrazia partecipativa. Sebbene il cammino della democrazia sia stato rallentato, non poté essere frenato.

La democrazia diretta è attualmente tornata in auge in tutta Europa. Ancora una volta è stata contrastata per gli stessi vecchi motivi di sempre dai detentori del potere. La gente comune sarebbe incapace di effettuare decisioni su complesse questioni politiche. Non raramente la Svizzera viene portata come un esempio dei rischi che la «democrazia referendaria» comporta.

### **UNA POLITICA PER LA GENTE; NON CON LA GENTE**

A metà del XIX secolo, Dubs espresse il timore che una partecipazione diretta del Popolo nel processo politico-decisionale avrebbe portato ad una valanga di pessime leggi caratterizzate dagli egoismi e dall'orizzonte limitato della gente comune. «Lasciate che quanti lo desiderano si abbeverino al calice della democrazia; noi non ne siamo capaci; non è comunque la concezione di democrazia in cui crediamo, il tipo di libertà che noi riveriamo, e, meno di tutti, è la concezione di un'umanità libera e vera cui appartiene il futuro».

Sebbene i liberali fossero giunti al potere grazie al Popolo, essi volevano governarlo e non intendevano condividere con la gente comune il potere da poco acquisito. Secondo loro la gente comune era immatura e incapace di partecipare direttamente al processo politico-decisionale. Sin dagli inizi questo argomento servì da giustificazione per una democrazia meramente parlamentare. Tale argomento ebbe valore in Svizzera fino agli anni 1860, altrove se ne fa ancora uso.

All'alba del XXI secolo si fece sentire l'esigenza dell'introduzione della democrazia diretta, non solo a livello di nazione-stato, ma anche a livello europeo. Si sono sollevati, per esempio, accesi dibattiti sulla necessità di tenere un referendum popolare per la ratifica della Costituzione europea, e anche in questi casi la partecipazione popolare è stata contestata con gli stessi argomenti da sempre adottati dai difensori della democrazia rappresentativa.

Per esempio, Göran Djupsund, professore ordinario di scienze politiche presso l'Università di Turku (Finlandia), scrisse che «la democrazia diretta non sempre ottiene (...) risultati positivi. Immaginiamo una situazione in cui si tiene una votazione popolare per decidere su questioni che hanno coinvolto emotivamente la popolazione. Stando ai risultati di inchieste di opinione ci si aspetterebbe la reintroduzione della pena di morte, il calo degli asilanti e profughi ammessi, drastici tagli dei dazi sui carburanti. Ci si aspetterebbe anche un'immane esplosione del settore pubblico (...), mentre alcune sue parti verrebbero azzerate come, per esempio, le attività dei musei, le orchestre cittadine e i teatri dell'opera».

I dibattiti di oggi sembrano variazioni e nuove formulazioni in una lunga diatriba di argomenti sempre uguali a favore e contro la democrazia partecipativa. La fiducia nelle capacità della gente comune di agire con buonsenso politico è contraria all'affermazione secondo cui questa fiducia è da considerarsi ingenua e non realistica.

Nei secoli XIX e XX, l'argomento dell'incompetenza fu addotto anche contro la democrazia e l'estensione del diritto di voto agli uomini così come contro la parità dei diritti per uomini e donne. Il diritto di voto e la parità di diritti di uomini e donne non vengono più messi in discussione. Però, i medesimi vecchi argomenti continuano ad essere efficaci nel caso del diritto generale di voto su questioni di rilevante importanza – o della democrazia diretta.

L'argomento dell'incompetenza può essere sostenuto solo da quanti ignorano la prova che la contraddice. Se fosse vero, la solida democrazia diretta, mantenuta viva in Svizzera per oltre 100 anni, non potrebbe esistere, perché una democrazia referendaria dovrebbe autodistruggersi e avrebbe – secondo le previsioni di Giovanni Sartori – una fine rapida e catastrofica per via dell'incapacità cognitiva.

I requisiti tecnologici ed educativi per la democrazia probabilmente non sono mai stati tanto soddisfacenti come oggi. Non ci sono motivi ragionevoli per cui una categoria di persone (i politici o l'élite politica) sia meglio attrezzata di altri (la cosiddetta «gente comune») quando si tratta di decidere su questioni concernenti gli affari pubblici. Malgrado ciò, tale concezione persiste nel tempo, e non solo non spiega alcunché, ma necessita, essa stessa, di spiegazioni.

#### **DEMOCRAZIA PARLAMENTARE E DIRETTA**

I cittadini e i politici non hanno, in una democrazia parlamentare, accesso agli stessi strumenti politici, né ricoprono gli stessi ruoli come nella democrazia diretta. Il rapporto tra i cittadini e i loro rappresentanti è diverso nei due sistemi. Sia per i politici sia per i cittadini la libertà di agire politicamente e le opportunità di imparare le regole del gioco politico variano a seconda del sistema. Esercitare i diritti politici contribuisce a forgiare la propria personalità. Senza dubbio, la democrazia parlamentare forgia la personalità dei politici e dei cittadini in modo diverso dalla democrazia diretta. Per una migliore comprensione di queste differenze, l'organizzazione politica della democrazia ed il rapporto tra i cittadini ed i politici possono essere considerati come il rapporto tra i membri dell'establishment e gli outsiders.

La particolare dinamica di tali rapporti deriva dal modo in cui i due gruppi, i membri dell'establishment e gli outsiders, sono realmente connessi fra loro e dipendono l'uno dall'altro. I rapporti establishment-outsidere si possono osservare non solo tra politici e cittadini, ma ovunque e in ogni tempo, anche tra uomini e donne, bianchi e neri, cittadini di un Paese e stranieri, residenti e nuovi arrivati.

Sebbene ci siano molte differenze, si possono osservare delle costanti in tutte le diverse manifestazioni. I gruppi appartenenti all'establishment cercano sempre di monopolizzare le opportunità di potere ed il prestigio, che per loro significano tanto. C'è una tendenza a stigmatizzare (e stigmatizzare vicendevolmente): i gruppi più potenti tendono a valutare gli outsiders, che dipendono da loro, come persone di seconda classe e li trattano di conseguenza. Causa ed effetto vengono regolarmente confusi.

Al centro di ogni relazione establishment-outsider esiste, secondo Norbert Elias, uno squilibrio di potere con le tensioni sociali che ne derivano. È questo il fattore decisivo che consente ad un gruppo dell'establishment di controllare un gruppo di outsiders. La libertà di stigmatizzare altri dura fintantoché l'establishment detiene il monopolio del potere. Non appena l'asse della bilancia politica vacilla e si sposta verso gli outsiders, la libertà di stigmatizzare gli altri – appannaggio dell'establishment – comincia ad affievolire.

#### **MONOPOLIZZARE DECISIONI SIGNIFICATIVE**

È evidente che l'élite politica costituisca un gruppo che sfrutta la sua posizione di superiorità. Le immagini che i politici hanno rispettivamente di sé e degli altri possono avere risultati diversi. Tali immagini possono essere usate come giustificazione dello status quo. Accrescono l'autostima di chi si considera appartenente all'«élite» e calano l'autostima della cosiddetta «gente comune», perché non considerata appartenente alla ristretta cerchia dell'«élite».

In una democrazia meramente parlamentare i politici godono del monopolio su una serie di importanti risorse di potere – in primis effettuare decisioni su questioni di rilevante importanza nonché determinare l'agenda delle decisioni politiche. L'accesso alle fonti di potere a proprio esclusivo beneficio costituisce la base dello squilibrio di potere tra politici e cittadini. Il loro rapporto è una categorica disuguaglianza istituzionalizzata. Esso determina la concreta ripartizione dei ruoli: i cittadini eleggono ed i politici decidono. Ed influisce persino sull'uso della lingua, come illustra l'esempio dalla Finlandia: in finlandese le parole «cittadino» (kansalainen) e «decision maker» (päättäjä) descrivono due categorie di persone che si escludono vicendevolmente.

Si può intendere l'immagine del cittadino poco o punto competente come espressione della superiorità dei politici alla «gente comune». In una democrazia meramente parlamentare l'accesso a decisioni politiche non viene negato al singolo cittadino per la sua mancanza di competenza politica, ma perché appartiene a quella cerchia di persone etichettate come «gente comune». In un tale contesto, la domanda circa la competenza politica dei cittadini non interessa. Piuttosto è di rilievo la domanda: quali sono le condizioni quadro in cui i politici avvertono l'esigenza, e sono in grado, di rappresentare e trattare i cittadini come outsiders incompetenti?

Ciò che la scrittrice svizzera Iris von Roten scrisse sul rapporto tra uomini e donne, prima ancora che la parità dei diritti fosse stata riconosciuta, può essere benissimo applicato al rapporto tra i politici ed i cittadini in una democrazia parlamentare e, quindi, come risposta alla domanda: «Senza la parità di diritti per i cittadini di ambo i sessi, gli uomini vengono considerati più importanti delle donne e possono – a scapito delle donne – vivere una vita più mondana e desiderare, di conseguenza, di essere e di avere sempre più? Indipendentemente dal fatto che parliamo di potere, influsso, libertà, ricchezze e possedimenti, fiducia in sé, prestigio e benessere – comunque sia, il passaggio del potere alle donne deve corrispondere ad una perdita di potere da parte degli uomini. E gli uomini vogliono evitare una tale situazione a tutti i costi.»

In una democrazia diretta i cittadini ed i politici sono interdipendenti ed interconnessi in una maniera fondamentale diversa da quella della democrazia meramente parlamentare. Nella democrazia diretta i cittadini partecipano al processo politico-decisionale attivamente e spesso possono pronunciarsi in ultima istanza. Essi hanno ripetutamente la possibilità di agire da politici e divenire quello che Max Weber definì «politici occasionali». Grazie ai loro diritti di iniziativa e di referendum i votanti partecipano alle decisioni politiche e determinano l'agenda politica. I rappresentanti eletti non possono più monopolizzare il potere di effettuare decisioni politiche, ma devono dividerlo con i cittadini. La concentrazione del capitale politico e delle fonti di potere nelle mani di un'esigua minoranza di politici della classe dirigente è rigorosamente limitata.

A sua volta, un equilibrio più giusto e bilanciato influisce sul modo di vedere cittadini e politici. La vecchia immagine del cittadino incompetente svanisce e viene sostituita dall'immagine di un cittadino più maturo, più responsabile, più competente dal punto di vista politico e più fiducioso di sé. Allo stesso tempo cambia anche l'immagine dei rappresentanti politici; dalle sfere più alte vengono tirati giù per condividere la stessa realtà terrena con

tutti gli altri. I rappresentanti politici vivranno questa esperienza non tanto come una perdita di potere e di prestigio, ma piuttosto vedranno accresciuto il livello di empatia reciproca e di umanità.

Nel sistema democratico diretto svizzero la relazione istituzionalizzata tra i cittadini ed i loro rappresentanti è diversa da quella esistente in democrazie parlamentari. La mancanza dell'anzidetta disuguaglianza categorica trova espressione nel linguaggio comune. Il concetto di «cittadino» implica l'idea della partecipazione diretta alle decisioni politiche. Cittadini e legislatori non possono essere concepiti come due principi contrastanti – giacché sono i cittadini i detentori della sovranità popolare.

#### «APPRENDERE DALL'ESPERIENZA»

È risaputo che apprendiamo attraverso l'esperienza. Le conoscenze necessarie per divenire legislatori si acquisiscono meglio partecipando al processo legislativo. Le procedure di iniziativa e di referendum previste nella democrazia diretta rendono un tale apprendimento più facile, a differenza della democrazia rappresentativa, dove la mancanza di procedure adeguate impedisce alla gente di sviluppare il genere di competenze indispensabili per l'attività di legislatore.

Matthias Benz e Alois Stutzer, due ricercatori presso l'Università di Zurigo, hanno dimostrato che i cittadini che hanno maggiori diritti di partecipazione sono più informati politicamente. I diritti di referendum e di iniziativa, di cui i e le votanti svizzeri godono, conferiscono a questi ultimi un potere legiferativo che è indipendente dal Governo e che consente loro non solo di protestare e di opporsi, ma anche di prendere parte attiva, in modo costruttivo, al modellamento dello stato e della società e di superare le impasse del sistema rappresentativo. Procedure democratiche dirette danno più potere ai votanti e servono (insieme con il federalismo e la rappresentazione proporzionale) da meccanismo della ripartizione dei poteri. Questo è particolarmente importante per quelle minoranze i cui interessi non sono rappresentati adeguatamente, o per niente, negli organi rappresentativi, ossia, il Governo ed il Parlamento.

Per essere sicuri, i cittadini devono organizzarsi e collaborare tra loro, se vogliono raggiungere qualcosa. Possono, per esempio, lanciare un'iniziativa. Così facendo, affinano le loro capacità di auto-organizzazione e imparano a sostenere una campagna referendaria con tutto ciò che implica: raccogliere risorse (finanziarie, umane e fisiche), informazioni, pubblicità, dibattiti pubblici, divergenze d'opinioni, formazione di alleanze, compromessi, apprendimento collettivo, gestione del potere politico, vincere, perdere, ecc.

Democrazia diretta significa lavoro politico duro e la partecipazione attiva dei cittadini a qualsiasi livello.

La democrazia diretta dà ai cittadini ulteriori possibilità di fare proposte, ma anche di controllo politico, indipendentemente dalla volontà del Governo e del Parlamento. In questo modo è meglio equipaggiata per assicurare che «le menzogne vengano smascherate, ci si attenga a contratti stipulati, si prevengano favoritismi e si affrontino emergenze». Ciò instaura un rapporto di mutua fiducia tra i cittadini e aiuta a consolidare la coesione sociale. In poche parole, la democrazia diretta è anche un modo istituzionalizzato di creare tra i cittadini fiducia nelle istituzioni. Fa parte di quelle istituzioni basilari, il cui «rafforzamento e la cui difesa» rimangono, secondo Claus Offe, una «sfida per la democrazia ed un requisito indispensabile per la sua esistenza».

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, G=GLOSSARIO]

F13 Raggio d'azione della democrazia diretta e indiretta

F30 Definizione della democrazia diretta moderna

G Glossario di democrazia diretta



A smaller monitor displaying a financial data table with columns of numbers and text. The table has multiple columns and rows of data, with some cells highlighted in red and green. The text is small and difficult to read, but appears to be a list of financial metrics or stock prices.

# 8

## A voce alta

Quando i quotidiani riservano molto più spazio alle rubriche per le lettere, quando non mancano vivaci discussioni nei ristoranti e si sentono voci che incalzano, quando perfetti sconosciuti d'improvviso iniziano a parlare l'un con l'altro nei treni e negli autobus — e quando finalmente gli opuscoli informativi vengono imbucati nella cassetta per le lettere — allora ti renderai conto che il Paese è in rotta verso un referendum.

La democrazia diretta ha implicazioni considerevoli per il comportamento dei mass-media. Le campagne referendarie si distinguono da quelle elettorali in quanto un numero più elevato di partiti interessati si adopera perché il suo punto di vista venga recepito. Anziché presentare i diversi programmi elettorali, essi si concentrano su proposte specifiche per risolvere problemi specifici.

La parrucchiera Andrea G. si rallegra ogni qualvolta trova l'opuscolo informativo nella buca delle lettere: «Vuol dire che ci sarà un altro referendum», commenta la 27enne bernese. Lei cerca di raccogliere quante più informazioni rilevanti possibili su tutte le questioni referendarie da tutti i media a disposizione e spesso organizza cene alla vigilia delle consultazioni. «Prima di ogni votazione ci raggruppiamo per discutere i quesiti dell'imminente referendum. Non mi sento pronta a prendere una chiara decisione, finché non avrò raffrontato il mio punto di vista con quello degli altri».

Andrea G. non costituisce un'eccezione. Nei sondaggi sui cittadini elvetici, realizzati dall'Università di Berna, il 60% degli intervistati si è dichiarato politicamente «ben informato». Il che non significa che vadano tutti sempre a votare; però, la sicurezza di essere bene informati rivela la misura in cui ogni cittadino vien preso sul serio dagli organi di stato nella democrazia svizzera. È chiaro che è molto più probabile che ciò accada in una democrazia rafforzata da strumenti democratici diretti che in una democrazia in cui la partecipazione dei cittadini viene limitata alle elezioni amministrative. In Austria, per esempio, soltanto il 30% dei cittadini si dichiara «ben informato».

Persino gli antichi greci compresero tale differenza. In uno scritto risalente a 2500 anni fa Pericle osservò: «In una democrazia il dibattito pubblico non funge da freno alla politica, anzi è un requisito necessario e indispensabile per ogni saggia decisione». Anche nell'era dell'Internet parlare di persona con amici e conoscenti rimane la risorsa informativa più importante: secondo quanto rilevato da una recente inchiesta condotta in Svizzera, il 24% degli intervistati considera quest'ultima la principale fonte di informazione. I mass-media si piazzano solo al secondo posto – per il 22% degli intervistati –, seguiti, al terzo posto, dalle raccomandazioni di voto del Governo. Il fanalino di coda è l'opuscolo informativo in cui sia le autorità governative (a livello federale il Parlamento ed il Governo) sia i promotori dell'iniziativa e/o del referendum possono esporre i loro argomenti in merito.

L'opuscolo informativo è l'unica fonte di informazione che raggiunge garantitamente ogni votante prima di un referendum. Non è un dato sorprendente, in quanto nella maggior parte dei Cantoni questo sottile opuscolo viene inviato per posta a tutti i votanti registrati, unitamente alla scheda di voto e al certificato elettorale comprovante l'esercizio del diritto di voto, almeno tre o quattro settimane prima di ogni consultazione referendaria. In aggiunta all'opuscolo informativo, che ha una tiratura di oltre 5 milioni di copie nelle quattro lingue ufficiali (italiano, francese, tedesco e romancio), ci sono spesso opuscoli referendari cantonali o comunali che potrebbero contenere le pro-

poste di bilancio annuale (delle autorità regionali o di quelle locali) oppure gli schizzi per un nuovo ospedale della zona.

La storia dell'opuscolo referendario, ufficialmente conosciuto come «Le spiegazioni del Consiglio federale», risale alle «proclamazioni» ufficiali del XIX secolo da parte delle autorità governative prima dei referendum sulla revisione totale della Costituzione. Furono necessari altri 100 anni prima che detto opuscolo divenisse un'istituzione salda e garantita a norma di legge. Fu nel 1972 che il Governo decise per la prima volta di riassumere e spiegare ai non-esperti il testo di un accordo di libero commercio di 1500 pagine.

### **IL DIRITTO DI OPPORSI**

Nei primi due decenni dall'introduzione di questo nuovo mezzo di informazione fu il Governo a riassumere gli argomenti tanto in favore quanto contro la proposta. De jure dal 1994 (de facto sin dal 1983) i comitati promotori di iniziativa e di referendum hanno potuto abbozzare logicamente i loro argomenti e implementarli nell'opuscolo. Il Governo può intervenire solo se il testo è diffamatorio o troppo lungo.

Non esiste nemmeno un diritto equivalente di confutare gli argomenti del Governo, che siano o no diffamatori, falsi o troppo lunghi! Fortunatamente errori grossolani sono rari, basti ricordare quello occorso nel 1993 prima del referendum nazionale per stabilire il Cantone di appartenenza del Laufental, quando cioè il Governo tracciò incorrettamente i confini tra la Francia, la Germania e la Svizzera.

La pratica della democrazia diretta non costituisce solo una sfida didattica per il Governo, ma mette anche alla prova le capacità comunicative e persuasive dei politici affinché i votanti siano d'accordo con loro. Nel periodo che precede le votazioni referendarie i rappresentanti eletti si raggruppano in comitati trasversali, scrivono per quotidiani e compaiono come membri di commissioni nei dibattiti pubblici riguardanti le questioni referendarie. I partiti politici organizzano dibattiti pubblici nei ristoranti e nei centri sportivi. I mezzi di comunicazione elettronici e la carta stampata si ingegnano a mostrare gli aspetti più svariati delle proposte referendarie nel modo più professionale, schietto e bilanciato possibile – se non altro per motivi del tutto egoistici, dal momento che vogliono tenersi stretta la loro clientela, qualunque sia il risultato della votazione.

### **CITTADINI BEN INFORMATI**

Le emittenti radiotelesive pubbliche rivestono un ruolo speciale per quanto riguarda il resoconto del referendum: a differenza delle emittenti private, i

direttori delle tre stazioni radiofoniche e televisive di stato non danno particolari raccomandazioni di voto. Sebbene le reti radiofoniche pubbliche non trasmettano alcuno spot pubblicitario all'interno della loro programmazione, la tivù si finanzia in parte con la vendita degli spazi pubblicitari. Ma in Svizzera, a differenza degli Stati Uniti, per esempio, gli spot politici sono proibiti. Per quanto riguarda la disciplina delle campagne elettorali e referendarie le reti pubbliche si attengono ad un codice di autoregolamentazione in materia di propaganda elettorale – un «manuale per i giornalisti» – concepito per assicurare esattezza e imparzialità.

La democrazia diretta ha implicazioni considerevoli per il comportamento dei mass-media. Le campagne referendarie si distinguono da quelle elettorali in quanto un numero più elevato di contendenti referendari si adopera perché il suo punto di vista venga recepito. Anziché presentare i diversi programmi elettorali, essi si concentrano su proposte specifiche per risolvere problemi specifici. Anche le aspettative dei cittadini sono diverse: mentre dopo le elezioni l'interesse è che le promesse elettorali vengano tenute, dopo le votazioni referendarie i cittadini si aspettano che i provvedimenti approvati vengano incorporati nelle leggi nazionali o cantonali.

In una democrazia diretta moderna esistono molti più incentivi per comunicare e raccogliere informazioni sia per i fornitori di servizi Internet che per gli utenti-consumatori. Tutti ne beneficiano, ognuno si arricchisce di conoscenze e capacità. Ne risulta che il votante svizzero medio è più ampiamente e correttamente informato quando si reca alle urne di un qualsivoglia deputato al Parlamento tedesco, che, dopotutto, viene retribuito per fare il suo lavoro. Un dato sconcertante che dovrebbe indurre a riflettere chi regolarmente asserisce la superiorità tecnica di una democrazia meramente parlamentare rispetto alla democrazia diretta. In poche parole, in una democrazia diretta moderna non solo aumentano le richieste di informazione politica, ma viene anche offerta una maggiore qualità e quantità di informazioni.

Confrontando i diversi mezzi di comunicazione notiamo che l'articolo editoriale è di primaria importanza come risorsa informativa per il singolo votante. Seguono l'opuscolo informativo e i mezzi di comunicazione elettronica.

Sorprendentemente le lettere all'editore sono molto apprezzate: come risulta da un'inchiesta condotta dal politologo Hanspeter Kriesi, intorno al 25% dei votanti le considera un'importante fonte di informazione. Anche il ruolo dei partiti politici non è da sottovalutare: le raccomandazioni di voto dei partiti sono significative per almeno il 12% dei votanti.

Diviene chiaro che i cittadini non si lasciano influenzare da una sola fonte informativa, ma si informano attraverso i media più disparati, fonti politiche o altro, prima di giungere a una decisione. Le persone politicamente interessate usano sempre più anche l'Internet quale fonte d'informazione e piattaforma di discussione. Le nuove possibilità interattive e un grandissimo numero di blog fanno sì che questo canale d'informazione acquisisca sempre più importanza.

#### **CORTEGGIATE/I SVIZZERE/I ALL'ESTERO**

Autorità, media e partiti politici prima delle elezioni e votazioni coinvolgono nella formazione di opinione pubblica anche gli svizzeri con diritto di voto che vivono all'estero. Circa un quinto dei quasi 645 000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto e residenti all'estero esercitano l'opzione del voto per corrispondenza. Nelle questioni molto controverse, i votanti svizzeri all'estero spesso ricoprono un ruolo molto importante. Oltre all'«opuscolo sulle votazioni» dispongono di edizioni speciali delle maggiori testate internazionali e di pagine speciali nell'Internet. Volendo, gli svizzeri espatriati possono ricevere un'apposita e-mail prima della votazione, corredata dalle informazioni sul dibattito referendario in corso e dalle imminenti date di votazione. In occasione delle ultime elezioni parlamentari svoltesi nell'ottobre 2007, alcuni partiti presentarono, per la prima volta, liste separate dei votanti svizzeri all'estero.

Nei dibattiti pertinenti alle opzioni per l'espansione o il miglioramento della democrazia, la gente indica regolarmente l'assenza delle condizioni quadro necessarie: i votanti vengono considerati mal attrezzati, i mass-media troppo superficiali, una classe dirigente avversa o incapace di discutere determinati temi su un piano di parità con i cittadini. L'esempio elvetico mostra che il rapporto tra questi presupposti e lo sviluppo della democrazia non è una strada a senso unico: un più di democrazia può migliorare le condizioni quadro ideali per una democrazia.

Gli strumenti e la pratica della democrazia diretta possono accrescere le conoscenze e le capacità dei votanti, promuovere la necessità di mezzi di comunicazione informativi e di alta qualità, obbligare i politici ed i partiti a prendere gli elettori sul serio, tutto l'anno, e non solo poco prima di una votazione. La connessione tra lo sviluppo della democrazia ed i presupposti operativi per una democrazia è particolarmente importante per comunità altamente complesse e multilingue come l'Unione Europea.

L'esperienza svizzera dimostra anche che non tutti i cittadini si impegnano in egual misura nel processo politico-decisionale. Il politologo bernese Claude Longchamp distingue 5 diversi tipi di cittadino:

Gli astensionisti, completamente tagliati fuori; i consumatori passivi dei media; i dibattenti che si fanno coinvolgere nelle discussioni pubbliche; i moltiplicatori delle risorse informative, attivamente impegnati a promuovere le proprie idee; e gli agenda setters che a loro volta fanno proliferare nuovi temi e argomenti.

I quotidiani, la radio e la tivù rivestono un ruolo importante nella democrazia diretta svizzera. Ma nemmeno le migliori produzioni mediatiche bastano da sole: quel che è più importante è il dialogo aperto e lo scambio di opinioni diretto tra i cittadini. Nel periodo che precede la votazione – la fase decisiva in ogni processo di iniziativa e di referendum – incontri tanto cruciali hanno luogo intorno ai banchetti allestiti appositamente in occasione dei referendum, a tavola, sul posto di lavoro, in treno, nei bar e nei ristoranti.

Molti svizzeri sanno che potranno decidere ciò che vogliono una volta ascoltato il punto di vista degli altri – ad alta voce.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, S=SINOSSI, G=GLOSSARIO]

- F6 Voto per corrispondenza
- F29 Diritti politici degli Svizzeri all'estero
- F30 Definizione della democrazia diretta moderna
- S La democrazia diretta come sfida globale
- G Glossario di democrazia diretta





# 9

## Votazione a valore aggiunto

Per molti anni la democrazia diretta fu accusata di porre un freno al progresso economico, danneggiandolo. Oggi sappiamo che iniziative e referendum promuovono la crescita economica, rafforzano la società e rendono la gente più felice. Un sistema in cui i cittadini influenzano direttamente importanti processi decisionali ha effetti molto più pragmatici e costo-efficienti rispetto alle democrazie meramente parlamentari, nelle quali potenti gruppi possono più facilmente imporre i loro interessi speciali a spese della comunità.

Nel discorso sulle potenzialità e sui limiti della democrazia diretta spesso vien sostenuto che la gente in generale non sia capace di soppesare spese (a breve termine) e benefici (a lungo termine), quando si tratta di finanze pubbliche. L'esperienza elvetica confuta questa convinzione.

Gli Svizzeri erano sbalorditi quando, nell'estate del 2002, Economiesuisse, la principale organizzazione mantello dell'economia svizzera, stilò un documento di posizione sulle finanze pubbliche in cui dichiarò in modo chiaro e tondo: «La democrazia diretta deve essere promossa su scala nazionale a tutti i livelli». La sorpresa nasce dal fatto che i portavoce più autorevoli dell'industria e gli esperti di finanza avevano fino a quel punto affermato che gli ampi diritti decisionali, di cui godono i cittadini svizzeri, soffocassero l'innovazione e danneggiassero l'economia. Sul finire del XX secolo, Walter Wittman, professore di economia presso l'Università di Friburgo, aveva scritto che «la Svizzera dovrebbe abbandonare la democrazia diretta a favore della democrazia parlamentare, come tutti gli altri Paesi». Altrimenti «la democrazia diretta, in generale, ed il referendum, in particolare, rovineranno l'economia svizzera».

Durante gli anni Novanta ci furono ripetuti richiami perché la Svizzera «tornasse coi piedi per terra» in fatto di democrazia diretta: vale a dire, limitare i diritti di partecipazione, per esempio, innalzando il quorum di sottoscrittori per iniziative e referendum facoltativi ed escludendo dalla sottoposizione a referendum alcune materie, come le finanze pubbliche. Un cospicuo numero di personaggi di spicco del mondo dell'economia era d'accordo su questo punto valutando come «sconfitte» la decisione del 1992 di non accedere alla CEE ed il rifiuto della legge sull'assunzione liberalizzata.

L'allora Presidente del Consiglio di amministrazione della Credit Suisse, Lukas Mühleman, pretese una «restrizione dei diritti democratici diretti» entro il 2001. Nemmeno un anno più tardi sembrava che i leader economici – sotto l'egida di Economiesuisse – avessero cambiato parere e ritenessero gli strumenti democratici diretti degni di sostegno, dal momento che l'economia ne beneficiava. Cosa provocò questo repentino voltafaccia?

Verso la fine degli anni Novanta, il solito scetticismo riguardo alla democrazia diretta da parte di accademici ed operatori finanziari aveva ispirato un gruppo di studiosi a gettare uno sguardo attento, e più empirico, sui collegamenti tra la democrazia diretta e lo sviluppo economico. Questi studiosi ebbero modo di esaminare esempi provenienti dagli Stati Uniti, dove le iniziative e i referendum vengono applicati in modo entusiastico da oltre 100 anni in molti singoli Stati, ma trovarono nella stessa Svizzera la fonte ideale di dati per uno studio comparato – ideale, perché vi sono significative differenze tra i vari Cantoni e le varie comunità per quanto riguarda le modalità di applicazione della democrazia diretta, per esempio, se è a misura di cittadino o meno. Così ogni Cantone, fuorché Vaud, conosce il referendum in materia finanziaria, che prevede che tutte le decisioni sulle

spese pubbliche, sui prestiti e su uscite di vario genere vengano sottoposte o al referendum obbligatorio o al referendum facoltativo. Tra le altre variabili importanti vanno annoverati i quorum di sottoscrizioni per le iniziative popolari ed i referendum – che variano tra lo 0,9% (nel Cantone di Basilea Campagna) ed il 5,7% (nel Cantone di Neuchâtel) dell'intero elettorato – ed il lasso di tempo concesso ai comitati promotori per la raccolta di dette sottoscrizioni, che oscilla tra i 2 mesi nel Ticino e un periodo di tempo illimitato nel Cantone di Basilea Campagna. La gamma delle possibilità di partecipazione democratica diretta è persino più vasta a livello comunale – dagli ampi diritti di partecipazione a diritti pressoché inesistenti.

### **PIÙ CONVENIENTE, PIÙ ONESTO, MIGLIORE**

Uno studio condotto da Bruno Frey ed Alois Stutzer, due economisti dell'Università di Zurigo, evidenziò che i Cantoni di Argovia, Basilea Campagna, Glarona, Zurigo e i due Cantoni di Appenzello sono tra i più democratici della Svizzera. Nel 2003, due avvocati ginevrini, Michael Bützer e Sébastien Micotti, curarono un'analisi comparata sulla democrazia diretta a livello comunale. Giunsero alla conclusione che le comunità della Svizzera orientale e centrale godano di un'autonomia istituzionale considerevolmente maggiore rispetto ai Cantoni della Svizzera occidentale e al Ticino.

Pur includendo nell'analisi dati di ricerche passate, gli economisti della «HSG» di San Gallo Gebhard Kirchgässner e Lars Feld (ora professore ordinario presso l'Università di Marburgo in Germania) effettuarono un'analisi statistica sulle ripercussioni della democrazia diretta sullo sviluppo economico. I risultati furono sorprendenti: :

1. Nei Cantoni che riconoscono più diritti decisionali in materia finanziaria la performance economica è maggiore del 15% (considerando il Prodotto Interno Lordo pro-capite (PIL)).
2. Nei Cantoni che riconoscono il diritto decisionale in materia di bilancio si registrano 30% di evasioni fiscali in meno – in media 1500 franchi svizzeri a contribuente. Il debito cantonale è conseguentemente minore. Una possibile spiegazione: la gente è molto più disposta a sostenere le spese pubbliche quando può partecipare alle decisioni su come spendere il suo denaro.

3. Nelle comunità dove il bilancio deve essere approvato con votazione a mezzo referendum, le spese pubbliche sono inferiori del 10% pro-capite rispetto alle comunità i cui cittadini non godono di tali diritti. Sembra che i cittadini siano più cauti con il denaro ricavato dalle tasse dei politici.
4. Le comunità che prevedono il referendum in materia finanziaria hanno un debito pubblico inferiore del 25% (ossia, 5800 franchi svizzeri a contribuente) – diretta conseguenza di meno spese e più imposte sui redditi.
5. I servizi pubblici costano meno in città e cittadine a democrazia diretta: il servizio di nettezza urbana è più conveniente del 20%.

Il professore Kirchgässner ed i suoi colleghi ne dedussero: «In termini di economia fisica, tutto è a favore della democrazia diretta, nulla a sfavore». Pertanto si espressero per un ampliamento della democrazia diretta, non per una sua restrizione. Secondo il loro punto di vista, la democrazia diretta è moderna, efficace, esportabile e ha un notevole potenziale per futuri sviluppi.

I risultati di inchieste di opinione confermano queste conclusioni. Raffrontando i Cantoni svizzeri si notò che più la gente viene coinvolta direttamente nella vita politica tramite iniziative e referendum, maggiore è la soddisfazione per la vita condotta. Secondo una ricerca condotta da Frey e Stutzer, il grado di partecipazione politica era «addirittura più significativo del proprio reddito». Ciò confuta la comune convinzione secondo cui la gente pensa in primo luogo al denaro.

#### **CITTADINI FAVOREVOLI A DETERMINATI AUMENTI DI TASSE**

Nel discorso sulle potenzialità e sui limiti della democrazia diretta spesso vien sostenuto – in particolare nei Paesi d'oltralpe – che la gente in generale non sia capace di soppesare spese (a breve termine) e benefici (a lungo termine) quando si tratta di finanze pubbliche. L'esperienza elvetica confuta questa convinzione, non solo nei Cantoni e nelle comunità in cui i cittadini hanno un rapporto più stretto con la dimensione politica, ma anche a livello federale.

Nel referendum del 7 marzo 1993, il 54,5% dei votanti approvò un aumento del prezzo del gasolio e del diesel di 21 centesimi di franco [circa 14 centesimi di euro] al litro. Il tema principale della campagna referendaria non fu la protezione ambientale, bensì la necessità di limitare i danni dell'Erario.

Cinque anni più tardi, più del 57% votò a favore dell'introduzione di una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni che avrebbe contribuito a incrementare il trasporto delle merci per ferrovia. Ancora nel 1993, due terzi dei votanti accettò l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e, di lì a poco, un aumento dell'età di pensionamento. Proposte simili, avanzate sia dal Governo sia dal Parlamento tra il 1977 ed il 1991, erano state respinte, perché i votanti furono pregati di approvare interi pacchetti di riforme anziché singole proposte specifiche. Quando, poi, i rappresentanti politici vuotarono il sacco e spiegarono alla gente la necessità di racimolare altro denaro, si assicurarono il sostegno della gente non solo per un cambiamento del sistema, ma anche per un aumento delle imposte.

I costi della democrazia diretta non sono stati finora tematizzati nella Svizzera tanto attenta agli sprechi. Questo è dovuto, da una parte, alla cultura politica del Paese in cui la partecipazione attiva della popolazione costituisce un diritto fondamentale, e dall'altra, agli ampi benefici per la società (compresi quelli economici) della democrazia diretta. Dal momento che si effettuano votazioni referendarie a livello comunale, cantonale e federale ogni tre o quattro mesi, sarebbe difficile stimare i costi amministrativi e di personale che i referendum comportano.

Si è discusso molto negli ultimi anni sul finanziamento delle campagne referendarie. Secondo il politologo Claude Longchamp ci vogliono «intorno ai 10 milioni di franchi» per organizzare professionalmente un'iniziativa popolare su scala nazionale dal lancio dell'iniziativa, attraverso l'intera campagna, fino agli ultimi ritocchi dopo la votazione. D'altro canto, l'«Iniziativa per le domeniche» ha mostrato che è possibile realizzarla anche con molto meno denaro: sebbene il gruppo promotore della campagna «Per una domenica senz'auto ogni stagione – Una prova per 4 anni (Iniziativa per le domeniche)» avesse appena 50000 franchi a disposizione, riuscì a raggiungere il 37,6% dei voti. Lo stesso giorno ebbe luogo una votazione per la proroga del blocco della costruzione di centrali nucleari e il contenimento del rischio nucleare (Moratoria più). L'organizzazione ambientalista impegnata nella campagna referendaria era riuscita a raccogliere 3,5 milioni di franchi – ma solo il 33,7% dei voti. Secondo Longchamp ciò dimostra che in Svizzera non si possono comprare i risultati di un referendum. Un altro esempio che illustra che un esito coronato da successo ed un modesto finanziamento non si escludono vicendevolmente, è l'iniziativa «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia», approvata tramite referendum l'8 febbraio 2004.

### **IL DENARO DA SOLO NON BASTA**

Persino nei casi in cui ad essere coinvolti sono ricchi gruppi di interesse, non è provato che in Svizzera il denaro a disposizione incida sui risultati del referendum. Al contrario: si possono annoverare molti casi in cui, sebbene venissero elargite ingenti somme di denaro, i votanti voltarono le spalle alla maggior parte delle élites del panorama politico e finanziario. Fu il caso dell'iniziativa «contro i prezzi abusivi» nel 1982, accettata nonostante le raccomandazioni del Governo e dei rappresentanti del mondo finanziario. Così pure l'introduzione di un'imposta sui veicoli da merci pesanti e la vignetta autostradale (una targhetta forfetaria da pagare annualmente) cui si erano opposti gruppi tanto influenti e ricchi come il Swiss Touring Club, la Federazione svizzera del turismo nonché gli operatori turistici. La Svizzera respinse con un referendum l'accordo relativo alla creazione di uno Spazio economico europeo nel 1993, sebbene sollecitato e promosso dal mondo commerciale con onerose campagne.

In entità politiche più grandi che prevedono strumenti democratici diretti – come lo stato della California (con una popolazione pari a 35 milioni di abitanti) – approfondite ricerche hanno mostrato che aver a disposizione notevoli risorse finanziarie non basta solitamente a conquistare i votanti. Ma può essere uno strumento effettivo per rovinare una proposta. La politologa Elisabeth R. Gerber dell'Università di San Diego notò che a cavarsela meglio nelle iniziative e nei referendum sono gruppi di cittadini e gruppi di interesse non ricchi. Per esempio, i californiani votarono per un piano di applicazione del divieto di fumo nei locali chiusi, nonostante la campagna multimilionaria iniziata dalle compagnie del tabacco.

Dal punto di vista economico, dunque, non ci sono praticamente argomenti a sfavore della democrazia diretta. Piuttosto si tratta di una forma politica basata sul principio del consenso, in cui i cittadini esercitano una diretta influenza su questioni importanti nel processo politicodecisionale, e ha effetti ben più pragmatici che il responso istintivo tipico delle democrazie meramente parlamentare, dove il responso spesso è eccessivo e deve essere posteriormente annullato in modo oneroso.

La crescente importanza delle finanze per le campagne di elezione e di votazione deve essere osservata con la stessa attenzione che viene dedicata all'ulteriore sviluppo del processo di democrazia diretta – in Svizzera e nel mondo.

**INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, S=SINOSI, G=GLOSSARIO]**

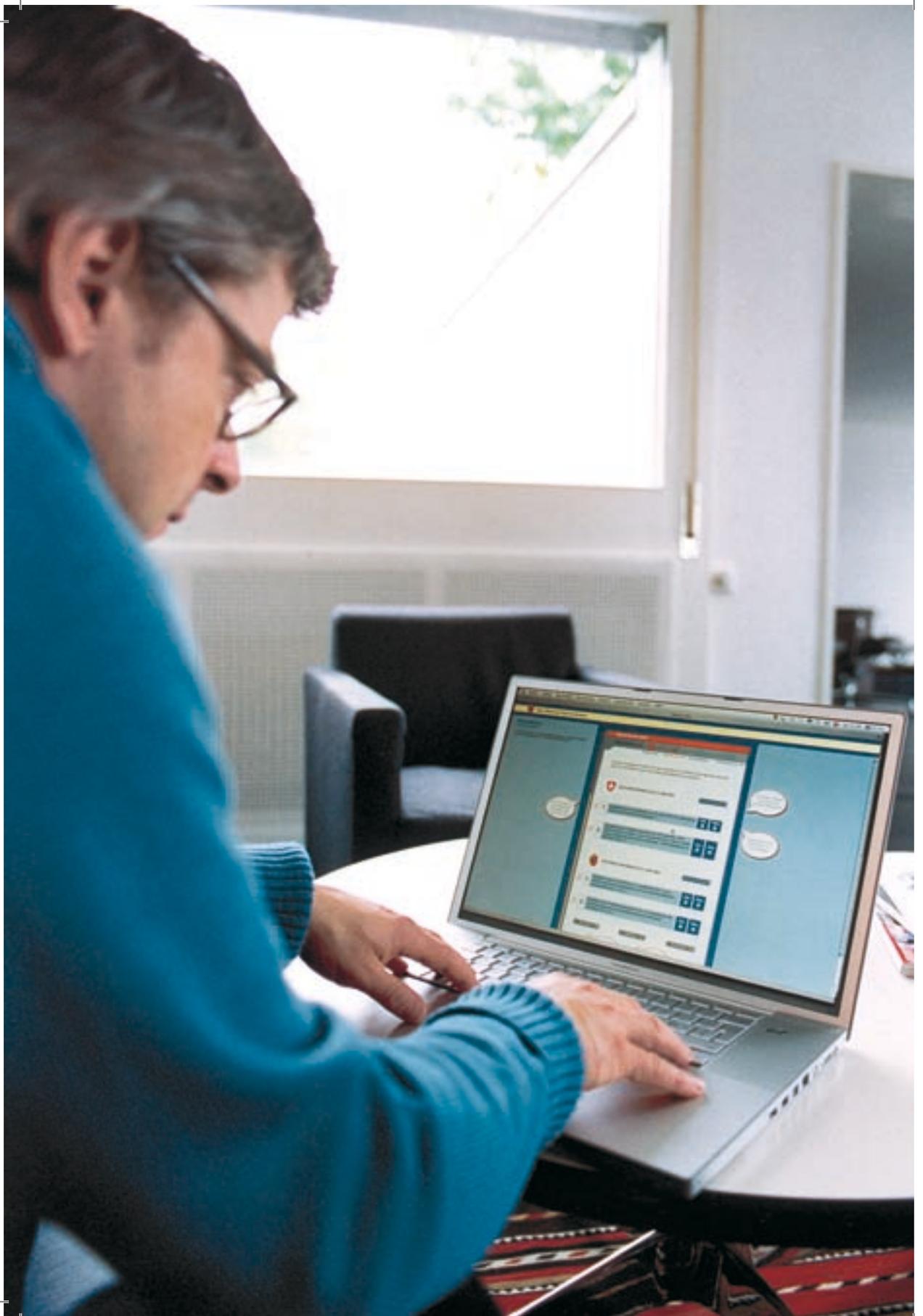
**F12** Le iniziative popolari accettate dal Popolo e dai Cantoni

**F21** I temi principali delle iniziative e dei referendum a livello federale e cantonale

**F27** Le ripercussioni economiche del ricorso alla democrazia diretta

**S** La democrazia diretta come sfida globale

**G** Glossario di democrazia diretta



# 10

## Il design determina la qualità

Alcuni modi di organizzare la democrazia diretta sono migliori di altri. La qualità della democrazia diretta non è determinata semplicemente dal numero di votazioni popolari tenutesi, bensì dalle modalità di applicazione. Chi può lanciarle? Quali tipi di procedure e requisiti di maggioranza esistono? Scopri come si concepisce una democrazia a misura di cittadino.

In una democrazia diretta la Costituzione e le leggi stabiliscono chiaramente quando è d'obbligo che i cittadini vengano consultati e quando sono questi ultimi a decidere di essere consultati. La qualità delle procedure democratiche dirette esistenti è di cruciale importanza per l'uso della democrazia diretta e la qualità delle decisioni prese.

Ogni settimana in qualche angolo della Svizzera viene lanciata un'iniziativa popolare o un referendum. Nell'Alta Engadina (una contea nel Canton Grigioni), per esempio, l'11 novembre 2003, esattamente alle ore 11 e 11 del mattino, un comitato di iniziativa costituito da 27 membri iniziò a raccogliere sottoscrizioni per un'iniziativa locale intesa a limitare le residenze secondarie. In occasione della presentazione della summenzionata iniziativa a Samedan, non molto distante dalla nota località sciistica di St. Moritz, un membro del comitato, Romedi Arquint, spiegò le ragioni di una tale iniziativa: «Vogliamo far pressione sui politici, affinché prendano questo tema sul serio». Negli anni recenti, numerose imprese nazionali e internazionali hanno investito parte del loro capitale in immobili in regioni turistiche come l'Alta Engadina – non solo dando l'avvio ad un vero e proprio boom edilizio, ma anche facendo salire alle stelle il prezzo del suolo.

Di questo soffre la popolazione locale che, con un'iniziativa popolare, intende ribaltare la tendenza e limitare le nuove costruzioni a 100 residenze secondarie l'anno. Le necessarie 800 firme sono state raccolte e a giugno del 2005. Gli aventi diritti al voto dei Comuni dell'alta Engadina hanno approvato l'iniziativa popolare con una percentuale di voti a favore del 71,4 %.

#### **UNA VASTA GAMMA DI FORME**

La Svizzera è un'entità politica caratterizzata da notevoli diversità. Questo vale soprattutto per la democrazia diretta, sia nella pratica sia nel modo in cui i diritti decisionali sono stati concepiti. Per esempio, il numero di sottoscrizioni necessarie per la convalida di un'iniziativa varia dagli 0,9% dei votanti registrati nel Cantone Argovia ai 5,7% – vale a dire sei volte tanto – nel Cantone di Neuchâtel. Per le iniziative federali si richiede intorno al 2%.

Se diamo uno sguardo oltre i confini della Svizzera, la gamma è ancor più vasta. In Baviera (Repubblica Federale Tedesca), ad esempio, almeno il 10% dell'elettorato deve apporre la propria firma a supporto dell'iniziativa popolare (chiamata in Germania «Volksbegehren» – domanda popolare), nel Saarland la soglia di firme necessarie per la domanda è addirittura del 20%. Non sorprende pertanto se sono pochissime le iniziative a giungere a votazione popolare: sebbene il diritto di iniziativa sia sancito nelle Costituzioni di tutti i 16 Stati federali della Germania, soltanto una decina vi ha avuto luogo a livello federale sin dal 1945. E questo benché il diritto di iniziativa sia sancito nelle Costituzioni di tutti i 16 Stati federati della Germania.

Tenendo conto di come i diritti di iniziativa e di referendum sono formulati, non si tratta solo di una questione di «prezzo d'ingresso» (il numero di

sottoscrizioni necessarie), ma anche del lasso di tempo di cui il gruppo di iniziativaisti dispone per la raccolta delle firme stesse. In Svizzera lo spazio di tempo concesso per le iniziative è più lungo rispetto a quello concesso per i referendum. A livello federale ai comitati d'iniziativa vengono concessi 18 mesi per raccogliere le 100 000 firme necessarie, mentre i comitati referendari devono sbrigarsi a raccogliere almeno 50 000 firme entro 100 giorni dalla pubblicazione del disegno di legge. A livello cantonale i requisiti variano sensibilmente. Nel Canton Ticino gli iniziativaisti hanno 2 mesi di tempo per raccogliere le firme, mentre le domande di referendum devono essere presentate entro 30 giorni. Nel Cantone di Argovia per le iniziative ci sono 12 mesi e per i referendum 90 giorni a disposizione. Non ci sono limiti di tempo per le iniziative nel Canton Sciaffusa.

Completamente diversi sono i termini di raccolta delle sottoscrizioni negli altri Paesi. In Baviera (RFT) bisogna raccogliere circa un milione di firme (che corrisponde al 10% dell'elettorato) in 2 settimane – e solo negli uffici comunali. In Austria, chiunque voglia presentare un'iniziativa al Parlamento ha solo 7 giorni a disposizione per raccogliere 100 000 firme (ai sensi dell'art. 10 della legge sulle iniziative popolari del 1973, secondo cui le sottoscrizioni possono essere apposte solo in uffici preposti e a determinati orari). Nel 2004, i venezuelani che chiedevano la revoca del mandato presidenziale di Hugo Chavez avevano solo 4 giorni per raccogliere le firme del 20% dell'intero elettorato. In tali circostanze estreme non è insolito che – come nel caso venezuelano – gli strumenti di iniziativa e di referendum non possano essere applicati.

Il design democratico diretto è un pò più a misura di cittadino nei singoli Stati federali degli Stati Uniti e in Italia. Negli Stati Uniti la soglia delle firme da raccogliere varia da un massimo del 15 % dei votanti qualificati, facendo riferimento alla media dei votanti nelle precedenti elezioni politiche del Wyoming, ad un esiguo 2% della popolazione del Dakota del Nord; in Italia, bastano 500 000 firme per la convocazione di un referendum per deliberare l'abrogazione parziale o totale di una legge. Tuttavia, i referendum abrogativi sono validi solo se l'affluenza alle urne è del 50 %.

Un paragone a livello internazionale dei diritti popolari rivela differenze significative per quanto concerne gli effetti giuridicamente vincolanti. Mentre in Austria una «domanda popolare» non conduce mai ad una votazione popolare, le iniziative popolari svizzere conducono sempre ad una consultazione popolare vincolante a condizione che il comitato promotore non ritiri l'iniziativa.

## TUTELA DELLE MINORANZE E COMUNICAZIONE

L'esperienza svizzera insegna che i benefici che possono derivare dalla democrazia diretta si concretizzano solo se le procedure vengono regolarmente applicate nella prassi dell'esperienza politica. Tuttavia, è altresì vero che – sempre in condizioni democratiche – la mera esistenza di procedure democratiche dirette ben concepite ha un effetto positivo. Con quale frequenza dette procedure vengano applicate nella pratica dipende da diversi fattori. I benefici di una democrazia diretta praticata regolarmente, in conformità ai principi democratici, si possono riassumere come segue:

- La democrazia diretta presuppone una più equa distribuzione del potere politico. Rafforza il principio di una più equa partecipazione alla vita politica, riavvicina politici e cittadini e migliora la qualità del loro rapporto. I diritti democratici diretti eleva lo status di cittadino a quello di «politico occasionale».
- La democrazia diretta conferisce alle minoranze il diritto di essere ascoltata pubblicamente nonché l'opportunità di esercitare tale diritto, riducendo il rischio che la gente faccia ricorso alla violenza in casi di conflitto. Funge da sensore per problemi e conflitti sociali irrisolti, aumenta la legittimità delle decisioni politiche e favorisce l'integrazione sociale.
- Il rispetto dei diritti umani fondamentali è una premessa basilare per qualsiasi tipo di democrazia. L'esercizio dei diritti democratici diretti rinvigorisce l'atteggiamento democratico e le disposizioni dei cittadini e rende di conseguenza più probabile che i diritti umani vengano tutelati e salvaguardati. Gente che suole pensare e agire in modo democratico è molto meno incline alle tentazioni dell'autoritarismo della classe politica.
- La democrazia diretta conferisce un potere di controllo effettivo sul Governo e sul Parlamento, esercitando un'influenza indipendente – sia frenante sia innovatrice – sulla politica nelle sue tre dimensioni fondamentali (le istituzioni, i processi politici e i temi politici di rilevante importanza). La democrazia diretta è un fattore dinamico che si oppone alle tendenze oligarchiche e aiuta ad impedire che le istituzioni politiche si taglino fuori dal «mondo esterno».
- La democrazia diretta rende la politica più comunicativa e le decisioni politiche più trasparenti, e accresce la qualità di una «sfera pubblica» – intesa come entità in cui i soggetti politici dello stato rappresen-

tativo devono rendere conto del proprio operato. L'iniziativa popolare, intesa come «una proposta del Popolo per il Popolo», dà corpo all'idea del dialogo, uno cui partecipano l'esecutivo e il Parlamento.

- Una democrazia diretta ben sviluppata mette nelle mani dei cittadini procedure e diritti che consentono loro di andare oltre la mera resistenza e di offrire un'esperienza costruttiva e innovatrice.
- L'efficienza non va confusa con la tempestività: un processo decisionale, fondato su una solida base, è la migliore tutela contro gravi errori politici; una maggiore legittimità delle decisioni prese spiana la via ad un'implementazione più effettiva. La democrazia diretta è un mezzo per accrescere la legittimità istituzionale dell'intero sistema politico.

#### **IL PLEBISCITO – O COSA DEFINISCE LA DEMOCRAZIA DIRETTA**

Prima di osservare più da vicino il design della democrazia diretta, bisogna considerare con quali parametri si devono distinguere le procedure democratiche dirette dalle altre, che possono includere anche una votazione popolare. Due criteri possono essere d'aiuto. In primo luogo, la democrazia diretta prende decisioni su questioni importanti, non su soggetti politici. In secondo luogo, le procedure democratiche dirette servono a dare più potere ai cittadini e ad espandere il potere più ampiamente; non sono avviate e controllate «dall'alto» (approccio top-down), ma «dal basso» (approccio bottom-up). «Dal basso» ha due significati:

- a) che una parte dell'elettorato ha il diritto di presentare un'iniziativa o convocare un referendum e che il comitato promotore controlla la decisione di indire una votazione; e
- b) che l'indizione di un referendum è stabilita dalla Costituzione. In quest'ottica, plebisciti o procedimenti di votazione popolare che vengono avviati e controllati «dall'alto» non sono meccanismi di democrazia diretta, né tantomeno lo sono la revoca o l'elezione diretta dei rappresentanti.

Nel caso del plebiscito i «detentori del potere» – di solito il Presidente o il capo del Governo – decidono quando e su cosa il Popolo debba essere interpellato. Ed effettivamente, tali plebisciti sono frequentemente di carattere meramente consultivo; dal punto di vista giuridico non sono vincolanti per il Parlamento o per il Governo. I plebisciti sono strumenti di potere nelle mani di chi governa, in cerca di approvazione da parte del Popolo per consolidare o salvare il proprio potere. Lo scopo non è tanto l'implementazione della democrazia, quanto piuttosto il dare legittimità alle decisioni di chi governa.

Sfortunatamente i procedimenti plebiscitari e quelli democratici diretti vengono spesso confusi, come dimostra il fatto che il termine comune «referendum» viene usato per descrivere entrambi i procedimenti, fondamentalmente diversi. In questo modo viene sminuito il concetto di democrazia diretta e, oltre a ciò, forse anche senza volerlo, si discredita quest'ultima quando la si associa al plebiscito strumentalizzato da dittatori o regimi autoritari di ogni genere.

Le tanto citate cattive esperienze fatte con i plebisciti, spesso anche in modo rituale e ripetitivo, non sono un argomento valido contro la democrazia diretta. Al contrario, il fatto che un qualsivoglia dittatore abbia fatto ricorso al plebiscito per giustificare il proprio potere dovrebbe allarmarci mostrandoci che i plebisciti possono essere usati per ribaltare la democrazia nell'esatto contrario. Non saper distinguere tra una democrazia e una dittatura è un errore fatale. Una buona democrazia – e in particolare la democrazia diretta – rare volte permette a tiranni del calibro di Hitler di prosperare. Al contrario, le dittature e i regimi totalitaristici possono prosperare solo laddove la democrazia non c'è o ha cessato di esistere: la Germania ai tempi di Hitler ne è un esempio lampante.

#### **IL DESIGN DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA**

In una democrazia diretta vera e propria la Costituzione e le leggi stabiliscono chiaramente quando è d'obbligo che i cittadini vengano consultati e quando sono questi ultimi a decidere di essere consultati. La qualità delle procedure democratiche dirette esistenti è di cruciale importanza per l'uso della democrazia diretta e la qualità delle decisioni prese. Quando si preparano procedure di iniziativa e di referendum bisogna tener conto di alcuni fattori:

- **LA SOGLIA DELLE FIRME NECESSARIE:** Quante firme sono necessarie per dare il via ad un'iniziativa o ad un referendum?
- **TEMPO CONCESSO:** Quanto tempo viene concesso per ciascuna tappa del processo referendario (la raccolta delle firme, la reazione del Governo, il dibattito in seno al Parlamento – compresa una possibile controproposta –, la campagna referendaria)?
- **COME SI RACCOLGONO LE SOTTOSCRIZIONI:** Si possono raccogliere le firme liberamente (per istrada, ad esempio) e in tal modo generare discussioni o si evitano discussioni tramite restrittive regole di raccolta (per esempio, ordinando che la raccolta delle sottoscrizioni avvenga in uffici preposti)?

- **COM'È INSERITA LA DEMOCRAZIA DIRETTA NELL'ORDINAMENTO DELLO STATO:** Quali norme sono previste per la partecipazione del Governo e del Parlamento?
- **REQUISITI DI MAGGIORANZA E QUORUM DI PARTECIPAZIONE MINIMA:** Esiste un minimo stabilito di voti «Si» o un quorum di partecipazione (come una percentuale dell'elettorato) oltre alla regola della semplice maggioranza?
- **INFORMAZIONI PER CITTADINI E DIBATTITO PUBBLICO:** I cittadini sono informati in modo corretto, obiettivo e adeguato? Come viene appoggiato e promosso il dibattito pubblico?
- **CATALOGO NEGATIVO:** Su quali materie i cittadini NON possono decidere in modo democratico diretto?
- **CONSEGUENZE LEGALI:** Quali sono le conseguenze legali di un'iniziativa popolare valida (ossia, una che soddisfa appieno i requisiti legali)?
- **IL PROCESSO NEL SUO COMPLESSO:** Le procedure democratiche dirette costituiscono un'insieme coerente che non può essere sovvertito dalle autorità, dal Governo o dal Parlamento?

Il numero di votazioni popolari è aumentato significativamente negli ultimi decenni: durante gli anni Novanta, a livello federale, è stato registrato un aumento del 35% in Svizzera e più del 100% in tutta Europa. Le cifre sono addirittura più impressionanti a livello comunale: nella sola Baviera hanno avuto luogo più di 1000 consultazioni popolari. In tutto il mondo sempre più cittadini possono votare su un numero sempre maggiore di temi.

Dopo questa svolta quantitativa in direzione democrazia diretta, sin dal 1989 il futuro della democrazia diretta dipende ora da miglioramenti qualitativi; in Svizzera come in qualsiasi altra parte del mondo, c'è bisogno di congedarsi una volta per tutte da tutte le procedure plebiscitarie.

### **DIRETTIVE PER PIÙ DEMOCRAZIA**

Per ottenere un design persino migliore delle procedure democratiche dirette, bisogna tener conto delle seguenti direttive:

Le procedure democratiche dirette dovrebbero essere concepite in modo tale da incoraggiare, piuttosto che evitare, la libera comunicazione a tutti i livelli. Fissare soglie di partecipazione e di approvazione favorisce solo chi

vuole mantenere lo status quo per evitare la comunicazione. Spesso è più semplice impedire che i promotori di una riforma raggiungano il quorum, bloccando il dibattito e convincendo i votanti a non votare, anziché raggiungere una maggioranza vera e propria nella votazione stessa.

Riflessioni, discussioni, incontri e interazioni richiedono tempo. Allo stesso modo richiedono tempo anche gli sforzi atti a raggiungere una comprensione reciproca tra coloro che rappresentano diversi interessi e organizzazioni. Se il tempo necessario non viene concesso, le procedure tenderanno a favorire interessi già affermati, che generalmente vogliono evitare di essere contestati o messi in discussione – a prescindere dal fatto che senza il tempo necessario non è possibile rafforzare l'integrazione sociale. Così, il tempo concesso per ogni fase del processo dovrebbe essere organizzato tenendo conto delle susesposte considerazioni. Se si hanno soltanto 2 settimane per un numero tanto ingente di sottoscrizioni, allora le organizzazioni non ancora né affermate né ben organizzate difficilmente potranno far ricorso agli strumenti democratici diretti concepiti appositamente per loro. Sarebbe più utile concedere un lasso di tempo compreso tra i sei e i dodici mesi per la raccolta delle firme.

Lo stesso dicasi per i tempi concessi e i procedimenti garantiti per l'amministrazione, gli interessi organizzati e le loro associazioni, i partiti politici ed il Parlamento. Le iniziative popolari in California aggirano il Parlamento completamente, mentre in Svizzera, una volta depositate le sottoscrizioni necessarie, inizia un processo di consultazioni e negoziazioni molto diverso e ampio. Se si desidera sollecitare una discussione qualitativamente valida, col genuino intento di raggiungere una comprensione reciproca dei diversi punti di vista dei contraenti, allora è di vitale importanza non affrettare i tempi del referendum, ma tenerlo forse dopo 6 mesi dal deposito delle sottoscrizioni. Alle istituzioni dovrebbero essere concessi come minimo 12 mesi, forse persino 18 mesi.

Ciò non significa essere riluttanti o tirarla per le lunghe, è un modo di prendere sul serio i promotori di un'iniziativa e di suggellare la fondatezza del sistema e delle sue procedure così come le possibilità di trovare un compromesso accettabile. La democrazia diretta è molto più di un «fast-food» (di un cibo veloce da preparare e consumare), di una pseudo-democrazia di sondaggi d'opinione basata su reazioni istintive ed emozionali alle preoccupazioni del momento. Quello che la gente è disposta o costretta ad accettare deve essere nuovamente elaborato democraticamente ogniqualvolta emerge una nuova questione.

Migliorare e garantire la qualità della democrazia diretta non è fine a sé stesso. Soltanto cittadini molto motivati e sicuri di sé, che hanno già riscontrato successi a livello comunale, regionale e nazionale, avranno il coraggio e la sicurezza di chiedere meccanismi democratici diretti laddove sono maggiormente necessari – in rapporto alla Costituzione europea. Non è solo l'Europa ad aver bisogno di più democrazia. La democrazia stessa oggi ha bisogno di essere profondamente radicata a livello transnazionale.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, S=SINOSI, G=GLOSSARIO]

- F8 La democrazia diretta nei Cantoni
- F18 I diritti dei cittadini a livello federale in Svizzera
- F26 Punti chiave per referendum giusti e liberi in Europa
- F28 Fattori importanti nella creazione di procedimenti democratici diretti
- S La democrazia diretta come sfida globale
- G Glossario di democrazia diretta

nbürgerungen:  
nber 2004

# 2x



land



 **ID SWISS**

Erleichterte E  
am 26. Septe

# 11

## Democratizzare la democrazia

Negli ultimi 150 anni la democrazia diretta in Svizzera è maturata progressivamente ed è divenuta sempre più sofisticata. Certo, essa ha subito anche alcune battute d'arresto. Il punto debole, nel contesto attuale, è dato da critiche, tanto nel che fuori dal Paese, sul come la Svizzera affronti il problema dell'immigrazione e la mancanza di lezioni di educazione civica nelle scuole. E che dire, poi, dei diritti civili in Svizzera?

Anche in Svizzera continuiamo a porci domande sulle condizioni di base, sull'organizzazione e sui limiti della democrazia diretta. Dove, come e in che modo si possono prendere decisioni con il voto popolare?

Il 1° giugno 2008 gli aventi diritti di voto in Svizzera hanno potuto votare su un'iniziativa popolare che autorizzava ogni Comune a determinare un organo con potere decisionale definitivo sulle naturalizzazioni. Se un Comune avesse deciso di nominare quale «organo» gli «aventi diritto al voto», di fatto la decisione sulla naturalizzazione sarebbe stata presa mediante votazione popolare. 36,2% dei votanti furono a favore di questa iniziativa, mentre 63,8% la bocciarono. La proposta venne accettata dalla maggioranza di un solo dei 26 Cantoni.

Otto anni prima, il Comune lucernese di Emmen sottoponeva alle e agli aventi diritto al voto la domanda di naturalizzazione di 56 candidati di diverse nazionalità mediante voto segreto alle urne, dopo che questa procedura era stata introdotta mediante un'iniziativa popolare locale. Divenire cittadini svizzeri è un processo complesso, nel quale la decisione più importante viene presa a livello comunale. Possono divenire svizzere e svizzeri solo chi ottiene anche il diritto di cittadinanza cantonale e comunale. Il 9 luglio 2003 il Tribunale federale però decretò, che le decisioni di naturalizzazione negative di Emmen erano discriminanti e che avrebbero violato l'obbligo della motivazione – perché in seguito al sistema della decisione presa con voto segreto alle urne, una motivazione delle decisioni negative sulla naturalizzazione risultava di fatto impossibile. Il Tribunale federale dichiarava incostituzionale il procedimento di naturalizzazione applicato a Emmen. A Emmen, furono respinte le domande di tutte le 38 persone provenienti dall'ex Jugoslavia, mentre furono approvate contemporaneamente tutte le domande degli 8 italiani.

In una seconda decisione del 9 luglio 2003, il Tribunale federale confermava inoltre l'invalidità di un'iniziativa popolare comunale, con la quale nella Città di Zurigo si intendeva introdurre la votazione popolare per le naturalizzazioni, perché questa procedura non avrebbe potuto garantire i diritti fondamentali dei candidati e delle procedure. Le decisioni sulla naturalizzazione di Emmen e le due sentenze del Tribunale federale hanno innescato accesi dibattiti – sia all'interno della Svizzera che a livello internazionale. Questi dibattiti riguardavano infine questioni sui limiti della democrazia (diretta), rilevanti non solo per la Svizzera:

Sono legittime le votazioni popolari concernenti le decisioni sulle naturalizzazioni? Cosa significa sovranità del Popolo? Dove sono i limiti della democrazia (diretta) e come si possono controllare? Come può la democrazia difendersi dalle decisioni popolari incostituzionali e come

avviene ciò in Svizzera? Le risposte a queste domande possono essere molto differenti, a seconda di come è intesa la democrazia.

#### **DALLA DEMOCRAZIA FORMALE A QUELLA COSTITUZIONALE**

Forse può aiutare uno sguardo sullo sviluppo della democrazia in Europa dal 1945, per rendere più chiare le attuali battaglie per la democrazia. Dopo le esperienze con la guerra e con le forme di potere totalitarie, si doveva stabilire un ordinamento statale e degli Stati democratico, impegnato a favore della pace e alla giustizia. La nuova democrazia doveva essere in grado di difendersi. Dall'ordinamento contrattuale tra Stati assolutamente sovrani sarebbe dovuto nascere un ordinamento giuridico che avrebbe limitato la sovranità degli Stati. Le democrazie costituzionali così nate e la promessa di un ordinamento costituzionale internazionale sono conquiste che vengono messe tutt'oggi continuamente in questione e sono in costante pericolo.

L'idea di un diritto che limita i diritti, prima della seconda guerra mondiale non esisteva. La volontà della maggioranza della popolazione e del Parlamento erano considerate la fonte delle leggi. Il legislatore era onnipotente e di conseguenza anche la politica. Regnava un concetto formale della democrazia e la sovranità esterna degli Stati era considerata illimitata. Dopo la seconda guerra mondiale si ebbe un cambiamento radicale. L'esercizio del potere politico (democrazia) fu legato alla Costituzione, per la protezione della pace e dei diritti umani inalienabili. A livello dello stato nazionale lo sviluppo iniziava con le nuove Costituzioni del Giappone (1946), dell'Italia (1948) e della Germania (1949, a livello internazionale con la Charta dell'ONU (1945) e della dichiarazione universale dei diritti umani (1948).

Questo sviluppo ha cambiato il modo di intendere la democrazia. La democrazia oggi non è più intesa come il potere illimitato del Popolo o della rappresentanza popolare, ma si attiene alle basi e ai limiti materiali legati a una Costituzione e ai diritti fondamentali determinati in essa. Oltre alle dimensioni formali di rappresentanza e del principio maggioritario, ha ricevuto anche una dimensione materiale.

Questo ha a sua volta modificato anche la comprensione per la natura e la legalità della giurisprudenza. Le leggi valide non sono più un prodotto del legislatore, ma devono concordare anche per contenuto con i principi della giustizia, così come fissati nella Costituzione. I diritti fondamentali basati su questa comprensione rappresentano un limite intoccabile della democrazia e della sovranità popolare.

Essi determinano l'ambito nel quale le maggioranze non possono decidere. Questo ha infine condotto a un nuovo rapporto tra politica e diritto. La politica contribuisce oggi fortemente alla realizzazione del diritto legato alla Costituzione. I diritti universali costituiscono quell'ambito nel quale né la politica né il mercato possono decidere.

#### **NESSUNA DEMOCRAZIA SENZA LO STATO DI DIRITTO**

Osservando le sentenze del Tribunale federale del 9 luglio 2003 nel campo di tensione dei due modelli «democrazia formale» e «democrazia costituzionale», le decisioni sulla naturalizzazione con votazione segreta alle urne possono essere attribuite al modello della democrazia formale. In questo modello l'esercizio della sovranità popolare non deve essere soggetta a barriere formali.

A questo si contrappone l'opinione, che l'esercizio dei diritti popolari deve attenersi alla Costituzione e al diritto internazionale cogente. Ogni limitazione della libertà derivante da una decisione popolare o dalla legge deve concordare con la Costituzione ed essere legittimata dai diritti fondamentali. In base a questa concezione è possibile ad esempio decidere sui criteri da soddisfare per ricevere la cittadinanza svizzera (la decisione è uguale per tutti), ma non su chi ne dispone singolarmente.

Il costituzionalismo intende limitare l'esercizio del potere politico mediante una Costituzione, per la protezione dei diritti fondamentali e della democrazia. Con un costituzionalismo eccessivo si crea però il pericolo di uno stato della magistratura. La politica cede il posto all'interpretazione giudiziaria dei diritti fondamentali. In caso di un costituzionalismo insufficiente invece si forma la minaccia del dominio della maggioranza, che disattende le minoranze e i diritti fondamentali. La democrazia ne risulterebbe minata in entrambi i casi.

Quando un'iniziativa popolare come la respinta proposta sulla naturalizzazione dell'1 giugno 2008 viola i diritti fondamentali, ancorati democraticamente nella Costituzione, allora si crea un problema per la democrazia. In Svizzera, questo problema della protezione dei diritti universali risulta amplificato da una lacuna nella giurisdizione costituzionale. Perché le leggi federali valgono anche quando sono contrapposte alla Costituzione (art. 191 CF). Non esiste un'istanza indipendente, capace di controllare se le leggi federali siano anticostituzionali.

Gli esperti in materia costituzionale Jörg Paul Müller e Giusep Nay sono quindi arrivati alla conclusione, che il Tribunale federale in Svizzera non sia in grado di proteggere sufficientemente le persone a livello federale dalle violazioni dei loro diritti costituzionali. Un punto di vista che però è controverso. Resta quindi la domanda su quale sia il migliore dei modi per proteggere i diritti fondamentali, un tema che però risulta impossibile trattare nell'ambito di questo essay.

#### **DEMOCRAZIA E SOVRANITÀ NAZIONALE**

Molte iniziative e referendum popolari trattano il rapporto della Svizzera con le persone che non sono cittadini svizzeri e che abitano, immigrano o si rifugiano in Svizzera. L'iniziativa sulla naturalizzazione del giugno 2008 apparteneva a questa categoria, alla pari dei due referendum popolari concernenti le leggi sugli stranieri e sul diritto d'asilo, sulle quali è stato votato a settembre 2006. Loro tutte rimandano a un ulteriore argomento fondamentale: il rapporto tra democrazia e nazione (nazionalismo).

Questo non è un tema tipicamente svizzero, perché viene trattato anche in molti altri Paesi in considerazione delle esperienze storiche. La Svizzera è stata per lungo tempo una repubblica sottomessa quasi sempre a monarchie e, al contrario della maggior parte degli altri Stati europei, non è stata coinvolta direttamente nelle due guerre mondiali e nel totalitarismo.

Durante la prima guerra mondiale in Svizzera avveniva un chiaro passaggio da un comportamento liberale e accogliente, verso un atteggiamento difensivo, conservativo. Xenofobia sotto forma di lotta ufficiale contro l'«inforestierimento» divenne una caratteristica strutturale del nazionalismo svizzero. Ne nacque una propria immagine nazionale del «caso speciale svizzero», quale piccolo stato neutrale e indipendente con una particolare struttura e identità nazionale.

Il concetto di una «identità svizzera» cresciuta naturalmente ricevette una forza sempre più direttrice a spese della nazione dei cittadini liberale.

Nel 20° secolo, il nazionalismo svizzero ufficiale potrà rafforzare la coesione nel Paese, proprio anche in tempi difficili. Univa e obbligava, perché ogni politica di successo, sia di destra che di sinistra, doveva orientarsi al suo sistema di coordinate. Veniva interiorizzata da Governo, Parlamento e partiti, parimenti alle cittadine e ai cittadini, divenendo parte della cultura politica del Paese. Nel frattempo però, le condizioni esistenziali degli Stati e delle nazioni hanno subito radicali cambiamenti. Oggi, all'inizio del 21° secolo, la Svizzera è uno stato democratico come molti altri. Loro tutti condividono determinati problemi, ad esempio la perdita della sovranità nazionale.

Ma cosa si deve fare, quando sempre più decisioni importanti si distaccano dal campo della democrazia e dello stato di diritto. Cosa fare, con le paure e incertezze della popolazione causate dalla perdita della sovranità? Possono le perdite di sovranità essere compensate da un'adesione all'UE oppure potrebbe questa adesione condurre alla completa rinuncia del Paese all'indipendenza? Cosa fare con quelle parti della popolazione che non sono cittadine o cittadini? Come è possibile regolare l'immigrazione? La naturalizzazione semplificata e i diritti politici conferiti agli stranieri significano forse la perdita della sovranità nazionale anche all'interno? Cosa significa oggi sovranità?

In Svizzera, nel 20° secolo esistevano risposte comuni a queste domande, e cioè nell'ambito del nazionalismo ufficiale, sopportato da tutti i partiti. Assieme si lottava contro l'«inforestierimento», assieme si decise di proseguire da soli, quando nel 1960 si pose per la prima volta la domanda dell'adesione alla Comunità Europea.

#### **DEMOCRAZIA SOLO PER NOI?**

Dopo la fine della guerra fredda la situazione cambiava radicalmente. Il nazionalismo svizzero ufficiale diveniva un'ideologia di partito. Divise la popolazione e venne messo al servizio di un movimento conservativo nazionalista sempre più forte.

Questo sviluppo causò un disorientamento nei partiti affermati. Negli anni 1990, nell'ambito del dibattito internazionale sulle «ombre della seconda guerra mondiale», si lasciarono sfuggire una grande chance per un realistico autoritratto e immagine storica. Invece continuarono a reprimere la loro corresponsabilità per un nazionalismo svizzero xenofobo, incapace di soddisfare le norme democratiche datesi dalla Svizzera moderna del 1848.

I nazionalconservatori sono stati l'unica forza politica a dare una chiara risposta alla domanda della perdita della sovranità. Hanno continuato a orientarsi sull'immagine della Svizzera come caso speciale che, come piccolo stato neutrale, grazie alla sua volontà di difesa e alla forte democrazia ha saputo sopravvivere in un ambiente minaccioso.

La sovranità per loro non è divisibile. Con questo si legittima il proseguimento della politica della difesa all'interno e del percorso individuale. In base a queste interpretazioni di storia, patriottismo, democrazia e ordine internazionale, i nazionalconservativi cercano di girare indietro la ruota della storia, ad esempio mettendo in questione la costituzionalizzazione dei diritti internazionali.

La politica estera ed europea diviene così un test per la comprensione dominante della democrazia nel 21° secolo. Quando il Demos viene sostituito dalla nazione e l'uguaglianza politica dalla cittadinanza, allora si ottiene una democrazia nazionale. Nell'epoca del nazionalismo questo era lo stato normale. La migrazione però ne mette a nudo le sue debolezze. Inoltre, molti si sono già abituati al fatto che a una parte della popolazione sia permanentemente vietato l'accesso alla partecipazione politica.

La democrazia nazionale era ed è un ordine per privilegiati. All'inizio, di regola vi appartenevano solo i cittadini, più tardi anche le cittadine. L'esempio delle donne dimostra che gli esclusi non devono rassegnarsi ad accettare la loro situazione e che le riforme sono possibili. Lo stesso vale anche per i diritti politici agli stranieri: già un anno dopo la fondazione della Confederazione elvetica, gli stranieri del Cantone Neuchâtel ottennero il diritto di voto a livello comunale.

Entro il 1914, il Consiglio federale e il Parlamento progettano di allentare le tensioni tra i privilegiati svizzeri e il resto della popolazione, introducendo una naturalizzazione agevolata. Riallacciandosi a queste tradizioni ultimamente si sono ripetuti nuovamente molti tentativi di fare la stessa cosa. Questi corrispondono alla comprensione svizzera sulle decisioni democratiche, volute non solo da una maggioranza, ma che devono essere ragionevoli per tutti. Negli ultimi quindici anni i cittadini senza passaporto svizzero hanno ottenuto in diversi Cantoni e numerosi comuni il diritto di voto ed elettorale.

Viceversa esistono però anche tendenze, di ridurre la democrazia di concordanza trasformandola in una democrazia maggioritaria. Si è affievolito l'accordo sulle forme su come risolvere i conflitti e la volontà alla collaborazione attraverso tutte le frontiere dettate dai partiti. La naturalizzazione resa più difficile e la politica di asilo e per gli stranieri repressiva si addicono a questa tendenza. Invece di estendere gradualmente lo stato di cittadino a tutta la popolazione adulta, questa politica mira nella direzione opposta. In ultima conseguenza conduce ad ampliare la «condizione di straniero» su tutte le minoranze.

### **ASSICURARE LA DEMOCRAZIA**

Anche se in molti Paesi, come ad esempio gli USA e la Germania, negli ultimi anni i Tribunali hanno acquisito massicciamente importanza e quindi anche potere politico, in Svizzera il pericolo di uno stato dei magistrati sembra molto inferiore rispetto al problema che in nome di una sovranità popolare illimitata vengano lese le frontiere di uno stato di diritto e costituzionale.

È quindi indicata una migliore protezione dei diritti fondamentali. Infine, la democrazia può solo sopravvivere se le persone si attengono e riconoscono autonomamente i principi della democrazia. La democrazia vive delle persone che l'hanno interiorizzata e riflettono un atteggiamento democratico fondamentale, continuando a svilupparlo.

Un grande punto forte della democrazia svizzera è da ricercarsi senz'altro nel fatto che le cittadine e i cittadini sono particolarmente mobilitati alla partecipazione. Però, fino ad oggi, non è stato possibile migliorare la correttezza del processo politico delle elezioni e votazioni. Ancor oggi, in molte campagne elettorali si registra una distribuzione iniqua delle risorse centrali come il denaro, l'organizzazione, il tempo a disposizione e il potere dei media. Soprattutto manca però la trasparenza. Non esiste nemmeno un finanziamento pubblico dei partiti e quasi nessun sostegno per i gruppi fautori di iniziative e referendum, il cui impegno è di grande importanza per il bene comune.

La correttezza privata e quella statale costituiscono però le premesse principali per la formazione della volontà democratica. La sua regolazione è collegata a notevoli difficoltà. Perché, come si fa a riconoscere dove si trova il limite tra la propaganda e l'informazione vera? Come si può garantire un'attività d'informazione equilibrata e oggettiva. Quali ruoli svolgono Governo e autorità?

Le cittadine e i cittadini hanno diritto a un'informazione completa e a dibattiti sui referendum equilibrati. Senza una corretta informazione per il Popolo diviene impossibile svolgere un controllo sul Governo e il Governo può aggirare il suo obbligo di rendere conto. In una democrazia, l'informazione è un bene pubblico indispensabile, che deve essere continuamente richiesto.

In Svizzera, negli ultimi anni, si sono condotti ripetutamente intensi dibattiti anche riguardo a questo, ad esempio nell'ambito di un'altra iniziativa popolare respinta «sovranità del Popolo senza propaganda delle autorità» del 1° giugno 2008, che avrebbe di fatto vietato al Governo dopo ultimati i dibattiti di esprimersi attivamente in favore o contro un'iniziativa o un referendum prima della votazione popolare. Anche in altri Paesi, come ad esempio in Irlanda, nella quale le cittadine e i cittadini il 12 giugno 2008 poterono esprimersi sul nuovo contratto dell'Unione Europea, si disputa spesso sulla correttezza delle lotte elettorali. In Irlanda si costituisce a questo scopo una commissione referendaria apposita per sorvegliare le campagne.

La democrazia non deve essere solo vissuta, ma anche imparata. Serve un'educazione alla democrazia e politica. In questo campo in Svizzera e in molti altri Stati esiste ancora la necessità di agire. Secondo uno studio pubblicato dalla «International Association for the Evaluation of Educational Achievement» nell'anno 1999, i giovani 14 e 15enni in svizzera dimostrano un significativo deficit di conoscenze e comprensione politica. Per contro hanno interiorizzato maggiormente i valori democratici rispetto ai giovani della maggior parte dei 27 altri Stati partecipanti alla comparazione.

Considerando che la formazione politica non avviene in uno spazio vuoto, ma con riferimento ad una società desiderata e una determinata comprensione della democrazia, si manifestano continuamente dispute tra i diversi modi di vedere le cose: conservative e moderne, nazionalistiche e cosmopolite. Come si può però realizzare educazione e democrazia, considerando i contrastanti ideali sociali e democratici? Le possibilità e i limiti della democrazia (diretta) devono essere osservati e definiti nel contesto mutato del 21° secolo.

La democrazia politica da sola non è in grado di riprodurre un atteggiamento fondamentale democratico. Diviene anzi necessario suffragare le esperienze democratiche acquisite durante la vita quotidiana, nelle quali ognuna e ognuno apprende e impara a considerarsi come

partecipante attivo a un'impresa collettiva. Da queste esperienze in un campo subpolitico può nascere la comprensione, che i processi democratici della formazione della volontà sono un mezzo adatto a risolvere problemi comuni. Affinché possa avvenire, c'è bisogno di entrambi, pratica democratica e riflessione su di essa, sia l'azione attiva, sia l'analisi e l'autocritica.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, G=GLOSSARIO]

- F6 Voto per corrispondenza
- F7 Il voto elettronico – la «prima» esperienza pratica
- F19 Breve storia dell'iniziativa popolare generica
- F22 Referendum su questioni concernenti gli stranieri nella Confederazione
- F24 Catalogo negativo dell'iniziativa costituzionale in svizzera
- G Glossario di democrazia diretta





# 12

## Il mondo della democrazia diretta

Quasi ovunque al mondo i diritti di collaborazione democratici sono stati ampliati negli ultimi anni. In molte regioni e Stati d'Europa i diritti del Popolo sono stati realizzati anche effettivamente. Ciononostante, la realtà continua a non tenere il passo con le esigenze democratiche fondamentali della maggior parte delle persone. Le democrazie dirette continuano a essere insufficienti, mentre più della quantità, la carenza maggiore continua ad essere la qualità.

Nel 21° secolo l'efficacia della democrazia diretta continuerà a crescere. Un numero sempre maggiore di cittadine e cittadini rivendica il diritto alla presa di posizione anche su questioni di contenuto. Questa è l'unica via adatta a formare una democrazia rappresentativa, che sia anche effettivamente rappresentativa.

Oltre 200 anni dopo la rivoluzione francese, nelle teste della maggior parte delle persone si è stabilito il principio: la volontà delle cittadine e dei cittadini deve essere la base di ogni legislazione e Governo. Oppure, come diceva Jean-Jacques Rousseau: se ogni donna e ogni uomo partecipa alla formulazione delle leggi, alle quali si sottomettono, allora non dovranno fare altro che ubbidire a sé stessi.

Sessant'anni dopo il varo della «Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo» del 10 dicembre 1948, il mondo si è avvicinato di alcuni passi importanti ai principi democratici (diretti) stabiliti a quei tempi. L'articolo 21 recita: «Ogni individuo ha diritto a partecipare al Governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti» e «La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del Governo».

Mentre verso metà degli anni 1980 solo circa il 40% di tutti gli Stati al mondo rispettavano i valori fondamentali democratici, questa percentuale nel 2008 è aumentata al 65 per cento. Ancora più impressionante è stato lo sviluppo ottenuto dai processi. Oggi, ad esempio, in nove su dieci Stati del mondo esistono meccanismi che prevedono forme d'influsso diretto o di partecipazione alla decisione delle cittadine e dei cittadini all'ordine del giorno politico o a un processo legislativo. Questo diritto democratico fondamentale si rispecchia infine anche nell'atteggiamento della maggior parte delle persone: secondo un censimento globale eseguito nel primo semestre del 2008, 85% degli abitanti della terra erano dell'avviso, che la base per governare e legiferare deve essere sempre la «volontà delle cittadine e dei cittadini». Il 74 per cento sono contemporaneamente dell'opinione che, per poter realizzare la sovranità popolare, sussiste ancora la necessità di agire. In altre parole: noi uomini siamo d'accordo che la democrazia (diretta) costituisca la base principale della vita pubblica, mentre la stragrande maggioranza di noi è ben consapevole, che la realtà sia ancora molto lontana da questo ideale.

#### **A CHE PUNTO SI TROVA LA DEMOCRATIZZAZIONE GLOBALE?**

Chiunque abbia vissuto gli anni passati come cittadina e cittadino interessato e impegnato, è stato costretto a constatare, come la democratizzazione delle società mondiali sia tutt'altro che un processo lineare. L'euforia dei rapidi progressi conseguiti negli anni 1990 si è da molto tempo volatilizzata. Dopo la caduta del muro di Berlino si sentiva parlare della fine della storia e la democrazia rappresentativa di genere occidentale veniva definita come modello standard per tutti i Paesi del

<sup>1</sup> [www.worldpublicopinion.org](http://www.worldpublicopinion.org)

mondo. Ma la realtà fu molto diversa. I conflitti rimasti per molto tempo congelati si scongelarono e in molte regioni del mondo ebbero luogo a sanguinose dispute. Nell'Europa sud-orientale, nell'Africa centrale, nel vicino Oriente.

La globalizzazione economica e gli alti prezzi delle materie prime hanno permesso ai regimi autocratici addirittura di consolidarsi, tra gli altri la Cina, la Russia e nello spazio arabo. Infine, nel primo decennio del nuovo millennio, le «vecchie» democrazie come gli USA o la Gran Bretagna hanno dimostrato di avere anche loro dei lati deboli, quando in nome della lotta contro il terrorismo limitarono libertà fondamentali, rendendo impossibile la collaborazione democratica di molte persone.

Di più, la globalizzazione dinamizzante, nel cui contesto si ammorbidiscono le frontiere politiche e legali degli Stati nazionali, innescava reazioni nazionalconservative sia da parte della sinistra che dalla destra. Queste si opponevano all'integrazione, sia a livello politico esterno che interno. L'intesa creatasi dopo la rivoluzione francese e sempre più garantita per iscritto dopo la seconda guerra mondiale dalla sovranità popolare, diritti umani, stato di diritto e suddivisione del potere, venne e viene messa in questione. Per il futuro della democratizzazione è una tendenza che comporta conseguenze, registrava Larry Diamond, l'editore del «Journal of Democracy»: «Before democracy can spread further, it must take deeper root where it has already sprouted», scriveva scettico in un articolo del «Foreign Affairs».

Ma dove al mondo e come è riuscita a prendere piede la democrazia diretta nel corso degli ultimi due secoli? L'istituzione del referendum costituzionale è nata nell'America della rivoluzione. La prima votazione avvenne nell'anno 1639, nell'allora indipendente colonia americana Connecticut. Incisive divennero però le Costituzioni degli Stati Massachusetts e New Hampshire 1778-1880.

In Europa, il referendum costituzionale fu ripreso dalla Francia rivoluzionaria. L'assemblea nazionale dichiarava, che una Costituzione doveva essere decisa dal Popolo. Ad agosto 1793 sei milioni di francesi furono chiamati a decidere sulla nuova Costituzione democratica (Costituzione montagnard) del Paese. Quasi il 90 per cento approvò il rivoluzionario ordinamento interno che, tra l'altro, concedeva il diritto al referendum al dieci per cento dei cittadini.

L'ulteriore sviluppo dei diritti popolari non avvenne però in Francia, ma in Svizzera. Da lì si trasferì di nuovo in America, nel tardo 19° secolo, negli Stati nordorientali dell'America e all'inizio del 20° secolo in Uruguay. Anche l'Australia del 1901, durante la fondazione dello stato si fece ispirare non solo dal federalismo americano, ma anche dal sistema svizzero della doppia maggioranza per le modifiche costituzionali. Come in Svizzera, per una modifica della Costituzione, in Australia occorrono da oltre un secolo sia la maggioranza dei votanti dell'intero Paese, sia la maggioranza dei voti della maggior parte degli Stati parziali.

Solo dopo la seconda guerra mondiale, gli strumenti della democrazia diretta divennero significativi anche in molti altri Stati: ad esempio in Italia, nelle Filippine, nel Sudafrica, in Ecuador, Canada e in molti altri Stati. Complessivamente, nel corso di duecento anni, nel mondo si sono svolte quasi 1500 votazioni popolari, metà di esse durante gli ultimi vent'anni. In molti luoghi del mondo gli strumenti dell'iniziativa popolare e del referendum sono oggi una componente fissa della democrazia vivente. Ciò vale per ben la metà degli Stati federati d'America, della Svizzera e addirittura per la monarchia ereditaria del Principato del Liechtenstein.

In moltissimi luoghi del mondo la pratica della democrazia diretta zoppica però ancora fortemente. Ciò inizia con un uso ambiguo della lingua (quando ad esempio un plebiscito consultativo avviato da un Presidente viene chiamato referendum), continua con grossolani errori della pratica procedurale (come ad esempio i quorum di partecipazione e di approvazione che distorcono la decisione democratica) e non termina con massicce carenze pratiche (come ad esempio termini troppo brevi per la raccolta delle firme o il mancato rispetto di decisioni popolari). Si aggiunge inoltre, che i processi di democrazia diretta nella pratica suscitano spesso paure di perdita del potere presso i regnanti, inducendo i partiti politici a brutti tentativi di strumentalizzazione. Tutto questo infine può recare danno all'idea fondamentale della democrazia diretta.

#### **LA GLOBALIZZAZIONE CONCERNE ANCHE I DIRITTI POPOLARI**

Il mondo della democrazia diretta si trova davanti a enormi sfide. Mentre il capitalismo continuava a globalizzarsi, lo sviluppo democratico degli ultimi anni si contraddistingueva invece per i regressi subiti. Per molte persone questo significa che esse, quali consumatori, utenti ed eventuali investitori, possono già oggi partecipare alle faccende comuni globali, ma non in veste di cittadine e cittadini politici. Uno sviluppo che minaccia non solo di indebolire l'ulteriore democratizzazione nel mondo, ma

di metterla addirittura in questione. Questo per il motivo per il quale le democrazie affermate si organizzano e legittimano all'interno di singoli Stati – perdendo nel corso della globalizzazione sempre più la capacità dirigente. Le democrazie sono comparabili a navi, il cui timone non arriva sempre più spesso fino allo specchio dell'acqua. È il caso ad esempio in molte questioni ambientali, nelle quali le azioni di singoli Stati non coordinate non producono praticamente alcun effetto, perché i problemi ambientali hanno quasi sempre un carattere internazionale. In aggiunta alla crisi d'efficacia, molte democrazie affermate passano attraverso una crisi di credibilità. Partiti politici perdono membri, le partecipazioni alle votazioni scemano, detentori di una carica eletti vengono sospettati di abusare del loro potere, in primo luogo per sfruttare i propri interessi.

Le democrazie del mondo devono certamente divenire più dirette e anche transnazionali. Questo doppio sviluppo oggi è già in corso – non per ultimo in Europa, nella quale il processo d'integrazione europeo negli ultimi trent'anni si è trasformato passo dopo passo da un progetto economico internazionale in un progetto politico transnazionale. Le cittadine e i cittadini in Europa hanno potuto prendere quasi cinquanta volte posizione votando su questioni specifiche europee. L'inizio è stato fatto dai francesi, danesi, svizzeri e norvegesi nell'anno 1973, gli ultimi a votare su un patto dell'Unione Europea sono stati gli irlandesi il 12 giugno 2008, e l'hanno respinto chiaramente.

Però il cosiddetto trattato di Lisbona sarebbe un progresso, considerando che introduce per la prima volta la democrazia partecipativa a livello transnazionale e con la «iniziativa legislativa per i cittadini dell'UE» prescrive inoltre per la prima volta anche uno strumento di democrazia diretta. In futuro, un milione di cittadine e cittadini dell'UE devono avere lo stesso diritto accordato oggi al Parlamento europeo e al Consiglio europeo – cioè il diritto di inserire una proposta di legge nell'ordine del giorno della commissione.

In maniera simile come al livello locale e nazionale, non è stato tanto il principio della partecipazione diretta delle cittadine e dei cittadini a fare accendere la discussione, quanto la forma concreta della procedura. Ad esempio quanto tempo devono avere a disposizione gli iniziati di un'iniziativa per l'UE? Quale sostegno deve ottenere una tale iniziativa dalla commissione? E in che modo autenticare le firme raccolte? Che il nuovo diritto all'iniziativa transnazionale corrisponda a un'esigenza, è stato dimostrato già prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, quando in nome del futuro strumento si formarono e attuarono oltre 20

campagne, che accolsero molti argomenti diversi provenienti da diversi campi politici e regioni d'Europa: l'energia atomica, la partecipazione della Turchia all'UE, l'aiuto a Dafur, la sede del Parlamento Europeo e i principi dell'antroposofia.

#### **UN VECCHIO ARGOMENTO RIDIVIENE ATTUALE**

L'attenzione deve essere rivolta a uno dei fenomeni concomitanti più significativi della crescente introduzione e utilizzazione degli strumenti di democrazia diretta nel mondo, creato da questa moderna forma democratica mediante le organizzazioni internazionali: accanto alle organizzazioni mondiali quali l'ONU, la Banca mondiale o il Forum delle federazioni, il Consiglio europeo (al quale appartengono 47 Stati) ha emanato direttive per «votazioni popolari libere e corrette» e mette in guardia dagli ostacoli eccessivi per la raccolta delle firme e da termini di raccolta troppo brevi o quorum di partecipazione inutili. In molte parti del mondo le istituzioni accademiche e organizzazioni non governative hanno iniziato a dare maggiore attenzione alle procedure e alla pratica della democrazia diretta, di quanto fosse il caso precedentemente.

A questo ha contribuito essenzialmente lo sviluppo avvenuto negli ultimi venti anni: perché anche in molti Paesi asiatici e in quasi tutti quelli del Sudamerica sono stati introdotti diritti all'iniziativa e al referendum e applicati prevalentemente anche a livello locale. Mentre il livello locale approfitta del fatto che molti Stati decentralizzano le loro organizzazioni e amministrazioni, contribuendo in questo modo a rafforzare nuovi gruppi della popolazione. In India, ad esempio, l'introduzione di un livello politico comunale (Panchayat) è stata combinata con una rappresentanza minima delle donne di un terzo in tutti gli organi.

In Taiwan, Corea del Sud e Giappone, gli strumenti della democrazia diretta sono stati introdotti a livello locale e hanno indotto milioni di persone a partecipare alla politica per la prima volta nella loro vita. In Asia come nel Sudamerica, la nuova pratica democratica continua però a scontrarsi con la contraddizione dell'autoritarismo tradizionale – e non vince sempre la democrazia.

Senza perdere di vista i vecchi e i nuovi pericoli per la democrazia, ora si tratta di sostenere programmaticamente e con pazienza il mondo sempre più grande e complesso della democrazia diretta. Ad esempio promuovendo lo scambio di conoscenze, lo sviluppo e la cura di strumenti comuni e l'intenso uso dei diritti all'iniziativa e al referendum a tutti i livelli della politica. Ciò che vale per altre istituzioni della vita sociale e politica, vale anche per la democrazia diretta. Non esistono modelli pronti per l'uso, ogni comunità politica e ogni generazione deve attuare quella microregolazione necessaria per rendere le diverse procedure idonee alla pratica e al domani. Il processo d'apprendimento è un processo molteplice e contiene sia le proprie esperienze pratiche, sia una continua osservazione di altre vie.

Se oggi il cittadino neozelandese ritiene importante che una votazione popolare, avviata da un'iniziativa dei cittadini, ottenga un carattere impegnativo, gli amici della democrazia in Germania si occupano principalmente della riduzione degli ostacoli spesso eccessivi per la raccolta delle firme o durante la votazione. In entrambi i casi le procedure a disposizione vengono ancora utilizzate molto raramente, perché (ancora non) mantengono ciò che promettono – cioè la libera e corretta codeterminazione delle persone alle faccende comuni. Durante questo percorso si possono sfruttare proprio quegli inizi di democrazia diretta in parte ancora poco sviluppati, che in molti Paesi, ciononostante, già esistono.

Uno sguardo a quelle parti del mondo in cui i processi della democrazia diretta appartengono già oggi alle parti integranti del sistema politico, in Svizzera, negli USA o nell'Uruguay, risulta istruttivo. Non di rado si avviano qui processi di democrazia diretta, adatti a modificare le regole del gioco della stessa democrazia (diretta). In questo modo la moderna democrazia diretta del 21° secolo può divenire la chiave di sé stessa.

INFORMAZIONI CORRELATE [F=FOGLIO TECNICO, S=SINOSI, G=GLOSSARIO]

F26 Punti chiave per referendum liberi e giusti in europa

S La democrazia diretta come sfida globale

G Glossario di democrazia diretta



# Risorse

FOGLI TECNICI	1	Elezioni e votazioni nel Canton Zurigo: 2003	126
	2	Referendum popolari cantonali: 1970–2003	131
	3	Differenze tra la democrazia pre-moderna e la democrazia moderna	132
	4	Come i Cantoni possono influire sull'iter di una nuova legge	134
	5	Cinque fasi per emanare una nuova legge	135
	6	Voto per corrispondenza	137
	7	Il voto elettronico – la «prima» esperienza pratica	141
	8	La democrazia diretta nei Cantoni	146
	9	Estratti costituzionali del 1798, 1848, 1874 e 1999	150
	10	Sullo sviluppo della democrazia diretta a livello nazionale	158
	11	Comportamento elettorale nelle iniziative e in sede di referendum	161
	12	Iniziative popolari, accettate da Popolo e Cantoni	163
	13	Raggio d'azione della democrazia diretta e indiretta	165
	14	Risultati delle consultazioni popolari nella regione del giura	166
	15	Cronistoria della questione giurassiana (1815–2006)	168
	16	Riforma esercito XXI del 18 maggio 2003	172
	17	Iniziativa popolare «parità di diritti per i disabili»	173
	18	I diritti popolari a livello federale	175
	19	Breve storia dell'iniziativa popolare generica	177
	20	I principali promotori di iniziative popolari e referendum	180
	21	I temi principali di iniziative e referendum a livello federale e cantonale	181
	22	Referendum su questioni concernenti gli stranieri nella Confederazione	182
	23	Legge sulla protezione delle acque (lpac) (1983–1992)	184
	24	Catalogo negativo dell'iniziativa costituzionale in svizzera	188
	25	Le aspettative del movimento democratico diretto svizzero nel XIX secolo	191
	26	Punti chiave per referendum liberi e giusti in europa	192
	27	Le ripercussioni economiche della democrazia diretta	194
	28	Fattori importanti nella formazione di procedimenti democratici diretti	196
	29	Diritti politici degli svizzeri all'estero	203
	30	Definizione della democrazia diretta moderna	205
SINOSSI		La democrazia diretta come sfida globale	209
		I diritti popolari: un'idea che circola nel mondo	
GLOSSARIO		Dall'A alla Z	249
APPENDICE		Istituto europeo per l'iniziativa e il referendum	262
		Il Think-Tank europeo globale verso la democrazia diretta	
		Sugli autori/meriti	265
	Indice	267	

## ELEZIONI 2003

LIVELLO		OGGETTO IN VOTAZIONE
MUNICIPALITÀ	9 FEBBRAIO	Elezione dei giudici di pace e dei supplenti giudici di pace per 2003–2009
CANTONE	6 APRILE	Consiglio (Parlamento) cantonale 2003–2007
	6 APRILE	Consiglio (Esecutivo) in carica 2003–2007 (4 donne, 3 uomini)
	18 MAGGIO	Sinodo diocesano 2003–2007
CONFEDERAZIONE	19 OTTOBRE	Consiglio Nazionale 2003–2007
	19 OTTOBRE	Membri zurighesi del Consiglio degli Stati (2) 2003–2007

## MUNICIPALITÀ (CITTÀ DI ZURIGO): CONSULTAZIONI REFERENDARIE 2003

	PROPOSTA	RISULTATO
9 FEBBRAIO	1 Mutuo di 75 milioni di franchi svizzeri per la costruzione della divisione «Servizi d'energia» della centrale generatrice di elettricità della città di Zurigo	<b>ACCETTATO</b> (78,13%) PARTECIPAZIONE: 31,27%
18 MAGGIO	2 Ricostruzione e rinnovo dello stadio al coperto compreso l'acquisto del terreno pari a 31 448 000 franchi svizzeri, il permesso di costruzione, il prestito di 20 milioni di franchi svizzeri al massimo nonché una porzione d'aumento in azioni	<b>ACCETTATO</b> (73,5%) PARTECIPAZIONE: 49,55%
18 MAGGIO	3 Piano di disegno pubblico per il «Sechseläutenplatz-Theaterplatz»	<b>ACCETTATO</b> (69,31%) PARTECIPAZIONE: 49,68%
7 SETTEMBRE	4 Sussidio per costruzioni residenziali e fondo pensioni assicurato contro eventuali perdite su un prestito del fondo pensioni della città di Zurigo, complemento di una decisione del Comune datata 31 agosto 1924	<b>ACCETTATO</b> (79,69%) PARTECIPAZIONE: 32,33%
7 SETTEMBRE	5 Piano di sviluppo privato per lo stadio zurighese con studio di impatto ambientale	<b>ACCETTATO</b> (63,26%) PARTECIPAZIONE: 32,44%

**MUNICIPALITÀ (CITTÀ DI ZURIGO): CONSULTAZIONI REFERENDARIE 2003**

	PROPOSTA	RISULTATO
7 SETTEMBRE	<b>6</b> Approvazione di 47 666 500 franchi svizzeri da investire nelle azioni di Zurigo Stadium Co., responsabile della creazione dell'infrastruttura dello stadio calcistico <a href="http://www.stadion-zuerich.ch">www.stadion-zuerich.ch</a>	<b>ACCETTATO</b> (59,19%) PARTECIPAZIONE: 33,25%
7 SETTEMBRE	<b>7</b> Introduzione definitiva di lezioni in blocco nelle prime classi delle scuole elementari a partire dall'anno scolastico 2005/2006, approvazione di spese annuali ricorrenti di 3 650 000 franchi svizzeri	<b>ACCETTATO</b> (72,04%) PARTECIPAZIONE: 32,72%

**CANTON ZURIGO: VOTAZIONI REFERENDARIE 2003**

	QUESITO REFERENDARIO (RACCOMANDAZIONE DEL CANTONE E DEL CONSIGLIO ESECUTIVO)	RISULTATO
9 FEBBRAIO	<b>1</b> Accettate la seguente proposta? Legge introduttoria al Codice civile svizzero (modifica). (sì)	<b>ACCETTATO</b> (56,5%) PARTECIPAZIONE: 32,7% MUNICIPALITÀ: SÌ: 169 / NO: 13
9 FEBBRAIO	<b>2</b> Accettate la seguente proposta? Decisione del Consiglio cantonale sull'approvazione di un prestito per il Contributo cantonale di costruire la ferrovia di Glattal nonché per la costruzione di una strada e la modificazione del centro storico di Glattal (sì)	<b>ACCETTATO</b> (66,6%) PARTECIPAZIONE: 32,9% MUNICIPALITÀ: SÌ: 170 / NO: 12
18 MAGGIO	<b>3</b> Accettate la seguente iniziativa popolare? «Meno tasse per entrate minori (iniziativa popolare per una maggiore balance delle imposte nel Canton Zurigo)»? (NO)	<b>RESPINTO</b> (63,9%) PARTECIPAZIONE: 50,1%
30 NOVEMBRE	<b>4</b> Accettate la modifica costituzionale concernente la suddivisione dei doveri tra Cantoni e Comuni? (sì)	<b>ACCETTATO</b> (83,42%) PARTECIPAZIONE: 40,0% MUNICIPALITÀ: SÌ: 182 / NO: 0

**CANTON ZURIGO: VOTAZIONI REFERENDARIE 2003**

	QUESITO REFERENDARIO (RACCOMANDAZIONE DEL CANTONE E DEL CONSIGLIO ESECUTIVO)	RISULTATO
30 NOVEMBRE	<b>5</b> Accettate la modifica della Costituzione cantonale per riformare la relazione tra Chiesa e Stato? (sì)	<b>RESPINTO</b> (55,01%) PARTECIPAZIONE: 40,2% MUNICIPALITÀ: SÌ: 14 / NO: 168
30 NOVEMBRE	<b>6</b> Accettate la legge sulle Chiese? (sì)	<b>RESPINTO</b> (54,18%) PARTECIPAZIONE: 40,2% MUNICIPALITÀ: SÌ: 16 / NO: 166
30 NOVEMBRE	<b>7</b> Accettate la legge sul riconoscimento di comunità religiose? (sì)	<b>RESPINTO</b> (64,06%) PARTECIPAZIONE: 40,4% MUNICIPALITÀ: SÌ: 8 / NO: 174
30 NOVEMBRE	<b>8</b> Accettate la legge su un centro giudiziario ed una polizia per Zurigo? (sì)	<b>ACCETTATO</b> (55,70%) PARTECIPAZIONE: 40,3% MUNICIPALITÀ: SÌ: 110 / NO: 74
30 NOVEMBRE	<b>9</b> Accettate la modifica della legge sulla salute relativa all'uso di medicinali? (sì)	<b>RESPINTO</b> (58,88%) PARTECIPAZIONE: 40,8% MUNICIPALITÀ: SÌ: 14 / NO: 168
30 NOVEMBRE	<b>10</b> Accettate la legge sulla revisione parziale dei procedimenti in casi criminali? (sì)	<b>ACCETTATO</b> (76,27%) PARTECIPAZIONE: 39,8% MUNICIPALITÀ: SÌ: 182 / NO: 0
30 NOVEMBRE	<b>11</b> Accettate l'iniziativa popolare «Il diritto da parte del Popolo di esprimersi in merito alle imposte»? (la più alta tassa di imposte pari al 98% nella Costituzione) (NO)	<b>RESPINTO</b> (63,77%) PARTECIPAZIONE: 40,3% MUNICIPALITÀ: SÌ: 11 / NO: 171
30 NOVEMBRE	<b>12</b> Accettate l'iniziativa popolare «Porre fine all'ufficiale aumento dei costi di vita per inquilini e proprietari (Abolizione dell'imposta quando le proprietà cambiano di mano)»? (CONSIGLIO CANTONALE: SÌ / CONSIGLIO ESECUTIVO: NO)	<b>ACCETTATO</b> (52,06%) PARTECIPAZIONE: 40,4% MUNICIPALITÀ: SÌ: 155 / NO: 27

## CONFEDERAZIONE: VOTAZIONI REFERENDARIE NEL 2003

	PROPOSTA	RISULTATO
9 FEBBRAIO	1 Decreto federale concernente la revisione dei diritti popolari	<b>ACCETTATO</b> (70,4%) PARTECIPAZIONE: 28%
9 FEBBRAIO	2 Legge federale sull'adeguamento dei contributi cantonali al finanziamento delle cure ospedaliere	<b>ACCETTATO</b> (77,4%) PARTECIPAZIONE: 28%
18 MAGGIO	3 Riforma Esercito XXI e la revisione della legislazione militare	<b>ACCETTATO</b> (76,0%) PARTECIPAZIONE: 50%
18 MAGGIO	4 Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile	<b>ACCETTATO</b> (80,6%) PARTECIPAZIONE: 50%
18 MAGGIO	5 Iniziativa popolare «Per le pigioni corrette»	<b>RESPINTO</b> (67,3%) PARTECIPAZIONE: 50% CANTONI: SÌ: 1 / NO: 25
18 MAGGIO	6 Iniziativa popolare «Per una domenica senza auto ogni stagione – una prova per quattro anni» (Iniziativa per le domeniche)	<b>RESPINTO</b> (62,4%) PARTECIPAZIONE: 50% CANTONI: SÌ: 0 / NO: 26
18 MAGGIO	7 Iniziativa popolare «La salute a prezzi accessibili» (Iniziativa sulla salute)	<b>RESPINTO</b> (72,9%) PARTECIPAZIONE: 50% CANTONI: SÌ: 0 / NO: 26
18 MAGGIO	8 Iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili»	<b>RESPINTO</b> (62,3%) PARTECIPAZIONE: 50% CANTONI: SÌ: 3 / NO: 23
18 MAGGIO	9 Iniziativa popolare «Corrente senza nucleare – Per una svolta energetica e la disattivazione progressiva delle centrali nucleari (Corrente senza nucleare)»	<b>RESPINTO</b> (66,3%) PARTECIPAZIONE: 50% CANTONI: SÌ: 1 (BS) / NO: 25

## CONFEDERAZIONE: VOTAZIONI REFERENDARIE NEL 2003

	PROPOSTA	RISULTATO
18 MAGGIO	<b>IO</b> Iniziativa popolare «Moratoria più – Per la proroga del blocco della costruzione di centrali nucleari e il contenimento del rischio nucleare (Moratoria più)»	<b>RESPINTO</b> (58,4%) PARTECIPAZIONE: 50% CANTONI: SÌ: 1 / NO: 25
18 MAGGIO	<b>II</b> Iniziativa popolare «Per un'offerta appropriata di posti di tirocinio (Iniziativa sui posti di tirocinio)»	<b>RESPINTO</b> (68,4%) PARTECIPAZIONE: 50% CANTONI: SÌ: 0 / NO: 26

## VOTAZIONI REFERENDARIE CANTONALI IN 21 CANTONI

CANTONE	TOTALEE VOTAZIONI	
	1970-2003	1997-2003
Zurigo	457	77
Soletta	316	47
Basilea Campagna	282	74
Sciaffusa	272	52
Grigioni	262	69
Basilea Città	242	22
Berna	222	22
Uri	183	29
Argovia	183	50
Turgovia	163	17
Ginevra	150	30
Svitto	142	26
Vallese	136	8
Neuchâtel	121	6
San Gallo	121	20
Lucerna	99	21
Zugo	97	25
Vaud	86	23
Friburgo	85	11
Ticino	53	12
Giura (dal 1979)	45	4
<b>TOTALE</b>	<b>3709</b>	<b>645</b>

Fonte: Centro studi e documentazione sulla democrazia diretta (c2d), Aarau ([www.c2d.ch](http://www.c2d.ch))

## 03

## FOGLIO TECNICO

DIFFERENZE TRA LA DEMOCRAZIA  
PRE-MODERNA E LA DEMOCRAZIA MODERNA

	PRE-MODERNA	MODERNA
<b>CONCETTO</b>	La classica democrazia diretta	La democrazia diretta moderna
<b>MODELLO</b>	«Democrazia associativa»: democrazia assembleare («Landsgemeinde» o semplicemente «Gemeinde» [assemblea popolare])	«Democrazia individualistica»: referendum o iniziativa come complemento alla democrazia rappresentativa
<b>CONTROCONCETTO</b>	Aristocrazia, monarchia	Democrazia rappresentativa
<b>CULTURA POLITICA, DIRITTI POPOLARI</b>	Coscienza di gruppo: democrazia, sovranità popolare, libertà, uguaglianza per «noi» come membri di un collettivo particolare e privilegiato, giustificazione storica per un determinato particolarismo collettivo	Individualismo: Democrazia, sovranità popolare, libertà, uguaglianza per «tutti» come diritto umano inalienabile fondato sulla legge naturale
<b>BASE O RAGIONE D'ESSERE</b>	Democrazia come privilegio storico di un determinato gruppo: trarre origine dalla resistenza ad una ingiusta tirannia (Guglielmo Tell)	Democrazia intesa come diritto naturale
<b>DEMOCRAZIA</b>	Riconciliabilità col dominio di pochi sugli altri	Irriconciliabilità col dominio di pochi sugli altri
<b>LIBERTÀ</b>	Libertà associativa/comunitaria o collettiva	Libertà individuale
<b>UGUAGLIANZA</b>	Uguaglianza tra i membri di un particolare collettivo	Uguaglianza di tutti gli esseri umani

	PRE-MODERNA	MODERNA
<b>UGUAGLIANZA POLITICA</b>	Le più importanti cariche governamentali, amministrative e giudiziarie occupate, ovunque, da membri di famiglie eminenti (i cosiddetti «capi») che si distinguono chiaramente dall'«uomo comune» dal punto di vista economico, sociale e culturale, sebbene non legalmente	Uguaglianza formale legata alla disuguaglianza nell'attuale pratica di partecipazione politica
<b>PRASSI POLITICA</b>	Compravendita di cariche ufficiali e voti come forma di equiparazione sociale o partecipazione politica	La compravendita di cariche ufficiali e voti è considerata corrotta; equiparazione sociale come beneficio dello Stato assistenziale

La Svizzera è uno Stato federale nato da un gruppo disorganico di Stati indipendenti – i Cantoni. Questi ultimi – meglio noti in Svizzera come «Stände» o «Stati» – sono gli Stati originari che si unirono in una Confederazione (il «Bund») nel 1848 cedendole una parte della loro sovranità. Il sistema politico elvetico riconosce questo fatto concedendo ai Cantoni un alto grado di autonomia e includendoli ampiamente in tutte le fasi del processo politico-decisionale.

Il federalismo elvetico è contraddistinto da cinque elementi:

- 1 I Cantoni dispongono di molti poteri e competenze
- 2 Sussiste un'intensa cooperazione tra il «Bund», il potere centrale, e i Cantoni nonché tra i Cantoni stessi
- 3 I Cantoni godono di una certa autonomia per quanto concerne la gestione delle finanze pubbliche
- 4 I Cantoni sono autonomi nella loro organizzazione interna
- 5 I Cantoni godono di diritti statutari e partecipano al processo decisionale della Confederazione

Art. 3 della Costituzione federale stabilisce che:

«I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati dalla Confederazione.»

La Svizzera è composta da 26 Cantoni, di cui 6 – per ragioni storiche – hanno diritti limitati. Ogni Cantone è dotato di una propria Costituzione, un proprio Parlamento, un proprio Governo e propri tribunali. Ciascun Cantone è rappresentato da una deputazione di due membri al Consiglio degli Stati, fatta eccezione per Basilea Città, Basilea Campagna, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello Esterno e Appenzello Interno che sono rappresentati da un sol membro.»



<sup>1</sup> Per ulteriori informazioni sulle cinque fasi, vedi «Foglio tecnico 5: cinque fasi per emanare una nuova legge».

La genesi di una legge è una questione complessa e spesso anche lunga. Il processo dura almeno 12 mesi, ma nei casi estremi può richiedere anche più di una dozzina di anni. Ciò nonostante, negli ultimi anni il numero di nuove leggi è notevolmente aumentato. Attualmente, entra mediamente in vigore un nuovo atto legislativo alla settimana.

L'iter per emanare una nuova legge prevede cinque fasi:

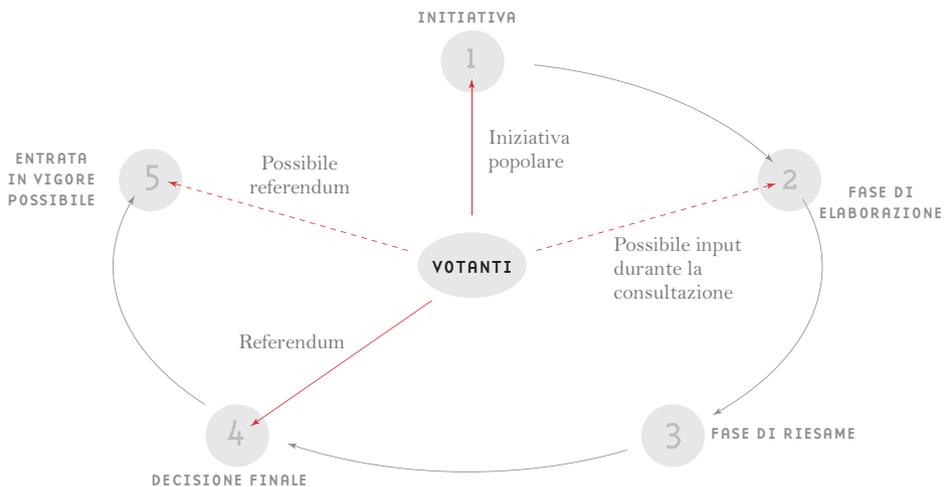
- 1 Il primo passo può essere effettuato, per esempio, da singoli aventi diritto di voto o gruppi di interesse, membri del Parlamento o sezioni dell'amministrazione, Cantoni o Consiglio federale.
- 2 Nella seconda fase viene elaborato un primo progetto di legge. Il Consiglio federale spesso istituisce a tale scopo una commissione peritale di 10 – 20 membri che è composta da rappresentanti dei gruppi interessati alla nuova normativa. Il progetto è messo in consultazione presso i Cantoni, i partiti, le associazioni e gruppi interessati. Questi possono esprimere il loro parere e proporre modifiche. L'amministrazione federale rielabora il progetto in base ai risultati della consultazione e lo sottopone al Consiglio federale insieme alle sue considerazioni in merito. Il Consiglio federale esamina il testo in questione e lo trasmette – come proposta da dibattere in seno alle Camere federali – al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati.
- 3 La terza fase è la procedura parlamentare, in cui viene trattato il progetto di legge. I presidenti delle due Camere decidono quale Camera tratta inizialmente la nuova legge. Una commissione incaricata dell'esame preliminare del corrispondente Consiglio discute il testo e lo presenta insieme alle sue considerazioni alla Camera prioritaria (per esempio il Consiglio nazionale). Tale procedura si ripete nella seconda camera (in questo caso nel Consiglio degli Stati): il testo approvato dal Consiglio nazionale viene dapprima esaminato dalla corrispondente Commissione del Consiglio degli Stati.

Se le decisioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati divergono, si giunge alla cosiddetta procedura di «composizione delle divergenze». La Commissione della prima Camera esamina le singole divergenze e presenta una proposta al plenum approvando, per esempio, in un punto la versione dell'altra Camera, in un altro, attenendosi alla propria. Dopo la discussione e la votazione nella Camera prioritaria, la Commissione della seconda Camera si occupa delle divergenze rimanenti e presenta una proposta al plenum.

Se dopo tre deliberazioni vi sono ancora versioni diverse del nuovo testo di legge, si riunisce la cosiddetta «conferenza di conciliazione» per cercare un compromesso. Essa è costituita da membri delle due Commissioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. La proposta di compromesso è infine sottoposta ai due Consigli per la votazione finale.

- 4 Nella fase successiva l'elettorato può esprimersi sulla nuova legge. Quest'ultima è sottoposta ad una votazione popolare facoltativa o obbligatoria, vale a dire che 50 000 aventi diritto di voto o 8 Cantoni possono chiedere una votazione popolare. La richiesta di referendum deve essere effettuata entro 100 giorni dalla pubblicazione. (Per le modifiche costituzionali la votazione popolare è obbligatoria).
- 5 La nuova legge entra in vigore, se entro 100 giorni non è lanciato il referendum o se la maggioranza dei votanti approva la nuova legge in una votazione referendaria facoltativa.

**COME GLI ELETTORI POSSONO INFLUENZARE  
LA GENESI DI UNA NUOVA LEGGE:**



**FONTE:** Cancelleria federale, «La Confederazione in breve»  
([www.bk.admin.ch/dokumentation/02070](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02070))

Dal 1994 vige in Svizzera una norma che consente ad ogni elettore di decidere liberamente se esercitare il voto personalmente o per corrispondenza in materia federale<sup>1</sup>. Il voto per corrispondenza è più semplice sia in termini di tempo che di spazio. Elettori, lontani dal luogo di domicilio, possono votare da qualsiasi luogo, persino dall'estero. Il voto per corrispondenza può avvenire dal momento in cui il materiale necessario per votare validamente, secondo la normativa cantonale, è disponibile<sup>2</sup>. I Cantoni provvedono per una procedura semplice del voto per corrispondenza. Essi emanano in particolare disposizioni per assicurare il controllo della legittimazione al voto, il segreto del voto e lo spoglio di tutti i voti e per impedire gli abusi<sup>3</sup>.

In Svizzera esistono due sistemi di voto per corrispondenza: il sistema agevolato e quello su richiesta. Il primo dei due sistemi di voto – detto di agevolazione o generalizzato – è più comune. Gli elettori ricevono ufficialmente il materiale relativo al voto per posta. Il secondo sistema di voto, il voto per corrispondenza su richiesta, è attualmente in vigore soltanto in due Cantoni. Gli elettori chiedono alle autorità competenti di poter ricevere il materiale di voto per posta. Questo procedimento può essere valido per uno scrutinio, per tutta una legislatura o per tutti i futuri scrutini.

L'uso del voto per corrispondenza è in costante aumento nelle aree urbane. Oltre il 90% degli elettori di Basilea Città e di Ginevra vota per corrispondenza. Ma l'attrattiva di questa prassi varia notevolmente da Cantone a Cantone. Il tasso di voto per corrispondenza dipende in prima linea dalle forme di insediamento: gli elettori che risiedono nelle zone più densamente popolate fanno più frequentemente ricorso al voto per corrispondenza rispetto a quelli che risiedono nelle aree rurali<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Legge federale sui diritti politici (LDP) Art. 5 cpv. 3, reperibile nel sito: [www.admin.ch/ch/e/rs/c161/1.html](http://www.admin.ch/ch/e/rs/c161/1.html)

<sup>2</sup> LDP Art. 8 cpv. 2

<sup>3</sup> LDP Art. 8 cpv. 1

<sup>4</sup> Ulteriori informazioni:

- Cancelleria Federale: Rapporto sul voto per corrispondenza, Berna 1998 ([www.admin.ch/ch/d/pore/va/doku/pdf/enquete\\_bsa.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/doku/pdf/enquete_bsa.pdf))
- Longchamp, Claude: Voto per corrispondenza – Analisi Vox. Risultati principali delle votazioni federali, 1998 ([www.polittrends.ch/partizipation/postgang.php](http://www.polittrends.ch/partizipation/postgang.php))
- Von Arx, Nicholas. Postal Democracy, Postal voting in Switzerland, in: Aktuelle Juristische Praxis 1998, pp. 933–950
- Cancelleria federale: «Voto per corrispondenza – Analisi della votazione popolare federale del 27 novembre 2005» ([www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00284/02526](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00284/02526)).

**INTRODUZIONE AL VOTO PER CORRISPONDENZA AGEVOLATO SECONDO LE SINGOLE NORMATIVE CANTONALI<sup>5</sup>:**

CANTONE	ATTUALE BASE LEGALE (STATO GIUGNO 2005)	A PARTIRE DA
Zurigo	Legge sui diritti politici, § 69 <a href="http://www.zhlex.zh.ch/">www.zhlex.zh.ch/</a>	1994
Berna	Legge sui diritti politici disciplinato in virtù degli articoli 10, 11 e 1 <a href="http://www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html">www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html</a>	1991
Lucerna	Legge sui diritti politici, § 61–63 <a href="http://www.lu.ch/rechtssammlung.htm">www.lu.ch/rechtssammlung.htm</a>	1994
Uri	Legge sulle elezioni segrete, votazioni e diritti popolari, articoli 19–23 <a href="http://www.ur.ch/rechtsbuch/start.htm">www.ur.ch/rechtsbuch/start.htm</a>	1995
Svitto	Legge sulle elezioni e votazioni referendarie, § 28 <a href="http://www.sz.ch/gesetze/G100/120_100.pdf">www.sz.ch/gesetze/G100/120_100.pdf</a>	2000
Obvaldo	Legge sull'esercizio dei diritti politici, articoli 29–30 <a href="http://ilz.ow.ch/gessamml/pdf/122100.pdf">http://ilz.ow.ch/gessamml/pdf/122100.pdf</a>	1995
Nidvaldo	Regolamento introduttivo sulla legge federale concernente i diritti politici, § 32–36 <a href="http://www.navigator.ch/nw">www.navigator.ch/nw</a>	1994
Glarona	Legge sulle elezioni e votazioni referendarie, articoli 13, 15–17 <a href="http://gs.gl.ch/pdf/i/gs_i_d_22_2.pdf">http://gs.gl.ch/pdf/i/gs_i_d_22_2.pdf</a>	1995
Zugo	Legge sulle elezioni e votazioni referendarie, § 13, 23, 30–35 <a href="http://www.Zugo.ch/bgs/data/131-1.pdf">www.Zugo.ch/bgs/data/131-1.pdf</a>	1997
Friburgo	Legge sull'esercizio dei diritti politici, articolo 18 <a href="http://www.fr.ch/ofl_bdlf/de/plan_sys/default.htm">www.fr.ch/ofl_bdlf/de/plan_sys/default.htm</a>	1995

<sup>5</sup> Informazioni supplementari sull'agevolazione dell'esercizio del voto sono reperibili nel sito:  
[www.admin.ch/d/pore/nrw07/ste/kt\\_index.html](http://www.admin.ch/d/pore/nrw07/ste/kt_index.html)

**INTRODUZIONE AL VOTO PER CORRISPONDENZA AGEVOLATO SECONDO LE SINGOLE NORMATIVE CANTONALI<sup>5</sup>:**

CANTONE	ATTUALE BASE LEGALE (STATO GIUGNO 2005)	A PARTIRE DA
Soletta	Legge sui diritti politici, § 78–85 <a href="http://www.so.ch/extappl/bgs/daten/113/111.pdf">www.so.ch/extappl/bgs/daten/113/111.pdf</a>	1980
Basilea Città	Legge sulle elezioni e votazioni referendarie, § 6, 8 <a href="http://www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html">www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html</a>	1995
Basilea Campagna	Legge sui diritti politici, § 7,10 <a href="http://www.baselland.ch/docs/recht/sgs_1-1/120.0.htm">www.baselland.ch/docs/recht/sgs_1-1/120.0.htm</a>	1978
Sciaffusa	Legge sulle votazioni referendarie, elezioni e sull'esercizio di diritti popolari, articoli 14, 50, 53bis–53quarter <a href="http://www.rechtsbuch.sh.ch/default.htm">www.rechtsbuch.sh.ch/default.htm</a>	1995
Appenzello Esterno	Legge sui diritti politici, articoli 13–15 <a href="http://www.bgs.ar.ch/">www.bgs.ar.ch/</a>	1988
Appenzello Interno	Risoluzione del Gran Consiglio concernente diritti politici, articoli 12–14, 17 <a href="http://www2.ai.ch/_download/lexdb/121.pdf">www2.ai.ch/_download/lexdb/121.pdf</a>	1979
San Gallo	Legge sulle votazioni alle urne, articoli 16–16ter <a href="http://www.gallex.ch/gallex/1/fs125.3.html">www.gallex.ch/gallex/1/fs125.3.html</a>	1979
Grigioni	Legge sull'esercizio dei diritti politici nel Canton Grigioni, articolo 27 <a href="http://www.navigator.ch/gr">www.navigator.ch/gr</a>	1995
Argovia	Legge sui diritti politici, § 17 <a href="http://www.ag.ch/sar/output/default.htm?/sar/output/131-100.htm">www.ag.ch/sar/output/default.htm?/sar/output/131-100.htm</a>	1993
Turgovia	Legge sul diritto di voto referendario ed elettivo, § 10 <a href="http://www.rechtsbuch.tg.ch/pdf/100/161_1Zneu.pdf">www.rechtsbuch.tg.ch/pdf/100/161_1Zneu.pdf</a>	1985

<sup>5</sup> Informazioni supplementari sull'agevolazione dell'esercizio del voto sono reperibili nel sito: [www.admin.ch/d/pore/nrw07/ste/kt\\_index.html](http://www.admin.ch/d/pore/nrw07/ste/kt_index.html)

**INTRODUZIONE AL VOTO PER CORRISPONDENZA AGEVOLATO SECONDO LE SINGOLE NORMATIVE CANTONALI<sup>5</sup>:**

CANTONE	ATTUALE BASE LEGALE (STATO GIUGNO 2005)	A PARTIRE DA
Ticino	Legge sull'esercizio dei diritti politici, articoli 1, 32–34 <a href="http://www.ti.ch/CAN/temi/rl">www.ti.ch/CAN/temi/rl</a> *(voto per corrispondenza su richiesta dal 1987)	*
Vaud	Legge sull'esercizio dei diritti politici, articoli 17b, 18, 20, 24 <a href="http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.xsp">www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.xsp</a>	2002
Vallese	Legge sui diritti politici, articoli 25–26, 2004 <a href="http://www.vs.ch/home2/etatVS/vs_public/public_lois/fr/loishtml/160.1.htm">www.vs.ch/home2/etatVS/vs_public/public_lois/fr/loishtml/160.1.htm</a>	2004
Neuchâtel	Legge sui diritti politici, articoli 9a, 10, 12a, 20 <a href="http://rsn.ne.ch/ajour/default.html?141.htm">http://rsn.ne.ch/ajour/default.html?141.htm</a>	2003
Ginevra	Legge sull'esercizio dei diritti politici, articoli 61, 62, 67 <a href="http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a5_05.html">www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a5_05.html</a>	1995
Giura	Legge sui diritti politici, articoli 18, 19, 21 <a href="http://rsju.Giura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_page/loi_161.1.hcsp">http://rsju.Giura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_page/loi_161.1.hcsp</a>	1999

<sup>5</sup> Informazioni supplementari sull'agevolazione dell'esercizio del voto sono reperibili nel sito:  
[www.admin.ch/d/pore/nrw07/ste/kt\\_index.html](http://www.admin.ch/d/pore/nrw07/ste/kt_index.html)

**CHE COSA SIGNIFICA VOTO ELETTRONICO?**

Per voto elettronico, o cybervoto, si intende la possibilità di votare ed eleggere, firmare iniziative e referendum nonché ricevere dalle rispettive autorità informazioni utili su elezioni e referendum per via elettronica (ossia via Internet e/o e-mail). In Svizzera si è intenzionati a introdurre a tappe il voto elettronico come ampliamento tecnico del voto convenzionale (alle urne o per corrispondenza) senza, però, sostituirlo del tutto.

**LA SITUAZIONE INIZIALE**

Il Parlamento presentò al Consiglio federale un pacchetto di proposte con l'incarico di verificare se e come si possa rafforzare la democrazia diretta in Svizzera con le nuove tecnologie di informazione e comunicazione. Come conseguenza, il Consiglio federale affidò alla Cancelleria federale nell'agosto del 2000 il compito di esaminare la fattibilità del voto elettronico. A tal fine la Cancelleria ha costituito un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti dei Cantoni e dell'Ufficio federale di Statistica e noto come «Avamprogetto voto elettronico», che ha consegnato un primo rapporto sulle opportunità, i rischi e la fattibilità del voto elettronico<sup>4</sup>. Detto rapporto fu approvato dal Consiglio federale nel gennaio del 2002 e preso in considerazione nelle successive sedute parlamentari. Il gruppo di lavoro continua a controllare i progetti pilota sostenuti dalla Cancelleria nei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo, designati a chiarire importanti problemi che potrebbero sorgere con l'introduzione del voto elettronico a livello di Confederazione.

**LE OPPORTUNITÀ E I RISCHI DEL VOTO ELETTRONICO**

Tanto i fautori quanto gli scettici del voto elettronico elencarono una serie di argomenti di peso. Da un lato sono da considerare le opportunità che l'esercizio dei diritti politici per via elettronica porterebbe con sé. Il voto elettronico può facilitare le operazioni elettorali e referendarie a molte persone. La considerevole mobilità degli svizzeri, le nuove abitudini di comunicazione multimediale ed il sovraccarico di informazioni giorno per giorno potrebbero ulteriormente far calare la partecipazione al voto. Ma bisogna tener conto anche delle persone cieche o ipovedenti, che, per ora, hanno limitate possibilità di esercitare il loro diritto di voto in segreto, o dei cittadini svizzeri residenti all'estero, spesso esclusi dal voto per via della distanza o dei servizi postali poco affidabili. Non si è raggiunta l'unanimità tra gli esperti sulla domanda se il voto elettronico indurrà o meno più persone a votare.

Dall'altro lato, il voto elettronico cela possibili rischi, soprattutto di un possibile abuso del sistema. Critici temono l'intromissione non autorizzata di terzi nel procedimento di voto. Non vi è garanzia alcuna, considerate le attuali conoscenze tecnologiche, che impedisca manipolazioni dall'esterno di un programma per immagazzinare e stampare documenti che differiscono da ciò che appare sullo schermo. Con il voto elettronico sarà addirittura più difficile scoprire e localizzare le fonti degli errori, crash tecnici, ecc. che non con i controlli tradizionali. I riconteggi saranno meno semplici. Se non è possibile eliminare la diffidenza che i cittadini nutrono nei confronti dell'affidabilità del voto elettronico, sarà in pericolo il funzionamento stesso del sistema democratico.

<sup>4</sup> Rapporto sul voto elettronico: le opportunità, i rischi e la fattibilità dell'esercizio dei diritti politici per via elettronica FF 2002 645. Il presente rapporto, insieme con le documentazioni complementari, sono reperibili (in tedesco, francese e italiano) nel sito: [www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting)

**I PROGETTI PILOTA NEI CANTONI DI GINEVRA, NEUCHÂTEL E ZURIGO**

Da un sondaggio effettuato in tutti i Cantoni è risultato che molti Cantoni intendono partecipare al progetto pilota, in parte finanziato dalla Confederazione<sup>2</sup>. Fino ad oggi sono state stipulate convenzioni con i Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo.

Un criterio particolare fu determinante per la scelta dei progetti pilota. I tre Cantoni pilota costituiscono un insieme che soddisfa i requisiti minimi relativi all'infrastruttura necessaria per il voto elettronico indispensabili per tutti i Cantoni. Per esempio, il Cantone ginevrino vanta già un'amministrazione centralizzata ed un catalogo elettorale<sup>3</sup>. Un sistema analogo deve essere ancora realizzato nel Cantone zurighese<sup>4</sup>. Il Cantone di Neuchâtel sta esaminando l'implementazione del voto elettronico come parte integrante dello «sportello virtuale», un portale comune attivato per le informazioni fornite dalle autorità cantonali<sup>5</sup>. La diversità delle esigenze e degli scopi perseguiti, così come i cambi dei tre progetti pilota, dopo un certo tempo, consentirà l'acquisizione a tappe delle conoscenze specifiche necessarie per una soluzione su scala nazionale.

Nei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo sono state effettuate diverse prove: <sup>6</sup>

DATA	CANTONE	MUNICIPALITÀ	NUMERO DI VOTANTI CON LA POSSIBILITÀ DI RICORRERE AL VOTO ELETTRONICO	VOTI ESPRESSI MEDIANTE IL VOTO ELETTRONICO	LIVELLO DI GOVERNO
19.01.2003	Ginevra	Anières	1 162	323	municipalità
30.11.2003	Ginevra	Cologny	2 521	432	municipalità
18.04.2004	Ginevra	Carouge	9 049	1024	municipalità
13.06.2004	Ginevra	Meyrin	9 170	788	municipalità
26.09.2004	Ginevra	Anières, Carouge, Cologny, Meyrin	22 137	2 723	Confederazione e Cantone
24.10.2004	Ginevra	Vandoeuvres	1 382	240	municipalità
28.11.2004	Ginevra	Anières, Carouge, Cologny, Collonge-Bellerive, Meyrin, Onex, Vandoeuvres, Versoix	41 431	3755	Confederazione e Cantone

<sup>2</sup> Il rapporto è disponibile (in tedesco, francese e italiano su: [www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting))

<sup>3</sup> Ulteriori informazioni: [www.geneve.ch/evoting/english/welcome.asp](http://www.geneve.ch/evoting/english/welcome.asp)

<sup>4</sup> Ulteriori informazioni sul progetto pilota zurighese sono reperibili su: <https://evoting.zh.ch>

<sup>5</sup> Per ulteriori informazioni sul progetto pilota neocastellano: [www.ne.ch/gvu](http://www.ne.ch/gvu)

<sup>6</sup> Cancelleria federale: Tavole sinottiche delle prove di voto elettronico che hanno avuto luogo in Svizzera ([www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776))

DATA	CANTONE	MUNICIPALITÀ	NUMERO DI VOTANTI CON LA POSSIBILITÀ DI RICORRERE AL VOTO ELETTRONICO	VOTI ESPRESSI MEDIANTE IL VOTO ELETTRONICO	LIVELLO DI GOVERNO
24.04.2005	Ginevra	Anières, Bernex, Carouge, Chêne-Bourg, Collonge-Bellerive, Coligny, Grand-Saconnex, Lancy, Meyrin, Onex, Thonex, Vandoeuvres, Vernier, Versoix	88 082	7911	Cantone
25.09.2005	Neuchâtel	Utenti dello sportello delle autorità «Guichet Unique»	1732	1178	Confederazione e municipalità
30.10.2005	Neuchâtel	Utenti dello sportello delle autorità «Guichet Unique»	2209	1194	Cantone
30.10.2005	Zurigo	Bülach	3919	1461	municipalità
27.11.2005	Zurigo	Bertschikon, Bülach, Schlieren	16 726	1397	Confederazione, Cantone e municipalità
27.11.2005	Neuchâtel	Utenti dello sportello delle autorità «Guichet Unique»	2469	1345	Confederazione
02.04.2006	Zurigo	Bülach	9601	728	municipalità
26.11.2006	Zurigo	Bertschikon, Bülach, Schlieren	17 344	1309	Confederazione e Cantone

DATA	CANTONE	MUNICIPALITÀ	NUMERO DI VOTANTI CON LA POSSIBILITÀ DI RICORRERE AL VOTO ELETTRONICO	VOTI ESPRESSI MEDIANTE IL VOTO ELETTRONICO	LIVELLO DI GOVERNO
26.11.2006	Neuchâtel	Utenti dello sportello delle autorità «Guichet Unique»	3 554	1 311	Confederazione e municipalità
11.03.2007	Neuchâtel	Utenti dello sportello delle autorità «Guichet Unique»	3 757	1 538	Confederazione e municipalità
17.06.2007	Neuchâtel	Utenti dello sportello delle autorità «Guichet Unique»	4 151	1 494	Confederazione, Cantone e municipalità
17.06.2007	Zurigo	Bertschikon, Bülach, Schlieren	17 292	902	Confederazione, Cantone

**BASE LEGALE**

La legge federale sui diritti politici<sup>4</sup>, e la rispettiva ordinanza<sup>7</sup>, dovette essere promulgata per garantire la competenza del Consiglio federale di effettuare test a livello federale seguiti e valutati in modo scientifico. La base legale e le disposizioni pratiche entrarono in vigore il 1° gennaio 2003. D'intesa con i Cantoni e i Comuni interessati, il Consiglio federale può autorizzare la sperimentazione del voto elettronico limitandola sotto il profilo territoriale, temporale e materiale.

La Costituzione federale sancisce il diritto di libera formazione dell'opinione nonché la protezione di quest'ultima contro le manipolazioni. Devono essere soddisfatte le condizioni quadro in materia di voto elettorali stabilite negli articoli 27a–27q dell'Ordinanza sui diritti politici. Gli aventi diritto di voto devono essere informati in modo comprensibile sull'organizzazione, la tecnica e la procedura del voto elettronico; l'avente diritto di voto deve poter correggere le sue scelte o interrompere la procedura sino all'avvio del proprio voto; durante l'operazione di voto devono poter essere escluse sovrimpressioni manipolatrici di tipo sistematico nell'apparecchio utilizzato per votare; l'apparecchio utilizzato per votare deve segnalare al votante che il suo voto è giunto a destinazione.

<sup>7</sup> [www.admin.ch/ch/d/sr/c161\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161_1.html)

<sup>8</sup> [www.admin.ch/ch/d/sr/c161\\_11.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161_11.html)

Le misure volte a tutelare il segreto del voto devono garantire che i voti espressi per via elettronica pervengano in forma anonima alle autorità competenti per lo spoglio e che non sia possibile rintracciarne la provenienza. Con misure tecniche occorre garantire che in caso di guasto o di disturbo del sistema nessun voto sia irrimediabilmente perso. Deve altresì essere possibile il riconteggio in caso di irregolarità.

#### PROSPETTIVE

I progetti pilota di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo nel frattempo sono stati valutati. Secondo questa valutazione il Parlamento a marzo 2007 ha deciso di ampliare gradualmente i test con il voto elettronico e di creare le premesse necessarie per integrare gli svizzeri domiciliati all'estero nei test per il voto elettronico.

Il 28 settembre 2008, nel Cantone Zurigo hanno potuto dare il loro voto mediante e-vote solo gli aventi diritto al voto abitanti nei tre comuni pilota Bülach, Schlieren e Bertschikon, ma anche gli aventi diritti al voto di Boppelsen, Bubikon, Fehraltorf, Maur, Männedorf, Mettmenstetten, Kleindelfingen e Thalwil nonché nel circondario urbano Altstadt di Winterthur.

Nella votazione del 30 novembre 2008, si aggiunsero anche i cittadini con diritto di voto dei circondari 1 e 2 della Città di Zurigo. E il prossimo passo è già stato progettato. Per il primo semestre 2009 è prevista l'adesione al sistema di voto elettronico degli svizzeri e delle svizzere domiciliati all'estero, registrati nei 13 comuni citati.

A livello nazionale il Parlamento ha deciso i seguenti prossimi passi:

- ai test del voto elettronico si possono unire anche altri Cantoni;
- tra il 2007 e il 2011 il numero dei votanti che faranno uso del voto elettronico è limitato al 10% della popolazione votante;
- dopo cinque test con il voto elettronico eseguiti senza panne e con successo, ogni Cantone può rivolgersi al Consiglio federale con la richiesta di un'autorizzazione per i test del voto elettronico;
- si desidera creare le premesse per un'integrazione funzionante dei cittadini e delle cittadine svizzere domiciliati all'estero nei test di votazione elettronica;
- a questo scopo, si esegue un'armonizzazione suddivisa per Cantoni dei cataloghi elettorali dei cittadini e delle cittadine svizzere dimoranti all'estero.

PER ULTERIORI INFORMAZIONI SUL VOTO ELETTRONICO:

[www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting)

\* Consiglio federale, Berna: «Rapporto sui progetti pilota in materia di voto elettronico» (BBI 2006 54:59)  
[www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/02793/](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/02793/)

## PANORAMICA DEI DIVERSI TIPI DI INIZIATIVE E REFERENDUM CANTONALI

[0]=OBBLIGATORIO/ [F]=FACOLTATIVO (IL REFERENDUM COSTITUZIONALE È OBBLIGATORIO IN TUTTI I CANTONI)

CANTONE	OGGETTO DEL REFERENDUM	INIZIATIVE POPOLARI *	PERIODO DI RACCOLTA	REFERENDUM FACOLTATIVI *	PERIODO DI RACCOLTA
Argovia	Leggi [0+F] Finanze [F]	0,9	12 mesi	0,9	90 giorni
Appenzello Interno	Leggi [0+F] Finanze [F]	Assemblea popolare			
Appenzello Esterno	Leggi [0+F] Finanze [0+F]	2		2	60 giorni
Basilea Campagna	Leggi [0+F] Finanze [F] Ammin. [0]	0,9		0,9	56 giorni
Basilea Città	Leggi [F] Finanze [F]	3,2		1,6	42 giorni
Berna	Leggi [F] Finanze [F] Ammin. [F]	2,2	6 mesi	1,5	90 giorni
Friburgo	Leggi [F] Finanze [0+F]	3,9	3 mesi	3,9	90 giorni
Ginevra	Leggi [F] Finanze [F] Ammin. [F]	4,8	4 mesi	3,4	40 giorni

\* Numero minimo di sottoscrizioni su percentuale elettorato

## PANORAMICA DEI DIVERSI TIPI DI INIZIATIVE E REFERENDUM CANTONALI

[0]=OBBLIGATORIO/ [F]=FACOLTATIVO (IL REFERENDUM COSTITUZIONALE È OBBLIGATORIO IN TUTTI I CANTONI)

CANTONE	OGGETTO DEL REFERENDUM	INIZIATIVE POPOLARI *	PERIODO DI RACCOLTA	REFERENDUM FACOLTATIVI *	PERIODO DI RACCOLTA
Glarona	Leggi [0] Finanze [0] Ammin. [0]	Assemblea popolare			
Grigioni	Leggi [0+F] Finanze [0+F] Ammin. [0]	4,0	12 mesi	2,4	90 giorni
Giura	Leggi [F] Finanze [0+F] Ammin. [0]	3,9	12 mesi	3,9	60 giorni
Lucerna	Leggi [F] Finanze [0+F]	2,2	12 mesi	1,3	60 giorni
Neuchâtel	Leggi [F] Finanze [0] Ammin. [0]	5,7	6 mesi	5,7	40 giorni
Nidvaldo	Leggi [F] Finanze [0+F] Ammin. [0]	1,9	2 mesi	1,0	30 giorni
Obvaldo	Leggi [0+F] Finanze [0+F]	2,3		0,5	30 giorni

\* Numero minimo di sottoscrizioni su percentuale elettorato

FONTE: Vatter Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen 2002), p. 226.

## PANORAMICA DEI DIVERSI TIPI DI INIZIATIVE E REFERENDUM CANTONALI

[0]=OBBLIGATORIO/ [F]=FACOLTATIVO (IL REFERENDUM COSTITUZIONALE È OBBLIGATORIO IN TUTTI I CANTONI)

CANTONE	OGGETTO DEL REFERENDUM	INIZIATIVE POPOLARI *	PERIODO DI RACCOLTA	REFERENDUM FACOLTATIVI *	PERIODO DI RACCOLTA
San Gallo	Leggi [F] Finanze [0+F]	2,8	3-6 mesi	1,4	30 giorni
Sciaffusa	Leggi [0+F] Finanze [0+F] Ammin. [0]	2,1		2,1	90 giorni
Svitto	Leggi [0+F] Finanze [0]	2,4		2,4	30 giorni
Soletta	Leggi [0+F] Finanze [0+F] Ammin. [0]	1,8	18 mesi	0,9	90 giorni
Turgovia	Leggi [F] Finanze [0+F]	2,9	6 mesi	1,4	90 giorni
Ticino	Leggi [F] Finanze [F]	5,3	2 mesi	3,7	30 giorni
Uri	Leggi [0+F] Finanze [0+F]	2,4		1,8	90 giorni
Vallese	Leggi [F] Finanze [F] Ammin. [0]	3,3	12 mesi	1,7	90 giorni

\* Numero minimo di sottoscrizioni su percentuale elettorato

## PANORAMICA DEI DIVERSI TIPI DI INIZIATIVE E REFERENDUM CANTONALI

[0]=OBBLIGATORIO/ [F]=FACOLTATIVO (IL REFERENDUM COSTITUZIONALE È OBBLIGATORIO IN TUTTI I CANTONI)

CANTONE	OGGETTO DEL REFERENDUM	INIZIATIVE POPOLARI *	PERIODO DI RACCOLTA	REFERENDUM FACOLTATIVI *	PERIODO DI RACCOLTA
Vaud	Leggi [F] Ammin. [0]	3,3	3 mesi	1,7	40 giorni
Zugo	Leggi [F] Finanze [0]	3,2		2,4	60 giorni
Zurigo	Leggi [0] Finanze [0+F] Ammin. [0]	1,3	6 mesi	0,6	60 giorni

\* Numero minimo di sottoscrizioni su percentuale elettorato

FONTE: Vatter Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen 2002), p. 226f.

**LA PRIMA COSTITUZIONE ELVETICA DEL 12 APRILE 1798**

(Redatta da Peter Ochs e approvata, senza discussioni, in Argovia il 12 aprile 1798, in parte temporaneamente sospesa per effetto dell'impugnazione dei decreti del 5 novembre 1798, 15 febbraio 1799 ed il 18 maggio 1799, di fatto annullata col colpo di Stato del 7 gennaio 1800.

**Fonte:** Hilty, Carl: *Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik* (Bern, 1878) pp. 731.

**TITOLO PRIMO: PRINCIPI COSTITUTIVI**

**Art. 1** La Repubblica elvetica è una e indivisibile. Non ci sono più confini tra i Cantoni e i territori sottomessi, né tra un Cantone e l'altro. L'unità della patria e l'interesse collettivo d'ora innanzi rimpiazzerà il debole legame che tenne uniti baliaggi stranieri, eterogenei, frammentati, arretrati e impregnati di pregiudizi, più per forza del caso che per propria virtù. Finquando le parti separate erano deboli, la Lega non poteva che essere debole. Nell'unione di tutti i cittadini d'ora innanzi consisterà la sua forza.

**Art. 2** L'universalità dei cittadini è il Sovrano o il detentore del potere. Nessuna sezione del Popolo e nessun individuo ha il diritto di attribuirsi la sovranità. La forma di Governo, anche se alterata, rimarrà sempre quella di una democrazia rappresentativa.  
(...)

**TITOLO TERZO: LO STATO POLITICO DEI CITTADINI**

**Art. 19** Tutti coloro che attualmente sono cittadini veri e propri di una comunità o municipalità, di un villaggio assogettato o libero, diventano cittadini svizzeri in virtù della presente Costituzione. Ciò vale parimenti per coloro che detengono il diritto di locazione perpetuo (diritto locatario, «Hintersässrecht») e per i locatari («Hintersässen») nati in Svizzera.

**Art. 20** Un forestiero acquista la cittadinanza dopo aver dimorato per lo spazio di 20 anni di seguito in Svizzera, allorché si sia reso utile alla società e sia dichiarato benemerito. Deve, tuttavia, rinunciare a tutti i diritti popolari, per sé e per i suoi discendenti, deve prestare il giuramento civico e farsi iscrivere nel registro civico custodito nell'Archivio nazionale.  
(...)

**TITOLO QUARTO: ASSEMBLEE PRIMARIE E COMIZI ELETTORALI**

- Art. 28** Le assemblee primarie si compongono dei cittadini e dei figli dei cittadini domiciliati nello stesso comune per cinque anni, con espressa dichiarazione di rimanervi, dal momento in cui essi si dichiarano intenzionati a stabilirvisi. Vi sono casi in cui, tuttavia, i Consigli legislativi accettano solo il luogo di nascita – o del cittadino stesso o del padre, se non è nativo della Svizzera – come luogo di residenza. Per poter partecipare ad assemblee primarie o elettorali, bisogna aver raggiunto il 21° anno di età.
- Art. 29** Ogni villaggio o comunità che conta 100 abitanti aventi diritto di voto costituisce un'assemblea primaria.
- Art. 30** I cittadini di ogni villaggio o comunità, che non conta almeno 100 cittadini aventi diritto di voto, si uniranno ai cittadini della cittadinanza confinante a più portata.
- Art. 31** Le municipalità e le comunità hanno assemblee primarie in ciascun dipartimento. Il corpo legislativo stabilirà il numero di cittadini.
- Art. 32** Le assemblee primarie si uniscono:
- 1) per accettare o rigettare i cambiamenti dell'atto costituzionale
  - 2) per nominare ogni anno i membri dell'assemblea elettorale cantonale
- Art. 33** Un elettore sarà nominato in ragione di cento cittadini attivi se soddisfa le condizioni necessarie per essere cittadino attivo.  
(...)

**TITOLO UNDICESIMO: MODIFICHE ALLA COSTITUZIONE**

- Art. 106** Il Senato propone gli articoli da rivedersi; tuttavia, i cambiamenti proposti non acquistano forza di legge finquando, dopo la prima revisione, non siano stati rivisti ben due volte e non siano trascorsi almeno cinque anni tra la prima e la seconda revisione. Le decisioni del Senato devono, poi, essere rigettate o accettate dal Gran Consiglio; il Gran Consiglio dirige il suo progetto di riforma a comizi primari, perché l'approvino o lo rigettino.
- Art. 107** Se le assemblee primarie accettano i suddetti emendamenti, le medesime acquistano forza di legge costituzionale.

**COSTITUZIONE FEDERALE SVIZZERA DEL 1848**

**FONTE:** Offizielle Sammlung der das schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, Bundesgesetze, Verträge und Verordnungen seit der Einführung der neuen Bundesverfassung vom 12. September 1848 bis 8. Mai, 1850a ed. Berna, 1850 pp. 3.

**SEZIONE PRIMA****DISPOSIZIONI GENERALI**

- Art. 1** Le popolazioni dei 22 Cantoni sovrani, riuniti in forza della presente Lega, cioè Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Untervaldo (Alto e Basso), Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea (Città e Campagna), Sciaffusa, Appenzello (ambedue i Rhodi), San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Vaud, Vallese, Neuchâtel e Ginevra, costituiscono nel loro insieme la Confederazione svizzera.
- Art. 2** La Lega ha lo scopo: di sostenere l'indipendenza della Patria contro lo straniero, di mantenere la tranquillità e l'ordine nell'interno, di proteggere la libertà e i diritti dei Confederati e di promuovere la loro comune prosperità.
- Art. 3** I Cantoni sono sovrani fin dove la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale e, come tali, esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione.
- Art. 4** Tutti i cittadini svizzeri sono uguali innanzi alla legge. Nella Svizzera non vi ha sudditanza di sorta, né privilegio di luogo, di nascita, di famiglia o di persona.
- Art. 5** La Confederazione garantisce ai Cantoni il loro territorio, la loro sovranità entro i limiti stabiliti dall'articolo 3, le loro Costituzioni, la libertà, i diritti del Popolo ed i diritti costituzionali dei cittadini, e, similmente, garantisce i diritti e le attribuzioni, che il Popolo ha conferito alle autorità.
- Art. 6** I Cantoni sono obbligati a domandare per le loro Costituzioni la garanzia della Confederazione. La Confederazione assume tale garanzia, allorché:
- esse nulla contengono di contrario alle prescrizioni della Costituzione federale;
  - assicurano l'esercizio dei diritti popolari giusta le forme repubblicane-rappresentative o democratiche;
  - siano state accettate dal Popolo e possano essere riformate, quando la maggioranza assoluta dei cittadini lo richieda.

**Art. 42** Ha la cittadinanza svizzera chi possiede la cittadinanza di un Cantone. Come tale egli può esercitare i suoi diritti politici in materia federale e cantonale nel luogo di suo domicilio. Tuttavia, può solo esercitare tali diritti alle stesse condizioni dei cittadini di detto Cantone e, nel rispetto dei temi cantonali, solo dopo avervi vissuto per un periodo determinato di tempo, la cui durata sarà determinata dalla legislazione cantonale, ma che non deve superare i due anni.

Nessuno può esercitare diritti politici in più di un Cantone.

### SEZIONE TERZA

Revisione della Costituzione federale

**Art. III** La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo.

**Art. 112** La riforma totale ha luogo nel modo stabilito dalla legislazione federale.

**Art. 113** Quando una sezione dell'assemblea federale decide la riforma totale e l'altra non vi acconsente, oppure quando 50 000 cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, domandano la riforma totale della Costituzione, la questione se la riforma totale abbia o no ad aver luogo, deve sottoporsi alla votazione del Popolo svizzero.

Quando in uno di questi casi la maggioranza dei cittadini svizzeri votanti si dichiara affermativamente sulla questione, si procederà alla rielezione dei due Consigli onde por mano alla riforma totale.

**Art. 114** La Costituzione federale riformata entra in vigore quando è accettata dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni.

---

## COSTITUZIONE FEDERALE DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA DEL 1874

**FONTE:** [http://servat.unibe.ch/verfg/ch/1874\\_bundesverfassung.php](http://servat.unibe.ch/verfg/ch/1874_bundesverfassung.php)

### SEZIONE PRIMA

DISPOSIZIONI GENERALI

[Cittadinanza e diritti politici]

**Art. 43** (1) Ogni cittadino di un Cantone è cittadino svizzero.  
(2) Come tale, egli può prendere parte a tutte le elezioni e le votazioni federali nel luogo di suo domicilio, previa giustificazione del suo diritto di voto.  
(3) Nessuno può esercitare diritti politici in più di un Cantone.  
(4) Il cittadino svizzero domiciliato gode nel luogo di suo domicilio di tutti i diritti dei cittadini del Cantone e insieme anche di tutti i diritti dei cittadini del Comune. Resta però eccettuata la compartecipazione ai beni di patriziato e di corporazioni, come pure il diritto di voto in affari puramente patriziali, a meno che la legislazione cantonale non disponesse altrimenti.

(5) Negli affari cantonali e comunali egli acquisisce il diritto di voto dopo un domicilio di tre mesi.

(6) Le leggi cantonali sul domicilio e sul diritto di voto dei domiciliati in affari comunali sono sottomesse alla sanzione del Consiglio federale.

[Legislazione dell'Assemblea federale]

**Art. 89** (1) Per le leggi e i decreti federali è necessario l'accordo dei due Consigli.

(2) Le leggi federali e i decreti federali di carattere obbligatorio generale devono essere sottoposti al Popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia comandato da 30 000 cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, oppure da otto Cantoni.

**Art. 90** La legislazione federale stabilirà quanto è necessario relativamente alle forme e ai termini per le votazioni popolari.

#### SEZIONE TERZA

#### REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

**Art. 118** La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo (totalmente o parzialmente).

**Art. 119** La riforma totale ha luogo nel modo stabilito dalla legislazione federale.

**Art. 120** (1) Quando una sezione dell'Assemblea federale decide la riforma totale della Costituzione federale e l'altra non vi acconsente, oppure quando 50 000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto domandano la riforma totale della Costituzione federale, sì nell'uno che nell'altro caso, la questione – «se la riforma totale abbia o no ad aver luogo» – deve sottoporsi alla votazione del Popolo svizzero.

(2) Quando in uno di questi casi la maggioranza dei cittadini svizzeri votanti si dichiara affermativamente sulla questione, si procederà alla rielezione dei due Consigli onde por mano alla riforma totale.

- Art. 121** (1) La Costituzione federale riformata entra in vigore quando è accettata dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni.
- (2) Nello stabilire la maggioranza dei Cantoni, il voto di un mezzo Cantone è contato per mezzo voto.
- (3) Il risultato della votazione popolare in ciascun Cantone vale come suo voto di Stato.

---

## **COSTITUZIONE FEDERALE SVIZZERA DEL 18 APRILE 1999**

**FONTE:** Raccolta sistematica del diritto federale no. 101 (SR 101)

Versione del 18 aprile 1999, pubblicazione S. 2556 – 2611 (AS 1999 2556)

### **TITOLO SECONDO: DIRITTI FONDAMENTALI, DIRITTI CIVICI E OBIETTIVI SOCIALI**

#### **CAPITOLO 1: DIRITTI FONDAMENTALI**

- Art. 34** Diritti politici
- (1) I diritti politici sono garantiti.
- (2) La garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto.

### **TITOLO QUARTO: IL POPOLO E I CANTONI**

#### **CAPITOLO 1: DISPOSIZIONI GENERALI**

- Art. 136** Diritti politici
- (1) I diritti politici in materia federale spettano a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno di età, purché non siano interdette per infermità o debolezza mentali. Tutte hanno gli stessi diritti e doveri politici.
- (2) Esse possono partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale e alle votazioni federali, nonché lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale.
- Art. 137** Partiti politici
- I partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari.

## CAPITOLO 2: INIZIATIVA E REFERENDUM

- Art. 138** Iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione federale:
- (1) 100 000 aventi diritto di voto possono proporre la revisione totale della Costituzione federale.
  - (2) Tale proposta va sottoposta al Popolo per approvazione.
- Art. 139** Iniziativa popolare elaborata per la revisione parziale della Costituzione federale
- (1) 100 000 aventi diritto di voto possono chiedere la revisione parziale della Costituzione entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della relativa iniziativa presentata in forma di progetto elaborato.
  - (2) Se l'iniziativa viola il principio dell'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte.
  - (3) L'iniziativa è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni. L'Assemblea federale ne raccomanda l'accettazione o il rifiuto. Può contrapporre un controprogetto.
- Art. 140** Referendum obbligatorio
- (1) Sottostanno al voto del Popolo e dei Cantoni:
    - a. le modifiche della Costituzione;
    - b. l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali;
    - c. le leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno; tali leggi devono essere sottoposte a votazione entro un anno dalla loro adozione da parte dell'Assemblea federale.
  - (2) Sottostanno al voto del Popolo:
    - a. le iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione federale;
    - b. e iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione presentate in forma di proposta generica e respinte dall'Assemblea federale;
    - c. il principio di una revisione totale della Costituzione in caso di disaccordo fra le due Camere.

**Art. 141** Referendum facoltativo

(1) Se 50000 aventi diritto di voto o otto Cantoni ne fanno richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto, sono sottoposti al voto del Popolo:

- a. le leggi federali;
- b. le leggi federali dichiarate urgenti e con durata di validità superiore a un anno;
- c. i decreti federali, per quanto previsto dalla Costituzione o dalla legge;
- d. i trattati internazionali:
  1. di durata indeterminata e indenunciabili;
  2. prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale;
  3. comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

(2) L'Assemblea federale può sottoporre a referendum facoltativo inoltre trattati internazionali.

**Art. 142** Maggioranze richieste

(1) I testi sottoposti al voto del Popolo sono accettati se approvati dalla maggioranza dei votanti.

(2) I testi sottoposti al voto del Popolo e dei Cantoni sono accettati se approvati dalla maggioranza dei votanti e dalla maggioranza dei Cantoni.

(3) L'esito della votazione popolare nel Cantone vale come voto del Cantone.

(4) I Cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno dispongono di un mezzo voto ciascuno.

**ORIGINI**

- 1848** Costituzione federale del 1848: iniziativa per una revisione totale della Costituzione e referendum costituzionale obbligatorio
- 1872 e 1961** L'introduzione dell'iniziativa legislativa viene respinta
- 1874** Revisione totale della Costituzione federale del 1874: i diritti popolari vengono ampliati grazie all'aggiunta del referendum legislativo facoltativo
- 1891** Introduzione dell'iniziativa popolare per una revisione parziale della Costituzione

**SVILUPPI DAL 1891**

Una volta introdotta l'iniziativa popolare la democrazia diretta diviene un oggetto a sé stante da sviluppare, ampliare o smantellare. Le riforme possono essere avanzate anche dalle autorità. Tra gli elementi aggiunti dopo il 1891 sono da annoverare:

- a) l'introduzione e l'estensione del referendum sui trattati internazionali per consentire ai votanti di esprimersi direttamente sulla politica estera (1921, 1977, 2003);
- b) l'opzione del «doppio Sì» con la domanda risolutiva qualora si dovesse votare su un'iniziativa ed un controprogetto (1987, 2003);
- c) l'introduzione dell'iniziativa popolare generica (2003).

La Costituzione federale svizzera stabilisce che in caso di accesso ad un'«organizzazione di sicurezza collettiva o una comunità sovranazionale» il Popolo ha da pronunciarsi in ultima istanza. Così gli Svizzeri respinsero in un primo momento l'accesso all'ONU (nel 1986) per poi esprimersi a favore in un secondo referendum nel 2002. Votarono altresì contro l'accesso alla CEE nel 1992. Se non ci fosse stato un referendum sui trattati internazionali, gli elettori non sarebbero mai stati interpellati e la Svizzera potrebbe ora essere membro dell'UE.

Nel febbraio del 2003, su suggerimento del Governo e del Parlamento, il referendum in materia di trattati internazionali fu ampliato ancora una volta. Il motivo era quello di coinvolgere gli aventi diritto di voto nel processo politico-decisionale su questioni di rilevante importanza nazionale, dato che il diritto e i trattati internazionali generano sempre più frequentemente tali questioni. L'introduzione (nel 1921) e la prima estensione (nel 1977) del referendum su trattati internazionali avvenne in seguito alle pressioni di movimenti e iniziative popolari.

Democrazie nazionali divennero meno importanti con l'incalzare della globalizzazione e l'avvento dell'UE, il processo decisionale politico avviene sempre più spesso fuori della sfera democratica. La soluzione più adeguata per questa sfida potrebbe essere l'espansione democratica oltre i confini nazionali. Nel caso della Svizzera si aggiunge la domanda se un accesso all'UE abbia come conseguenza inevitabilmente lo smantellamento graduale della democrazia diretta. Tale minaccia potrebbe essere sventata con l'introduzione della democrazia diretta nell'UE.

Tentativi di estendere la democrazia diretta a livello federale sono stati ripetutamente respinti. Così furono respinti il referendum in materia finanziaria nel 1956, l'iniziativa legislativa nel 1961, il diritto di esprimersi sulla costruzione di autostrade nazionali nel 1978 e sulla concessione di licenze per centrali nucleari nel 1979, il referendum in materia di spese nazionali nel 1987 ed il referendum costruttivo nel 2000.

Ci sono stati anche tentativi di smantellare la democrazia diretta. Invano. Nel 1935 le nuove forze di destra sognavano di sostituire la democrazia diretta con un regime autoritario, ma furono costrette a fare i bagagli. L'iniziativa popolare «Per accelerare la democrazia diretta» (accorciando i termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato) fu chiaramente bocciata, prevenendo così tentativi ancor più radicali di indebolire la democrazia diretta col pretesto di renderla più pratica.

1918	Introduzione del voto proporzionale per le elezioni del Consiglio nazionale al terzo tentativo (dopo quelli del 1900 e 1910).
1910 e 1942	L'elezione popolare diretta del Consiglio federale viene respinta.
1956	Fallisce il tentativo di introdurre a livello federale il referendum in materia finanziaria.
1921	L'introduzione del referendum facoltativo in materia di trattati internazionali (inizialmente limitato a trattati internazionali conclusi per una durata indeterminata; a semplice maggioranza), modificato poi nel 1977 con l'aggiunta del referendum obbligatorio sui trattati internazionali (con la «doppia maggioranza» di Popolo e Cantoni) per l'adesione a un'organizzazione internazionale.
2003	L'estensione del referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.
1949	Introduzione del referendum obbligatorio per le leggi federali dichiarate urgenti, decreti federali generici privi di base costituzionale. Tali decreti sottostanno al referendum popolare entro un anno dall'entrata in vigore. Se la maggioranza degli aventi diritto di voto si oppone, vengono annullati. Se detti decreti sono previsti dalla Costituzione, sottostanno al referendum facoltativo.
1971	Introduzione del suffragio universale completo (elezioni e referendum) (respinto nel 1959).
1973	Abrogazione degli articoli 51 e 52 della Costituzione federale sui gesuiti ed i conventi.
1977	Aumento delle firme necessarie per iniziative e referendum.
1978	Viene respinta l'iniziativa popolare «Democrazia nella costruzione delle strade nazionali».
1981	Approvazione dell'articolo costituzionale «Parità di diritti per uomini e donne».
1987	Iniziativa popolare «Per la consultazione del Popolo in materia di spese militari (referendum sulle spese militari)».

1987	Approvazione del «doppio Sì», quando, cioè, in una votazione gli aventi diritto di voto possono accettare sia l'iniziativa sia il controprogetto.
2003	Ridefinizione del «doppio Sì»
1991	La maggiore età elettorale è abbassata a 18 anni (respinta nel 1976).
1999	Il 18 aprile il decreto federale sulla revisione totale della Costituzione federale fu accettato in una votazione referendaria. La nuova Costituzione entra in vigore il 1° gennaio 2000.
12.3.2000	L'iniziativa popolare «Per accelerare la democrazia diretta (termini di trattazione per le iniziative popolari in forma di progetto elaborato)», secondo cui le iniziative popolari debbano essere poste in votazione al più tardi dodici mesi dopo il loro deposito, viene respinta.
24.9.2000	L'iniziativa popolare «Più diritti per il Popolo grazie al referendum con controproposta (referendum propositivo)» viene respinta.
12.3.2000	L'iniziativa popolare «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)», che, per l'appunto, intende promuovere un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali fissando quote per il Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati, il Consiglio federale e la Corte federale, viene respinta.
9.2.2003	Introduzione dell'iniziativa popolare generica <sup>4</sup> , l'estensione del referendum facoltativo sui trattati internazionali e la ridefinizione del «doppio Sì».

<sup>4</sup> Nel marzo 2007 il Parlamento ha respinto l'introduzione dell'iniziativa popolare generale ritenendola troppo complessa e non a misura di cittadino. Allo stesso tempo ha deciso di chiamare il Popolo a pronunciarsi sullo stralcio dell'iniziativa popolare generale dalla Costituzione.

Gli elettori svizzeri, in linea di massima, votano come indicato dalle autorità – il Governo (Consiglio federale) e il Parlamento (Consiglio federale e Consiglio degli Stati). Eccezioni come i tre referendum dell'8 febbraio 2004, il cui esito contro quanto espresso dalle suddette autorità confermano soltanto la regola.

#### EVOLUZIONE

L'evoluzione del comportamento elettorale risulta particolarmente interessante. Fino alla metà del XX secolo gli esiti delle votazioni referendarie che concordavano con le raccomandazioni delle autorità costituivano un'eccezione: solo un risultato su cinque otteneva il risultato propugnato dalle autorità. Ma da allora l'opinione della maggioranza dei votanti svizzeri si è avvicinata sempre più a quella del Consiglio federale e del Parlamento: la percentuale delle votazioni che conferma la volontà delle autorità è aumentata da meno del 20 a più dell'80%. Questa tendenza va di pari passo con la crescita numerica dei referendum popolari nella seconda metà del XX secolo. In altre parole, sembra che le autorità siano state più che capaci di rispondere alle esigenze della democrazia diretta.

#### DIFFERENZE ISTITUZIONALI

Se volgiamo uno sguardo al successo delle autorità in rapporto alle tre tipologie principali – il referendum obbligatorio, il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare – riscontriamo notevoli differenze: mentre la quota di successo delle autorità in fatto di referendum obbligatorio è costantemente salita, l'esperienza fatta con il referendum somiglia ad una corsa sulle montagne russe. Nel XIX secolo il referendum facoltativo costituì un serio problema per le autorità governative: due proposte su tre furono respinte dal Popolo. Durante gli anni '20 e '30 del XX secolo il Consiglio federale ed il Parlamento persero quattro referendum su cinque. Sin dagli anni '70 le probabilità da parte delle autorità di ottenere risultati conformi alle aspettative, con il referendum facoltativo, salì oltre il 50%. Ciò nonostante, secondo il punto di vista delle autorità, il referendum facoltativo resta il diritto popolare «più pericoloso».

#### INIZIATIVE MINACCIOSE?

Le iniziative popolari rappresentano una minaccia di gran lunga minore rispetto ai referendum popolari per il Governo ed il Parlamento. In nove casi su dieci i risultati delle iniziative corrispondono alle aspettative delle autorità governative. Le iniziative popolari pretendono quasi sempre molto di più di quanto le istituzioni elette siano disposte a concedere. Così le autorità raccomandano la respinta di iniziative, ma hanno la possibilità di presentare essi stesse un controprogetto diretto o indiretto (sotto forma di legge). Sin dalla riforma dei diritti popolari, avvenuta il 9 febbraio 2003, il Parlamento può suggerire una controproposta ben più approfondita sul tema in questione. Storicamente ci fu un solo breve periodo (compreso tra il 1910 ed il 1920) in cui il numero delle iniziative vinte corrispose a quello delle iniziative perse (in ambo i casi due). Dal 1940 nove iniziative su dieci sono state respinte dagli elettori, sebbene – in retrospettiva – molti gruppi iniziatori considerano di aver riscosso un successo indiretto, perché le loro intenzioni furono introdotte, almeno in parte o in forma moderata, nella legislazione.

**PERCHÉ LE AUTORITÀ RISCUOTONO TANTO SUCCESSO?**

Le ragioni principali per il relativo successo delle autorità governative sono probabilmente il principio di concordanza e lo scopo del Parlamento di raggiungere il massimo consenso. In altre parole, maggiore è la collaborazione tra le forze politiche ed il Governo e maggiore il consenso in Parlamento, migliori sono le possibilità del Consiglio federale e del Parlamento di vincere il referendum. Ma se il Consiglio federale non riesce a convincere su un determinato tema ed il Parlamento non riesce a trovare una grande maggioranza a suo favore, la situazione alle urne potrebbe rivelarsi alquanto complicata per le autorità. Ed è ciò che accadde l'8 febbraio 2004, quando il 63% degli aventi diritto di voto respinse l'estensione proposta della rete stradale (la controproposta «Avanti»), il 56% dei votanti accettò l'iniziativa popolare per «l'internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia», cui le autorità si erano opposte, e il 64% respinse il nuovo diritto locatario proposto.

DATA DELLA VOTAZIONE POPOLARE	TITOLO	POPOLO SÌ (NO)	CANTONI ACCETTATO (RESPINTO)	OSSERVAZIONI
20.08.1893	1 «Divieto della macellazione rituale senza previo stordimento» (Art. 25bis Costituzione federale)	191 527 (127 101)	10 3/2 (9 3/2)	FF 1893 IV 399-403, RU NF XIII 1020; formalmente in vigore a livello legale
05.07.1908	2 «Divieto dell'assenzio» (Art. 31b e art. 32ter Cost. fed.)	241 078 (138 669)	17 6/2 (2)	FF 1908 IV 572, RU XXIV 879; formalmente fuori vigore
13.10.1918	3 «Elezioni proporzionali del Consiglio nazionale» (Art. 73 Cost. fed.)	299 550 (149 035)	17 5/2 (2 1/2)	FF 1918 V 100, RU 34 1219; formalmente in vigore
21.03.1920	4 «Divieto di istituire case di giuoco» (Art. 35 Cost. fed.)	271 947 (241 441)	11 2/2 (8 4/2)	FF 1921 II 302f, RU 37 301; vedi No. 6; formalmente fuori vigore
30.01.1921	5 «Sottoporre al referendum i trattati internazionali (art. 89 Cost.) di durata indeterminata o con durata di validità superiore a 15 anni (Referendum su trattati internazionali)» (Art. 89 Cost. fed.)	398 538 (160 004)	17 6/2 (2)	FF 1921 I 424, RU 37 303; formalmente fuori vigore
02.12.1928	6 «Mantenimento dei Kursaal» (Art. 35 Cost. fed.)	296 395 (274 528)	13 3/2 (6 3/2)	FF 1929 I 94, RU 45 68; modificato, formalmente in vigore
11.09.1949	7 «Ritorno alla democrazia diretta» (Clausola d'urgenza) (Art. 89bis Cost. fed.)	280 755 (272 599)	11 3/2 (8 3/2)	FF 1949 II 582, RU 1949 511; formalmente in vigore

DATA DELLA VOTAZIONE POPOLARE	TITOLO	POPOLO SÌ (NO)	CANTONI ACCETTATO (RESPINTO)	OSSERVAZIONI
28.11.1982	8 «Contro i prezzi abusivi» (Art. 31septies Cost. fed.)	730 938 (530 498)	16 2/2 (4 4/2)	FF 1983 I 928, RU 1983 240; formalmente in vigore
06.12.1987	9 Iniziativa «Rothenthurm – Per la protezione delle paludi» (Art. 24sexies cpv. 5 e disp. trans. Cost.)	1153 448 (843 555)	17 6/2 (3)	FF 1988 I 572, RU 1988 352; formalmente in vigore
23.09.1990	10 «Alt alla costruzione di centrali nucleari (Moratoria)» (Art. 19 disp. trans. Cost.)	946 077 (789 209)	17 5/2 (3 1/2)	FF 1991 I 309, RU 1991 247; formalmente scaduta, non più in vigore
26.09.1993	11 «Per un giorno della festa nazionale festivo (Iniziativa 1° agosto)» (Art. 116bis Cost. fed. e art. 20 disp. trans.)	1 492 285 (289 122)	20 6/2 (0)	FF 1993 IV 266 e 269, RU 1993 3041; formalmente in vigore
20.02.1994	12 «Per la protezione della regione alpina del traffico di transito» (Art. 36sexies e art. 22 disp. trans. Cost. fed.)	954 491 (884 362)	13 6/2 (7)	FF 1994 II 701, RU 1994 1101; formalmente in vigore
03.03.2002	13 «Adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)» (Art. 197 cpv. 1 Cost. fed.)	1 489 110 (1 237 629)	12 (14)	FF 2002 3690; RU 2002 885; formalmente in vigore
08.02.2004	14 «Internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia» (Art. 123a Cost. fed.)	1198 751 (934 576)	24 (2)	FF 2004 2199
27.11.2005	15 15 Per alimenti prodotti senza manipolazioni genetiche (Cost. art. 197 n. 7)	1 125 835 (896 482)	26 (0)	BB1 2006 1061

Fonte: Cancelleria Federale Svizzera, sezione dei diritti politici ([www.bk.admin.ch/themen/pore](http://www.bk.admin.ch/themen/pore))

	DEMOCRAZIA PURAMENTE RAPPRESENTATIVA	DEMOCRAZIA DIRETTA BEN SVILUPPATA
<b>CONCETTO DELL'UOMO</b>	Cittadini politicamente «immaturi», politici «maturi»	Cittadini «maturi» quanto i politici
<b>RAPPORTO TRA CITTADINI E POLITICI</b>	Rapporto élite dirigente-outsiders, disuguaglianza categoricamente istituzionalizzata	Ulteriore ripartizione del potere: disuguaglianza non categorica; i cittadini godono di possibilità indipendenti di controllare il processo politico e di effettuare decisioni
<b>DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE DI POTERE POLITICO</b>	I politici monopolizzano: 1. il diritto di effettuare decisioni politiche di grande portata 2. il diritto di intervenire sull'agenda politica 3. l'accesso a importanti informazioni	I politici non monopolizzano decisioni di grande portata né l'agenda politica
<b>DIRITTI POLITICI DEI CITTADINI</b>	Elezioni	Elezioni e referendum
<b>PROCEDURE DI PARTECIPAZIONE</b>	Elezioni, plebisciti, possibilmente referendum costituzionali obbligatori	Elezioni, iniziative popolari, referendum popolari, referendum costituzionali obbligatori, referendum obbligatori su temi previsti dalla Costituzione (per esempio, l'accesso a organizzazioni internazionali e comunità sopranazionali)
<b>IL RUOLO DEL CITTADINO</b>	Votante, cittadino passivo, outsider, elegge persone e partiti, non effettua decisioni importanti, fornisce opinioni ai politici, regolazione politica dall'esterno	Votante, politico occasionale, cittadino attivo, effettua decisioni importanti, elegge chi governa, autoregolazione politica
<b>IL RUOLO DEL POLITICO</b>	Decisore, governa per i cittadini, ascolta l'opinione dei suoi cittadini, cittadino attivo, membro dell'élite dirigente	Decisore, governa con gli altri cittadini, informa i cittadini, cittadino attivo
<b>LIBERTÀ</b>	Libertà negativa, rinuncia della libertà intesa come autonomia	Libertà positiva, libertà intesa come autonomia

- 1950** Con la votazione referendaria nel Canton Berna, il 29 ottobre 1950, lo Statuto Giurassiano fu accettato con 69 089 voti favorevoli contro 7 289 voti contrari. La partecipazione fu del 31%. La proposta fu accettata in tutti i distretti. Ancor più nettamente nei distretti del Giura che nella parte più vecchia del Cantone.
- 1959** Il 5 luglio 1959 l'iniziativa della Rassemblement Jurassien fu respinta in tutto il Cantone con l'84 141 dei voti a sfavore contro i 23 130 voti favorevoli e nei sette distretti giurassiani con 16 352 voti «No» contro 15 159 voti «Sì». Comunque, il Giura si spaccò in due: Franches-Montagnes, Delémont e Porrentruy approvarono la proposta con una percentuale di voti favorevoli oscillante tra il 66 ed il 76%. Courtelary, Laufen, Moutier e La Neuveville respinsero la proposta con una percentuale di voti contrari oscillante tra il 65 ed il 75%. La partecipazione fu del 85% nel Giura e del 31% nella parte più vecchia del Cantone.
- 1970** L'aggiunta introdotta nella Costituzione bernese sul Giura, che concedeva il diritto di autodeterminazione ai distretti giurassiani, fu accettata nella votazione referendaria del 1° marzo 1970 con 90 358 «Sì» contro 14 133 «No». Il tasso di partecipazione nel Giura fu del 60%, a differenza del 38% in tutto il Cantone. L'emendamento costituzionale fu approvato in tutti i distretti. Particolarmente netta fu l'approvazione nel Giura.
- 1974** 23 giugno 1974: Il referendum consultivo dei votanti eleggibili nella regione del Giura: «Desiderate costituire un nuovo Cantone?».

DISTRETTO	SÌ	NO	NULLE/BIANCHE	PARTECIPAZIONE (%)
Courtelary	3 123	10 260	288	90,03
Delémont	11 070	2 948	509	92,50
Franches-Montagnes	3 573	1 058	76	93,48
Laufen	1 433	4 119	51	73,16
Moutier	7 069	9 330	383	91,48
La Neuveville	931	1 776	41	86,47
Porrentruy	9 603	4 566	404	93,62
Totale	36 802	34 057	1 752	88,67

- 1975** 16.3.1975: Consultazione popolare in tre distretti: «Volete continuare a far parte del Canton Berna?»

DISTRETTO	SÌ	NO	NULLE/BIANCHE	PARTECIPAZIONE (%)
Courtelary	10 802	3 268	115	92,13
Moutier	9 947	7 740	113	96,02
La Neuveville	1 927	997	28	91,48

- 1978** 24 settembre 1978: Referendum popolare federale sul riconoscimento del nuovo, 26° Cantone svizzero. La proposta fu accettata da tutti i Cantoni e dalla maggioranza della popolazione con 1 309 841 voti favorevoli contro 281 873 voti contrari. La partecipazione fu del 42%.

- 1815 Durante il congresso di Vienna il Canton Berna ottiene il vecchio principato di Basilea, oggi noto come la regione del Giura, come compenso per la perdita del Vaud e dell'Argovia.
- 1815–1945 Cinque movimenti di protesta nel Giura: 1826–31, 1834–36, 1838–39, 1867–69, 1913–19. Tutti di breve durata, falliscono nel mobilitare il Popolo. Altre linee di conflitto che dividono il Giura ulteriormente, anziché unificarlo, hanno la meglio.
- 1947 L'affare Möckli: Il Gran Consiglio bernese si rifiuta di affidare a Georges Möckli, Consigliere di Stato di origine giurassiana, il ministero di lavori pubblici, in quanto francofono, per le sue limitate conoscenze del tedesco. Duemila manifestanti protestano a Delémont. Si costituisce il Comitato di Moutier. Il suo obiettivo: un'ampia autonomia nel Canton Berna. Viene fondato il Mouvement Séparatiste Jurassien (MSJ). Nel loro manifesto «Jura libre» rivendicano la separazione del Giura da Berna.
- 1948 Il Comitato di Moutier indirizza un memorandum, che prevede 21 punti programmatici, al Governo cantonale bernese; esso esige l'autonomia del Giura e la federalizzazione del Canton Berna. Il Governo bernese si dichiara disposto a fare qualche concessione.
- 1949 Il Governo cantonale bernese approva il primo rapporto sulla questione giurassiana di Markus Feldmann.
- 29.10.1950 Un referendum approva la modifica della Costituzione cantonale bernese – lo statuto speciale del Giura – a maggioranza. Nella nuova Costituzione viene esplicitamente riconosciuta la «popolazione del Giura» – distinta e separata dalla popolazione del vecchio Cantone.
- 1951 Il Governo cantonale bernese riconosce lo stemma araldico giurassiano. Il MSJ si ribattezza Rassemblement Jurassien (RJ).
- 1952 Il Comitato di Moutier viene sciolto. Gli antiseparatisti fondano l'Unione patrioti giurassiani (UPJ).
- 1957 Il RJ lancia un'iniziativa con l'obiettivo di determinare le aspirazioni dei giurassiani in merito alla creazione di un nuovo Canton Giura.
- 5.7.1959 Votazione referendaria – l'iniziativa fu ampiamente respinta.
- 1961 I militanti separatisti presentano quattro proposte di iniziativa popolare. Il referendum ha luogo il 27 maggio 1962.
- 1962 Viene fondata l'organizzazione giovanile «Bélière». Il caso «Berberat»: l'ufficiale Romain Berberat viene punito per aver accusato – in occasione di festeggiamenti dei separatisti, ai quali comparve in civile – Berna di essere una «dittatura autocratica di politici incapaci di capire».
- 1963 Il «Front de Libération Jurassien» (FLJ – Fronte di liberazione giurassiano) rivendica gli attentati con esplosivi ed incendi dolosi. Si tratta di tre uomini operanti indipendentemente dal RJ.

- 1964 L'affare «Les Rangiers»: manifestanti separatisti interrompono i festeggiamenti per l'esercito svizzero.
- 1967 Il Governo bernese istituisce la «Commissione dei 24» col compito di occuparsi della questione giurassiana. Il loro rapporto delinea tre opzioni per i giurassiani: status quo, autonomia, separazione.
- 1968 Su proposta del Consiglio federale, Berna instaura una «Commissione della Gestione» con il compito di mediare tra le fazioni opposte. Essa pubblica il suo «Primo rapporto» il 13 maggio 1969.
- 1.3.1970 Votazione popolare sull'introduzione di un'aggiunta nella Costituzione bernese che garantisce il diritto di autodeterminazione nel Giura. Tentativi di stipulare uno statuto che sancisce l'autonomia della regione falliscono.
- 23.6.1974 Consultazione popolare nel Giura: «Desiderate costituire un nuovo Cantone?». Una debole maggioranza si pronuncia a favore.
- 16.3.1975 Consultazioni popolari nei distretti di Courtelary, Moutier e La Neuveville: «Desiderate restare uniti al Canton Berna?». La maggioranza dei distretti riconferma la sua appartenenza al Canton Berna.
- 7 e 14.9.1975 Consultazioni popolari nelle comunità limitrofe sul Cantone cui intendono aderire. Moutier, Grandval, Perrefitte, Rebévelier e Schelten – tutte comunità a maggioranza protestante – votano per la permanenza nel Canton Berna. Châtillon, Corban, Courchapoix, Courrendlin, Lajoux, le Genevez, Mervelier e Rossemaison – tutte a maggioranza cattolica – decidono di annettersi al Canton Giura.
- 14.9.1975 Consultazione popolare: Laufental respinge l'annessione a Berna. Una legge approvata nel novembre del 1975 dà a Laufental la possibilità di unirsi ad un Cantone vicino. Viene stipulato un trattato d'annessione a Berna, ma viene respinto in una votazione popolare nel 1983 dalla popolazione di Laufental. Questa decisione viene successivamente dichiarata non valida ed il 12 novembre 1989 Laufental approva il passaggio al vicino Cantone Basilea Campagna.
- 19.10.1975 Il comune di Roggenburg (cattolico, germanofono) conferma la permanenza nel distretto di Laufen.
- 21.3.1976 Elezione di un'assemblea costituzionale nel Giura.
- 20.3.1977 Approvazione della Costituzione del neo-costituito Canton Giura tramite referendum popolare.
- 24.9.1978 L'elettorato svizzero dice «Sì» all'ingresso del Canton Giura nella Confederazione (referendum popolare su un'appropriata modifica della Costituzione).
- 1.1.1979 Viene proclamata la «République et canton de Jura» (La Repubblica e Cantone del Giura). Il numero dei Cantoni svizzeri sale a 26.
- 1980 Un convegno del RL nella comunità di Cortébert (nel Giura bernese) viene sciolto con violenza. In seguito all'accaduto gli atti di violenza diventano meno frequenti.

- 1990 Il Canton Berna si rivolge alla Corte federale per l'annullamento dell'iniziativa popolare avanzata dal RJ per creare una legge sull'unità del Giura. Due anni più tardi, la Corte decide a favore di Berna. Nel 1994, il Canton Giura abroga formalmente la legge «Unite» approvata dal Parlamento cantonale.
- 8.3.1993 Dominique Haenni presenta al Governo cantonale il suo rapporto sui francofoni nel Canton Berna, tratto dalla mozione Petermann datata 7 settembre 1989. Haenni raccomanda misure necessarie per una maggiore autonomia nelle aree francofone («Giura») del Canton Berna, volte a migliorare i rapporti tra il Giura bernese ed il resto del Cantone. (Vedi in seguito).
- 19.1.1994 Il 19 gennaio 1994 il Parlamento bernese approva la «Legge sul rafforzamento della partecipazione politica del Giura bernese e della popolazione francofona della municipalità di Biel» che continua ad essere la posizione della minoranza francofona nel Canton Berna.
- 6.6.1993 La nuova Costituzione bernese viene approvata in una votazione referendaria. Essa entra in vigore il 1° gennaio 1995. Soltanto al Giura bernese viene conferito uno statuto speciale (cfr. Art. 5). I tre distretti del Giura bernese sono francofoni e circa 51 000 abitanti (5,4% dell'intera popolazione cantonale) costituiscono una piccola minoranza.
- Art. 5 (della Costituzione bernese) Il Giura bernese
- 1) Viene conferito uno statuto speciale al Giura bernese che consta dei distretti di Courtelary, Moutier e La Neuveville. Ciò consentirà di tutelare la sua identità e la sua specificità linguistica e culturale, nonché di partecipare attivamente alla vita politica del Cantone.
  - 2) Il Cantone adotterà misure necessarie a incentivare i rapporti tra il Giura bernese ed il resto del Cantone.
- 25.3.1994 Un accordo tripartita tra la Confederazione e i Cantoni Giura e Berna promuove il dialogo tra i giurassiani. Viene costituita così l'Assemblée Interjurassienne (AIJ) – l'Assemblea Intergiurassiana. Il Consiglio federale media fra i due Governi. L'idea base dell'accordo consiste nel far presentare dai giurassiani stessi le proposte atte a risolvere i problemi inerenti la questione stessa.
- 1.1.1994 Il distretto di Laufen approva il passaggio al vicino Cantone di Basilea Campagna.
- 10.3.1996 Votazione popolare federale: il Comune di Vellerat si aggrega al Canton Giura.
- 27.9.2000 Rapporto del Consiglio regionale (Conseil Regional Jura Bernois et Bienne Romande) sulla progressiva autonomia del Giura bernese.
- 20.12.2000 La risoluzione n° 44 dell'Assemblea Intergiurassiana su come tale questione debba essere impostata politicamente. Essa prevede un processo in due fasi: durante la prima, di due o tre anni, vengono stabilite le modalità per la realizzazione di una cooperazione tra il Canton Giura ed il Giura bernese; nella seconda fase, di quattro anni, verrebbero valutati i primi risultati di detta cooperazione. È previsto un piano per un Parlamento regionale con proprio esecutivo.

- 2003** Il «Mouvement Autonomiste Jurassien» (Movimento autonomista giurassiano) (MAJ) lancia l'iniziativa «Un seul Jura» (Un solo Giura). Lo scopo è una sorta di riunificazione del Giura: ai tre distretti del Giura bernese viene proposta una condivisione di sovranità su tutto il territorio dei sei distretti francofoni del Giura. La Force Démocratique (FD) vede nell'iniziativa del MAJ una provocazione.
- 17.11.2004** Il Parlamento giurassiano approva l'iniziativa popolare «Un seul Jura», benché il Governo abbia raccomandato di respingerla principalmente per motivi giuridici.
- 1.1.2006** La legge sullo statuto particolare del Giura bernese e sulla minoranza francofona del distretto bilingue di Bienne (Sonderstatutgesetz, SStG) entra in vigore. Essa recita: «al Giura bernese, composto dai distretti di Courterary, Moutier e La Neuveville, è riconosciuto uno statuto particolare, che gli permetterà di mantenere la propria identità, di conservare la propria specificità linguistica e culturale e di partecipare attivamente alla politica cantonale».
- 1.7.2006** La legge «Un seul Jura» entra in vigore. Per i suoi sostenitori essa costituisce il quadro legale per una possibile soluzione politica a un cambiamento di Cantone dei distretti del Giura bernese. L'Assemblea intergiurassiana è incaricata di elaborare uno studio per la creazione di un Canton Giura esteso a sei distretti. In base a questo studio, che dovrà essere presentato nell'agosto 2008, il Consiglio di Stato sottoporà una proposta di integrazione.

**FONTI:**

- Dizionario storico della Svizzera ([www.hls-dhs-dss.ch](http://www.hls-dhs-dss.ch))
- Junker Beat: Geschichte des Kantons Bern seit 1798: Band III (Tradition und Aufbruch 1881–1995 (Berna, 1996), herausgegeben von Historischen Verein des Kantons Bern ([www.stub.unibe.ch/extern/hv/gkb/iii/](http://www.stub.unibe.ch/extern/hv/gkb/iii/))
- Neue Zürcher Zeitung, 26.04.2004, Sonderstatut für den Berner Jura
- Schwander, Marcel: Giura. Konfliktstoff für Jahrzehnte (Zurigo/Köln 1977)
- Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat zum Entwurf des Gesetzes über das Sonderstatut des Berner Giuras und die französischsprachige Minderheit des Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG). Entwürfe vom 7. Mai bzw. 19. Juni 2003 sowie Gesetzesentwurf: [www.be.ch/aktuell/sonderstatut/sonderstatut.asp](http://www.be.ch/aktuell/sonderstatut/sonderstatut.asp) [in tedesco e francese]
- Sito-Web dell'Assemblea Intergjurassiana (AIV)/Assemblée interjurassienne (AIJ): [www.assemblee-interjura.ch/](http://www.assemblee-interjura.ch/) [in francese]
- Sito-Web del Canton Giura: [www.ju.ch](http://www.ju.ch) [in francese]
- Sito-Web del Conseil régional Jura bernois et Bienne romande ([www.conseilregional-jb.ch/](http://www.conseilregional-jb.ch/))

## VOTAZIONE DEL 18.5.2003:

LEGGE FEDERALE SULL'ESERCITO E SULL'AMMINISTRAZIONE MILITARE (LEGGE MILITARE; LM), MODIFICA

L'OGGETTO È STATO ACCETTATO

ELETTORATO	Totale votanti:	4 764 888
	di cui domiciliati in Svizzera o residenti all'estero:	84 216
PARTECIPAZIONE	Schede ricevute:	2 361 382
	Partecipazione:	50%
VOTI NON VALIDI	Schede bianche:	90 232
	Schede non valide:	11 121
VOTI VALIDI	Schede valide:	2 260 029
	«Sì»:	(76,0%) 1 718 452
	«No»:	(24,0%) 541 577

## FONTI:

- Votazione referendaria del 18.05.2003: FF 2003 51 64 ([www.admin.ch/ch/d/ff/2003/5164.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/5164.pdf))
- Modifica alla LM del 04.10.2002: RU 2003 3957 ([www.admin.ch/ch/d/as/2003/3957.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/3957.pdf))
- Decreto del del 04.10.2002: FF 2002 65 43 ([www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6543.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6543.pdf))
- Messaggio del Consiglio federale del 24.10.2001: FF 2002 858 ([www.admin.ch/ch/d/ff/2002/858.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/858.pdf))

L'iniziativa ha il tenore seguente:

«La Costituzione federale è completata come segue:

**Art. 4bis (nuovo)**

- 1 Nessuno può essere discriminato, in particolare in ragione dell'origine, della razza, del sesso, della lingua, dell'età, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, nonché di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.
- 2 La legge provvede per la parità dei diritti dei disabili. Prevede provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi nei loro confronti.
- 3 L'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico sono garantiti per quanto ragionevolmente esigibile dal profilo economico. »

**FASI DELL'INIZIATIVA POPOLARE**

	CRONOLOGIA	FONTE
18.05.2003	Votazione referendaria <i>L'oggetto è stato respinto</i>	FF 2003 5164 ( <a href="http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/5164.pdf">www.admin.ch/ch/d/ff/2003/5164.pdf</a> )
13.12.2002	Decreto del Parlamento <i>Raccomandazione di voto</i> <i>No all'iniziativa popolare</i>	FF 2002 8152 ( <a href="http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/8152.pdf">www.admin.ch/ch/d/ff/2002/8152.pdf</a> )
11.12.2000	Messaggio del Consiglio federale	FF 2001 1715 ( <a href="http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/1715.pdf">www.admin.ch/ch/d/ff/2001/1715.pdf</a> )
04.02.2000	Scadenza del termine della raccolta delle firme	
04.08.1999	Riuscita dell'iniziativa	FF 1999 7312 ( <a href="http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/7312.pdf">www.admin.ch/ch/d/ff/1999/7312.pdf</a> )
14.06.1999	Deposito dell'iniziativa	
04.08.1998	Inizio della raccolta delle firme	
21.07.1998	Esame preliminare	FF 1998 3964

**VOTAZIONE REFERENDARIA DEL 18. 5. 2003**

**RELATIVA ALL'INIZIATIVA POPOLARE «PARITÀ DI DIRITTI PER I DISABILI»**

**L'OGGETTO È STATO RESPINTO DAL POPOLO E DAI CANTONI**

ELETTORATO	Totale votanti:	4 764 888
	di cui domiciliati in Svizzera o residenti all'estero:	84 216
PARTECIPAZIONE	Schede ricevute:	2 310 142
	Partecipazione:	49.7%
VOTI NON VALIDI	Schede bianche:	47 178
	Schede non valide:	10 563
VOTI VALIDI	Schede valide:	1 738 070
	«Sì»:	(37,7%) 870 249
	«No»:	(62,3%) 1 439 893
CANTONI	Voto dei Cantoni «Sì»:	3
	Voto dei Cantoni «no»:	23

Probabilmente in nessun altro Stato i diritti decisionali sono così ampi come in Svizzera. I cittadini svizzeri godono dei seguenti diritti politici a livello federale:

#### 1) ELEZIONI

DIRITTO DI VOTO ATTIVO	DIRITTO DI ELEGGIBILITÀ
Elezioni per il rinnovo del Consiglio nazionale	Eleggibilità, diritto di candidarsi alle elezioni del Consiglio nazionale, dell'Consiglio federale e del Tribunale federale
Tutti i cittadini svizzeri che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età possono partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale in qualità di votanti	Tutti i cittadini svizzeri che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età hanno il diritto di eleggibilità

#### 2) VOTAZIONE REFERENDARIA (DIRITTI DI VOTAZIONE)

Tutti i cittadini svizzeri, residenti in patria o all'estero, che abbiano raggiunto il diciottesimo anno di età e non siano interdetti per infermità o debolezza mentali hanno il diritto di voto. Con il termine «Stimmrecht» (diritto di voto) si intende il diritto di partecipare – o letteralmente «dire la propria» – a votazioni referendarie popolari. Tuttavia, il termine indica anche, nella sua accezione più vasta, il diritto di accettare i propri diritti politici o di esercitare i propri diritti politici. Il diritto di voto comprende il diritto di partecipare a elezioni e referendum di sottoscrivere domande di referendum e iniziative popolari e di esercitare altri diritti democratici.

#### 3) IL DIRITTO DI INIZIATIVA

A livello federale, i cittadini svizzeri possono chiedere di sottoporre a votazione popolare una loro proposta di modifica della Costituzione federale. Per la riuscita formale di un'iniziativa sono necessarie le firme di 100 000 aventi diritto di voto, raccolte entro il termine di 18 mesi. L'iniziativa può essere formulata come proposta generica o in forma di progetto già elaborato.

#### 4) IL DIRITTO DI REFERENDUM

«Il Popolo» (ossia gli aventi diritto di voto) ha il diritto di intervenire ex post sulle decisioni del Parlamento. Le leggi federali, i decreti federali (di obbligatorietà generale), i trattati internazionali di durata illimitata, che prevedono l'accesso ad organizzazioni internazionali, sottostanno al referendum facoltativo. In altre parole, sono sottoposti al voto del Popolo quando ciò sia domandato da 50 000 aventi diritto di voto. Le firme devono essere depositate presso le autorità entro 100 giorni dalla pubblicazione dell'atto normativo. (Tutte le modifiche alla Costituzione nonché l'accesso ad organizzazioni internazionali sono oggetto di referendum obbligatorio, il che significa che la votazione referendaria deve aver luogo).

**5) IL DIRITTO DI PETIZIONE**

Tutte le persone capaci di discernimento – quindi non soltanto gli aventi diritto di voto – hanno il diritto di rivolgere alle autorità richieste scritte, iniziative e ricorsi. Le autorità sono tenute a prendere atto di tali petizioni, pur non essendo obbligate a rispondervi; tuttavia, nella prassi, esse trattano e rispondono a ogni petizione. Oggetto della petizione può essere qualsiasi attività dello Stato.

#### Breve cronologia sull'iniziativa popolare generica

L'ultimo tentativo indirizzato a riformare i diritti del Popolo risale alla revisione totale della Costituzione federale avvenuta alla fine del secolo scorso. A quei tempi l'ampia riforma dei diritti del Popolo proposta dal Governo (Consiglio federale) – soprattutto in seguito all'aumento del numero di firme necessarie per le iniziative e i referendum – è stata differita dal Parlamento e non costituisce parte integrante del pacchetto di riforme.

Il Parlamento riprese in seguito singole proposte, inclusa quella dell'introduzione della cosiddetta «iniziativa popolare generica». Con l'iniziativa popolare generica, 100'000 aventi diritto al voto o otto Cantoni potevano richiedere l'accettazione o l'abrogazione di disposizioni della Costituzione e delle leggi. Il Parlamento avrebbe poi potuto decidere a quale livello legislativo realizzare la richiesta.

#### QUAL È STATO L'OBIETTIVO DELL'INIZIATIVA POPOLARE GENERICA?

L'iniziativa popolare generica doveva sostituire l'attuale iniziativa sotto forma di uno stimolo generale e comprendeva essenzialmente:

- L'iniziativa popolare generica è un'iniziativa costituzionale ma anche sulle leggi. Il Parlamento decide sulla congrua competenza per la realizzazione dell'iniziativa (art. 139a della Costituzione federale);
- Se il comitato dell'iniziativa ritiene che il contenuto o lo scopo dell'iniziativa vengano realizzati male o in modo inappropriato dalle leggi dello Stato, può presentare ricorso al Tribunale federale (art. 189 1bis della Costituzione federale);
- Il Parlamento può presentare una controproposta alla modifica. Questa però – al contrario dell'iniziativa popolare formulata – deve rientrare nei sensi dell'iniziativa (art. 139a (4) e (5) della Costituzione federale);
- Le leggi contenute norme adatte a garantire che la realizzazione di un'iniziativa popolare generica, accettata dal Popolo, non risulti bloccata dalla discordia delle due Camere parlamentari (Consiglio nazionale e agli Stati) (art. 156 (3) della Costituzione federale).

**UN RISULTATO DISILLUSO DOPO UN INIZIO PROMETTENTE**

L'introduzione della «iniziativa popolare generica» a febbraio 2003 è stata approvata in una votazione popolare dalla maggioranza dei cittadini e dei Cantoni. L'introduzione dell'iniziativa popolare ha richiesto l'adattamento di diverse leggi, ad esempio quelle sui diritti politici del 17 dicembre 1976 (LDP, RS 161.1), della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002 (LParl, RS 171.1) e della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2007 (LTF, FF 2005, 4045). Il 31 maggio 2006 il Consiglio federale proponeva al Parlamento le rispettive modifiche di legge.

Durante i lavori per l'introduzione dell'iniziativa popolare generica divenne presto sempre più evidente, come questo nuovo diritto popolare risultasse troppo complesso a livello applicativo e assolutamente non favorevole al Popolo. Il Parlamento decise di conseguenza di non entrare in merito al disegno di legge per la realizzazione dell'iniziativa popolare generica. Inoltre, le commissioni di politica statale di entrambe le Camere parlamentari decisero, con un'iniziativa della commissione, di avviare l'abrogazione delle rimanenti parti della riforma popolare del 9 febbraio 2003 (06.458 iniziativa parlamentare «rinuncia all'introduzione dell'iniziativa popolare generica»).

A settembre 2008 il Consiglio nazionale, quale prima camera, decise praticamente all'unanimità (144 a 1 voto con 21 astensioni), di abrogare il diritto popolare introdotto nel 2003. Con questa la decisione ricadeva nuovamente sul Popolo e sugli Stati che, con una votazione, dovevano decidere se approvare la proposta di cancellare dalla Costituzione il diritto all'iniziativa popolare generica

**MOTIVI PER IL FALLIMENTO DELLA PROPOSTA DI REALIZZAZIONE DELL'INIZIATIVA POPOLARE GENERICA**

Un'analisi dei dibattiti sull'entrata in materia relativi alla legge federale sull'introduzione dell'iniziativa generale popolare indica i seguenti argomenti ricorrenti, formulati contro la realizzazione dell'iniziativa generale popolare:

- si tratterebbe di «una tigre di carta» – sarebbe troppo complessa e richiederebbe una procedura eccessiva, particolarmente per i motivi seguenti:
  - problemi procedurali di grande complessità da parte delle due Camere parlamentari equivalenti, quando ad esempio il Consiglio nazionale decide a favore di una realizzazione dell'iniziativa a livello costituzionale, mentre la camera degli Stati si esprime a favore di una realizzazione a livello di legge
  - possibilità di bozze di legge per le iniziative popolari generali – con differenti esigenze di maggioranza per le modifiche della Costituzione e delle leggi
  - possibilità di ricorrere al Tribunale federale (detto anche «netta rottura di stile», «peccato originale», «primo decisivo passo in direzione di un Tribunale costituzionale federale» o «massiccia alternanza di paradigma»);
- la lunga durata del processo dalla presentazione fino alla realizzazione e votazione popolare sull'iniziativa popolare generica; e infine
- che allo «stesso prezzo» (100 000 firme) esiste già uno strumento idoneo, cioè l'iniziativa costituzionale formulata.

Questi sono invece gli argomenti principali dei fautori di un'entrata in merito sulle norme per la realizzazione dell'iniziativa popolare generica:

- che l'iniziativa popolare generica è già stata approvata da Popolo e Stati e che quindi deve essere realizzata; e
- che la maggior parte degli argomenti a sfavore dell'iniziativa popolare generica – come ad esempio la possibilità di rivolgersi al Tribunale federale – erano già noti al momento della consultazione sulla modifica della Costituzione.

Gli argomenti relativi alla complessità della realizzazione dell'iniziativa popolare generica non sono nuovi. Argomenti simili sono già stati adottati in relazione alla discussione sulla cosiddetta «iniziativa sull'unità». Il Consiglio federale l'ha anch'esso già discusso nel suo messaggio sull'iniziativa popolare generica. A tale riguardo ha preso una posizione pragmatica, premettendo che l'assemblea federale avrebbe approvato solo raramente un'iniziativa popolare generica e che quindi una controproposta sarebbe stata elaborata anch'essa solo di rado.

Ritenne piccolo anche il pericolo che un decreto di realizzazione per un'iniziativa popolare generica potesse fallire dopo l'accettazione del Popolo. Ciò nonostante era necessaria una regolamentazione complessa per ottemperare al mandato costituzionale della realizzazione dell'iniziativa popolare generica anche per le costellazioni più improbabili. L'iniziativa popolare generica è infine fallita proprio in seguito a questa complessità.

**FONTI:**

- Messaggio del 31 maggio 2006 concernente l'introduzione dell'iniziativa popolare generica e la revisione della legislazione sui diritti politici (FF 2006 5261) ([www.admin.ch/ch/d/ff/2006/5261.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/5261.pdf))
- 06.458 – Iniziativa parlamentare: Rinuncia all'introduzione dell'iniziativa popolare generica ([http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20060458](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20060458))
- Auer, Andreas, 2004, Les institutions de la démocratie directe en Suisse: une lente dégradation, *LeGes* 2004/3, 35–48
- Braun, Nadja, 2006, Auf dem Weg zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative, *LeGes* 2006/2, 159–159
- Braun, Nadja, 2007, Gescheiterte allgemeine Volksinitiative: sind die Volksrechte reformträge?, *LeGes* 2007/2, 337–342
- Kölz, Alfred/Poledna, Thomas, Die «Einheitsinitiative» – Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?, *ZSR* 1988 I 1

**I PRINCIPALI INIZIATORI DI «RICHIESTE POPOLARI»  
(INIZIATIVE POPOLARI E REFERENDUM FACOLTATIVI) NEI CANTONI TRA IL 1979 ED IL 2000**

- 1 I partiti politici avviano il 37% di tutte le richieste popolari
  - Quota: 60% Verdi/Sinistra, 40% partito «borghese»
  - Temi principali: organizzazione del Governo, finanze/imposte, sicurezza sociale/sanità
- 2 Comitati ad hoc avviano il 30% di tutte le richieste popolari
  - Predominanza della politica di trasporto e della democrazia
- 3 Sponsorizzazione combinata
- 4 Gruppi d'interesse avviano il 10% di tutte le richieste popolari
  - I gruppi più attivi: ambientalisti, sindacati, inquilini, datori di lavoro, proprietari di casa
  - Predominanza di settori come finanze, ambiente, istruzione
- 5 Nuovi movimenti sociali e singoli cittadini avviano il 7% di tutte le iniziative popolari
  - Predominanza di settori come del sistema di Governo, energia e ambiente

**LE PRINCIPALI TENDENZE NELLA SPONSORIZZAZIONE DI INIZIATIVE POPOLARI**

- 1 Agli inizi del XXI secolo le iniziative di maggior successo non furono avanzate né dalla sinistra né dalla destra politica, bensì dal centro, che nelle passate elezioni aveva raggiunto risultati scadenti.
- 2 Un numero crescente di iniziative popolari (iniziative e referendum) viene promosso da gruppi consolidati. Movimenti cittadini, promotori di molte iniziative negli anni Novanta, riscosero meno successo di quelli degli anni a seguire.
- 3 Il pregiudizio che i Verdi e le forze di sinistra facciano ricorso in prima linea all'iniziativa popolare (il «pedale dell'acceleratore»), mentre i borghesi e i partiti di destra siano più inclini all'uso del referendum facoltativo («il freno»), non è più valido.

## LE TRE MATERIE PIÙ FREQUENTEMENTE SOTTOPOSTE A INIZIATIVE POPOLARI FEDERALI DAL 1951

	1	2	3
1951 – 1960	Sicurezza sociale	Economia	Pace
1961 – 1970	Sicurezza sociale	Economia	Pace
1971 – 1980	Sicurezza sociale	Economia	Ambiente
1981 – 1990	Ambiente	Economia	Sicurezza sociale
1991 – 2000	Ambiente	Sicurezza sociale	Pace
2001 – 2003	Sicurezza sociale	Ambiente	Politica di previdenza sociale

LE TRE MATERIE PIÙ FREQUENTEMENTE SOTTOPOSTE A INIZIATIVE POPOLARI E  
REFERENDUM FACOLTATIVI NEI CANTONI DAL 1979

ASSETTO ISTITUZIONALE: STATO E DEMOCRAZIA	POLITICA ECONOMICA E SOCIALE: FINANZE E SICUREZZA SOCIALE	AMBIENTE: ENERGIA E TRASPORTI
Friburgo	Basilea Campagna	Argovia
Grigioni	Basilea Città	Basilea Campagna
Giura	Ginevra	Berna
Obvaldo	Lucerna	Giura
Svitto	Neuchâtel	Lucerna
Uri	San Gallo	Soletta
	Sciaffusa	Zugo
	Turgovia	
	Ticino	
	Vallese	
	Vaud	
	Zurigo	

## FONTI:

- Cancelleria Federale, sezione dei diritti politici ([www.bk.admin.ch/themen/pore](http://www.bk.admin.ch/themen/pore))
- Vatter, Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen, 2002)

**NATURALIZZAZIONE, DIMORA E DOMICILIO, DIRITTI POLITICI,  
 LEGGE SUGLI STRANIERI, LEGGE SULL'ASILO**

DATA	OGGETTO	RISULTATO [POPOLO]/[CANTONI]
14.01.1866	Uguaglianza degli ebrei e dei cittadini naturalizzati	<b>ACCETTATO</b> [P] / [C]
14.01.1866	Diritto di voto negli affari comunali	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
14.01.1866	Imposizione dei cittadini domiciliati	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
14.01.1866	Diritto di voto negli affari cantonali	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
21.10.1877	Legge federale sui diritti politici degli Svizzeri	<b>RESPINTO</b>
11.06.1922	Iniziativa popolare concernente le naturalizzazioni	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
11.06.1922	Iniziativa popolare concernente l'espulsione per atti che mettono in pericolo la sicurezza del Paese	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
25.10.1925	Decreto federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri	<b>ACCETTATO</b> [P] / [C]
20.05.1928	Decreto federale concernente le naturalizzazioni (art. 44 della Costituzione federale)	<b>ACCETTATO</b> [P] / [C]
07.06.1970	Iniziativa popolare «Inforestierimento»	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
20.10.1974	Iniziativa popolare contro l'inforestierimento e la sovrappopolazione della Svizzera	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
13.03.1977	Iniziativa popolare «quarta iniziativa contro l'inforestierimento»	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
13.03.1977	Iniziativa popolare «Per una limitazione del numero annuale delle naturalizzazioni»	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
05.04.1981	Iniziativa popolare «essere solidali per una nuova politica degli stranieri»	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
06.06.1982	Legge federale sugli stranieri (LStr)	<b>RESPINTO</b>
04.12.1983	Decreto federale sulla revisione del diritto di cittadinanza nella Costituzione federale	<b>ACCETTATO</b> [P] / [C]
04.12.1983	Decreto federale inteso ad agevolare certe naturalizzazioni	<b>RESPINTO</b> [P] / [C]
05.04.1987	Legge federale sull'asilo. Modificazione del 20 giugno 1986	<b>ACCETTATO</b>
05.04.1987	Legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri. Modificazione del 20 giugno 1986	<b>ACCETTATO</b>

**NATURALIZZAZIONE, DIMORA E DOMICILIO, DIRITTI POLITICI,  
 LEGGE SUGLI STRANIERI, LEGGE SULL'ASILO**

DATA	OGGETTO	RISULTATO [POPOLO]/[CANTONI]
04.12.1988	Iniziativa popolare per la limitazione delle immigrazioni	RESPINTO [P] / [C]
12.06.1994	Decreto federale concernente la revisione del disciplinamento della cittadinanza nella Costituzione federale (Naturalizzazione agevolata per giovani stranieri)	RESPINTO DALLA MAGGIORANZA DEI CANTONI
04.12.1994	Legge federale sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri	ACCETTATO
01.12.1996	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «contro l'immigrazione clandestina» (Controprogetto)	RESPINTO [P] / [C]
13.06.1999	Legge sull'asilo (LAsi)	ACCETTATO
13.06.1999	Decreto federale concernente misure urgenti nell'ambito dell'asilo e degli stranieri (DMAS)	ACCETTATO
24.09.2000	Iniziativa popolare per una regolamentazione dell'immigrazione	RESPINTO [P] / [C]
24.11.2002	Iniziativa popolare contro gli abusi in materia d'asilo	RESPINTO DALLA MAGGIORANZA DEI VOTANTI
26.09.2004	Decreto federale 3 ottobre 2003 sulla naturalizzazione ordinaria e la naturalizzazione agevolata dei giovani stranieri della seconda generazione	RESPINTO [P] / [C]
26.09.2004	Decreto federale del 3 ottobre 2003 sull'acquisto della cittadinanza degli stranieri della terza generazione	RESPINTO [P] / [C]
24.09.2006	Legge federale sugli stranieri	ACCETTATO
24.09.2006	Modifica della legge sull'asilo	ACCETTATO

Fonte: Cancelleria Federale, sezione dei diritti politici ([www.bk.admin.ch/themen/pore](http://www.bk.admin.ch/themen/pore))

**LEGGE FEDERALE DEL 24 GENNAIO 1991  
SULLA PROTEZIONE DELLE ACQUE (LPAC)**

	CRONOLOGIA	FONTE
1° NOVEMBRE 1992	Entrata in vigore	RU 1992 1860
17 MAGGIO 1992	Votazione referendaria	FF 1992 V 455
14 GIUGNO 1991	Referendum riuscito	FF 1991 II 1575
24 GENNAIO 1991	Decreto parlamentare	FF 1991 I 250
29 APRILE 1987	Messaggio del Consiglio federale	FF 1987 II 1061

**LA PROPOSTA È STATA ACCETTATA IN VOTAZIONE POPOLARE IL 17 MAGGIO 1992  
(LEGGE FEDERALE SULLA PROTEZIONE DELLE ACQUE (LPAC))**

ELETTORATO	Totale votanti:	4 516 994
	di cui domiciliati in Svizzera o residenti all'estero:	14 361
PARTECIPAZIONE	Schede ricevute:	1 771 843
	Partecipazione:	39,22%
VOTI NON VALIDI	Schede bianche:	26 233
	Schede nulle:	2 664
VOTI VALIDI	Schede valide:	1 742 946
	«Sì»:	(66,1%) 1 151 706
	«No»:	(33,9%) 591 240

**INIZIATIVA POPOLARE FEDERALE: «PER LA SALVAGUARDIA DELLE NOSTRE ACQUE»**

L'iniziativa popolare federale ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è completata come segue:

**Art. 24<sup>octies</sup> (nuovo)**

- 1 Le acque naturali e i tratti d'acque naturali che si trovano ancora prevalentemente nel loro stato originario devono essere globalmente protetti, insieme con le loro rive.
- 2 Gli interventi sui tratti d'acque vicini allo stato naturale che, nonostante gli aggravi inquinanti esistenti, hanno conservato prevalentemente il loro aspetto paesaggistico originario e le loro funzioni ecologiche, devono essere localmente limitati. Sono inammissibili gli interventi a fini di sfruttamento che alterino direttamente o mediamente il carattere ecologico o paesaggistico di tratti d'acque vicini allo stato naturale o di tratti d'acque di una certa importanza fortemente gravati dall'inquinamento.
- 3 Le acque e i tratti d'acque gravati dall'inquinamento devono essere risanati, insieme con le loro rive e tenuto conto dei loro affluenti ed emissari, per quanto il ripristino di condizioni vicine allo stato naturale sia giustificato dall'aspetto ecologico o paesaggistico. La libera migrazione dei pesci e la riproduzione naturale degli animali devono essere garantite.
- 4 Gli interventi sulle acque e sulle loro rive devono essere attuati con riguardo e limitati all'indispensabile.
- 5 Interventi di polizia delle opere idrauliche sono ammissibili soltanto se la tutela della vita e della salute dell'uomo o di beni rilevanti lo esigano imperiosamente.
- 6 In caso di sbarramenti e prelievi d'acqua nuovi o esistenti deve essere permanentemente garantito un sufficiente deflusso lungo tutto il corso dell'acqua. Il deflusso è sufficiente se in particolare le biocenosi locali possono sussistere ovvero se, quantitativamente è qualitativamente, paesaggi degni di protezione o pregevoli elementi paesaggistici e falde freatiche non ne risultino notevolmente pregiudicati, sia garantita una sufficiente diluizione delle acque di rifiuto e conservata la fertilità del suolo.
- 7 La restrizione dei diritti acquisiti è risarcita giusta l'articolo 22<sup>ter</sup>. Per compensare le restrizioni della proprietà soggetta ad indennizzo, la Confederazione istituisce un fondo alimentato dai possessori delle centrali idroelettriche.

8 Le organizzazioni per la protezione della natura, del paesaggio e dell'ambiente e le organizzazioni della pesca hanno qualità di parte.

9 Opposizioni e reclami diretti contro interventi sulle acque a fini di sfruttamento hanno effetto sospensivo.

Disposizioni transitorie

1 I progetti per cui sono già state rilasciate concessioni o autorizzazioni giuridicamente valide sono considerati nuovi interventi sempre che i principali lavori di costruzione non siano già iniziati al momento dell'accettazione dell'articolo 24octies.

2 Fintanto che non siano state promulgate le pertinenti disposizioni legali, il Consiglio federale emana le necessarie norme di esecuzione, disciplinando in particolare la procedura d'autorizzazione e di risanamento. Ove tali norme non siano promulgate entro due anni dall'accettazione dell'articolo 24octies, si potranno autorizzare soltanto interventi di polizia delle opere idrauliche.

3 L'articolo 24octies e la presente disposizione transitoria entrano in vigore accettati che siano dal Popolo e dai Cantoni.

#### FASI DELL'INIZIATIVA POPOLARE

	CRONOLOGIA	FONTE
17.05.1992	Votazione referendaria <i>La proposta viene respinta</i>	FF 1992 V 459
06.10.1989	Decreto del Parlamento <i>Raccomandazione di voto: No, all'iniziativa controproposta indiretta</i>	FF 1987 II 1061
29.04.1987	Messaggio del Consiglio federale	FF 1987 II 1061
08.11.1984	Riuscita dell'iniziativa	FF 1984 III 994
01.12.1984	Scadenza del termine della raccolta delle firme	
09.10.1984	Deposito dell'iniziativa	
31.05.1983	Inizio della raccolta delle firme	
17.05.1983	Esame preliminare	FF 1983 II 354

## REFERENDUM DEL 17 MAGGIO 1992

## SULL'INIZIATIVA POPOLARE FEDERALE «PER LA SALVAGUARDIA DELLE NOSTRE ACQUE»

## L'OGGETTO È STATO RESPINTO DAL POPOLO E DAI CANTONI

ELETTORATO	Totale votanti:	4 516 994
	di cui domiciliati in Svizzera o residenti all'estero:	14 361
PARTECIPAZIONE	Schede ricevute:	1 771 722
	Partecipazione:	39%
VOTI NON VALIDI	Schede bianche:	31 086
	Schede nulle:	2 566
VOTI VALIDI	Schede valide:	1 738 070
	«Sì»:	(37,1%) 644 083
	«No»:	(62,9%) 1 093 987
CANTONI	Voto dei Cantoni «Sì»:	0
	Voto dei Cantoni «No»:	26

Art. 192 cpv. 1 della Costituzione federale stabilisce che la Costituzione stessa può essere riveduta in ogni tempo interamente o parzialmente. Nel caso di una revisione totale i proponenti (il comitato di iniziativa) possono solo domandare che si proceda al referendum per decidere se sottoporlo ad una revisione o meno (art. 138 della Costituzione federale). Nel caso di un'iniziativa per una revisione parziale della Costituzione federale il comitato d'iniziativa ha la facoltà di proporre una determinata modifica nel contenuto. Comunque, i proponenti non hanno del tutto mano libera: essi devono muoversi entro certi limiti stabiliti a norma di legge nazionale e internazionale.

Art. 139 cpv. 3 della Costituzione federale stabilisce che, nel caso di una iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale: «Se l'iniziativa viola il principio dell'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte.» Se un'iniziativa è dichiarata non valida, non ha luogo alcun referendum.

#### **VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'UNITÀ DELLA FORMA**

Le iniziative per una revisione parziale della Costituzione federale possono essere formulate come proposte generiche o progetti elaborati. È concessa solo l'una o l'altra forma. Se la proposta contiene una commistione delle due forme, l'iniziativa violerà il principio dell'unità della forma.

#### **VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'UNITÀ DELLA MATERIA**

Per salvaguardare la formazione libera e autentica della volontà popolare in vista della votazione, la proposta per una revisione parziale della Costituzione federale deve rispettare il principio dell'unità della materia. Deve essere altresì garantito che con il testo dell'iniziativa non vengano sottoposte a votazione più questioni prive di un nesso intrinseco (art. 75 cpv. 2, Legge federale sui diritti politici). Se i proponenti intendono presentare proposte che toccano temi diversi, dovranno sottoporle separatamente al voto del Popolo. Non vi è alcuna disposizione di dividere l'iniziativa nelle singole parti, giacché non è data la possibilità di accertamento che le varie singole parti raggiungano il numero prescritto di sottoscrizioni.

#### **VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI COGENTI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE**

Nel caso di una iniziativa popolare che viola le disposizioni cogenti del diritto internazionale, la Costituzione federale specifica che l'Assemblea federale deve dichiarare nulla detta iniziativa o la parte che viola il *ius cogens* (art. 139 cpv. 2). Comunque, le disposizioni cogenti del diritto internazionale sono vincolanti non solo per i proponenti dell'iniziativa popolare, ma anche per i membri del Parlamento (art. 193 cpv. 4 e art. 194 cpv. 2 della Costituzione federale).

La Svizzera ha consentito di obbligarsi alla norma imperativa del diritto internazionale generale con la ratifica della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (RS 0.111 = RU 1990 1112) che ne standardizza i principi fondamentali (Art. 53). La Convenzione fu firmata il 23 maggio 1969 e ratificata dalla Svizzera il 7 maggio 1990 (RS 1990 1111 e 1144). Ne risulta che l'iniziativa popolare federale «Per una politica d'asilo razionale» – che viola il principio di non-rinvio – ossia nella pratica del rinvio degli asilanti (FF 1994 III 1492–1500), deve essere dichiarato non valido (FF 1996 I 1355).

Il Consiglio federale, nella sua dichiarazione del 20 novembre 1996 sulla riforma della Costituzione (FF 1997 I 362), definì i limiti delle disposizioni cogenti del diritto internazionale. Nella stessa misura in cui l'essenza dei diritti fondamentali dell'uomo è da considerarsi inviolabile (Art. 36 cpv. 4 della Costituzione federale), la comunità internazionale protegge determinati standards minimi di condotta tra gli Stati; qualsiasi stato «legittimi» crimini contro l'umanità si situa al di fuori della sfera della comunità delle nazioni. Genocidio, schiavitù e tortura, l'estradizione di rifugiati nei rispettivi Paesi d'origine ove vengono perseguitati per via della loro razza, religione o convinzione filosofica, la violazione delle regole umanitarie più basilari riconosciute internazionalmente riguardo la condotta di guerra, la proibizione dell'uso della violenza e dell'aggressione o le garanzie assolute della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo – le medesime violano le regole fondamentali, in conformità con l'assai riconosciuto concetto di giustizia nella comunità dei Paesi europei.

Le disposizioni cogenti del diritto internazionale comprendono:

- La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) firmata il 4 novembre 1950 (entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974, RS 0.101 = RU 1974 2151, Art. 2, 3, 4 § 1, 7 e 15 § 2);
- La Convenzione internazionale dell'ONU del 16 dicembre 1966 relativa ai diritti politici e civili (entrata in vigore in Svizzera il 18 settembre 1992, RS 0.103.2 = RU 1993 750; FF 1991 I 1189–1247; Art. 4 § 2, 6, 7, 8 § 1 e 2, 11, 15, 16 e 18; cfr. Già codificati nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo dell'ONU del 10 dicembre 1948 [riportata nel FF 1982 II 791–797] art. 4, 5, 6, 9 e 28);
- La Convenzione dell'ONU del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (entrata in vigore in Svizzera il 26 giugno 1987, RS 0.105 = RU 1987 1307; FF 1985 III 301–314, Art. 2 § 2 e 3 e Art. 3);
- La Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (entrata in vigore in Svizzera il 21 aprile 1955, RS 0.142.30 = RU 1955 443, Art. 33).

Non è insolito che la comunità internazionale elabori ulteriori basi legali che divengono norme universalmente accettate.

#### RESTRIZIONI AGGIUNTIVE PREVISTE DA DISPOSIZIONI NON SCRITTE

Cosa succede quando il contenuto di un'iniziativa viola il diritto cogente o è inammissibile? Le conseguenze specifiche di un tale caso non sono regolate né dalla Costituzione né tantomeno dalla legislazione – salvo i casi in cui la proposta violi le disposizioni non cogenti del diritto internazionale: in tal caso l'iniziativa non può essere dichiarata non valida. La domanda circa i limiti delle revisioni costituzionali previste dalla giurisdizione svizzera ha dato vita a una controversia decennale.

Per esempio, alcuni sostengono che determinati principi fondamentali riguardo la forma dello Stato svizzero (federalismo, separazione dei poteri, ecc.) non debbano essere modificati. In pratica, l'unica restrizione non scritta finora accettata è quella relativa all'impossibilità temporale di mettere in esecuzione la proposta di iniziativa come nel caso dell'iniziativa popolare «Riduzione temporanea delle spese militari (Iniziativa per una tregua dell'armamento)», che chiedeva un taglio alle spese militari per diversi anni, periodo già decorso al momento dell'entrata in vigore (FF 1955 II 325).

**QUATTRO CASI DI INAMMISSIBILITÀ**

Fino ad oggi l'Assemblea federale ha dichiarato nulle quattro iniziative popolari:

- 1 Iniziativa popolare federale:  
«Riduzione temporanea delle spese militari (Iniziativa per una tregua dell'armamento)»  
Dichiarata nulla dal Parlamento il 15 dicembre 1955 (FF 1955 II 1463)  
Ragione: irricevibilità  
Messaggio del Consiglio federale: FF 1955 I 527, II 325
- 2 Iniziativa popolare federale  
«Contro il rincaro e l'inflazione»  
Dichiarata non valida dal Parlamento il 16 dicembre 1977 (FF 1977 III 919)  
Ragione: violazione del principio dell'unità della materia  
Messaggio del Consiglio federale: FF 1977 II 501
- 3 Iniziativa popolare federale  
«Per meno spese militari e più politica di pace»  
Dichiarata non valida dal Parlamento il 20 giugno 1995 (FF 1995 III 570).  
Ragione: violazione del principio dell'unità della materia  
Messaggio del Consiglio federale: FF 1994 III 1201
- 4 Iniziativa popolare federale:  
«Per una politica d'asilo razionale»  
Dichiarata non valida dal Parlamento il 14 marzo 1996 (FF 1996 I 1355).  
Ragione: violazione delle disposizioni cogenti del diritto internazionale  
Messaggio del Consiglio federale: FF 1994 III 1486

L'introduzione della legiferazione diretta popolare è stata accompagnata dalle seguenti domande e aspettative:

- «Il controllo decisivo e l'uso del potere politico dovrebbero essere trasferiti dalle mani di pochi sulle spalle di molti»
- «La vita repubblicana dipende dall'equilibrio continuo e costante di tendenze opposte»
- «La gente dovrebbe acquistare maggiori conoscenze e opinioni politiche»
- «Le autorità, gli uomini di Stato e i rappresentanti tenteranno ancor più di informare la gente comune con i loro pensieri e le loro convinzioni»
- «La gente gli si avvicinerà con un'espressione chiara e genuina delle proprie necessità e preferenze»
- «La vita intellettuale – morale – spirituale della gente» dovrebbe essere stimolata «includendola in questioni importanti di interesse pubblico»
- «Stiamo afferrando con mano decisioni che riguardano il destino del nostro Paese; in un modo o nell'altro speriamo di poter dire l'ultima parola in proposito»
- «La volontà del Popolo e lo spirito del nostro tempo, la comprensione dell'uomo comune e i pensieri di grandi uomini di Stato dovrebbero essere trattati pacificamente e riconciliati»
- «La creazione di un Governo del Popolo in perfetta unione con i suoi rappresentanti»

Il portavoce di quella che, in effetti, fu una rivoluzione democratica e che tra il 1867 ed il 1869 impiantò un sistema democratico diretto al posto del vecchio Governo liberale nel Cantone di Zurigo identificò due elementi fondamentali del «cuore di un movimento democratico»:

«A nostro parere [il cuore del movimento] consiste nel fatto che la gente sia capace con mezzi costituzionali di guadagnarsi il rispetto per le sue capacità, anche di giudizio, che i rappresentanti eletti hanno rinnegato arrogantemente e bruscamente in fin troppe occasioni».

«Protestiamo contro la degradazione e il disprezzo del Popolo zurighese che consiste nel dichiararlo incompetente a riconoscere il vero progresso e fare i sacrifici necessari [per ottenerlo]. Constatiamo in questa errata valutazione del Popolo i semi principali dell'attuale movimento».

**Fonte:** Der Landbote (Winterthur), Der Grütliener (Bern) cit. in: Andreas Gross, Bruno Kaufmann: IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking (Amsterdam 2002).

**ALLA VIGILIA DELLA VOTAZIONE**

- Occhio alle insidie del plebiscito!  
Il punto di partenza di una votazione popolare è decisivo. Un processo avviato esclusivamente dal Presidente o dal Governo (plebiscito) tende ad essere molto «meno libero» e imparziale di un referendum costituzionale o popolare.
- Il dibattito democratico richiede tempo!  
Il lasso di tempo che decorre tra l'annuncio del referendum ed il giorno del voto è critico e dovrebbe durare almeno sei mesi.
- Il finanziamento è importante!  
Senza una maggiore trasparenza in materia di finanziamento delle campagne di votazioni, potrebbero prevalere opportunità diseguali e pratiche imparziali. L'introduzione di un obbligo di notificare le fonti dei contributi finanziari alle campagne precedenti le votazioni (per renderne possibile la pubblicazione) riveste una grande importanza, sarebbe altrettanto utile imporre un limite alle spese e ai contributi statali.
- La campagna promozionale necessita di una guida!  
La parità d'accesso ai mezzi di informazione (innanzitutto quelli pubblici ed elettronici), così come la divulgazione di un'informazione bilanciata e indipendente (per esempio, a mezzo di un opuscolo informativo per tutti i cittadini in vista di un referendum) sono aspetti di importanza vitale per campagne referendarie imparziali, possibilmente sotto la supervisione di un organismo indipendente.

**IL GIORNO DELLA VOTAZIONE**

- Evitate votazioni referendarie in concomitanza con le elezioni!  
Far coincidere la data di una votazione referendaria con quella delle elezioni amministrative rischia di far confondere la politica partitica con il tema oggetto di votazione. Ciò deve essere evitato assolutamente, specialmente nei Paesi che non fanno spesso ricorso al referendum.
- Prolungare la giornata di votazione ad un intero periodo!  
Dal momento che il referendum è un processo che si svolge in più fasi, la fase di voto dovrebbe durare più di un sol giorno. Per facilitare il più possibile la partecipazione al voto, i cittadini dovrebbero avere la possibilità di votare per corrispondenza o alle urne almeno per un periodo di due settimane.
- Tienilo segreto!  
Durante il periodo di voto ognuno ha il diritto ad una libera espressione della propria volontà. Vale a dire, in assoluta segretezza e senza alcuna interferenza o manipolazione.

**IL GIORNO DOPO**

- Evitate requisiti di maggioranza inutili e fuori dell'ordinario!  
Una decisione democratica si basa sulla semplice maggioranza dei voti espressi. Quorum di partecipazione che superano il 25% dell'elettorato rischiano di provocare strategie di boicottaggio.
- Decisioni non vincolanti non sono decisioni!  
In molti Paesi l'esito di un referendum non ha efficacia giuridicamente vincolante. Si tratta di una netta contraddizione in termini democratici e cagiona un processo incerto e imparziale. Il ruolo del Parlamento e del Governo nell'implementazione del risultato deve essere limitato. Il verdetto di un referendum può essere cambiato solo tramite un altro referendum.
- Garantire un periodo post-referendum libero ed equo!  
È di vitale importanza una tutela giuridica appropriata. Per esempio, ogni cittadino dovrebbe avere la possibilità di appellarsi all'autorità giudiziaria per protestare contro un verdetto referendario.

**FONTE:** Bruno Kaufmann (edit.): Initiative & Referendum Monitor 2004/2005, the IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens Initiatives (Amsterdam 2004)

Per poter valutare se la democrazia diretta incide sui risultati del processo politico, un inizio sarebbe esaminare le spese pubbliche e le entrate. Le decisioni fiscali costituiscono una parte centrale dell'azione amministrativa di molti Governi e le priorità politiche in larga misura sono previste nel bilancio. In un'inchiesta effettuata in 132 città svizzere nel 1990, gli autori applicarono i risultati delle loro ricerche, pertinenti al referendum obbligatorio, sui deficit di bilancio. Nelle città in cui il deficit di bilancio deve essere approvato dai cittadini, le spese e le entrate sono, in media, più basse del 20%, mentre il debito pubblico è più basso del 30%.

#### LE DEMOCRAZIE MERAMENTE RAPPRESENTATIVE SONO MENO EFFICIENTI

L'uso razionale ed efficiente del denaro pubblico sotto diversi aspetti istituzionali può essere esaminato per ogni singolo bene pubblico. Uno studio accurato sulla raccolta dei rifiuti urbani (Pommehne 1990) ha rilevato che questo servizio è stato realizzato a costi bassissimi in città svizzere che hanno ampliato i diritti di partecipazione democratici diretti e assunto a tale scopo compagnie private. Se una tale prestazione viene fornita dalle municipalità stesse anziché da una compagnia privata, i costi sono più alti del 10%. L'efficienza vien meno del 20% in città a democrazia meramente rappresentativa (paragonate a quelle democratiche dirette). I costi medi della raccolta dei rifiuti urbani sono più alti in città che prevedono soltanto un processo decisionale meramente rappresentativo, come nel caso della raccolta organizzata pubblicamente (più costosa del 30% che nei casi più efficienti).

Un'idea dell'efficienza dei servizi pubblici vien fornito da uno studio che rapporta i referendum fiscali con lo sviluppo economico dei Cantoni svizzeri (Feld e Savioz 1997). Per gli anni compresi tra il 1984 ed il 1993 si assume che nella funzione di produzione (nell'ottica neoclassica) entrino i lavoratori dipendenti in tutti i settori, le spese del Governo cantonale per l'istruzione, comprese le sovvenzioni, così come una variabile proxy del capitale di investimento immobiliare. Nella funzione di produzione viene introdotta una variabile dummy che identifica Cantoni con ampi diritti di partecipazione democratici diretti in materia finanziaria a livello comunale. Si stima che la produttività complessiva – calcolata in base al PIL cantonale pro capite – sia più alto del 5% nei Cantoni con ampi diritti democratici diretti che nei Cantoni che non prevedono tali strumenti.

In base all'equazione di sviluppo aggregato Blomberg et al. (2004) analizzarono fino a che punto il capitale pubblico (servizi di pubblica utilità, strade, istruzione, ecc.) viene gestito produttivamente e se esiste una differenza tra gli Stati dell'America del Nord con e senza iniziativa. Lo studio si basa su dati rilevati in 48 Stati degli USA tra il 1969 ed il 1986 concernenti il PIL, il capitale pubblico e il capitale privato, il tasso di occupazione e la popolazione. Stimarono che gli Stati senza iniziativa hanno un'effettività nell'erogazione di servizi pubblici pari all'82% rispetto agli Stati con iniziativa. Vale a dire che approssimativamente il 20% delle spese governamentali vengono sprecate laddove i cittadini non hanno alcuna possibilità di lanciare un'iniziativa a differenza di quegli Stati che prevedono detti strumenti.

**IL DIRITTO DI INIZIATIVA ABBASSA IL LIVELLO DI CORRUZIONE**

L'abuso di cariche pubbliche per il proprio tornaconto si misura in base ad un sondaggio sulla corruzione pubblica percepita da giornalisti. Fu dimostrato che oltre alle variabili di controllo è da segnalare un effetto statisticamente significativo delle iniziative sulla corruzione percepita. Negli Stati che prevedono il diritto di iniziativa, il livello di corruzione è inferiore rispetto agli Stati che non lo prevedono, e questo effetto è maggiore quanto meno firme sono necessarie per lanciare un'iniziativa.

In un sondaggio realizzato in Svizzera agli inizi degli anni Novanta vengono analizzati empiricamente gli effetti dei diritti di partecipazione democratica diretta sulla soddisfazione e l'appagamento raggiunto sul piano personale (Frey e Stutzer 2002). Furono intervistate oltre 6000 persone. La misura proxy dell'utilità percepita dalle singole persone si basò sulla seguente domanda: «In generale, Lei quanto è soddisfatto/a della qualità della sua vita?» I rispondenti assegnarono un voto da 1 (= del tutto insoddisfatto) a 10 (= pienamente soddisfatto) alla qualità della propria vita.

I diritti istituzionalizzati di partecipazione politica di ogni singolo individuo vengono misurati a livello cantonale, laddove ne esiste una vasta gamma. A tal scopo vien fatto ricorso ad un indice atto a misurare le diverse soglie che impediscono ai cittadini di entrare nel processo politico a mezzo di iniziative e referendum. Il risultato principale è una ragguardevole correlazione positiva tra l'estensione della democrazia diretta e la soddisfazione personale dei votanti.

**Fonte:** Stutzer, Alois/ Frey, Bruno S.: *Direct democracy: designing a living constitution* (Zurigo 2003)

**ULTERIORI RINVII:**

- Pommerehne, Werner W.: *The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis*, *European Economic Review* 1990, 34 (2-3): 458-469.
- Feld, Lars P. / Savioz, Marcel R.: *Direct democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation*. *Kyklos* 1997, 50 (4): 507-538
- Blomberg, S. Brock/ Hess, Gregory D./ Weerapana, Akila: *The Impact of Voter Initiatives on Economic Activity* *European Journal of Political Economy* 2004
- Frey, Bruno S./Stutzer, Alois: *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being* (Princeton 2002).

I procedimenti democratici sono molto impegnativi. Possono funzionare nella misura in cui sono adempite le condizioni necessarie. Queste comprendono:

- media che funzionano e spazi pubblici
- uno Stato che funziona in base alle leggi e alla tutela della Costituzione e dei diritti umani fondamentali
- educazione alla democrazia non solo per cittadini e organizzazioni che hanno compreso fino in fondo il concetto di democrazia
- riflessione autocritica e tolleranza istituzionalizzata della democrazia
- ricerca e sviluppo della democrazia

I procedimenti democratici sono utili solo se – ragionevolmente combinati – sono stati ben concepiti e implementati. Le stesse condizioni e gli stessi standard valgono per la democrazia diretta, su cui è focalizzata l'attenzione del presente foglio tecnico.

Il vantaggio di strumenti democratici diretti dipende dal rispettivo design. Ma la presenza di procedure democratiche dirette ben concepite non assicura di per sé che vengano usate frequentemente. La frequenza con cui si fa ricorso a strumenti democratici diretti dipende anche da altri fattori – come la composizione della società (più o meno complessa, più o meno carica di conflitti) – e dal modo in cui vengono trattati problemi e conflitti in una particolare società. Un raffronto dei Cantoni svizzeri in merito alla democrazia diretta mostra che procedure democratiche dirette ben concepite vengono usate più frequentemente in società complesse e cariche di conflitti che in società più piccole e più semplici (cfr. Vatter, Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen 2002).

#### ASPETTI IMPORTANTI NELLA CREAZIONE DI PROCEDIMENTI DEMOCRATICI DIRETTI

##### 1 NUMERO DI SOTTOSCRIZIONI

Domande	Quante firme sono necessarie per avanzare una votazione referendaria?
Esperienza	L'esperienza internazionale mostra che quorum di sottoscrizioni elevati (più del 5% degli aventi diritto di voto) scoraggiano la maggioranza dei votanti e delle organizzazioni dal far ricorso all'iniziativa e al referendum popolare, mentre soglie di sbarramento molto alte (10% e oltre) rendono questi strumenti inutilizzabili.
Raccomandazione	A seconda dello strumento utilizzato (per esempio, l'iniziativa costituzionale o il referendum facoltativo) ed il livello politico (locale, regionale, nazionale, trasnazionale) i quorum di entrata non devono superare il 5% dell'elettorato.

## 2 TEMPO CONCESSO PER LA RACCOLTA DELLE SOTTOSCRIZIONI

Domanda	Quanto tempo è concesso per la raccolta delle sottoscrizioni?
Esperienza	La comunicazione – informazione, discussione, formazione – è il cuore della democrazia diretta. Non può aver luogo senza il tempo necessario. Pertanto i periodi di tempo concessi per la raccolta delle sottoscrizioni devono tenerne conto. Se i periodi di raccolta sono brevi, per esempio di tre mesi su scala nazionale, ne risentono i processi di comunicazione che sono di cruciale importanza.
Raccomandazione	Per lanciare un’iniziativa su scala nazionale sono necessari almeno 12 mesi – preferibilmente 18. Per un referendum facoltativo dovrebbero bastare 2–4 mesi, premesso che l’oggetto del referendum sia sull’agenda politica.

## 3 LA RACCOLTA DELLE SOTTOSCRIZIONI

Domande	È concessa la libera raccolta (senza controlli) di sottoscrizioni con susseguente autenticazione o dovrebbe essere effettuata quest’ultima, controllata o meno, in determinati punti di raccolta?
Esperienza	La raccolta delle firme senza controlli è discutibile. In molti Paesi le autorità vogliono limitare le opzioni di raccolta delle firme o verificare l’eleggibilità di chi sottoscrive. In Austria le firme per l’iniziativa popolare possono essere apposte solo nei punti di raccolta ufficiali. Negli Stati Uniti la raccolta di sottoscrizioni in luoghi pubblici, come per esempio gli uffici postali, è vietata.
Raccomandazione	Una democrazia diretta ben sviluppata non necessita di alcuna particolare limitazione di raccolta delle sottoscrizioni: basta verificarne la legittimità. La raccolta delle firme dovrebbe essere organizzata in modo tale da incoraggiare al dibattito e facilitare la sottoscrizione a chi desidera farlo.

## 4 LA DICITURA DELL’INIZIATIVA POPOLARE

Domanda	La dicitura di una proposta d’iniziativa popolare presuppone conoscenze giuridiche o può essere formulata in linguaggio chiaro e facilmente comprensibile?
Esperienza	In Svizzera una proposta di iniziativa specifica può essere formulata in linguaggio comune, senza dover usare il politichese. Qualsiasi titolo può essere scelto, purché non sia fuorviante o faccia pubblicità personale o commerciale. Le autorità competenti assistono i promotori dell’iniziativa solo per quanto riguarda il quesito ufficiale, senza influire sul contenuto.
Raccomandazione	Le autorità dovrebbero consigliare i promotori sin dall’avvio dell’iniziativa per assicurare una libera e chiara espressione della volontà popolare e far sì che essa sia comprensibile a tutti. Due elementi sono necessari: innanzitutto che le autorità non interferiscano nel contenuto e che il testo sia chiaro, di facile comprensione, inequivocabile e coerente. Qualsiasi gergo specializzato sarebbe poco appropriato.

## 5 LA DICITURA DEL QUESITO REFERENDARIO

Domande	Chi decide la dicitura del quesito referendario? È doveroso ripetere il titolo dell'iniziativa o il testo della legge in questione?
Esperienza	In Svizzera il quesito referendario contiene il titolo dell'iniziativa o la legge sottoposta a votazione.
Raccomandazione	Il titolo della proposta deve essere incluso nel quesito referendario, talché i votanti sappiano esattamente cosa stanno votando. Il quesito, pertanto, deve essere formulato in modo che risulti chiaro che un «Sì» voglia dire approvazione o rifiuto della proposta. Il quesito referendario non deve poter trarre in inganno, giacché renderebbe impossibile accettare cosa vogliono i votanti in realtà.

## 6 CONTENUTO E REQUISITI FORMALI E LEGALI

Domande	Quale procedimento esiste per verificare se l'iniziativa soddisfa pienamente i requisiti formali e legali e le norme stabilite in merito al contenuto?
Esperienza	La validità del contenuto del testo di un'iniziativa può essere controllata da un organo di Stato (Parlamento, autorità governative e/o giuridiche). Quanto alla procedura da preferire c'è disaccordo: se a decidere sulla validità dell'iniziativa sia il Parlamento o la corte costituzionale. In Svizzera è il Parlamento ad avere il compito di verificare se il contenuto dell'iniziativa soddisfa tutti i requisiti. La verifica avviene dopo la raccolta delle 100.000 firme necessarie, a differenza degli Stati Uniti, dove detta verifica precede la raccolta stessa delle firme. La procedura varia da Stato a Stato: in Florida è la Corte Suprema a verificarne la validità, nell'Oregon, invece, è il Procuratore generale.
Raccomandazione	I requisiti di validità (per esempio, che l'iniziativa non violi le norme cogenti di diritto internazionale, che non contenga più temi uno diverso dall'altro, che sia formalmente inequivocabile) devono essere chiari e trasparenti. Possono, per esempio, essere fissati nella Costituzione. La verifica del contenuto può essere effettuata non appena l'iniziativa sia stata lanciata o la raccolta delle firme completata. Può essere effettuata dalla Corte Costituzionale o da un organo di Stato – dal Parlamento o da una delle autorità governative. Quanto sia grande il rischio che un organo di Stato, incaricato di verificare la validità dell'iniziativa, sia imparziale è più che altro una questione di cultura politica e non può essere del tutto esclusa.

## 7 INTERAZIONE TRA IL GOVERNO ED IL PARLAMENTO

Domande	Il Parlamento ha la facoltà di dibattere la materia oggetto dell'iniziativa e di fare una propria raccomandazione? Il Parlamento ha il diritto di presentare una controproposta? L'interazione tra i promotori dell'iniziativa e il Parlamento o il Governo dà spazio a negoziazioni e compromessi? Esiste una clausola di ritiro?
Esperienza	In California le iniziative aggirano il Parlamento e si rivolgono direttamente ai votanti. Non vi è una «iniziativa diretta» come in Svizzera, bensì solo una «iniziativa indiretta» che coinvolge il Governo ed il Parlamento nel processo dell'iniziativa. Questi ultimi si esprimono in merito al quesito referendario, partecipano al dibattito pubblico e il Parlamento può presentare una controproposta. L'iniziativa indiretta così promuove una più ampia discussione pubblica ed è possibile creare uno spazio in cui il Governo ed il Parlamento possono negoziare con i promotori dell'iniziativa e raggiungere una soluzione di compromesso. Per facilitare e sollecitare un tale spazio per negoziati, in Svizzera fu introdotta una clausola di ritiro. I promotori possono ritirare la loro iniziativa se, per esempio, hanno saputo raggiungere un compromesso soddisfacente col Governo ed il Parlamento.
Raccomandazione	La democrazia diretta e quella indiretta dovrebbero essere connesse l'una con l'altra in modo da rafforzarsi vicendevolmente. Ciò può essere raggiunto, per esempio, obbligando il Parlamento a considerare le proposte d'iniziativa popolare ed esprimere un'opinione a proposito nonché conferendo al Parlamento il diritto di presentare controprogetti. Nei casi in cui si possa votare sia sulla proposta di iniziativa originale sia sul controprogetto, i votanti dovrebbero in via di principio accettare col «Sì» ambedue le proposte e indicare la loro preferenza (il cosiddetto «doppio Sì»). Una clausola di ritiro consentirebbe ai promotori di ritirare la loro iniziativa nel caso in cui, per esempio, abbiano raggiunto un compromesso accettabile con il Governo ed il Parlamento. Ciò crea uno spazio di manovra per negoziati e compromessi di cui possono trarre vantaggio sia i promotori sia le autorità governative.

## 8 I PERIODI DI TEMPO CONCESSI PER LA CAMPAGNA REFERENDARIA E PERCHÉ IL GOVERNO ED IL PARLAMENTO POSSANO ESPRIMERE LA LORO OPINIONE

Domande	Quanto tempo si concede al Governo, al Parlamento e ai votanti per dibattere e formarsi un'opinione su una proposta di iniziativa o di referendum? Quanto tempo si dovrebbe concedere ad una campagna referendaria?
Esperienza	Ci vuole tempo a coinvolgere tutte le parti interessate del referendum a scambiare opinioni, dialogare, negoziare e partecipare ad un processo di apprendimento collettivo. Se ne deve tener conto, quando si fissano i periodo di tempo previsti dalla legge.
Raccomandazione	La regola fondamentale è: per ogni fase di un'iniziativa o di un referendum deve essere concesso un lasso di tempo adeguato – perché il comitato promotore raccolga le sottoscrizioni necessarie, il Governo esprima il proprio punto di vista sulla proposta in questione, il Parlamento discuta l'oggetto sottoposto a votazione e possa eventualmente elaborare un controprogetto, tutti gli individui e i gruppi interessati preparino una campagna promozionale. Una semplice regola sarebbe quella di concedere un periodo di tempo pari a sei mesi per ciascuna delle fasi.

9 LA CONVALIDA DELLA VOTAZIONE REFERENDARIA:  
I REQUISITI DI APPROVAZIONE DI MAGGIORANZA E I QUORUM DI PARTECIPAZIONE MINIMA

Domanda	L'approvazione richiede una maggioranza qualificata e/o un quorum minimo di partecipazione o è sufficiente la semplice maggioranza dei votanti?
Esperienza	Frequentemente si esige che venga raggiunta una determinata partecipazione o un quorum di approvazione per la convalida dei referendum, mentre non è previsto alcun quorum di partecipazione per elezioni amministrative. In pratica, i quorum del 40% ed oltre sovente conducono all'annullamento dell'esito referendario. Ciò darebbe una cattiva fama alla democrazia diretta. Quorum di approvazione alti possono rendere difficile l'approvazione di qualsiasi proposta.
Raccomandazione	Si dovrebbero evitare i quorum di partecipazione, almeno quelli che superano il 25%. Un tale quorum significa il rifiuto di una proposta tramite la combinazione di voti «no» e astensioni; essi inoltre favoriscono quei gruppi che si rifiutano di partecipare al dibattito democratico e, addirittura, incitano al boicottaggio. Una situazione del genere non promuove certo un atteggiamento democratico. Lo stesso dicasi dei quorum di approvazione che richiedono una maggioranza qualificata di votanti.

## 10 MATERIE AMMESSE/CATALOGO NEGATIVO

Domanda	Quali temi possono essere – o meno – oggetto di una votazione referendaria?
Esperienza	In molti Paesi determinati temi sono esclusi dal processo decisionale democratico-diretto, il che indebolisce le fondamenta della democrazia diretta. L'esclusione di certi temi spesso si basa su esperienze storiche specifiche. In via di principio, in Svizzera non si esclude nessuna materia dalla sottoposizione a procedure democratiche dirette. Comunque, le iniziative che violano le norme cogenti di diritto internazionale devono essere dichiarate non valide. Attualmente, nella prassi, l'attività democratica diretta si concentra su tre aree tematiche: 1. la forma di Stato e la democrazia; 2. la politica fiscale e finanziaria; 3. la previdenza sociale e i servizi sanitari.
Raccomandazione	I cittadini dovrebbero poter decidere sulla stessa gamma di temi come i loro rappresentanti eletti. La creazione di cataloghi negativi per le iniziative ed i referendum è in netto contrasto con il principio democratico di equa partecipazione alla vita politica. I limiti imposti alle decisioni democratiche dai diritti umani fondamentali e dal diritto internazionale valgono allo stesso modo per le decisioni parlamentari e quelle democratiche dirette.

## 11 SUPERVISIONE E RACCOMANDAZIONE/CONSULTAZIONE

Domande	Esiste una disposizione per la supervisione dei procedimenti di iniziativa e di referendum? Esiste un'autorità indipendente incaricata di questo compito specifico?
Esperienza	Per garantire procedure referendarie imparziali e corrette, alcuni Paesi (come l'Irlanda e la Gran Bretagna) hanno istituito commissioni referendarie. I doveri e i poteri di dette commissioni variano. In Svizzera i procedimenti referendari federali sono vigilati dalla Cancelleria federale. La sezione «Diritti politici» della Cancelleria consiglia i comitati promotori di iniziative e di referendum, controlla le liste di sottoscrizioni depositate e le iniziative popolari, organizza i referendum a livello federale e le elezioni per il rinnovo del Consiglio nazionale e si occupa dei reclami in fatto di iniziative e referendum. È inoltre responsabile della sperimentazione del voto elettronico.
Raccomandazione	Un'autorità o commissione referendaria può avere diversi doveri, come consigliare i comitati promotori, effettuare esami preliminari della proposta di iniziativa, vidimare le sottoscrizioni, supervisionare le campagne referendarie (compresa la verifica dell'imparzialità e della giustezza) così come monitorare e valutare i referendum. Può inoltre avere il compito di informare i votanti perlomeno con un opuscolo informativo per ogni iscritto a votare.

## 12 FINANZIAMENTO E TRASPARENZA

---

Domande	Devono i partiti ed i gruppi interessati rivelare quanto denaro investono nelle campagne referendarie e da dove proviene tale denaro? I gruppi che non dispongono di ingenti somme di denaro ricevono un supporto finanziario, perché il processo referendario possa essere equo?
Esperienza	L'importanza del finanziamento in un referendum è risaputa: il denaro può essere un fattore decisivo.
Raccomandazione	La trasparenza (per esempio, informazioni sulla fonte di finanziamento) e l'imparzialità (per esempio, l'uguaglianza di risorse finanziarie e par condicio) sono importanti per assicurare una genuina formazione democratica della volontà politica. I promotori delle iniziative e dei referendum possono essere sostenuti, per esempio, con il rimborso, almeno parziale, delle spese sostenute, una volta raccolto il numero delle sottoscrizioni necessarie dopo che è stata fissata la data di voto.

---

**PRINCIPIO**

Ogni Svizzero all'estero che ha compiuto il 18° anno di età può partecipare alle votazioni ed elezioni federali e firmare domande d'iniziativa e referendum federale (art. 3 cpv. 1 della Legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero<sup>1</sup>). Non solo ha la possibilità di prendere parte alle elezioni del Consiglio nazionale (diritto di voto attivo), ma può anche essere eletto in Consiglio nazionale, in Consiglio federale come pure in Tribunale federale (diritto di voto passivo). Per quanto riguarda invece l'elezione del Consiglio degli Stati, può parteciparvi solo se il diritto cantonale prevede per gli Svizzeri all'estero un diritto di voto per corrispondenza. Nel sistema federalistico svizzero i compatrioti residenti all'estero non costituiscono una ripartizione amministrativa ben definita o un circondario elettorale<sup>2</sup>; essi possono scegliere il «Comune di voto» fra quelli di attinenza o di precedente domicilio (art. 5 cpv. 1 della Legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero). Gli Svizzeri all'estero che intendono esercitare i diritti politici ne informano il Comune di voto per il tramite della rappresentanza svizzera. Sono radiati dal catalogo elettorale se non rinnovano l'iscrizione ogni 4 anni (art. 5a della Legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero; art. 1 della Legge federale sui diritti politici degli Svizzeri all'estero).

**ALCUNE CIFRE**

Alla fine del 2005 si contavano oltre 634'200 cittadini svizzeri residenti all'estero<sup>3</sup>, di cui 485'100 con diritto di voto. Vale a dire, che avevano raggiunto la maggiore età e non erano interdetti per infermità o debolezza mentale. Alla fine di dicembre, intorno ai 102'000 cittadini espatriati iscritti nel registro elettorale di un comune svizzero, potevano esercitare il diritto di voto. Tale cifra corrisponde all'2,1% dell'elettorato svizzero (pari a 4,86 milioni<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> Legge federale del 19 dicembre 1975 (RS 161.5) sui diritti politici degli Svizzeri non domiciliati in Svizzera e immatricolati presso una rappresentanza svizzera all'estero, reperibile nel sito [www.admin.ch/ch/d/sr/c161\\_5.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161_5.html)

<sup>2</sup> Ogni Cantone forma un circondario elettorale: cfr. Art. 149 cpv. 3 della Costituzione federale (RS 101); reperibile nel sito: [www.admin.ch/ch/itl/rs/1/c10ENG.pdf](http://www.admin.ch/ch/itl/rs/1/c10ENG.pdf)

<sup>3</sup> Fonte: Ufficio federale di statistica. A fine dicembre 2005

<sup>4</sup> Fonte: Cancelleria federale. A fine dicembre 2005.

**COMPORAMENTO ELETTORALE DEGLI SVIZZERI ALL'ESTERO**

Incaricato dall'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE) e swissinfo/Radio Svizzera Internazionale (SRI), l'Istituto di ricerca Gfs ha realizzato un sondaggio tra gli Svizzeri all'estero per analizzare la coscienza politica degli Svizzeri espatriati aventi diritto di voto. Dai risultati, si evince che gli Svizzeri all'estero hanno un profilo molto particolare e credono in una serie di valori piuttosto che in una tendenza politica specifica. Tra i valori citati la modernità, l'apertura nei confronti del resto del mondo e dei cambiamenti, la tolleranza verso gli stranieri e l'economia liberalizzata.<sup>5</sup>

**RAPPRESENTANZA DEGLI SVIZZERI ESPATRIATI NEL PARLAMENTO**

In occasione delle elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale, svoltesi il 19 ottobre 2003, l'Unione democratica di centro (UDC) presentò una lista di candidati svizzeri all'estero («Lista 31: SVP – Unione degli Svizzeri all'estero»). Fino ad oggi nessun candidato straniero è mai stato eletto al Parlamento federale. Una ragione può essere individuata nel diffuso potenziale elettorale degli Svizzeri all'estero. Dal momento che non costituiscono un circondario elettorale, i loro voti si distribuiscono nei 26 Cantoni. L'elezione di Beat Eberle, attaché militare in Svezia e originario della regione di Flumserberg, nel Gran Consiglio sangallese, ha dimostrato che è possibile per cittadini svizzeri residenti all'estero essere eletti.

<sup>5</sup> La relazione finale sulle analisi di politica applicata realizzata dall'istituto di ricerca gfs può essere prelevata dal sito-web: [www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht%oberdef.pdf](http://www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht%oberdef.pdf)

La democrazia diretta è controversa sia nella teoria che nella prassi. Non c'è alcun consenso sulla terminologia o sul modo in cui debba essere definita la democrazia diretta. Spesso risulta poco chiaro il rapporto tra il nome e la forma della procedura: ad esempio, la stessa parola, «referendum», viene usata per indicare diversi tipi di procedure di consultazione popolare. In Costituzioni diverse si trovano diverse terminologie e classificazioni per indicare le varie procedure, cosa che rende piuttosto difficile effettuare uno studio comparativo. Per questo motivo è necessario spiegare il concetto di democrazia diretta e la terminologia adottati in questo manuale.

La democrazia diretta moderna deve essere distinta dalla democrazia assembleare classica. Oggigiorno democrazia diretta significa che i cittadini, di propria iniziativa o sulla base di una disposizione obbligatoria stabilita dalla Costituzione, hanno il diritto di decidere direttamente su questioni politiche sostanziali tramite consultazioni popolari, cioè indipendentemente dalla volontà e dalle preferenze del Governo o del Parlamento.

Questa definizione specifica già il primo criterio della democrazia diretta: la democrazia diretta prende decisioni su questioni sostanziali, non su persone. Per questo motivo i diritti popolari all'elezione diretta e/o alla revoca di rappresentanti (ad esempio l'elezione diretta del sindaco o del Presidente) non fanno parte della democrazia diretta.

Un secondo criterio che deve essere soddisfatto può essere descritto come segue: la democrazia diretta conferisce ai cittadini dei poteri decisionali, cioè le procedure di democrazia diretta sono procedure intese a favorire la condivisione del potere. Questo secondo criterio significa, in un senso più ampio, che la democrazia diretta conferisce più potere e autorità ai cittadini. Questa formulazione fornisce un concetto meno preciso che non implica necessariamente che i cittadini abbiano poteri decisionali. Ad esempio, se i cittadini hanno il diritto di pretendere una consultazione popolare, ma non hanno il potere di prendere decisioni, allora si ha una democrazia diretta solo in un senso molto lato, non in senso stretto.

Come illustra la seguente tabella, grazie a questi due criteri è possibile distinguere, nell'ambito delle procedure di partecipazione politica, tra procedure di democrazia diretta e procedure di democrazia non diretta:

DECISIONI SU FUNZIONE VOLUTA	QUESTIONI (SOSTANZIALI)	POPOLO
dare più potere ai cittadini: DISTRIBUZIONE DEL POTERE	La Costituzione disciplina il ricorso alla procedura: <ul style="list-style-type: none"> <li>• REFERENDUM OBBLIGATORIO</li> </ul> Un determinato numero di cittadini ha il diritto di avviare la procedura: <ul style="list-style-type: none"> <li>• REFERENDUM FACOLTATIVO</li> <li>• INIZIATIVA</li> <li>• PROPOSTA ALTERNATIVA</li> </ul> <b>PROCEDIMENTI DEMOCRATICI DIRETTI</b>	Revoca (la destituzione di deputati dalle loro cariche prima della scadenza del mandato)
CONFERIRE PIÙ POTERE AI RAPPRESENTANTI: Di norma rafforza il potere del Governo (plebiscito delle autorità – PA) e talvolta di una minoranza (plebiscito di una minoranza governativa – PMA)	Le autorità hanno il diritto esclusivo di fare ricorso a tale procedimento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• PLEBISCITO</li> </ul>	Elezione diretta e indiretta dei rappresentanti

Questa definizione di democrazia diretta non la identifica con le consultazioni popolari, anzi opera una distinzione tra plebisciti e procedure di democrazia diretta. I plebisciti sono procedure di consultazione popolare che non possono essere avviate dai cittadini stessi e la cui esecuzione è esclusivamente in potere delle autorità. Dal punto di vista qui esposto, questa distinzione tra plebisciti e referendum è fondamentale per la comprensione della democrazia diretta. Spesso questa distinzione non viene fatta e ciò porta in molti casi a notevole confusione nei dibattiti sulla democrazia diretta. D'altra parte questa distinzione non è sempre del tutto chiara: ci sono procedure di consultazione popolare che combinano elementi di democrazia diretta con elementi plebiscitari.

Come illustrato nella tabella, la democrazia diretta comprende tre tipi di procedura: il referendum, l'iniziativa e la proposta alternativa. Per ogni tipo di procedura si possono distinguere diverse forme, le quali a loro volta possono essere istituzionalizzate in vari modi.

La tabella seguente illustra brevemente i dieci principali tipi di procedura e le forme che questi assumono. La lista non è esaustiva; esistono altre forme di procedura comprendenti elementi di democrazia diretta, quali ad esempio le iniziative di revoca per rappresentanti eletti o per detentori di cariche eletti. A questo proposito è necessario tenere in considerazione che la moderna democrazia diretta non si propone di sostituire la democrazia rappresentativa o parlamentare, bensì di integrarla. Se ben concepita e ben realizzata, la democrazia diretta è uno strumento per dare maggiore rappresentatività alla democrazia rappresentativa.

#### REFERENDUM

Il diritto dei cittadini di approvare o respingere, tramite consultazione popolare, una decisione presa dalle autorità.

<b>ROBL</b> Referendum obbligatorio (stabilito dalla Costituzione)	In una democrazia rappresentativa ripristina il diritto dei votanti alla deliberazione definitiva e mira a fare in modo che le decisioni di maggiore portata politica vengano prese dai cittadini stessi.
<b>RPOP</b> Referendum popolare (su iniziativa dei cittadini)	Il diritto di un numero stabilito di cittadini di richiedere una consultazione popolare su una decisione presa dalle autorità. Tramite consultazione popolare questa decisione può essere approvata o respinta. Questa procedura funge da correttivo della deliberazione presa a livello di democrazia rappresentativa ed è una forma di controllo nei confronti del Parlamento e del Governo.
<b>RA</b> Referendum delle autorità (su iniziativa delle autorità di maggioranza)	Il diritto di un'autorità di sottoporre a consultazione popolare alcune delle sue decisioni. Ciò vale solo per decisioni che possono essere oggetto di referendum popolare. Questa procedura mira a conferire maggiore legittimità a decisioni di grande rilevanza.
<b>RMA</b> Referendum delle autorità di minoranza (su iniziativa delle autorità di minoranza)	Il diritto di un'autorità di minoranza di sottoporre a consultazione popolare una decisione della maggioranza. Ciò vale solo per decisioni che possono essere oggetto di referendum popolare. Questa procedura è una forma di veto da parte delle autorità in cui la totalità degli aventi diritto di voto è chiamata a fungere da arbitro.
<b>PPROP</b> Proposta di referendum popolare	Il diritto di un numero stabilito di cittadini di proporre l'attuazione di un referendum popolare.

**INIZIATIVA**

Il diritto di un numero stabilito di cittadini di proporre alla totalità degli aventi diritto di voto l'introduzione di una nuova legge o di un nuovo articolo della Costituzione. La decisione su tale proposta viene presa tramite consultazione popolare.

<p><b>IPOP</b> Iniziativa popolare</p>	<p>I promotori di un'iniziativa popolare possono imporre l'attuazione di una consultazione popolare sulla loro proposta (se la loro iniziativa è stata formalmente accettata); essi possono anche ritirare la propria iniziativa (se è prevista una clausola di ritiro).</p>
<p><b>PPOP</b> Proposta popolare (iniziativa di agenda)</p>	<p>La proposta popolare è il diritto di uno o più cittadini di proporre all'autorità competente l'adozione di una legge; a differenza dell'iniziativa popolare, in questo caso è l'autorità a decidere come procedere con la proposta di legge e, eventualmente, se attuare una consultazione popolare.</p>

**PROPOSTA ALTERNATIVA**

Il diritto di un'autorità o di un numero stabilito di cittadini, nel contesto di una procedura di iniziativa o di referendum, di fare una proposta alternativa sulla quale viene presa una decisione tramite consultazione popolare.

<p><b>CPA</b> Controproposta delle autorità</p>	<p>Le autorità formulano una proposta alternativa. Ad esempio, nel contesto di una procedura di iniziativa popolare, il Parlamento può presentare una controproposta alla proposta formulata dai promotori dell'iniziativa. Tramite consultazione popolare viene presa una decisione contemporaneamente su entrambe le proposte. Se vengono approvate entrambe le proposte, si può decidere con una domanda sussidiaria se attuare la proposta dell'iniziativa o la controproposta del Parlamento.</p>
---	--

<sup>1</sup> Il 24.09.2000, tramite consultazione popolare, è stata respinta in Svizzera l'introduzione di una cosiddetta proposta alternativa popolare («referendum costruttivo»). Simili procedure sono adottate nei Cantoni Berna, Nidvaldo e Lucerna.

**I DIRITTI POPOLARI: UN'IDEA CHE CIRCOLA NEL MONDO**

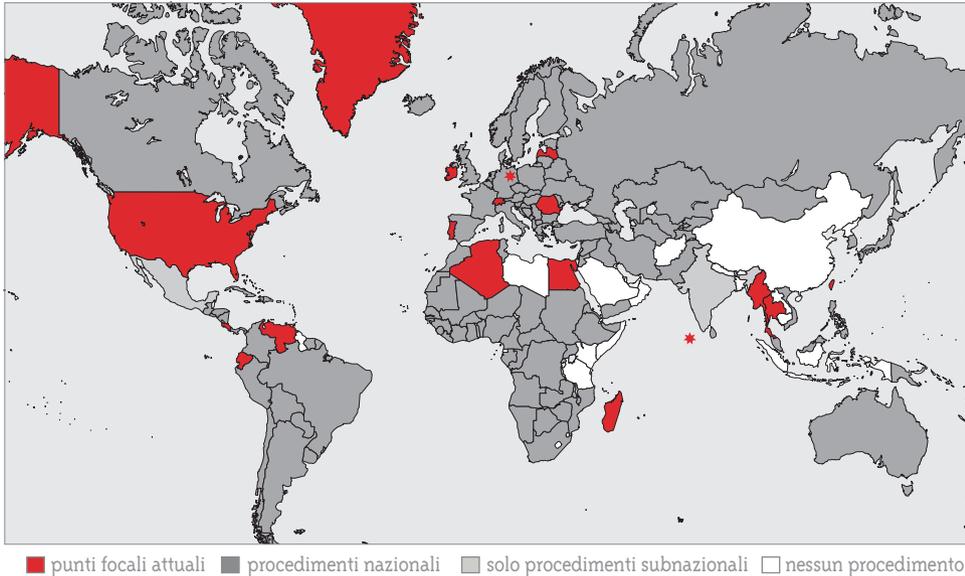
«Partecipazione civica» è diventata in tutto il mondo l'espressione chiave di uno sviluppo democratico duraturo. Dal 1989, oltre un centinaio di Paesi ha introdotto meccanismi istituzionali di partecipazione civica diretta nell'ambito della democrazia rappresentativa. Altri Paesi dispongono già di un'esperienza centenaria nel campo della legislazione dei cittadini. L'impiego sempre più frequente di diritti di iniziativa e referendum popolari per le questioni politiche nonché dello strumento di destituzione di funzionari già eletti ha modificato in maniera significativa la dinamica politica.

In molte zone dell'America latina e dell'Africa sono state introdotte con successo nuove forme di «programmazione finanziaria partecipativa», mentre in Europa, Asia e America settentrionale i metodi moderni di consultazione, come ad esempio i «deliberative poll» (sondaggi pubblici), sono diventati la norma nella gestione di complessi temi politici. In effetti, lo sviluppo universale della democrazia è degno di nota: dalla Nuova Zelanda al Canada e dal Brasile alla Mongolia, i cittadini sono chiamati a votare in merito alle nuove leggi e Costituzioni.

Ha avuto luogo una specie di rivoluzione nella cogestione a livello comunale, nella quale i cittadini sono ora al centro degli avvenimenti politici per la programmazione finanziaria, i valori morali o la pianificazione territoriale. In Europa dovrebbe essere introdotto per la prima volta uno strumento transnazionale della democrazia diretta nel quadro del nuovo Trattato di Lisbona dell'UE. Mentre le elezioni «classiche» per gli organi legislativi sono un'importante questione di cooperazione e ricerca internazionale già da decenni, le sfide e le riflessioni relative all'impiego, in aumento in tutto il mondo, di iniziative e referendum nonché di programmazioni finanziarie e «deliberative polling» (sondaggi deliberativi) hanno acquistato valore solo all'inizio del nuovo millennio. Pertanto, le organizzazioni internazionali, le commissioni elettorali, la scienza e la società civile hanno iniziato ad analizzare e valutare le possibilità e i limiti della democrazia diretta moderna in modo più ampio e approfondito rispetto al passato.

Uno dei procedimenti adottati a tale scopo è stata l'introduzione di una rete globale di esperti e attivisti nel quadro del «World Democracy Forum», tenutosi per la prima volta ad Aarau (Svizzera) alla fine del 2008. Tale rete mira a intensificare i tentativi di chiarimento in merito al procedimento moderno di democrazia diretta, a coordinare gli studi internazionali e a presentare i procedimenti, le pratiche e i dibattiti mondiali relativi alle iniziative e ai referendum.

## PROCEDIMENTO DI DEMOCRAZIA DIRETTA E ATTUALI PUNTI FOCALI NEL MONDO



Gli sponsor secondari del forum di Aarau erano, fra gli altri, la Korea Democracy Foundation, il Cantone svizzero di Argovia e il Consiglio d'Europa, organizzazione che conta 47 Stati membri e che è recentemente diventata la prima organizzazione internazionale ad aver approvato le direttive internazionali per referendum liberi e regolari.

L'impiego crescente e l'analisi dei meccanismi della democrazia diretta denotano una necessità di intensificare gli sforzi internazionali al fine di adottare una terminologia comune e fornire informazioni sui fatti e le conoscenze disponibili. Il lavoro terminologico è incentrato su una distinzione fra diversi procedimenti, come ad esempio i meccanismi «top-down» e «bottom-up», e consente la creazione di un quadro comune di analisi per l'identificazione e il confronto degli strumenti della democrazia diretta. Gli sforzi si concentrano sulla preparazione e il rafforzamento di singoli cittadini e gruppi di cittadini affinché essi possano diventare importanti attori sulla scena politica. Nonostante il fatto che i livelli comunali e regionali si siano sviluppati come ambiti dinamici per la democratizzazione della democrazia, per le sfide ancora esistenti è assolutamente necessario che tali sforzi siano veramente globali tanto nelle dimensioni quanto nel raggio d'azione.

## SINOSSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

#### REFERENDUM POPOLARI SELEZIONATI A LIVELLO MONDIALE DURANTE IL 2008

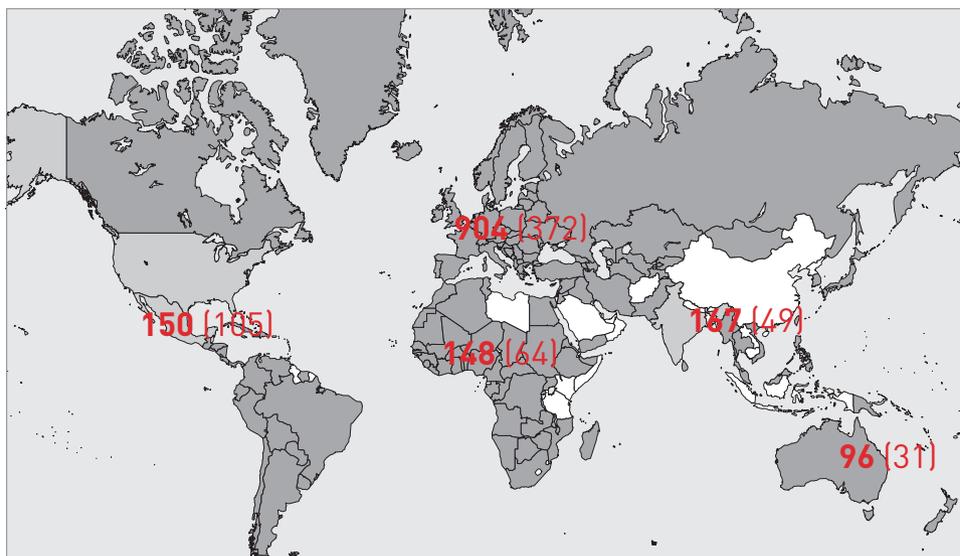
PAESE	DATA	ARGOMENTO	NOTE
TAIWAN	22.3.	Due disegni di legge per rientrare a far parte dell'ONU, dopo l'estromissione del 1971	Entrambe le iniziative sono fallite a causa della quota minima di partecipazione del 50%, ma sono state approvate da una maggioranza.
BERLINO	27.4.	Referendum contro la chiusura dell'aeroporto di Tempelhof	Il primo referendum della capitale tedesca ha avuto esito negativo per la mancata partecipazione nonostante la maggioranza dei votanti avesse approvato la proposta.
MYANMAR	11.5.	Nuova Costituzione progettata per la giunta militare	Nonostante la catastrofe naturale del ciclone «Nargis», è stato organizzato il plebiscito per una nuova Costituzione che rende quasi impossibile qualsiasi democratizzazione futura.
SVIZZERA	1.6.	Modifiche alla Costituzione per la naturalizzazione e le campagne elettorali	Sono state respinte due iniziative che ostacolano la naturalizzazione e una partecipazione delle autorità alle campagne elettorali.
IRLANDA	12.6.	Votazione referendaria obbligatoria sul nuovo trattato UE	Come già avvenne nel 2001, gli irlandesi hanno votato «no» al nuovo trattato sull'Unione Europea. Ciò ha messo in discussione la ratifica definitiva del Trattato di Lisbona, in particolare perché il diritto alla votazione in merito alla questione è stato precluso a tutti gli altri Paesi europei.
LETTONIA	23.8.	Iniziativa popolare per l'aumento delle pensioni	Una delle innumerevoli votazioni che ebbero luogo nel Paese baltico nel 2008 per modificare le decisioni del Parlamento e del Governo.
ECUADOR	28.9.	Nuova Costituzione	Il Presidente Correa ha proposto una nuova Costituzione per il Paese.
USA	4.11.	153 referendum popolari in 36 Stati federali	Contemporaneamente all'elezione di Barack Obama come nuovo Presidente USA, oltre 100 milioni di americani hanno votato per diverse proposte di legge.
GROENLANDIA	25.11.	Votazione sull'autonomia	Gli abitanti dell'isola più grande del mondo si sono pronunciati a favore di un nuovo trattato sull'indipendenza con la Danimarca.

Nel 2007 e 2008, in Asia, Europa e America latina è stata organizzata una serie di interessanti referendum popolari. In molti Paesi, inclusi Venezuela, Taiwan, Ungheria, Irlanda e Bolivia, i Presidenti e i Governi in carica hanno subito gravi sconfitte nella ricerca di una maggioranza per le loro idee politiche. Mentre il Presidente venezuelano Hugo Chavez proponeva, senza consenso del Popolo, una modifica alla Costituzione che avrebbe rafforzato il suo potere e indebolito le elezioni democratiche, in Taiwan fallivano, a causa della partecipazione, due iniziative popolari a favore di un legame più stretto con le Nazioni Unite nonostante entrambi i progetti fossero stati approvati da una maggioranza significativa. In Ungheria hanno avuto successo due iniziative popolari contro i piani statali per l'introduzione di nuove tasse universitarie e sanitarie, portando così a una spaccatura nella coalizione liberal-socialista guidata dal Primo Ministro Ferenc Gyurcsany. Lo scenario della sconfitta maggiore – non solo per un Primo Ministro, un Governo o un Parlamento, ma per l'intera élite politica di un continente – è l'Irlanda, Paese in cui nel giugno del 2008 gli elettori respinsero il nuovo Trattato UE di Lisbona.

Poiché la Costituzione UE deve essere ratificata da tutti i 27 Stati membri, tale veto dei cittadini ha dato il via a un ulteriore dibattito europeo in merito alla modalità con la quale il Popolo debba partecipare al processo legislativo e alla redazione di una Costituzione dell'Unione europea. Nel 2008, la Svizzera ha vissuto una serie di giornate di votazione ancora più interessanti. A giugno sono state nettamente respinte due iniziative per l'esecuzione delle sentenze di naturalizzazione e per la partecipazione del Governo nelle iniziative popolari. A novembre, gli elettori hanno potuto prendere posizione in merito a una modifica alla Costituzione, ovvero di limitare notevolmente il diritto di ricorso delle associazioni, con cui è possibile discutere davanti alla Corte in merito a grandi progetti quale la costruzione di strade, stadi o campi di addestramento militare. Inoltre, i cittadini hanno espresso il loro parere sulla politica statale in materia di droga.

Curiosamente, nel 2008 la maggior parte dei referendum popolari è stata effettuata in virtù di una disposizione statutaria o di un'iniziativa popolare e non, come spesso accadeva in passato, mediante un plebiscito di un Presidente o di un Governo. Tuttavia, in autunno si sono svolte delle simili elezioni «dall'alto» in vari Paesi dell'America latina, come l'Ecuador e la Bolivia, nonché in Lituania, dove il 12 ottobre il Parlamento ha fissato un referendum consultivo sul tema della centrale nucleare di Ignalina. A Myanmar è stato riferito di un caso di violazione dei principi della democrazia diretta del peggior tipo: i cittadini sono stati chiamati al voto per una nuova Costituzione elaborata dalla dittatura militare nel mezzo di una catastrofe naturale. Sono state raccolte ulteriori esperienze locali e regionali importanti con iniziative e referendum in Germania, dove gli abitanti di Berlino hanno potuto votare per la prima volta in merito a una questione specifica. Inoltre, negli Stati Uniti, le

## I REFERENDUM POPOLARI NEL MONDO



Tutte le votazioni a livello nazionale dal 1793 (1991)

elezioni presidenziali di novembre sono state accompagnate da centinaia di referendum e iniziative statali sugli argomenti più disparati.

Mentre il primo decennio del nuovo millennio sta giungendo al termine, sempre più cittadini di tutto il mondo esprimono il proprio parere, pongono le loro proposte all'ordine del giorno e partecipano ai processi decisionali politici per gli argomenti più importanti. Negli ultimi 25 anni, la democrazia partecipativa ha vissuto un vero e proprio boom personale. Infatti, più della metà di tutti i referendum popolari si è svolta proprio in tale periodo. Solo pochi Paesi non dispongono ancora di qualsivoglia forma di partecipazione democratica diretta a livello nazionale o regionale.

Attualmente, nove Paesi o regioni su dieci nel mondo dispongono di uno o più strumenti di democrazia partecipativa moderna. Tra questi, oltre ai diritti democratici diretti presentati e analizzati nel presente manuale, rientrano altresì diversi strumenti da annoverare in una zona di confine fra la democrazia diretta e quella indiretta. Così ad esempio, la possibilità di destituire i rappresentanti già eletti prima del termine del loro mandato (revoca) o di

## SINOSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

#### I REFERENDUM NAZIONALI NEL MONDO (1793-2008)

PERIODO	EUROPA	ASIA	AMERICA	OCEANIA	AFRICA	TOTALE	MEDIA
1793-1900	58	0	3	0	0	61	0,6
1901-1910	14	0	0	4	0	18	1,8
1911-1920	21	0	3	5	0	29	2,9
1921-1930	36	1	2	6	0	45	4,5
1931-1940	40	0	7	6	0	53	5,3
1941-1950	36	2	3	11	0	52	5,2
1951-1960	38	13	3	5	9	68	6,8
1961-1970	44	22	4	7	19	96	9,6
1971-1980	116	50	8	14	34	222	22,2
1981-1990	129	30	12	7	22	200	20,0
1991-2000	235	24	76	15	35	385	38,5
2001-2008	137	25	29	16	29	226	28,5
TOTALE	904	167	150	96	148	1 466	6,7
PERCENTUALE	61,7	11,2	10,1	6,8	10,2	100	

eseguire un referendum popolare come plebiscito, in qualità di strumento di chi esercita il potere e non dei cittadini.

La tendenza globale è ben definita: gli strumenti della democrazia diretta sono diventati parte significativa della democrazia rappresentativa odierna. In molti casi, a causa di condizioni insufficienti e sleali, come ad esempio una trasparenza limitata, la mancanza di libertà di espressione o l'inattuabilità dei procedimenti di democrazia diretta, le iniziative e i referendum non sono necessariamente considerati come integrazione positiva per la democrazia rappresentativa, bensì come concorrenza o addirittura come contrasto e minaccia.

Quando, ad esempio, è richiesto un numero legale minimo di partecipanti pari al 50% per poter convalidare il risultato di un referendum, le campagne a favore o contrarie sono accompagnate da inviti al boicottaggio. In caso di successo del boicottaggio, le astensioni sono conteggiate con i voti contrari, il quorum non viene raggiunto e l'esito democratico si

trasforma nell'esatto contrario (il risultato della votazione non è valido anche se una netta maggioranza degli elettori effettivi si è pronunciata a favore).

Può anche succedere che il Governo chiaramente non democratico definisca un referendum popolare e cerchi di manipolare il processo decisionale e di formazione dell'opinione, organizzando un referendum «top-down» (e aggirando eventualmente un Parlamento eletto). Possono inoltre subentrare dei problemi qualora i potenti gruppi di interesse finanziari sfruttino le leggi sulle iniziative e decisioni popolari in mancanza di disposizioni correttive che possano assicurare un processo libero ed equo.

Nel 2008 hanno avuto luogo 25 referendum e plebisciti nazionali in tutto il mondo, grazie ai quali il numero complessivo di referendum popolari eseguiti a livello nazionale dal 1793 è aumentato a 1466 non appena sei milioni di francesi hanno avuto per la prima volta l'opportunità di votare la loro nuova Costituzione. L'idea di far partecipare i cittadini alle questioni importanti non è un fenomeno di nuova data: la democrazia diretta è diventata una sfida globale.

Quando al termine del XIX secolo in Australia i padri fondatori dovettero confrontarsi con l'incarico di costruire un sistema politico democratico per il loro nuovo Paese, si avvalsero delle idee degli immigranti americani e svizzeri: ripresero il bicameralismo americano, che servì del resto anche come modello per il giovane Stato federale svizzero, e introdussero contemporaneamente il referendum obbligatorio sulla base delle esperienze svizzere. Da allora, gli elettori australiani ebbero il diritto di esprimere il proprio parere su 49 tematiche a livello nazionale e altre 29 questioni regionali.

Con la loro richiesta dell'introduzione dei diritti di partecipazione diretti per le decisioni politiche, nel 1890, i contadini dell'Oregon citarono un servizio del giornalista John W. Sullivan del New Yorker per lo sviluppo della democrazia diretta in Svizzera. La richiesta fu accettata, con il risultato che dal 1902 nello Stato della costa occidentale si svolsero oltre 350 referendum popolari. Un secolo dopo questo periodo aureo dell'Oregon si diffuse l'idea di democrazia diretta come elemento importante e indispensabile di una democrazia rappresentativa moderna anche in altre zone del mondo.

La tendenza globale all'introduzione di processi democratici diretti nonché all'impiego pratico degli stessi stimola sia gli attori statali partecipanti sia quelli non statali a intraprendere questi sviluppi nel quadro della democrazia rappresentativa. I succitati attori comprendono:

- *Governi e organi amministrativi*, che gestiscono o controllano i processi della democrazia diretta e che partecipano ai dibattiti in corso sulle possibilità e limitazioni della democrazia diretta;
- *Parlamenti e partiti politici* nella preparazione e nell'approvazione delle leggi e delle disposizioni relative ai procedimenti di iniziative e referendum;
- *autorità giudiziarie e giuristi* con un ruolo centrale nella valutazione dell'utilizzo degli strumenti della democrazia diretta in molti Paesi;
- *gruppi di esperti e fornitori di servizi* che agiscono come organizzazioni professionali indipendenti o a contratto e che garantiscono una migliore informazione degli altri gruppi professionali in merito ai procedimenti della democrazia diretta;
- *ricercatori accademici e mass media* che si rivelano attori centrali nell'osservazione, nell'analisi, nella ricerca e nel commento degli eventi della democrazia diretta.

Come dimostra la panoramica nazionale sui referendum popolari promossi dai cittadini di tutto il mondo, i gruppi della popolazione civile sono maggiormente motivati a promuovere lo sviluppo di strumenti democratici, applicandoli di frequente e con grande impegno.

Sono di estrema importanza l'esistenza di un punto di connessione efficiente tra i civili e le autorità e la qualità del dialogo fra essi. Nel mondo, sempre più gruppi si concentrano sul supporto e la promozione della diffusione degli strumenti di democrazia diretta. Tra questi rientrano le organizzazioni che dispongono di ampie esperienze, come illustrato dalla seguente panoramica.

**ASIA E OCEANIA**

Dopo un ritorno dell'autocrazia come in Thailandia, Malaysia o Bangladesh, l'Asia sta lottando con il consolidamento delle forze democratiche. Oltre all'indiscusso potenziale di democratizzazione delle democrazie asiatiche, esistono anche forze e interessi che mirano a limitare un simile sviluppo. Uno dei Paesi e delle regioni che dovrebbe essere esaminato è, tra gli altri, Taiwan, in cui le elezioni presidenziali della primavera 2008 sono state effettuate contemporaneamente a due referendum popolari previsti da iniziative popolari relative all'adesione del Paese all'ONU. In Giappone, il dibattito sulla modifica alla Costituzione ha mostrato la possibilità di un referendum popolare a livello nazionale e in Corea il Presidente Lee Myung-bak ha presentato idee promettenti per l'apertura del Paese: desidera trasformare la Corea in una roccaforte di democrazia (partecipativa) della regione. Hong Kong ha recentemente organizzato il primo referendum popolare a livello cittadino su base non ufficiale. Questo processo fa in modo che il massimo funzionario amministrativo della zona si impegni a introdurre una «democrazia integrale» entro il 2012.

In India, diversi Stati federali hanno introdotto nuove forme di partecipazione negli ultimi anni, anche se manca ancora una democrazia diretta vera e propria. Le nuove esperienze a livello regionale rinforzano altresì la possibilità di un processo di riforma a livello nazionale. In qualità di precursore regionale nell'utilizzo quantitativo di iniziative e referendum popolari, le Filippine offrono molte esperienze pratiche. Sono state avviate delle raccolte di firme dedicate alla proposta di modifica della Costituzione da una repubblica presidenziale ad una repubblica parlamentare.

Dopo il primo referendum in Thailandia relativo alla nuova Costituzione sostenuta dalle forze armate e le successive elezioni, è necessario sorvegliare attentamente i progressi della democrazia nel Paese. La nuova Costituzione prevede una forma di iniziativa popolare. Nella parte sud-orientale della regione, molti Paesi dell'Oceania dispongono di una serie di procedimenti di democrazia diretta, tra cui le iniziative popolari come in Nuova Zelanda o il referendum obbligatorio come in Australia. Le esperienze principali sono tuttavia quelle dei piccoli Stati insulari come Palau, Tokelau e Nuova Caledonia, in cui i cittadini sono chiamati ad esprimersi sullo stato dell'autonomia postcoloniale e dell'indipendenza.

PUNTI FOCALI IN ASIA PER LA DEMOCRAZIA DIRETTA NEL 2008-2010



**AMERICA SETTENTRIONALE**

Dall'altro lato del Pacifico, nel 2008 gli Stati Uniti furono il palcoscenico di un anno particolarmente ricco di elezioni e votazioni. Infatti, parallelamente alle elezioni presidenziali di notevole rilevanza, i diritti popolari hanno trovato un ampio utilizzo in questo grandissimo Paese con 300 milioni di abitanti: nel primo semestre sono stati organizzati 17 referendum popolari a livello statale in California (9), Alaska (4), Oregon (3), Florida, Maine, Nebraska, Dakota del Nord e Wisconsin (1 per ciascuno Stato) e l'anno democratico USA si è concluso il 4 novembre con l'elezione di Barack Obama come 44° Presidente degli Stati Uniti.

In questa giornata storica sono state messi ai voti 59 iniziative popolari e 94 referendum. Particolare importanza è stata accordata alle questioni sociali, ambientali e finanziarie. In Colorado, dove ha partecipato alle votazioni il 90% circa degli aventi diritto di voto registrati, il 4 novembre sono state analizzate a livello statale 14 diverse questioni.

Tra queste, è stata rifiutata una proposta del Governo e del Parlamento per la riforma dei diritti di iniziativa che avrebbe causato complicazioni a tali diritti.

In California invece, la riforma democratica proposta dal Governatore Arnold Schwarzenegger (concernente in particolare le liste elettorali nello Stato USA più Popoloso) ha trovato il consenso dei cittadini e ha avuto successo anche un'iniziativa per impedire il cosiddetto matrimonio gay superando la soglia del 50%. Nonostante la crisi economica, alle urne molti americani si sono espressi in favore di ampi progetti infrastrutturali, come ad esempio la costruzione di un collegamento ferroviario ad alta velocità da Los Angeles a San Francisco. In totale sono stati approvati i due terzi di tutti i disegni di legge.

Delle 59 iniziative popolari, quasi la metà è riuscita ad ottenere il consenso dei cittadini. È evidente che negli USA gli strumenti della democrazia diretta conducano solo raramente all'elaborazione di soluzioni ampiamente supportate perché le iniziative popolari sono presentate alle votazioni direttamente dai cittadini senza l'intercessione del Parlamento. La natura fortemente antagonistica continua con l'impiego di somme elevate per le campagne e l'utilizzo illimitato di ricorsi. Complessivamente, come è stato confermato negli USA nel 2008, l'anno caratterizzato da moltissime votazioni, in vari Paesi negli anni a venire gli strumenti della democrazia diretti dovranno essere riformati ed essere all'altezza per il XXI secolo.

Proseguendo ancora più a nord, a breve gli abitanti della provincia canadese British Columbia, già per la seconda volta nel 2009, saranno tenuti ad esprimere il loro parere in merito a una modifica proposta al sistema elettorale – da quello a maggioranza (sulla base dell'esempio della Gran Bretagna) a quello proporzionale. Proposta già nel 2005 da un'assemblea dei cittadini, lo stesso obiettivo era stato approvato dalla maggioranza degli



## SINOSSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

#### AMERICA CENTRALE E MERIDIONALE

Dopo lunghe fasi di Governi militari autoritari, gli anni Ottanta dell'ultimo secolo dell'America latina sono stati caratterizzati da un ritorno al Governo civile. La speranza di molti di una maggiore rappresentanza dei loro interessi personali in una democrazia indiretta fu purtroppo delusa, alimentando così l'insoddisfazione con i partiti politici e il sistema.

Questa delusione della maggior parte dei cittadini contribuì alla formazione di una democrazia più diretta nell'America latina, come già accadde in Svizzera nella seconda metà del XIX secolo e negli USA all'inizio del XX secolo. Tuttavia, le intense richieste di sviluppo dei diritti della democrazia diretta costituiscono una prerogativa esclusiva della Bolivia. Nell'America latina, la maggior parte delle nuove Costituzioni introdotte dalla fine degli anni Ottanta include, oltre ai diritti della democrazia diretta anche i plebisciti e, talvolta, la revoca del mandato (come ad esempio in Bolivia, Colombia, Perù e Venezuela).

#### PUNTI FOCALI NELL'AMERICA DEL SUD PER LA DEMOCRAZIA DIRETTA NEL 2008 - 2010



## SINOSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

#### INIZIATIVE, REFERENDUM E PLEBISCITI NELLE COSTITUZIONI DEI PAESI DELL'AMERICA LATINA

PAESE	ROBL	RPOP	RA	RMA	PRPOP	IPOP	PIPOP	CPA	PLA	PLMA
Argentina							•		•	
Bolivia		•				•	•		•	
Brasile							•		•	
Cile									•	
Colombia		•				•	•		•	
Costa Rica		•					•		•	•
Ecuador						•	•		•	
Paraguay	•						•		•	
Perù	•	•				•	•		•	
Uruguay	•	•				•		•		
Venezuela	•	•				•			•	

#### TIPO DI PROCEDURA

- ROBL** Referendum obbligatorio  
**RPOP** Referendum popolare  
**RA** Referendum governativo  
**RMA** Referendum di una minoranza governativa  
**PRPOP** Proposta di referendum popolare  
**IPOP** Iniziativa popolare  
**PIPOP** Proposta popolare  
**CPA** Controproposta delle autorità  
**PLA** Plebiscito delle autorità  
**PLMA** Plebiscito di una minoranza governativa

È possibile suddividere approssimativamente le forme della democrazia diretta nei Paesi dell'America latina nelle seguenti categorie:

- 1) democrazia diretta stabile;
- 2) democrazia diretta recentemente introdotta, principalmente insieme a forme plebiscitarie di partecipazione; finora mai o raramente utilizzata;
- 3) democrazia indiretta non introdotta.

## SINOSSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

#### URUGUAY

L'Uruguay è l'unico Paese dell'America latina rientrante nella prima categoria, dotato di una democrazia diretta ben funzionante e basata su una lunga tradizione, ed è uno dei pochi Stati ad aver adottato il modello svizzero di democrazia diretta e non il referendum italiano o il plebiscito francese. Ha infatti introdotto le seguenti procedure: il referendum obbligatorio, l'iniziativa popolare con controproposta, l'iniziativa di minoranza governativa per le Costituzioni e il referendum popolare per i progetti di legge. Come in Svizzera, anche in Uruguay il Governo e il Parlamento non hanno diritto a promuovere referendum popolari.

#### DIRITTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA NELLA COSTITUZIONE DELL'URUGUAY

PROCEDIMENTO	OSSERVAZIONI	ART. COSTITUZIONE
Referendum obbligatorio <sup>1</sup>	Maggioranza legale: 35% dell'elettorato	331C
Referendum obbligatorio <sup>1</sup>	Maggioranza semplice	331D
Iniziativa popolare e controproposta <sup>1</sup>	Promossa dal 10% dell'elettorato; quorum di partecipazione: 35%	331A
Iniziativa di minoranza governativa <sup>1</sup>	Promossa dai 2/5 del Parlamento; partecipazione minima del 35%	331B
Referendum popolare <sup>2</sup>	Promosso da almeno il 25% degli aventi diritto di voto; argomenti esclusi: imposte e questioni rientranti esclusivamente nelle competenze degli organi esecutivi; i voti nulli non sono accettati; maggioranza semplice dei voti espressi	79

<sup>1</sup> Per questioni costituzionali

<sup>2</sup> Per questioni legali

Lo sviluppo della democrazia diretta può essere causato da diversi processi, a breve e a lungo termine, di carattere normativo ed altro. In Uruguay, la democrazia diretta si è sviluppata insieme alla concentrazione della forza dell'esecutivo. Per l'adozione del modello svizzero è stata decisiva l'influenza del Presidente José Batlle y Ordoñez. La democrazia diretta (referendum obbligatorio, iniziativa popolare) è stata creata con la Costituzione del 1934, modificata nel 1942 e ampliata nel 1967.

Al 1967 seguirono molti anni di crisi economica e disordini sociali che portarono a una dittatura militare (1973–1985), il cui termine vide l'attuazione effettiva di una democrazia diretta ampliata. Tra il 1985 e il 2007 sono stati impiegati 15 processi di democrazia diretta: 7 referendum popolari, 4 iniziative popolari, 2 referendum obbligatori e 2 iniziative di minoranza governativa.

## SINOSSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

#### IMPIEGO DEI PROCEDIMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA IN URUGUAY 1985 – 2008<sup>1</sup>

PROCEDIMENTO	DATA	ARGOMENTO	RISULTATO
RPOP (79)	16.4.1989	Abrogazione della legge sull'amnistia	respinta
IPOP (331A)	26.11.1989	Adeguamento delle pensioni all'inflazione	approvato
RPOP (79)	13.12.1992	Ritiro parziale della legge di privatizzazione	approvato
ROBL (331C)	18.8.1994	Riforme costituzionali	respinte
IPOP (331A)	27.11.1994	Contro le «riduzioni dissimulate» delle pensioni	approvata
IPOP (331A)	27.11.1994	27% del bilancio per la formazione	respinta
ROBL (331D)	8.12.1996	Riforme costituzionali	approvate
RPOP (79)	17.6.1998	Contro la legislazione quadro sull'energia	respinto
RPOP (79)	20.9.1998	Periodo per i lavoratori per sporgere querela contro il datore di lavoro	respinto
ROBL (331B)	31.10.1999	Restrizione dell'eleggibilità per i dirigenti nella pubblica amministrazione	respinta
ROBL (33B)	31.10.1999	Autonomia finanziaria per gli organi giurisdizionali	respinta
RPOP (79)	18.2.2001	Abrogazione di 13 articoli della legge 17.243	respinta
RPOP (79)	5.8.2002	Abrogazione degli articoli 612 e 613 della legge 17.296	approvata (nessuna votazione)
RPOP (79)	7.12.2003	Abrogazione della legge 17.448	approvata
IPOP (331A)	31.10.2004	L'acqua introdotta come diritto fondamentale nella Costituzione	approvata

Confrontando la Svizzera con l'Uruguay, oltre alle similitudini è possibile osservare anche le differenze. In Uruguay, la democrazia diretta è stata introdotta dall'alto in uno Stato unitario centralizzato; in Svizzera, la stessa è stata introdotta dal basso in uno Stato decentralizzato e federale. Nonostante entrambi i Paesi organizzino regolarmente iniziative popolari e referendum, lo sviluppo giuridico di questi strumenti differisce in misura sostanziale.

<sup>1</sup> Bibliografia: David Altman. 2008. Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 14 (3)

In Svizzera, il 2% (1%) degli elettori può organizzare un'iniziativa popolare (referendum popolare), mentre in Uruguay è necessario il 10% (25%). In pratica ciò significa che gli strumenti della democrazia diretta in Uruguay sono unicamente al servizio degli attori più potenti. In Svizzera invece anche gli attori poco affermati possono avvalersi di tali strumenti. Ciò costituisce un motivo per cui la democrazia diretta in Svizzera sia maggiormente sfruttata rispetto a quella in Uruguay.

Invece, si assomigliano in quanto la cultura politica di entrambi i Paesi non è caratterizzata in prima linea dai confronti, bensì da una forte tendenza ai compromessi politici. Sia in Uruguay sia in Svizzera, gli strumenti della democrazia diretta costituiscono un insieme funzionante e vietano i plebisciti (diversamente dalla maggior parte degli altri Paesi con procedimenti di democrazia diretta). La democrazia diretta dinamizza la politica, promuove la partecipazione politica dal basso e riunisce i cittadini e le élite. In entrambi i Paesi, la democrazia diretta è accettata dalla destra quanto dalla sinistra e non esistono forze significative pronte e in grado di mirare alla sua abolizione.

#### ESEMPI PRATICI

Nel 1980, il Governo militare in carica subì una sconfitta in un plebiscito inerente una nuova e autoritaria Costituzione. Questo risultato sorprendente mostrò l'incapacità di controllare pienamente i plebisciti e segnò l'inizio del ritorno alla democrazia in Uruguay, portando al cambiamento del fondamento di legittimazione e dei rapporti di potere.

Dopo la rinascita della democrazia con un nuovo Governo nel 1985, la democrazia diretta si sviluppò in una forza importante d'opposizione nella politica uruguayana. Si iniziò così con un referendum contro la legge sull'amnistia, che prevedeva l'immunità durante il Governo militare. L'iniziativa popolare fu respinta, non perché la maggioranza dei cittadini credesse nell'equità dell'amnistia, bensì fondamentalmente per il timore di disordini.

Il primo referendum di successo in Uruguay contro una vasta legge di privatizzazione fu accolto con interesse a livello mondiale. Si trattava di una delle prime reazioni democratiche del settore. Furono respinti cinque articoli della legge 16.211, che prevedevano la vendita delle imprese pubbliche, da una maggioranza schiacciante del 71,6% dei voti validamente espressi (55,0% degli aventi diritto di voto), ulteriori referendum popolari con esito positivo che sembrano delle votazioni seguenti al referendum del 1992. Nel 2003, fu accettato il referendum contro la demonopolizzazione delle aziende statali ANCAP (Import, Export e raffinazione di petrolio). L'anno successivo, l'iniziativa popolare per una riforma costituzionale che mirava a rendere l'acqua potabile un diritto fondamentale e a lasciare in mano allo Stato tutte le risorse di estrazione dell'acqua, produzione e commer-

## SINOSSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

cializzazione, ottenne la maggioranza. Tutte e tre le decisioni popolari contro la privatizzazione degli enti pubblici, delle industrie statali e delle risorse possono essere considerate parte della lotta per la difesa della prosperità della gente comune. Inoltre, dimostrano come la democrazia diretta metta alcuni strumenti a disposizione degli abitanti dell'Uruguay per influenzare il loro Paese nei processi di globalizzazione, con ulteriori conseguenze sulle altre zone dell'America latina e non solo.

#### NUOVI PAESI CON DEMOCRAZIA DIRETTA

In linea di principio, esistono due diversi scenari con i quali è stata introdotta la democrazia diretta nell'America latina.<sup>1</sup>

**SCENARIO 1:** i gruppi di interesse tradizionalmente esclusi ottengono il potere politico; controllano o dominano il processo di riforma e l'entrata in vigore di una nuova Costituzione che comprende i procedimenti della democrazia diretta.

**SCENARIO 2:** gli outsider politici ottengono quote importanti di potere; non possono tuttavia controllare il processo di riforma e l'entrata in vigore di una nuova Costituzione (inclusa la democrazia diretta), ma sono tenuti a giungere a compromessi.

#### INTRODUZIONE DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA NELL'AMERICA LATINA

PAESE	ANNO	SCENARIO	OSSERVAZIONI
Ecuador	1979	2	Mutamento di Governo; lunga storia di emarginazione; 1996–1998 sviluppo della democrazia diretta secondo lo scenario 1
Brasile	1988	1	Predominio del Partito del Movimento Democratico Brasiliano (PMDB) e nuovi partiti
Colombia	1991	2	I liberali controllano il Parlamento; forte Alleanza Democratica (ADM-19) emersa dal movimento di guerriglia; risultante potere di politica interna
Paraguay	1992	2	Predominio pluridecennale del Partido Colorado, opposizione, lunga storia di emarginazione
Perù	1993	1	1992: assemblea costituente pro-Fujimori

<sup>1</sup> Monica Barczak: «Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America», 2001. *Latin American Politics & Society* 43 (3): 37-59

## SINOSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

#### INTRODUZIONE DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA NELL'AMERICA LATINA

PAESE	ANNO	SCENARIO	OSSERVAZIONI
Argentina	1994	1	Presidenza Menem
Venezuela	1999	1	Presidenza Chàvez, sviluppo della democrazia diretta e plebiscitaria
Bolivia	2002	2	Presidenza Morales, compromesso con l'opposizione, forte pressione dal basso

Brasile, Perù, Argentina e Venezuela rientrano nello scenario 1; Colombia, Paraguay e Bolivia nello scenario 2 e l'Ecuador in un insieme di entrambi i modelli.

#### VENEZUELA

Nel 1998, in una situazione di crisi economica e politica, Hugo Chàvez fu eletto Presidente. Una maggioranza del 56% degli elettori scelse un candidato con nuove promesse: la fine della corruzione, l'eradicazione della povertà e l'istituzione di un nuovo ordine sulla base di una democrazia sociale e partecipativa. Iniziando con due referendum popolari per la convocazione di un'assemblea costituente, nell'aprile 1999 fu elaborata una nuova Costituzione, approvata nel dicembre 1999 con un ulteriore referendum popolare. Ciò segnò la fine della democrazia rappresentativa venezuelana del 1958–1999 e l'inizio di un nuovo regime con ampia gamma di strumenti plebiscitari e di democrazia diretta, revoca del mandato ai funzionari eletti, incluso il Presidente. Il Chavismo fu a capo del Governo con un'opposizione con poca influenza sull'assemblea nazionale.

Tuttavia, la procedura legislativa per l'attuazione della Costituzione procedeva a stento e il Presidente sfruttò i suoi mezzi costituzionali (art. 203, *Leyes habilitantes*) per accelerare le modifiche mediante l'entrata in vigore di 49 leggi. L'opposizione tentò di organizzare uno sciopero generale lo stesso giorno dell'entrata in vigore delle 49 leggi e intensificò una campagna per destituire Chàvez dalla sua carica. Nell'aprile 2002 si assistette al fallimento di un colpo di stato militare e il 15 agosto 2004 l'opposizione subì un'ulteriore grave sconfitta quando il Presidente Chàvez ottenne una sospensione dell'incarico (revoca del mandato) con una netta maggioranza del 59%.

Nel 2006 fu sviluppato un nuovo sistema di democrazia comunale (Consigli comunali). I Consigli comunali dovettero farsi carico di un compito gravoso: da una parte gli interessi economici esistenti e dall'altra le richieste di un Popolo le cui esigenze erano state a lungo ignorate. Nonostante tutte le difficoltà, questa forma di democrazia locale è dotata della capacità di modificare la società dal basso.

Nel dicembre 2006 Chàvez, che aveva chiamato i venezuelani a creare un «socialismo del XXI secolo», fu rieletto con il 62,9% dei voti. Un anno più tardi furono respinte due proposte di riforma alla Costituzione in una decisione popolare a causa di un'affluenza alle urne del 56% degli aventi diritto di voto. La proposta di modifica di 69 articoli su 350 della Costituzione vigente fu elaborata dal Presidente stesso.

Secondo il Latinobaròmetro 2007, il 59% dei venezuelani è soddisfatto del funzionamento della loro democrazia. Nel sondaggio, il Venezuela è al secondo posto dopo l'Uruguay (oltre il 65%) con una media dell'America latina pari al 37%. Nell'Eurobarometer della primavera 2006 la media europea ammontava al 56%. Il Venezuela, con il 66%, vanta anche la maggior fiducia nel Governo e la sua accettazione (media dell'America latina del 39%). Il Venezuela e l'Uruguay inoltre sono tra gli Stati con una grande fiducia nelle votazioni come mezzo più efficiente per la promozione dei cambiamenti del Paese con il 71% (media nell'America latina del 57%).

L'introduzione dei diritti della democrazia diretta nella nuova Costituzione del 1999 portò con sé un'importante innovazione: si trattava di un tentativo di autorizzare il Popolo e suddividere equamente il potere politico. Il numero di firme necessarie per l'introduzione di un procedimento è tuttavia troppo elevato.

Insieme ai referendum popolari si diffusero i plebisciti e i referendum al livello delle autorità. Non solo i cittadini, ma anche il Presidente, ad esempio, ha il diritto di organizzare un referendum popolare per l'abrogazione di una legge. Il Presidente (o una maggioranza del Parlamento) può effettuare un plebiscito.

## SINOSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

#### IMPIEGO DEI PROCEDIMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA IN VENEZUELA 1985-2008

PROCEDIMENTO	DATA	ARGOMENTO	RISULTATO % VOTI FAVOREVOLI / PARTECIPAZIONE
Plebiscito	25.4.1999	Convenzione costituzionale	approvata 87,9% / 37,9%
Plebiscito	25.4.1999	Convocazione della convenzione costituzionale	approvata 81,9% / 37,9%
Referendum obbligatorio	15.12.1999	Nuova Costituzione	approvata 71,4% / 45,3%
Referendum abrogativo (consultivo)	3.12.2000	Destituzione/rimozione dei leader sindacali (quorum di partecipazione del 25% non raggiunto)	approvata 62,5% / 24,5%
Referendum obbligatorio	15.8.2004	Sospensione dell'incarico del Presidente Chàvez	rifiutata 41% / 69,9%
Referendum obbligatorio	2.12.2007	Modifiche alla Costituzione (proposte A/B)	rifiutate A: 49,4% B: 48,9% / 55,9%

L'istituzionalizzazione dei processi di democrazia diretta e dei plebisciti avviene sempre in un contesto concreto. In Venezuela, questo contesto è stato caratterizzato da un clima di confronto e polarizzazione tra Governo e opposizione e la lotta tra loro non prevede l'uso esclusivo di mezzi democratici.

La democratizzazione è un compito oneroso, anche se desiderata da tutti. Il fattore temporale ha un ruolo fondamentale: il processo di apprendimento sulla democrazia e sul superamento delle vecchie pratiche e mentalità richiede molto tempo. Il clientelismo, il nepotismo e la radicata fiducia in uno stile dirigenziale top-down non sono facilmente eliminabili. Tali difficoltà si accentuano con le condizioni bellicose come quelle del Venezuela.

**BOLIVIA**

In Bolivia, dopo il dominio militare (1964–1982) si sviluppò una democrazia che tuttavia escludeva la maggioranza del Popolo dalla partecipazione alla politica e dal benessere materiale. Con l'aumentare della resistenza e dell'autostima degli esclusi, i politici in carica dovettero difendere con la forza i loro poteri e privilegi.

La svolta ebbe inizio con la «guerra dell'acqua di Cochabamba» del 2000, sotto forma di massicce proteste contro la privatizzazione della distribuzione locale dell'acqua. Come successe anche in Uruguay qualche anno dopo (cfr. iniziativa popolare del 2004), i dimostranti richiesero il riconoscimento dell'accesso all'acqua come diritto e la gestione dell'acqua come bene pubblico e non come merce. La svolta decisiva arrivò con l'elezione di Evo Morales a Presidente nel dicembre 2005.

Nello stesso periodo fu altresì istituzionalizzata la democrazia diretta. Ciò avvenne nel 2004 sotto la pressione crescente dell'opposizione. Il primo plebiscito per la nuova formulazione della legge sul gas naturale fu organizzato dal Presidente di allora Carlos Mesa. Il plebiscito non risolse i problemi del Governo poiché l'opposizione si ostinò sulla nazionalizzazione integrale della produzione di gas naturale. I dirigenti regionali di Santa Cruz, il centro dell'opposizione attuale, reagirono con richieste di autonomia regionale e iniziarono a raccogliere firme per un'iniziativa popolare a tale riguardo.

Il 2 luglio 2006 furono organizzati un referendum popolare per l'autonomia regionale e, contemporaneamente, le elezioni per l'assemblea costituente. Nella votazione per l'assemblea costituente, il partito di Evo Morales ottenne la maggioranza dei seggi sebbene non la maggioranza necessaria per il controllo dei processi di riforma. Allo stesso tempo, gli autonomisti (dipartimenti di Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando) conseguirono la maggioranza dei voti nei rispettivi dipartimenti ma le loro richieste di indipendenza regionale furono tuttavia respinte a livello nazionale.

Il 9 dicembre 2007, l'assemblea costituente approvò il testo definitivo della nuova Costituzione senza la maggioranza necessaria poiché i delegati dell'opposizione non presero parte alla votazione. In risposta alle azioni dell'assemblea costituente, varie regioni proclamarono la loro indipendenza dal Governo centrale e organizzarono referendum popolari per l'indipendenza regionale nel maggio e nel giugno del 2008, nonostante il tribunale elettorale nazionale della Bolivia non l'avesse dichiarata conforme alla Costituzione.

In seguito, il Presidente Morales e l'opposizione concordarono sull'organizzazione di una votazione per la revoca del mandato dei Presidenti e dei suoi Vicepresidenti nonché dei prefetti dei dipartimenti (eccetto in Chuiquisaca), nonostante tale procedimento non sia riconosciuto dalla Costituzione. I risultati di tale votazione del 10 agosto 2008 rafforzarono sia la posizione del Presidente, che ottenne il 67% dei voti, sia i prefetti autonomisti, riconfermati con una chiara maggioranza. Solo i prefetti d'opposizione di La Paz e Cachabamba non furono confermati nella loro carica.

I risultati di tutte le votazioni e dei referendum popolari dal 2005 rispecchia la spaccatura sociale, politica, culturale e geografica del Paese in due schieramenti con un'opinione mondiale e richieste inconciliabili tra loro. Il Governo è intenzionato a unire i diritti di proprietà allo svolgimento dei «compiti sociali» e desidera l'esercizio del controllo dello Stato sulle materie prime. Gli autonomisti regionali delle regioni con le maggiori riserve di materie prime e le più ampie superfici agricole di produzione rifiutano con veemenza sia la riforma agraria sia uno sviluppo economico statale dirigitico.

Una nuova Costituzione approvata agli inizi del 2009 ha ampliato il repertorio degli strumenti della democrazia diretta, autorizzando i cittadini della Bolivia ad esercitare la sovranità in una forma democratica diretta (art. 7). Inoltre, il Governo riunisce forme di democrazia diretta e partecipativa, rappresentativa e comunitaria (art. 11). Si prevede l'organizzazione di un referendum popolare facoltativo e obbligatorio sui trattati di Stato e di un'iniziativa popolare sempre relativa ad essi (art. 258, 259), nonché di un'iniziativa popolare per l'elaborazione parziale o integrale della Costituzione e un referendum obbligatorio per ogni riforma costituzionale (art. 411).

Naturalmente, sia il Governo sia l'opposizione introducono le procedure dei referendum popolari come strumenti dell'imposizione della loro politica. Ma per la nuova maggioranza, la democrazia diretta ha anche un significato basilare. In virtù delle loro esperienze, molti cittadini indigeni ritengono che la tradizione coloniale della repressione, emarginazione e povertà possa essere superata solo mediante una diretta partecipazione ai processi decisionali.

## AFRICA

In tutta l'Africa, molti Paesi hanno ereditato principi e forme fondamentali della democrazia diretta e plebiscitaria dai loro precedenti coloni. Ciò vale soprattutto per tutte le colonie francesi dell'Africa occidentale, dove i referendum popolari sono organizzati «dall'alto» (plebisciti), rientrano nella Costituzione e, sebbene raramente, sono anche impiegati nella pratica politica. Tuttavia, esistono anche referendum, come in Sudafrica, Zambia e Madagascar, che hanno offerto importanti contributi alla stabilità democratica. Nel nord del continente africano, i potenti capi di Stato islamici hanno ripetutamente abusato dei referendum. Nel 2007, il Presidente egiziano Hosni Mubarak accordò al suo Popolo 7 giornate per discutere e approvare 34 modifiche costituzionali. A questa votazione partecipò meno del 30% degli aventi diritto di voto.



PUNTI FOCALI IN AFRICA PER LA DEMOCRAZIA DIRETTA NEL 2008 - 2010

Nonostante tale esperienza, non rientrando nelle condizioni di base libere ed eque, molti africani prevedono un utilizzo più frequente degli strumenti della democrazia diretta in un futuro prossimo: la Comunità dell'Africa orientale – un'organizzazione regionale internazionale con cinque Stati membri – sta programmando un referendum transnazionale che dovrebbe essere effettuato dopo il 2010 per la costruzione di un'unione politica nell'Africa orientale.

Il Consiglio panafricano e l'organizzazione All-African People's Organisation hanno pianificato un evento di democrazia diretta ancora più esteso: un referendum popolare africano per l'introduzione di un Governo unitario per 53 Stati con oltre 800 milioni di abitanti.

**UNA NUOVA COSTITUZIONE PER L'UNIONE EUROPEA?**

In Europa regna sovrana la democrazia diretta: quasi tutti i Paesi dispongono ormai di diritti popolari, almeno a livello comunale o regionale. Inoltre, i 27 Stati membri dell'Unione europea sono implicati in uno sviluppo che porta i cittadini sul palcoscenico della politica, anche in un contesto transnazionale. Più della metà di tutte le leggi nazionali trae la propria origine dal livello europeo ed è pertanto necessario trasferire gli strumenti di una democrazia partecipativa al relativo livello normativo. Tuttavia, tale procedimento è di difficile attuazione poiché le idee di sovranità degli Stati e dei popoli si oppongono frequentemente alla creazione di un'Europa democratica. L'incessante dibattito su una Costituzione europea ha dato il via a infinite attività transnazionali che sono riuscite a influenzare anche i più scettici riguardo al processo di integrazione europea.

Già nel 2004 i capi di Governo degli Stati membri dell'UE concordarono sull'assimilazione del principio di democrazia diretta nell'allora esistente proposta di trattato costituzionale. Poiché la «Costituzione» non superò il test delle votazioni in tutti gli Stati membri – Francia e Paesi Bassi si sono opposti – il principio di partecipazione è diventato parte del nuovo trattato di riforma. L'articolo II-8b.4 prevede il diritto di un milione di cittadini europei a proporre una nuova legge o disposizione europea.

Si tratta di un diritto di iniziativa di ordine del giorno (proposta popolare) che, per il momento, non offre alcuna possibilità di organizzare un referendum popolare paneuropeo. Già prima dell'elaborazione del recepimento delle disposizioni fino alla conclusione del 2008, sono state avviate oltre 20 iniziative popolari transnazionali europee relative ad argomenti quali i diritti dell'uomo, l'energia e la democrazia in Europa.

Una breve valutazione di queste venti iniziative pilota mostra l'impiego del nuovo strumento da parte di diversi gruppi attivi in vari settori della società, inclusi i politici, le organizzazioni per i diritti dell'uomo, le parti economiche e le coalizioni di gruppi non governativi. Tuttavia, il concetto delle iniziative popolari europee è relativamente recente, la cultura e la prassi di iniziative simili non sono ancora abbastanza radicate in tutti i Paesi europei e molte iniziative continuano a definire «petizioni» i loro tentativi per la raccolta di un milione di firme, pur esistendo già uno strumento simile indirizzato al Parlamento europeo.

Inoltre, il fatto che le disposizioni non possano essere ancora recepite porta all'impiego di tutte le forme di raccolta di firme, incluse le semplici registrazioni on line senza una chiara verificabilità.

Allo stesso tempo, è evidente che internet rappresenti una piattaforma transnazionale unica per l'avvio e lo svolgimento di tali iniziative. Curiosamente, con le principali iniziative finora realizzate è risultato che le informazioni debbano essere pubblicate in più lingue europee possibili. Questo sviluppo, ancora precoce ma particolarmente dinamico, di pratiche transnazionali e di democrazia diretta offre molte opportunità, sia per gli scienziati sia per i politici, di testare e valutare le prime fasi di una democrazia diretta transnazionale. In un futuro prossimo sarà estremamente importante sviluppare accuratamente un'infrastruttura democratica con il semplice strumento delle iniziative. In tal caso si tratterà di una forma di autorità elettorale europea che supporterà, testerà ed elaborerà le iniziative popolari europee. Infine, in tutte le regioni dovrà essere introdotto un programma completo per informare gli elettori.

Nell'ultimo decennio, l'Europa ha compiuto il primo passo in avanti verso una democrazia moderna transnazionale. Il processo di integrazione offre lo studio di un caso unico ed eccezionale di democratizzazione pratica del singolo Stato nonché le prime previsioni di come sarà accolto dal resto del mondo in altri contesti. Queste procedure di democrazia diretta in 27 Paesi europei comprendono 50 referendum popolari nazionali su argomenti di interesse europeo. Il primo di essi ha avuto luogo in Svizzera l'8 febbraio 2009.

A causa di questi innumerevoli risultati dei referendum popolari che sono stati organizzati in altrettanti Paesi in un lungo periodo di tempo, le ripercussioni in Europa di tali referendum sull'Europa sono recentemente diventati oggetto di progetti di ricerca più ampi: i risultati di questi studi empirici e comparati sono incoraggianti. I cittadini corresponsabili di importanti decisioni sono di gran lunga più informati rispetto a coloro che non dispongono di tali possibilità. Un team dell'European University Institute ha mostrato che i referendum popolari sull'Europa si occupano dei temi delle votazioni in Europa con priorità: «La democrazia diretta crea un alto grado di politicizzazione dell'integrazione» hanno constatato gli autori fiorentini.

In presenza di condizioni favorevoli per i cittadini, i procedimenti della democrazia diretta possono offrire esattamente ciò che una politica quasi transnazionale come quella dell'attuale UE non è in grado di garantire: un dialogo intenso fra istituzioni e cittadini, un senso di partecipazione in relazione alla politica comune mediante gli elettori e una vera e propria legittimità per le decisioni transfrontaliere.



## SINOSSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

Stati ha introdotto il referendum costituzionale legittimo dal punto di vista democratico: non è la volontà della maggioranza dei rappresentanti governativi, bensì il principio di diritto a decidere se tenere in considerazione l'opinione dei cittadini.

Solo un terzo dei Paesi applica il procedimento a sostegno di una separazione dei poteri: i referendum popolari su proposta dei cittadini. Nonostante in Europa sia aumentata drasticamente la disponibilità dei procedimenti di democrazia diretta dal 1991, la maggior parte degli strumenti è ancora poco sviluppata e comprende troppi ostacoli che i cittadini devono superare per l'idoneità o il riconoscimento legale di una votazione.

#### LE 10 PROCEDURE FONDAMENTALI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA IN EUROPA

TIPO DI PROCEDURA	FORMA	
REFERENDUM	<b>ROBL</b>	Referendum obbligatorio
	<b>RPOP</b>	Referendum popolare
	<b>RA</b>	Referendum governativo
	<b>RMA</b>	Referendum di una minoranza governativa
	<b>PRPOP</b>	Proposta di referendum popolare
INIZIATIVA	<b>IPOP</b>	Iniziativa popolare
	<b>PIPOP</b>	Proposta popolare
PROPOSTA ALTERNATIVA	<b>CPA</b>	Controproposta delle autorità
PLEBISCITO	<b>PLA</b>	Plebiscito delle autorità
	<b>PLMA</b>	Plebiscito di una minoranza governativa

<sup>1</sup> Revisione totale della Costituzione federale

<sup>2</sup> Referendum obbligatori costituzionali per la revisione dei capitoli I e XV

<sup>3</sup> Referendum obbligatorio sull'ingresso di un nuovo Stato nell'Unione europea

<sup>4</sup> Il Parlamento può proporre un referendum popolare su determinate proposte di legge nel caso del supporto del 10% degli aventi diritto di voto.

<sup>5</sup> Nuova classificazione del territorio federale; votazione esclusivamente nelle zone interessate

<sup>6</sup> Modifica dell'articolo 62 della Costituzione (stato della chiesa di Stato)

<sup>7</sup> Creazione o unione delle regioni

<sup>8</sup> «referendum abrogativo»

<sup>9</sup> Proroga generale della legislazione

<sup>10</sup> Adesione all'UE

SINOSSI

LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

REFERENDUM, INIZIATIVE, CONTROPROPOSTE E PLEBISCITI IN 32 PAESI EUROPEI

PAESE	ROBL	RPOP	RA	RMA	PRPOP	IPOP	PIPOP	CPA	PLA	PLMA
Austria	• <sup>1</sup>						•		•	•
Belgio									•	
Bulgaria									•	
Cipro									•	
Danimarca	•									•
Estonia	• <sup>2</sup>								•	
Finlandia									•	
Francia	• <sup>3</sup>			• <sup>4</sup>					•	
Germania	[•] <sup>5</sup>						[•] <sup>5</sup>			
Gran Bretagna									•	
Grecia									•	
Irlanda	•									•
Islanda	[•] <sup>6</sup>								•	
Italia	• <sup>7</sup>	• <sup>8</sup>		•			•			
Lettonia	•		•			•				
Liechtenstein		•	•			•			•	
Lituania	•	•	•			•	•			
Lussemburgo									•	
Malta	• <sup>9</sup>									
Norvegia									•	
Paesi Bassi										
Polonia							•		•	
Portogallo					•		•		•	
Repubblica ceca	• <sup>10</sup>									
Romania			•				•		•	
Slovacchia	•	•	•			•				
Slovenia		•	•	•			•		•	•
Spagna	•						•		•	•
Svezia				•					•	•
Svizzera	•	•	•			•		•		
Turchia									•	
Ungheria		•	•		•	•	•			

Un esempio di simili carenze è l'Italia, Paese in cui la corte costituzionale ha legittimato meno di 67 referendum popolari su 141 richiesti con almeno 500 000 firme. Inoltre, oltre 20 referendum su 75 referendum popolari nazionali organizzati tra il 1946 e il 2008 furono ritenuti nulli a causa del mancato raggiungimento della partecipazione necessaria del 50% degli elettori registrati. Oltre a ciò, fu dimostrato che tra i milioni di nomi presenti nel registro elettorale comparivano anche quelli di persone decedute. Simili errori minano la legittimità democratica della partecipazione diretta dei cittadini. Il sistema che prevede un numero minimo di partecipanti infatti «premia» gli astenuti piuttosto che coloro che partecipano attivamente.



Nonostante tali difetti siano noti alla maggior parte dei partiti politici italiani, essi sono sfruttati attivamente per controllare il meccanismo dei referendum popolari. Uno dei veri partiti pro referendum è il Partito Radicale, che ha introdotto decine di campagne elettorali a livello nazionale.

Curiosamente, le riforme della democrazia diretta sono state avviate in molte regioni italiane, soprattutto al nord, dove nel 2009 gli abitanti dell'Alto Adige hanno potuto esprimersi su tre opzioni per migliorare il loro sistema in relazione alle iniziative e ai referendum. L'opzione è introdotta con la maggioranza dei voti a favore al raggiungimento del numero minimo di partecipanti del 40% +1.

In Svizzera, gli elettori si confrontano regolarmente con nuove leggi, approvate dal Parlamento e messe in discussione da una minoranza qualificata della popolazione mediante referendum (a livello nazionale o cantonale), sulle quali si deciderà in un referendum popolare. Inoltre, esistono iniziative popolari introdotte da diversi gruppi sociali. Nel 2008, nell'intera Svizzera e nel mondo (oltre 600 000 elettori svizzeri risiedono fuori dal Paese) furono raccolte le firme per circa 20 diverse modifiche alla Costituzione federale.

Gli argomenti riguardavano, tra gli altri, l'energia, le imposte, i trasporti, l'assistenza sociale, gli stranieri, l'ordinamento territoriale, il traffico d'armi e la democrazia diretta. Si potrà esprimere il proprio parere in merito a tali tematiche tra il 2010 e il 2014 qualora il comitato dell'iniziativa raccolga e presenti almeno 100 000 firme autenticate.

Contemporaneamente, nel Parlamento federale erano pendenti non meno di 10 iniziative popolari che a loro volta riguardavano un ventaglio particolarmente ampio di importanti temi come ad esempio il codice civile, l'assicurazione malattia, la naturalizzazione di stranieri e la politica in materia di droga. Con una tale quantità elevata di procedimenti di democrazia diretta in corso è oltremodo fondamentale che i possibili termini per i futuri referendum siano già «registrati» nell'apposito calendario: sono già state definite le date fino al 2026!

Mentre nel febbraio 2009 gli Svizzeri votavano sull'allargamento dei trattati sull'UE in relazione alla libera circolazione delle persone (estensione alla Bulgaria e Romania) nel corso del 50° referendum popolare europeo sull'Europa dal 1973, è stata definita una serie di ulteriori decisioni sull'integrazione nel resto dell'Europa, compresa una soluzione per il Trattato di Lisbona dopo il «no» dell'Irlanda, tra cui l'introduzione della moneta europea in vari Stati membri o l'abolizione delle cosiddette «eccezioni danesi». Tuttavia esistono ancora alcuni ostacoli all'impiego concreto della democrazia diretta volta alle tematiche europee.

Nei prossimi anni si svolgeranno indubbiamente molti dibattiti interessanti sulle iniziative e i referendum a livello regionale e comunale che illustreranno le riflessioni conclusive sulla Germania.

**GERMANIA**

Dal 1990, l'introduzione dei procedimenti di democrazia diretta a livello comunale ha contribuito a una modifica sostanziale della democrazia in Germania. Attualmente, la democrazia diretta è istituzionalizzata in tutte le 16 regioni (Länder) e in tutti i comuni.

Tale sviluppo democratico è il risultato di piccoli e grandi sforzi provenienti dal basso, dove l'organizzazione «Mehr Demokratie» (letteralmente «più democrazia») ha avuto spesso un ruolo fondamentale. Nel 1995 questa associazione ha avviato e organizzato il successo dei diritti popolari a livello comunale in Baviera, al seguito del quale è incrementato l'impiego di iniziative popolari locali. Nel 1998 «Mehr Demokratie» ha conquistato un'altra tappa importante ad Amburgo. Nel 2005 la democrazia diretta è stata istituzionalizzata a Berlino a conclusione della fase di introduzione dei diritti popolari a livello regionale e comunale in Germania.



Tra il 1956 e il 1989, l'unico Land a disporre di strumenti di democrazia diretta era il Baden-Württemberg. La qualità degli strumenti della democrazia diretti introdotti da allora (iniziative popolari e referendum) varia estremamente da regione a regione. I procedimenti devono essere ancora più attuabili e occorre ampliarne il repertorio. Non è un caso che la Baviera ed Amburgo siano dotate delle disposizioni maggiormente a favore dei cittadini: le decisioni in merito alle disposizioni sono state create direttamente dai cittadini stessi nei referendum regionali degli anni 1995 (Baviera) e 1998 (Amburgo) e, in ogni caso, in contrasto con i pareri del Governo di turno. In tal modo, entrambe le regioni costituiscono un nuovo punto di riferimento per la democrazia diretta in Germania.

Tuttavia non è ancora stato raggiunto l'obiettivo principale, ovvero l'introduzione dei diritti popolari a livello nazionale. Sono già stati effettuati diversi tentativi, tutti finora falliti a causa dell'opposizione dei partiti al Governo. Ma l'obiettivo è sempre più vicino e gli sforzi per una maggiore democrazia stanno proseguendo nel loro cammino. In Germania, la democrazia diretta sta diventando sempre più una cultura politica.

## SINOSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

#### I TIPI E LE FORME DEI PROCEDIMENTI

In Germania esistono procedimenti di democrazia diretta a tutti e tre i livelli politici (federale, regionale, comunale):

LIVELLO	REFERENDUM OBBLIGATORIO	REFERENDUM POPOLARE O CITTADINO	INIZIATIVA POPOLARE	PROPOSTA POPOLARE	CONTROPRO- POSTA DELLE AUTORITÀ	PLEBISCITO DELLE AUTORITÀ
(1) Federazione	●*			●*		
(2) Länder	●		●	●	●	
(3) Comuni		●	●	●		●

\* Solo referendum obbligatori per una nuova suddivisione dei Länder

In Germania, per i diversi procedimenti dei referendum popolari sono utilizzate espressioni che possono differire dalle classificazioni del presente manuale:

PROCEDIMENTO	ESPRESSIONE TEDESCA
Referendum obbligatorio	Decisione popolare
Referendum popolare	Consultazione civica (iniziativa per la modifica) e referendum civico
Iniziativa popolare	Decisione e iniziativa popolare (2) Consultazione civica (iniziativa) e referendum civico (1)
Proposta popolare	Iniziativa popolare (1) Petizione popolare (2) Istanza dei cittadini (3)
Controproposta delle autorità	Controprogetto (2)
Plebiscito delle autorità	Referendum del Consiglio(3)

<sup>1</sup> I legislatori e politologi possono avvalersi di ulteriori concetti e di una diversa terminologia, tanto più che esistono innumerevoli forme di classificazione dei referendum popolari.

Anche la classificazione adottata nella relazione «Erster Bürgerbegehrensbericht 1956–2007» si differenzia da quella del presente manuale. Gli autori della relazione operano una distinzione fra due forme procedurali sulla base dei promotori del procedimento: i cittadini («referendum civico») o le autorità («referendum del Consiglio»).

Il «referendum civico» (letteralmente: decisione dei cittadini) non si differenzia sulla base del fatto che il progetto sia stato proposto dai cittadini («iniziativa popolare» nel presente manuale) o dalle autorità (referendum popolare). A sua volta, per il «referendum del Consiglio» non è fatta distinzione fra referendum e plebiscito. Nel manuale, per «referendum del Consiglio» si intende un procedimento controllato esclusivamente dal Parlamento locale, non classificato come referendum, bensì come plebiscito delle autorità. Dalla tabella introduttiva risulta che l'aggettivo «popolare» è utilizzato per procedimenti a livello regionale e federale, mentre «civico» si riferisce ai procedimenti a livello comunale.

#### LIVELLO REGIONALE («LÄNDER»)

L'Assia e la Baviera sono gli unici Länder a disporre del referendum costituzionale obbligatorio (come la Svizzera e gli USA): qualsiasi modifica della Costituzione deve essere ratificata dal Popolo. A Berlino solo gli articoli della Costituzione relativi ai diritti popolari sono sottoposti a referendum obbligatorio. Tutti i Länder hanno diritto alle iniziative popolari. Il procedimento per tali iniziative è suddiviso in tre fasi. Tuttavia, esistono notevoli differenze in merito alla struttura legislativa delle singole regioni.

Il procedimento dell'iniziativa popolare ha inizio con la richiesta dei cittadini sotto forma di istanza o proposta popolare. Per questa fase iniziale è necessaria una percentuale di firme dallo 0,02% (Renania settentrionale-Vestfalia) al 3% (Assia) di tutti gli aventi diritto di voto registrati. Le questioni costituzionali possono essere oggetto di iniziative in tutti i Länder ad eccezione dell'Assia e della Saar. Esiste una limitazione significativa per il numero di tematiche rilevanti che non possono essere sottoposte ad approvazione con i referendum popolari. Dopo il cosiddetto «tabù finanziario» infatti, non sono ammesse iniziative popolari sulle questioni di bilancio e sulle imposte e tali limitazioni sono accettate globalmente in tutta la Germania. Tuttavia, la gestione pratica del tabù finanziario e la serie di argomenti esclusi dai referendum popolari variano da regione a regione. L'esclusione delle tematiche è spesso oggetto di procedimenti giudiziari.

Dopo che il Ministero dell'interno ha verificato la legittimità della richiesta, si passa alla fase successiva del procedimento (detta «iniziativa popolare») in cui è necessario raccogliere molte firme. La percentuale di firme necessarie oscilla tra il 4% e il 20%, il periodo per la raccolta varia dai 14 giorni ai 12 mesi e la raccolta di firme può essere sia libera sia controllata.

Al termine di questa seconda fase, la proposta viene discussa in Parlamento. In caso di rifiuto da parte di quest'ultimo, il progetto viene presentato con un referendum popolare. Il Parlamento regionale può sempre presentare una controproposta da sottoporre a votazione alla stessa data.

Le questioni legislative sono votate mediante maggioranza semplice solo in Baviera, Assia e Sassonia. In tutti gli altri Länder è necessario un ulteriore quorum deliberativo o di partecipazione. Il quorum deliberativo è generalmente molto elevato: 20% (1 regione), 25% (7 regioni), 33% (2 regioni), 50% (1 regione); nella Renania settentrionale-Vestfalia ammonta al 15% e nella Renania-Palatinato occorre raggiungere un quorum di partecipazione del 25%.

È praticamente impossibile apportare modifiche alla Costituzione mediante le iniziative popolari, eccetto in Baviera; in quasi tutte le altre regioni occorre raggiungere un quorum di partecipazione del 50% (in Baviera del 25%, in Turingia del 40%) e in 6 regioni è necessaria inoltre una maggioranza di due terzi.

Nella città-stato di Amburgo, alla fine del 2008 la coalizione di Governo nero-verde ha raggiunto un accordo su un procedimento favorevole ai cittadini: in futuro le decisioni popolari non potranno più essere annullate dal Parlamento e i referendum potranno anche essere effettuati durante le giornate di votazione. Ecco come nel 2009 la Germania ha iniziato con un piccolo, ma molto positivo, passo in direzione di una migliore democrazia diretta.

#### **LIVELLO COMUNALE**

I procedimenti di democrazia diretta a livello comunale sono le iniziative popolari, i referendum popolari e le proposte popolari. La loro forma varia da regione a regione. In Baviera e ad Amburgo le regolamentazioni sono favorevoli per i cittadini; in Turingia, Renania-Palatinato, Meclemburgo-Pomerania Anteriore, Sassonia-Anhalt e Bremerhaven sono particolarmente restrittive. Tuttavia, ad Amburgo il Senato può annullare senza motivo una decisione popolare a livello distrettuale (diritto di avocazione).

Diversamente da quanto previsto nei Länder, non esiste né un referendum obbligatorio né tantomeno la possibilità di una controproposta diretta. Al loro posto, in 11 regioni (2007) è previsto un plebiscito comunale del Consiglio (2007). In Baviera questo procedimento è utilizzato occasionalmente al fine di sottoporre una «controproposta» a iniziativa popolare. In Brandeburgo, il plebiscito può essere utilizzato esclusivamente per le fusioni di comuni e nella Bassa Sassonia solo per la modifica dei referendum civici con data non anteriore a due anni.

L'iniziativa civica e il referendum sono composti da due fasi, fatta eccezione per Brema. Il quorum di firme è solitamente molto elevato e varia dal 2% al 17%. Per le iniziative popolari non esiste alcun limite temporale per la raccolta delle firme, eccetto a Berlino, nella Bassa Sassonia e nel Saar (6 mesi), nonché in Turingia (solo 8 settimane). Per i referendum popolari, il termine oscilla dalle 6 settimane ai 6 mesi. In Baviera il periodo è illimitato.

Il numero di argomenti esclusi da un referendum popolare varia da regione a regione. Le principali limitazioni sono dovute al tabù finanziario globale e nel settore della pianificazione urbanistica. In pratica, entrambi gli ostacoli saranno gestiti in modo più o meno restrittivo. Inoltre, deve essere redatta una proposta per il recupero dei costi, eccetto in Baviera, Berlino e Amburgo.

In conclusione: in cinque regioni (Baviera, Berlino, Amburgo, Assia e Sassonia) sono autorizzati relativamente molti argomenti, in otto regioni (Baden-Württemberg, Brandeburgo, Meclemburgo-Pomerania, Bassa Sassonia, Renania settentrionale-Vestfalia, Saar, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein) e nella Città di Brema sono autorizzati relativamente pochi argomenti e in due regioni (Renania-Palatinato e Turingia), nonché a Bremerhaven il Land di Brema è formato dalle due Città Bremerhaven e Brema) sono ammessi solo pochi argomenti.

Quando il Parlamento comunale respinge una proposta di iniziativa valida, si opta per un referendum popolare. Per una decisione valida legalmente, solo ad Amburgo è sufficiente una maggioranza semplice. In tutti gli altri Länder occorre inoltre ottenere un quorum deliberativo, eccetto a Berlino, dove è necessario un quorum di partecipazione pari al 15% degli aventi diritto di voto.

## SINOSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

I quorum deliberativi ammontano al 30% (3 regioni), 25% (8 regioni), 20-25% (1 regione), 20% (2 regioni) e 10-20% (1 regione: Baviera). Inizialmente, in Baviera non esisteva alcun quorum e solo successivamente fu introdotto un quorum deliberativo proporzionale a causa di una sentenza della Corte Costituzionale della Baviera. Questo avvenimento mostra che in Germania esiste un problema con il rispetto dei risultati derivanti dai referendum popolari. I risultati sono messi in discussione sia dai politici sia dalla corte costituzionale, con un ruolo molto importante e spesso restrittivo nello sviluppo della democrazia diretta.

#### PRASSI: I LÄNDER

Tra il 1990 e il 2008 sono state avviate oltre 160 iniziative civiche. Il Parlamento ha approvato una proposta su sei, 13 iniziative sono state votate mediante referendum popolari, cinque dei quali non hanno tuttavia raggiunto il quorum deliberativo. Ha avuto successo diretto, almeno in parte, una iniziativa civica su quattro circa.

Sono stati organizzati inoltre 42 referendum obbligatori, 14 su una nuova Costituzione, 10 sulla modifica delle frontiere e 18 su modifiche alla Costituzione. Gli strumenti della democrazia diretta sono stati principalmente sfruttati nei seguenti settori: formazione e cultura (31%), democrazia (22%, ad esempio una maggiore democrazia diretta, un Parlamento più piccolo, una nuova legge elettorale), questioni sociali (13%), ambiente, consumo e sanità (10%), economia (9%), trasporti (6%) e altro (8%).

I procedimenti di democrazia diretta sono stati utilizzati con priorità dalle iniziative civiche; le associazioni e i partiti politici figurano principalmente come partner o sostenitori.

Questa panoramica delle iniziative popolari che conducono alle votazioni mostra che i quorum deliberativi impediscono un corretto funzionamento della democrazia diretta. Inoltre, appare evidente che le autorità hanno problemi ad accettare la volontà politica della maggioranza espressa in un referendum popolare.

Nel complesso, le decisioni popolari costituiscono un'eccezione; fino al 2008 simili votazioni esistevano unicamente in 6 regioni su 16. Ciò è dovuto principalmente all'inattuabilità degli strumenti della democrazia diretta presenti.

ANNO	LAND	ARGOMENTO	RISULTATO
1991	Baviera	«Das bessere Müllkonzept» («una migliore gestione dei rifiuti»)	Respinto <sup>1</sup>
1995	Baviera	Introduzione dei referendum civici comunali	Approvato
1997	Schleswig-Holstein	Per la reintroduzione dei giorni di penitenza e preghiera	Quorum deliberativo (25%) non raggiunto
1998	Baviera	Per la creazione del Senato della Baviera	Approvato
1998	Amburgo	Riforme degli ostacoli alle iniziative popolari	Quorum deliberativo (20%) non raggiunto
1998	Amburgo	Introduzione di referendum civici a livello distrettuale	Approvato
1998	Schleswig-Holstein	Iniziativa «Wir gegen die Rechtschreibreform» («contro la riforma ortografica»)	Approvato <sup>2</sup>
2001	Sassonia	«Für die kommunalen Sparkassen» («per le casse di risparmio comunali»)	Approvato
2004	Amburgo	Contro la privatizzazione degli ospedali civici	Approvato <sup>3</sup>
2004	Amburgo	Riforma dell'elettorato	Approvato <sup>4</sup>
2005	Sassonia-Anhalt	Riforma della custodia dei bambini / contro le riduzioni	Quorum deliberativo (25%) non raggiunto
2007	Amburgo	Per le riforme dei procedimenti della democrazia diretta	Quorum deliberativo (25%) non raggiunto
2008	Berlino	Tempelhof come aeroporto civile	Quorum deliberativo (25%) non raggiunto

<sup>1</sup> La controproposta del Parlamento è stata accettata

<sup>2</sup> Il Parlamento revoca la decisione nel 1999

<sup>3</sup> Le autorità non rispettano tale decisione

<sup>4</sup> Nel 2006 viene modificata e parzialmente abolita dal Parlamento

## SINOSSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

#### PRASSI: LIVELLO COMUNALE

Tra il 1956 e il 2007 sono stati introdotti 4587 referendum popolari (Baviera: 1753), 3721 (Baviera: 1472) dai cittadini (iniziative e referendum popolari), 711 (Baviera: 238) dai Parlamenti comunali (plebisciti). Dei restanti 155 (Baviera: 43) non si conosce l'origine; in totale sono stati organizzati 2226 (Baviera: 968) referendum popolari.

In 2732 comuni (un quinto) sono stati avviati referendum popolari, in 1533 comuni è stato organizzato almeno un referendum popolare, in 69 comuni più di uno e in 14 comuni più di cinque.

La classifica delle città/circoscrizioni con le maggiori procedure di democrazia diretta:

CITTÀ, LAND	ABITANTI	NUMERO DI REFERENDUM POPOLARI	NUMERO DEI PROCEDIMENTI AVVIATI
Erlangen, Baviera	102 400	13	17
Ratisbona, Baviera	128 600	10	16
Coburgo, Baviera	42 300	8	11
Monaco, Baviera	1 24 900	7	20
Passau, Baviera	50 700	5	15
Amburgo-Nord	283 200	4	12
Augusta, Baviera	259 200	3	18
Dresda, Sassonia	483 600	2	13
Amburgo-Wandsbek	408 000	1	19
Norimberga, Baviera	493 600	1	14

Le tematiche principali oggetto di consultazione sono: istituzioni sociali pubbliche e formazione (ad es. scuole, asili, sanità), progetti di trasporto (circonvallazione, zona pedonale), infrastrutture pubbliche (costruzione municipi, distribuzione dell'acqua) ed economia (supermercati, telefonia mobile). La struttura degli argomenti si differenzia da regione a regione e dipende prevalentemente dalla quantità di tematiche escluse dai referendum popolari; è di particolare importanza capire se la pianificazione urbanistica sia anch'essa esclusa da molti temi di consultazione.

## SINOSSI

### LA DEMOCRAZIA DIRETTA COME SFIDA GLOBALE

---

Ben 1039 o il 28% delle 3721 iniziative popolari e referendum sono stati dichiarati nulli; il numero di procedimenti nulli varia dal 15% al 57% a seconda della regione.

I risultati complessivi e le conseguenze dei referendum popolari e plebisciti di democrazia diretta sono:

1956-2007	REFERENDUM POPOLARI DI DEMOCRAZIA DIRETTA (%)	PLEBISCITI DELLE AUTORITÀ (%)
Approvato	48	61
Maggioranza, ma quorum non raggiunto	17	5
Respinto	33	30
Fallito (motivo sconosciuto)	2	4

L'incremento dell'impiego di iniziative popolari in Germania mostra un desiderio crescente di democrazia diretta. L'utilizzo più frequente e la migliore organizzazione dei procedimenti sono strettamente interconnessi, come dimostra l'esempio della Baviera.

In confronto alla Svizzera, in Germania gli ostacoli sono molto più elevati e per molti aspetti proibitivi. Molte iniziative popolari falliscono perché dichiarate nulle e fanno altrettanto molti referendum popolari per il mancato raggiungimento del quorum deliberativo.

In definitiva, la democrazia diretta è sempre un fenomeno marginale e molti comuni non ne hanno alcuna esperienza. Tuttavia, si ritiene sempre più che la democrazia diretta debba disporre di strumenti e prassi di democrazia diretta maggiormente potenti per poter crescere con una forza e vitalità superiori.

#### BIBLIOGRAFIA:

- «Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie» dell'Università Philipps di Marburg (<http://www.uni-marburg.de/politikwissenschaft>)
- Mehr Demokratie e.V. ([www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de))
- Ufficio informazioni «Informationsstelle Bürgerbegehren» ([www.buergerbegehren.de](http://www.buergerbegehren.de))

**A**

**A MISURA DI CITTADINO** Dicesi, nel caso dell'iniziativa e del referendum, quando si indica la misura in cui le restrizioni, gli ostacoli, i quorum e le modalità di voto fanno sì che il processo di partecipazione sia quanto più equo e libero possibile.

**AMMINISTRAZIONE FEDERALE (SVIZZERA)** Comprende l'Amministrazione federale centrale con i sette Dipartimenti (Ministeri), la Cancelleria federale, le Segreterie generali dei Dipartimenti e gli Uffici federali nonché l'Amministrazione federale decentrata con le commissioni e le altre unità amministrativamente collegate, gli istituti e le aziende indipendenti. Tra i compiti principali dell'Amministrazione federale rientrano l'esecuzione degli atti legislativi dell'Assemblea federale, in particolar modo leggi federali, e dei mandati impartiti dal Consiglio federale come pure la preparazione degli affari del Consiglio federale e della legislazione. A capo di ogni Dipartimento vi è un membro del Consiglio federale, a capo della Cancelleria federale il Cancelliere della Confederazione. Non fanno parte dell'Amministrazione federale le imprese autonome di diritto pubblico della Confederazione quali l'Istituto Nazionale Svizzero di Assicurazione contro gli infortuni (INSAI) e la Banca nazionale svizzera.

**APPIANAMENTO DELLE DIVERGENZE** In Svizzera il cosiddetto «appianamento delle divergenze» viene applicato quando le decisioni delle due Camere dell'Assemblea Federale divergono. Tale procedura viene avviata quando per l'oggetto in deliberazione, dopo che è stato dibattuto in sede parlamentare ed è stato approvato con i voti della maggioranza da ciascuna Camera, sussistono divergenze in merito alle formulazioni idonee.

**APPROVAZIONE** Un referendum si intende approvato, quando, previa la partecipazione al voto della maggioranza degli elettori, come stabilito a norma di legge, i «sì» prevalgono sui «no». Anche se per un voto solo.

**ASSEMBLEA FEDERALE (SVIZZERA); PARLAMENTO FE-**

**DERALE** Suprema autorità legislativa della Confederazione (potere legislativo), formata di due Camere, ovvero il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati. Di regola, le due Camere trattano gli affari (leggi federali, decreti di finanziamento, trattati internazionali, ecc.) in sede separata e l'una dopo l'altra. Un decreto passa soltanto se ottiene l'approvazione di ambedue le Camere. Le due Camere si riuniscono in Assemblea federale plenaria in determinate occasioni, p. es. per le elezioni (Consiglio federale, Tribunale federale, Cancellerie della Confederazione) come pure per ricevere dichiarazioni del Consiglio federale riguardanti questioni importanti.

**ASSEMBLEA POPOLARE** Assemblea degli aventi diritto di voto. Trattasi di una delle forme più vetuste di democrazia, praticata tuttoggi nei Cantoni di Appenzello Interno e di Glarona. Gli aventi diritto di voto (di un comune o di un Cantone) si radunano il giorno fissato per eleggere i propri rappresentanti o decidere su leggi e spese pubbliche. Ognuno ha il diritto di esprimersi in merito. Il voto avviene palesemente per alzata di mano. Ovviamente, la segretezza, sancita dalle democrazie moderne, in questo caso non può essere più garantita.

**C**

**CAMERA (DEL PARLAMENTO BICAMERALE)** Ciascuna delle due Camere del Parlamento. In Svizzera il Parlamento (Assemblea Federale) si compone di due Camere di pari diritto: il Consiglio Nazionale e il Consiglio degli Stati.

**CANCELLERIA FEDERALE** In qualità di Stato maggiore generale del Consiglio federale, la Cancelleria federale coordina gli affari del Consiglio federale oltre ad essere l'organo amministrativo del Presidente della Confederazione. Inoltre, è l'organo competente per i diritti politici, cura le pubblicazioni ufficiali (Foglio federale, Raccolte delle leggi), coordina l'informazione al pubblico e l'attività di traduzione in seno all'Amministrazione federale. È diretta dal Cancelliere della Confederazione.

**CANDIDATO; CANDIDATA** Persona il cui nome figura su una lista per le elezioni del Consiglio nazionale. Nei circondari elettorali dove vi è soltanto un seggio da assegnare e pertanto si applica soltanto l'elezione secondo il sistema maggioritario, può essere eletto qualsiasi cittadino maggiorenne.

**CANTONE** Ciascuno degli Stati in cui è ripartita la Confederazione svizzera. I Cantoni, detti comunemente «Stati», corrispondono alle prime unità politico-amministrative che, nel lontano 1848, cedettero parte della loro sovranità alla Federazione. La Svizzera ne conta ventisei.

**CIRCONDARIO ELETTORALE; CIRCOSCRIZIONE ELETTORALE** Le elezioni del Consiglio nazionale sono elezioni che concernono l'insieme della Confederazione; ogni singolo Cantone forma un circondario elettorale.

**COMITATO DI INIZIATIVA POPOLARE** Sono i promotori dell'iniziativa. In Svizzera, un'iniziativa deve essere appoggiata da almeno sette, ma massimo ventisette, sostenitori. La maggioranza assoluta dei sostenitori consente il ritiro dell'iniziativa.

**COMITATO REGISTRATO** Dicesi dei promotori di un referendum, di un'iniziativa o di una revoca, dopo che sono stati ufficialmente registrati come comitato promotore. In Svizzera a doversi registrare è soltanto il comitato d'iniziativa.

**CONFEDERAZIONE SVIZZERA** Confederazione elvetica è il nome ufficiale della Svizzera. Solitamente, nel linguaggio quotidiano, tale nome viene abbreviato per motivi di semplicità in «Confederazione (Eidgenossenschaft)». Esso si riferisce al Paese nel suo insieme inglobando la popolazione, il Governo e le autorità. Se, invece, ci si riferisce solo al Governo, al Parlamento o alle singole autorità, si preferisce il termine «Federazione».

**CONSIGLIO DEGLI STATI** Camera alta del Parlamento federale (Assemblea federale) composta

di 46 membri. Il Consiglio degli Stati è chiamato anche Camera dei Cantoni poiché i suoi membri fungono da deputati dei Cantoni (Stati). Oggi i consiglieri agli Stati sono eletti in tutti i Cantoni dagli aventi diritto di voto al pari dei membri del Consiglio nazionale, ma il diritto applicato è quello cantonale.

**CONSIGLIO FEDERALE (GOVERNO)** Governo nazionale, ovvero la suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione (potere esecutivo). Il Consiglio federale si compone di sette membri eletti dall'Assemblea federale plenaria. Il Consiglio federale è innanzitutto responsabile dell'attività di Governo, dirige e controlla l'Amministrazione federale e partecipa alla formazione del diritto. Il Cancelliere della Confederazione dirige lo Stato maggiore del Governo, ovvero la Cancelleria federale. La presidenza del Consiglio federale è assunta dal Presidente della Confederazione.

**CONSIGLIO NAZIONALE** Camera bassa del Parlamento federale (Assemblea federale) composta di 200 membri. Il Consiglio nazionale è chiamato anche Camera del Popolo poiché i membri sono eletti in occasione di elezioni federali dai cittadini aventi diritto di voto.

**COSTITUZIONALITÀ** Conformità alla norma e allo spirito della Costituzione di un Paese.

**COSTITUZIONE FEDERALE** Legge suprema della Confederazione che funge da base giuridica per la restante legislazione e per l'ordinamento federalistico dello Stato. Essa disciplina i diritti e i doveri fondamentali dei cittadini e dell'intera popolazione come pure la struttura e le competenze delle autorità federali. Ogni rielaborazione globale (revisione totale) e ogni modifica (revisione parziale) della Costituzione federale devono essere sottoposte per approvazione al Popolo e ai Cantoni (referendum obbligatorio).

**CONSULTAZIONE** La consultazione costituisce nel processo legislativo svizzero una tappa importante. Progetti di legge o modifiche, di grande

portata politica, economica e culturale, apportati alla Costituzione, possono essere discussi all'interno della commissione legislativa, in ugual misura, da fautori e oppositori che possono pronunciarsi in merito.

**CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ** Lo scrutinio da parte delle autorità in merito alla conformità e alla validità della proposta.

**CONTROPROGETTO; CONTROPROPOSTA** Una proposta avanzata col proposito di costituire un'alternativa al testo di un'iniziativa o di un referendum. La controproposta può essere avanzata dal legislatore o da un determinato numero di cittadini. L'Assemblea federale può sottoporre a votazione un controprogetto a un'iniziativa popolare generica o a un'iniziativa popolare elaborata quando, pur volendo riprendere l'intento dell'iniziativa, desidera modalità di attuazione diverse da quelle proposte dal comitato d'iniziativa. In questo caso, gli aventi diritto di voto si pronunciano secondo le regole del doppio Sì.

**CONTROPROPOSTA DIRETTA** Una proposta (per esempio un disegno di legge) che partecipa al processo decisionale alla stessa stregua di un'iniziativa. Il controprogetto diretto e l'originaria iniziativa popolare vengono presentate e poste contemporaneamente in votazione popolare.

**CONTROPROPOSTA INDIRETTA** Una proposta che non viene presentata come alternativa formale alla proposta di iniziativa. In Svizzera la controproposta indiretta può essere opposta all'iniziativa dal Parlamento o dal Governo partecipando così al processo decisionale sullo stesso piano della proposta d'iniziativa.

**CUMULARE; CUMULO** Nei circondari elettorali in cui per l'elezione del Consiglio nazionale vi sono più seggi da assegnare e dunque l'elezione ha luogo secondo il sistema proporzionale, il nome del candidato può esser scritto due volte sulla scheda elettorale.

## D

**DECRETO FEDERALE** Sono emanate dall'Assemblea Federale svizzera, sotto forma di disposizioni costituzionali, singoli atti importanti e decisioni di principio. Un decreto federale non sottostante a referendum è definito «decreto federale semplice».

**DECRETO FEDERALE SEMPLICE** cfr. Decreto federale.

**DEMOCRAZIA CONSENSUALE** Una forma di democrazia fondata sul comune accordo e sul consenso che mira ad inglobare nel processo di elaborazione politica un numero sempre maggiore di soggetti (siano essi partiti politici, sindacati, minoranze o gruppi sociali). Dal momento che risulta abbastanza semplice ricorrere a referendum, qualora una parte della popolazione non sia d'accordo con una legge del Parlamento, è doveroso che il Parlamento (prima ancora che la materia in questione venga dibattuta in sede parlamentare) ed il Governo pattuiscano una soluzione capace di soddisfare tutte le parti che abbiano la «capacità concreta di organizzare» un referendum. Fu appunto questo il caso del referendum che segnò l'inizio della democrazia consensuale.

**DEMOCRAZIA DIRETTA** Sistema politico in cui il Popolo è detentore dell'autorità politica suprema, vale a dire che la sovranità dello Stato appartiene al Popolo. Quest'ultimo, quindi, esercita la sua sovranità direttamente, per esempio, mediante la proposta (iniziativa delle leggi) di un progetto redatto in articoli (il Popolo propone e approva le leggi). Ed è questa la distinzione più importante tra democrazia «diretta» e «indiretta».

**DIRITTO ELETTORALE; DIRITTO DI VOTO E ELEGGIBILITÀ; ELETTORATO** Diritto politico dei cittadini maggiorenni di partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale in qualità di votante (elettorato attivo) o di presentarsi alle elezioni (elettorato passivo). Chi dispone dell'elettorato ha anche il diritto di voto. Diritto di voto Di-

ritto di voto nelle consultazioni referendarie. In Svizzera a livello nazionale significa per votanti maggiorenni il diritto di partecipare a votazioni a livello federale. L'unica eccezione costituiscono gli stranieri domiciliati in Svizzera: anch'essi hanno il diritto di partecipare a votazioni ed elezioni cantonali e comunali.

**DIRITTO DI VOTO PER STRANIERI** Esercizio del diritto di voto per stranieri. A livello federale, in molti Cantoni, soltanto i cittadini svizzeri hanno la facoltà di votare. Solo stranieri con permesso di soggiorno possono votare – come nel caso dei Cantoni del Giura e di Neuchâtel.

**DIRITTI FONDAMENTALI** Diritti fondamentali dell'uomo. I diritti fondamentali non solo garantiscono diritti inoppugnabili dell'uomo; essendo principi oggettivi, i diritti fondamentali permeano il nostro ordinamento giuridico ispirato alla concezione personalistica dell'individuo quale portatore di un valore etico in sé. Essi vincolano l'operato di tutte le istituzioni dello Stato, ma in particolare modo l'organo legislativo.

**DIRITTI POLITICI; DIRITTI POPOLARI; DIRITTI DEL POPOLO** Per diritti politici si intendono quei diritti fondamentali del Popolo (diritti popolari) che, in un sistema di democrazia diretta, consentono ai cittadini maggiorenni di partecipare alla formazione del diritto e della politica dello Stato. Tra questi diritti rientrano il diritto di elettorato, di presentare iniziative popolari, di lanciare un referendum e di firmare le relative domande.

**DIRITTI UMANI** Diritti di cui ogni essere umano deve poter godere per la sola ragione di essere al mondo. Si tratta di diritti inalienabili che la legge prevede che debbano essere soddisfatti e che trovano tutela nelle Costituzioni. Tra i diritti fondamentali vanno annoverati il diritto alla vita, alla libertà di religione, di pensiero e di coscienza nonché il diritto di parola e di stampa.

**DOMANDA RISOLUTIVA / DOMANDA SUSSIDIARIA** Quando i votanti sono chiamati a decidere, in

un'unica votazione, se preferiscono l'iniziativa o il controprogetto rispetto al diritto vigente, sussiste la possibilità di un doppio Sì. Nel caso in cui sia l'iniziativa sia il controprogetto vengano accettati, la domanda risolutiva decide quale delle due versioni ha la meglio.

**DOPPIA MAGGIORANZA** Requisito necessario per l'approvazione della proposta soggetta a referendum è la maggioranza dei votanti in assoluto oltre alla maggioranza dei votanti nella maggioranza dei Cantoni (cioè in 12 dei 23 Cantoni). In Svizzera è necessaria, per il riconoscimento della validità di un referendum, una doppia maggioranza dei votanti (il «Popolo») e dei Cantoni. In altre parole, per essere valido il referendum deve essere accettato dalla maggioranza dei Cantoni che si è espressa a favore oltre alla maggioranza assoluta dei votanti. Il che significa che tutti i voti espressi contano due volte. Alla fine, al 50% +1 del Popolo, ossia dei votanti, si aggiunge la maggioranza dei Cantoni, cioè la maggioranza dei Cantoni in cui i votanti abbiano approvato il progetto. Per il computo della maggioranza cantonale, va rilevato che il voto dei Cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno, un tempo Semicantoni, equivale solo alla metà di un voto cantonale. Nel caso di un referendum per l'emendamento o l'abrogazione di una legge, è sufficiente la semplice maggioranza.

**DOPPIO SÌ** Quando l'assemblea federale presenta un controprogetto a un'iniziativa popolare, gli aventi diritto di voto possono accettare sia l'iniziativa sia il controprogetto indicando la loro preferenza nel caso in cui il Popolo accetti ambedue i progetti. Passa la proposta (iniziativa o controprogetto) che ottiene il maggior numero di Sì.

**E**  
**ELETTO/A** Chi è stato designato/a mediante i voti espressi in un'elezione ad una carica o un ufficio.

**ELETTORATO** Il complesso dei cittadini allorché vengono convocati alle urne per esercitare una potestà a loro attribuita: il diritto di voto.

**ELETTORATO ATTIVO** Diritto dei cittadini maggiorenni di eleggere i 200 membri del Consiglio nazionale e i 46 del Consiglio degli Stati. Per le elezioni del Consiglio nazionale si applica il diritto federale; per quelle del Consiglio degli Stati il diritto cantonale. I membri delle altre autorità federali sono eletti dall'Assemblea federale plenaria

**ELETTORATO PASSIVO; ELEGGIBILITÀ** Diritto dei cittadini maggiorenni di presentarsi alle elezioni del Consiglio nazionale, del Consiglio federale e del Tribunale federale. L'elettorato passivo per l'elezione del Consiglio degli Stati sottostà al diritto cantonale.

**ELETTORE / ELETRICE** Usato qui come sinonimo di «votante». Va rilevato che non sempre e non necessariamente le due figure del «votante» e dell'«elettore» coincidono: il votante chiamato a pronunciarsi in sede referendaria è diverso dall'elettore che esercita il diritto di voto nelle elezioni amministrative.

**ELEZIONE** Procedura con cui gli aventi diritto di voto o i membri di un collegio (Assemblea federale, Consiglio federale) nominano delle persone a determinate cariche o uffici pubblici.

**ELEZIONE SECONDO IL SISTEMA MAGGIORITARIO** Elezione in cui i mandati (seggi) sono assegnati alla maggioranza mentre la minoranza non ha diritto a nessun seggio, neanche nel caso in cui lo scarto dei voti sia minimo. Il sistema maggioritario è applicato per le elezioni del Consiglio federale, del Tribunale federale e nella maggior parte dei Cantoni per le elezioni del Governo e del Consiglio degli Stati come pure per le elezioni comunali. Le elezioni del Consiglio nazionale avvengono secondo il sistema proporzionale, eccezion fatta per i circondari elettorali in cui soltanto un seggio è disponibile.

## F

**FACOLTÀ DI ORGANIZZARE UN REFERENDUM FACOLTATIVO** In gergo federale: I gruppi promotori sono considerati «capaci» di organizzare e attuare un referendum raccogliendo il numero prescritto di sottoscrizioni.

**(CON)FEDERAZIONE** Le istituzioni federali elvetiche, ossia il Governo federale, il Parlamento e le autorità.

## G

**GLI STATI ELVETICI, OSSIA I CANTONI SVIZZERI** I Cantoni sono noti anche come «Stati».

## I

**INIZIATIVA** Una procedura che consente ad un numero prescritto di cittadini di presentare una proposta al legislatore. Mentre l'iniziativa popolare può giungere a votazione referendaria, la proposta di ordine del giorno non ha necessariamente seguito legislativo.

**INIZIATIVA AVANZATA DAI CITTADINI** Usato come sinonimo di iniziativa popolare.

**INIZIATIVA CANTONALE** Una proposta cantonale di portata ridotta perché non soggiace all'obbligo di approvazione popolare. Ogni Cantone ha la possibilità di presentare all'Assemblea Federale un progetto di atto legislativo o di proporre l'elaborazione. Anche se l'Assemblea Federale deve esaminare tali iniziative, essa non ha l'obbligo di darne seguito consultando il Popolo. In alcuni Cantoni tale iniziativa può essere richiesta tramite iniziativa popolare.

**INIZIATIVA INDIVIDUALE (A ZURIGO)** Nel Cantone di Zurigo ogni cittadino può lanciare un'iniziativa. Perché si possa giungere a un referendum è necessario che l'iniziativa sia sostenuta dal Consiglio Cantonale.

**INIZIATIVA LEGISLATIVA** L'iniziativa legislativa permette ad una frazione del corpo elettorale di proporre la deliberazione, l'aggiunta, la modifi-

cazione o l'abrogazione di una legge. In tutti i Cantoni sussiste la possibilità di farne ricorso.

**INIZIATIVA POPOLARE** Procedimento di democrazia diretta nonché diritto politico che consente ad un prescritto numero di cittadini di porre la propria proposta all'ordine del giorno avviando un referendum. Tale proposta può essere una modifica da apportare alla Costituzione, l'adozione di una nuova legge, l'emendamento o il rigetto di una legge in vigore. Non spetta alle autorità decidere di sottoporre o meno la proposta avanzata al vaglio del Popolo. La procedura d'iniziativa può contenere una clausola che abilita il comitato promotore a revocare la propria proposta. Ciò può verificarsi nel caso in cui, prima dello svolgimento del referendum, vengano meno i presupposti che hanno costituito la modificazione del medesimo, in conseguenza dell'approvazione di una deliberazione da parte del legislatore.

**INIZIATIVA POPOLARE ELABORATA PER LA REVISIONE PARZIALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE** Iniziativa popolare presentata in forma di progetto elaborato con cui 100 000 aventi diritto di voto chiedono una modifica parziale (revisione parziale) della Costituzione federale.

**INIZIATIVA POPOLARE GENERICA** Iniziativa popolare in forma di proposta generica con la quale 100 000 aventi diritto di voto chiedono l'adozione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni costituzionali o legislative. L'iniziativa popolare generica è un'innovazione accolta in occasione della votazione popolare del 9 febbraio 2003.

**INIZIATIVA POPOLARE PER LA REVISIONE TOTALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE** Iniziativa popolare con cui 100 000 aventi diritto di voto propongono una rielaborazione totale (revisione totale) della Costituzione federale.

**INIZIATIVA UNITARIA** Nel caso di un'iniziativa unitaria, non è il gruppo promotore, bensì il Parlamento a decidere se la proposta avanzata è da trattare alla stessa stregua di un'iniziativa

costituzionale o legislativa. In Svizzera ne fa ricorso un numero ben nutrito di Cantoni. A livello federale le iniziative unitarie sono identiche all'iniziativa popolare generica, pur avendo una denominazione diversa.

## L

**LEGITTIMITÀ** L'essere conforme o meno con le leggi di uno Stato o con il diritto internazionale.

**LEGGE FEDERALE** Atto legislativo di obbligatorio generale e di durata illimitata emanato dall'Assemblea federale che conferisce direttamente diritti e doveri ai destinatari, definendo così il diritto. Tali atti devono essere emanati in forma di leggi federali e sottostanno al referendum facoltativo. Le leggi federali dichiarate urgenti per le quali mancano le basi costituzionali necessitano della votazione del Popolo e dei Cantoni (referendum obbligatorio).

**LINGUE NAZIONALI SVIZZERE** Sono quattro le lingue ufficiali della Svizzera. La lingua più parlata è il tedesco seguito dal francese, dall'italiano e dal (reto)romancio. Quest'ultima lingua, nata dalla romanizzazione delle Alpi, è ormai in via d'estinzione.

**LISTA ELETTORALEE** Per le liste elettorali si intendono proposte di candidatura controllate e stilate in forma definitiva dai Cantoni e dalla Cancelleria federale. Per consentire una migliore differenziazione, esse sono opportunamente numerate e munite di denominazione.

## M

**MAGGIORANZA DEI CANTONI** Di regola, per l'adozione di un testo sottoposto a referendum obbligatorio, è richiesta, oltre alla maggioranza del Popolo, anche la maggioranza dei Cantoni. I Cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno dispongono di mezzo voto ciascuno.

**MAGGIORANZA DEL POPOLO** La maggioranza del Popolo corrisponde alla maggioranza dei voti

validi. L'adozione di una nuova Costituzione o di modifiche della Costituzione (referendum obbligatorio) richiede la maggioranza del Popolo e la maggioranza dei Cantoni; per le leggi e le modifiche di legge (referendum facoltativo) è sufficiente la maggioranza del Popolo.

**MAGGIORANZA SEMPLICE** Maggioranza che non deve adempiere condizioni supplementari per avere validità: è la metà più uno dei voti validamente espressi. Proposte sottoposte a referendum sono accettate, se la maggioranza dell'elettorato ha manifestato una dichiarazione di volontà positiva sul quesito posto, in caso contrario le proposte sono bocciate.

**MAGGIORANZA QUALIFICATA** La maggioranza assoluta necessaria per l'approvazione di una delibera deve superare la metà più uno dei voti validamente espressi o adempiere condizioni più severe – per esempio superando i due terzi o i tre quarti dei voti.

**MOZIONE POPOLARE (SOLETTA)** Nel Cantone di Soletta 100 votanti, registrati nell'anagrafe, hanno la facoltà di sottoporre per approvazione una richiesta scritta al Parlamento. Quest'ultimo deve trattare tale richiesta alla stessa stregua di una richiesta avanzata da uno dei suoi membri.

**N**  
**NATURALIZZAZIONE** L'ottenimento della cittadinanza svizzera e, quindi, del passaporto rosso-crociato. Attualmente la Costituzione federale assegna la decisione in materia di naturalizzazione alle sovranità comunali. È invece di competenza dei Cantoni e della Confederazione fissare le condizioni della naturalizzazione.

**O**  
**OPUSCOLO INFORMATIVO (SPIEGAZIONI DEL CONSIGLIO FEDERALE)** Opuscolo che illustra i contenuti dei testi in votazione e presenta in modo succinto e oggettivo le argomentazioni del comitato d'iniziativa o del comitato referendario e il parere del Consiglio federale: edito dalla Cancelleria federale nelle quattro lingue nazionali viene

recapitato agli aventi diritto di voto dai Comuni unitamente al restante materiale di voto.

**OBBLIGATORIETÀ DEL VOTO** Il dovere da parte del corpo votante di partecipare a elezioni o consultazioni referendarie. Il votante può anche non tracciare alcun segno sulla scheda lasciandola bianca. In Svizzera l'obbligatorietà del voto è prevista in undici Cantoni.

**ORGANO LEGISLATIVO** È l'organo statale investito del potere legislativo.

**P**  
**PARTECIPAZIONE** Il numero di votanti (o la percentuale del corpo votante) che ha partecipato ad un referendum o ad un'elezione esercitando il suo diritto di voto. Nel computo del quorum costitutivo si considerano le schede valide, nulle e bianche.

**PARTECIPAZIONE MINIMA / QUORUM DI PARTECIPAZIONE** Sussiste la possibilità di far dipendere l'esito di un referendum dalla quota minima di partecipazione. In alcuni casi è prevista tale quota, ma la quota minima stessa è spesso oggetto di numerosi dibattiti e di strumentalizzazioni politiche. La richiesta di applicazione di quote minime comporta problemi non indifferenti: esse possono alterare l'esito della consultazione referendaria sommando voti nulli e voti negativi.

**PETIZIONE** Domanda scritta non vincolata a una forma prestabilita che ognuno può indirizzare a un'autorità federale competente. La domanda può contenere una proposta, una critica o una richiesta su un oggetto qualsiasi dell'attività dello Stato. Le autorità sono tenute a prendere atto della petizione, ma non a rispondere.

**PLEBISCITO** Consultazione ad iniziativa dall'alto, ad opera di soggetti politici. Nel caso del plebiscito, l'organo rappresentativo – generalmente il Presidente o il Primo Ministro – decide quando e su quale tema il Popolo è tenuto ad esprimere la sua opinione. Tali votazioni, in li-

nea di massima, hanno spesso solo carattere consultivo. L'esito del plebiscito non ha un seguito legislativo, vale a dire che non esiste un vincolo gravante sul legislatore. In realtà, al plebiscito ricorre un Governo che sa di avere già consenso su una determinata materia, ma vuole renderlo esplicito per rafforzarsi. Un organo di Stato che fa ricorso al plebiscito non vuole implementare un sistema democratico, bensì legittimare scelte già operate. Dal punto di vista della terminologia qui adottata, i plebisciti non possono essere classificati come procedure di democrazia diretta, dal momento che non rispettano il principio di separazione dei poteri.

**PREFERENZA PLURIMA** Il votante ha la facoltà di scegliere allo stesso tempo tra le varie possibili opzioni di un unico oggetto posto in votazione. È il caso quando una proposta d'iniziativa ed una controproposta da parte del Parlamento o più proposte d'iniziativa o una proposta di referendum avanzata dal Parlamento e una controproposta fatta dagli elettori concorrono l'una con l'altra.

**PROCEDIMENTO / PROCEDURA DI DEMOCRAZIA DIRETTA** Procedimento che comprende il diritto da parte dei cittadini di partecipare direttamente al processo decisionale su determinate questioni e, al contempo, rappresenta un elemento di separazione dei poteri che a) bilancia meglio i poteri attraverso cui si esprime l'attività dello Stato e b) rafforza quelli dei cittadini. Si distingue tra i seguenti strumenti di democrazia diretta: il referendum, l'iniziativa e il controprogetto. La democrazia diretta assume i lineamenti più diversi, tanto nelle sue manifestazioni istituzionali, quanto nelle sue espressioni teoriche. Vanno annoverate tra le forme di democrazia diretta referendaria: il referendum su iniziativa dei cittadini (referendum popolare), il referendum su iniziativa di un organo di Stato, il referendum su iniziativa di una minoranza di un'autorità rappresentativa, il referendum obbligatorio. Tra le forme di iniziativa, invece: l'iniziativa popolare, la proposta di ordine del giorno. E, infine, tra le forme di controproposta: la controproposta

avanzata da un organo di Stato (per esempio dal Parlamento), la controproposta avanzata dai cittadini.

**PROCEDIMENTO DI INIZIATIVA DIRETTA** Procedura in cui la proposta d'iniziativa aggira l'iter burocratico e legislativo figurando direttamente sulla scheda di voto, dopo che sia stata effettuata una verifica delle sottoscrizioni.

**PROCEDIMENTO DI INIZIATIVA INDIRETTA** La procedura di iniziativa «indiretta» induce il legislatore alla partecipazione attiva. La proposta di iniziativa deve essere tenuta in considerazione dal Governo e dal Parlamento prima che si giunga a referendum.

**PROCEDIMENTO DI VERIFICA** L'operazione di controllo della proposta effettuata da un'autorità pubblica per accertarsi dell'ammissibilità e della conformità alle disposizioni di legge.

**PROMOTORI** Coloro che per primi sottoscrivono la richiesta e avanzano la proposta d'iniziativa avviando così il procedimento referendario. I promotori devono essere registrati come tali. In Svizzera i promotori sono detti anche «comitato d'iniziativa».

**PROPOSTA** Il testo integrale di un referendum o di un'iniziativa.

**PROPOSTA INIZIALE** Dicesi del primo testo presentato dai promotori di un referendum, di un'iniziativa o di una revoca.

**PUBBLICAZIONE** Comunicazione o resa pubblica dell'iniziativa da parte dell'autorità competente, dopo che ne è stata accertata la regolarità. Questo adempimento si rende necessario in base al principio di trasparenza al quale deve ispirarsi l'attività della pubblica amministrazione.

## Q

**QUALIFICAZIONE DEL REFERENDUM / INDIIZIONE** Compiute tutte le operazioni di controllo, pronunciato e notificato il giudizio di legittimità

e di ammissibilità della richiesta referendaria, viene indetto il referendum, comunale o popolare che sia. Nel caso dell'iniziativa popolare, deve essere altresì assicurato che, contro la predetta decisione, sia esperibile ricorso al competente organo legislativo impugnando la controproposta.

**QUESITO REFERENDARIO** L'oggetto del referendum. La questione, in ordine alla quale deve manifestarsi la volontà deliberativa del corpo votante, viene formalizzata nel «quesito referendario».

**QUORUM** La maggioranza minima richiesta perché una deliberazione si intenda come valida.

**QUORUM DELIBERATIVO** Quando si fa riferimento alla maggioranza necessaria perché una consultazione referendaria possa dirsi approvata. Quest'ultima, difatti, è approvata, se ha partecipato alla votazione il numero legale minimo di votanti o una determinata percentuale del corpo votante.

**QUORUM INIZIALE** Numero legale minimo di sottoscrizioni per lanciare un'iniziativa.

## R

**REFERENDUM** Una procedura di democrazia diretta che include la votazione referendaria popolare per esempio su un emendamento costituzionale o un disegno di legge; il diritto da parte del corpo votante di accettare o respingere una questione scaturita da una deliberazione o proposta avanzata dalle autorità oppure da un'iniziativa popolare. Nota bene: una votazione popolare controllata «dall'alto» da un'autorità non è un referendum ma un plebiscito. In Svizzera i votanti possono esprimersi, in termini di approvazione o di rigetto, su emendamenti costituzionali, atti federali e altri decreti dell'Assemblea Federale.

**REFERENDUM COSTRUTTIVO** Il referendum costruttivo consente ad un numero prescritto di votanti di presentare la controproposta ad un

decreto già oggetto di un referendum facoltativo. La controproposta va presentata congiuntamente con il testo del decreto. Attualmente questa possibilità sussiste in Svizzera solo nei Cantoni di Berna e di Nidvaldo.

**REFERENDUM CONSULTIVO** Indubbiamente significativo dal punto di vista politico, ma senza alcuna efficacia giuridicamente vincolante, dà la possibilità di esprimersi anche a cittadini non registrati al voto. Possono essere oggetto del referendum consultivo tutte le materie di competenza dello Stato. Il nome è contraddittorio, in quanto lascia supporre una decisione da parte del corpo votante, ma, dal punto di vista giuridico, è solo un sondaggio. Si tratta, quindi, di un referendum di nome, ma di un plebiscito di fatto.

**REFERENDUM DEI CANTONI** Referendum facoltativo che ha luogo su richiesta di almeno otto Cantoni.

**REGISTRAZIONE DELL'INIZIATIVA POPOLARE** L'atto di deporre un'iniziativa ai fini della pubblicazione e della raccolta delle sottoscrizioni segnando così ufficialmente l'inizio della procedura dell'iniziativa. In Svizzera la registrazione viene effettuata presso la Cancelleria Federale.

**REFERENDUM DI REIEZIONE** Procedimento che conduce alla consultazione diretta del Popolo, chiamato a pronunciarsi in termini di approvazione o di rigetto su una legge o un decreto approvato dal legislatore, ma non ancora entrato in vigore.

**REFERENDUM FACOLTATIVO** Votazione popolare che ha luogo se 50 000 cittadini aventi diritto di voto (referendum popolare) oppure otto Cantoni (referendum dei Cantoni) chiedono di votare su una nuova legge federale, una sua modifica o un trattato internazionale. L'atto legislativo dell'Assemblea federale è accettato se il Popolo vota a favore (maggioranza del Popolo).

**REFERENDUM GOVERNATIVO O PARLAMENTARE** Al-

cune Costituzioni cantonali prevedono che il loro rispettivo Parlamento possa sottoporre a referendum un decreto che non è oggetto di un referendum obbligatorio.

**REFERENDUM IN MATERIA FINANZIARIA** Detto anche «referendum su spese pubbliche». I referendum su spese pubbliche divergono da quelli su nuove disposizioni legislative. Ogni deliberazione parlamentare avente come oggetto spese pubbliche sottosta al referendum finanziario. Sebbene non esista un referendum finanziario a livello federale, ne fanno comunque ampio uso sia i Comuni che i Cantoni.

**REFERENDUM IN MATERIA INTERNAZIONALE / SU TRATTATI INTERNAZIONALI** In Svizzera, a livello nazionale, l'adesione ad un'organizzazione di sicurezza collettiva (p. es. ONU) o a comunità sopranazionali (p. es. UE) sottosta al referendum obbligatorio di Popolo e Cantoni. In base alla prassi seguita finora, essa non esclude che in un caso concreto vengano sottoposti al referendum obbligatorio (di Popolo e Cantoni) anche altri trattati internazionali. I trattati internazionali, invece, di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale ed implicanti un'unificazione multilaterale del diritto sono sottoposti al referendum facoltativo. Molti Cantoni prevedono forme di referendum particolari su trattati intercantionali ed internazionali. Sia sul piano federale che sul piano cantonale non è il trattato a diventare oggetto del referendum, bensì l'approvazione del Parlamento.

**REFERENDUM LEGISLATIVO** Votazione referendaria avente come oggetto leggi o procedimenti legislativi. È la facoltà di chiedere che il Popolo abbia a pronunciarsi in ultima istanza sull'accettazione o il rifiuto di ogni legge cantonale o di decreto legislativo cantonale. In alcuni Cantoni il referendum legislativo è obbligatorio, in altri facoltativo.

**REFERENDUM OBBLIGATORIO** Il referendum obbligatorio è indetto nei casi disciplinati dalla

Costituzione o legislazione elvetica. Sottostanno al referendum obbligatorio revisioni totali o parziali della Costituzione, l'adesione ad un'organizzazione di sicurezza collettiva (p. es. ONU) o a comunità sopranazionali (p. es. UE) e le leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale. Tali decisioni richiedono sia la maggioranza popolare che quella cantonale. Sottostanno altresì al referendum obbligatorio le iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione, le iniziative per la revisione parziale della Costituzione presentate in forma di proposta generica e respinte dall'Assemblea Federale, il principio di una revisione totale della Costituzione in caso di disaccordo fra le due Camere. In tutti e tre i casi, il referendum deve essere approvato a semplice maggioranza.

**REFERENDUM POPOLARE** Sinonimo di referendum su iniziativa dei cittadini. In Svizzera il termine «referendum» è usato anche come sinonimo di «referendum facoltativo».

**REFERENDUM SU INIZIATIVA DEI CITTADINI / DELIBERA CIVICA** Un numero prescritto di cittadini può inoltrare una richiesta formale concernente l'espletamento di una consultazione referendaria.

**REFERENDUM SULLE SPESE PUBBLICHE** cfr. Referendum (facoltativo) in materia finanziaria.

**REGISTRAZIONE DELL'INIZIATIVA POPOLARE** L'atto di deporre un'iniziativa ai fini della pubblicazione e della raccolta delle sottoscrizioni segnando così ufficialmente l'inizio della procedura dell'iniziativa. In Svizzera la registrazione viene effettuata presso la Cancelleria Federale.

**REVISIONE PARZIALE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE** La Costituzione federale parzialmente riveduta entra in vigore con l'accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni.

**REVOCA DEL MANDATO** Una procedura che consente ad un numero prescritto di cittadini di provocare una votazione volta a rimuovere

dall'incarico un pubblico ufficiale. Il Parlamento elvetico, a differenza degli organi collegiali degli altri Paesi, non può sabotare il Governo, né tantomeno è il Governo a poter sciogliere il Parlamento. In alcuni Cantoni i cittadini hanno la facoltà di revocare il loro Parlamento o il loro Governo facendo ricorso all'iniziativa popolare.

**REVOCA DI UN'INIZIATIVA** Una procedura che consente ai promotori di un'iniziativa di revocare la proposta da loro avanzata. In Svizzera l'iniziativa popolare può essere ritirata dal comitato d'iniziativa. A livello federale, la revoca è consentita solo fintantoché il Governo non stabilisca la data di effettuazione della consultazione. Un'iniziativa presentata come proposta generica, invece, una volta approvata dall'Assemblea Federale, non può essere più ritirata.

**RICEVIBILITÀ** L'accettazione da parte dell'autorità competente circa la ricevibilità della domanda, verificandone la validità delle sottoscrizioni e la conformità al diritto superiore.

### S

**SANZIONE PENALE** Venendo meno al dovere di voto sono previsti in alcuni casi sanzioni penali. In Svizzera tali sanzioni sono comminate unicamente nel Cantone di Sciaffusa e in alcuni comuni del Cantone di Grigioni.

**SCHEDA ELETTORALE** Formulario ufficiale che gli elettori devono usare per l'elezione del Consiglio nazionale; gli aventi diritto di voto possono compilarlo loro stessi (di proprio pugno) (scheda non prestampata), completarlo o cambiarlo (scheda prestampata recante all'occorrenza l'indicazione della congiunzione e sotto-congiunzione di liste, il numero progressivo e i nomi dei candidati).

**SCHEDA DI VOTO; SCHEDA PER LA VOTAZIONE** Formulario ufficiale per l'espressione del voto con cui gli aventi diritto accettano o respingono con un Sì o con un no il testo in votazione.

**SLOGAN REFERENDARIO** La raccomandazione o

formula espressiva facile a ricordarsi usata da partiti politici, frazioni parlamentarie o altri gruppi nell'ambito del procedimento referendario che precede la votazione.

**SOTTOSCRIZIONE** La firma apposta dal cittadino sostenitore di un referendum, di un'iniziativa o di una revoca.

**SPIEGAZIONI DEL CONSIGLIO FEDERALE; SPIEGAZIONI DI VOTO** cfr. Opuscolo informativo.

### T

**TESTO IN VOTAZIONE** Progetto che l'Assemblea federale sottopone alla votazione del Popolo; si può trattare di un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale con o senza controprogetto o di un referendum.

**TITOLO** Il nome formalmente dato alla proposta di un'iniziativa popolare o di un referendum su iniziativa dei cittadini. In Svizzera i promotori di un'iniziativa hanno libera scelta, finquando il titolo prescelto sia conforme alla regolamentazione legislativa.

**TRIBUNALE FEDERALE** Suprema autorità giudiziaria della Confederazione (potere giudiziario). Il Tribunale federale ha sede a Losanna e in qualità di massima autorità di ricorso vigila affinché l'amministrazione della giustizia sia conforme alla Costituzione e interviene, quale tribunale unico, nelle questioni che non possono essere delegate ai tribunali cantonali, p. es. in caso di determinati reati contro lo Stato. Le differenti Camere del Tribunale federale sono tribunali competenti per ambiti giuridici quali il diritto civile, fallimentare, penale, amministrativo, ecc. Il tribunale federale delle assicurazioni con sede a Lucerna è competente per le questioni attinenti al diritto delle assicurazioni sociali.

### U

**UNITÀ DELLA MATERIA** Quando i cittadini elvetici si recano alle urne per una votazione referendaria, essi hanno la possibilità di optare per il «sì» o per il «no». Secondo il principio dell'uni-

tà di materia, un'iniziativa deve avere un contenuto sufficientemente omogeneo, affinché il cittadino possa esprimere il suo voto in piena libertà. Questo principio, imposto ai Cantoni dal diritto federale, è applicato a tutti i referendum, indipendentemente dal fatto che siano frutto di un'iniziativa popolare o di un referendum obbligatorio.

### V

**VALIDITÀ** La validità di un referendum è data, se il quorum necessario è stato raggiunto; quella, invece, di una firma o di un voto, se sussiste la regolarità (sotto il profilo quantitativo e qualitativo) e conformità alle relative disposizioni legislative.

**VOTANTE** L'avente diritto di voto che esprime la sua preferenza sulla scheda o elettorale o referendaria.

**VOTANTE ELEGGIBILE** Chi può essere eletto a una carica.

**VOTAZIONE** Il procedimento con cui i componenti di un corpo elettorale manifestano la propria volontà.

**VOTAZIONE ALLE URNE** Votazione nella quale gli aventi diritto si recano al locale di voto per deporre la scheda nell'urna. Questo modo tradizionale di votare sta perdendo terreno nei confronti del voto per corrispondenza e, in alcuni luoghi, del voto elettronico.

**VOTAZIONE POPOLARE** In senso lato, qualsiasi votazione federale poiché il risultato della votazione nei Cantoni (Stati) dipende dal voto degli aventi diritto, ovvero il Popolo. Una votazione popolare in senso stretto, ossia una votazione a cui partecipano soltanto il Popolo e non gli Stati, si tiene quando per es. è stato lanciato un referendum facoltativo.

**VOTAZIONE REFERENDARIA** Procedura con cui gli aventi diritto di voto possono accettare o respingere un progetto dell'Assemblea federale

o del Popolo (iniziativa popolare). La votazione può avvenire depositando la scheda nell'urna (votazione alle urne), inoltrandola per posta (voto per corrispondenza) o, in futuro, per via elettronica (voto elettronico).

**VOTO ELETTRONICO** Procedura di voto con cui gli aventi diritto di voto possono votare con l'ausilio di speciali sistemi elettorali elettronici che consentono di compilare una scheda di voto elettronica e di spedirla tramite una rete informatica all'ufficio di voto. I Cantoni di Ginevra, Zurigo e Neuchâtel in collaborazione con la Cancelleria federale stanno attualmente sperimentando il voto elettronico. Principalmente si tratta di testare la sicurezza del sistema (tutela della segretezza del voto, prevenzione di frodi elettorali).

**VOTO PER CORRISPONDENZA** Procedura di voto con cui gli aventi diritto spediscono per posta all'ufficio di voto la scheda invece di recarsi di persona alle urne.

**VOTO PERSONALE; SUFFRAGIO PERSONALE; SUFFRAGIO** Voto che ottiene un candidato quando il suo nome è scritto sulla scheda elettorale.



## APPENDICE

---

### ISTITUTO EUROPEO PER L'INIZIATIVA E IL REFERENDUM

Il centro di ricerca paneuropeo sulla democrazia diretta

L'Istituto europeo per l'iniziativa e il referendum (IRI Europa) è un centro di ricerca e di formazione transnazionale dedicato alla democrazia diretta in Europa e nel mondo. È un'organizzazione indipendente di pubblica utilità che raggruppa esperti rinomati e addetti ai lavori.

Il compito principale dell'IRI Europa è di promuovere e rafforzare i processi di democrazia diretta. Il bilanciamento dei rapporti di forza tra governanti e governati, reso possibile dalla messa a punto e dallo sviluppo di strumenti validi quali l'iniziativa e il referendum, rafforza le democrazie moderne e le rende effettivamente rappresentative. Un vantaggio per l'intera società, in Europa e nel mondo.

Fondato nel 2001, l'IRI Europa è divenuto la principale «fucina di idee» nel campo della ricerca e della formazione sulla democrazia partecipativa e diretta. L'istituto rileva le procedure e le pratiche esistenti, si avvale di un'ampia rete di attori in tutto il mondo e ha elaborato linee guida per una democrazia diretta moderna e completa.

L'IRI Europa ha sede a Marburgo (Germania) e ha uffici progettuali a Bruxelles (Belgio) e Bülach (Svizzera). Sin dalla sua creazione, ha consigliato e accompagnato i redattori della Costituzione europea nell'elaborazione e nello sviluppo di strumenti democratici applicabili a livello paneuropeo o orientati a un problema specifico. L'Istituto è diventato un importante punto di riferimento in vista dell'introduzione dell'iniziativa dei cittadini europei («European Citizens' Initiative», ECI), uno strumento transnazionale di democrazia diretta.

In collaborazione con il centro di ricerca IRI dell'Università di Marburgo, l'Istituto ha avviato una serie di attività di ricerca, tra cui progetti di ricerca comparata e progetti sulle pratiche locali di democrazia diretta e sulle prospettive transnazionali in Europa. L'IRI Europa ha inoltre lanciato programmi didattici come viaggi di studio e programmi nazionali e ha elaborato sussidi didattici, manuali e materiali informativi multimediali.

## APPENDICE

---

Grazie alla sua vastissima rete di esperti e corrispondenti, l'Istituto è in grado di fornire il know-how, le competenze e gli strumenti di cui l'Europa ha bisogno come mai prima d'ora. In tutti i suoi progetti l'IRI Europa collabora strettamente con tutta la società civile, istituzioni governative, attori internazionali – inclusi gli istituti IRI in Asia e in America – e organizzazioni non governative europee e mondiali.

L'Istituto è diretto da giornalisti, politici, studiosi e esperti della società civile di diversa provenienza, formazione e appartenenza partitica. Un piccolo team coordina l'IRI Europa e i progetti internazionali, il cui numero è in costante aumento. L'Istituto è aperto a qualsiasi forma di collaborazione e si è guadagnato la fama di think-tank globale sulla democrazia diretta in Europa.

L'Istituto è diretto da un Comitato esecutivo e da un Consiglio di sorveglianza composti da:

Prof. Theo Schiller, Marburgo/Germania (Presidente del Consiglio)  
Bruno Kaufmann, Falun/Svezia (Presidente IRI Europa)  
On. Diana Wallis, eurodeputata, York/Gran Bretagna (revisione)  
Adrian Schmid, Lucerna/Svizzera (finanze/media)  
Martin Bühler, Bülach/Svizzera (segretario generale)  
Zoë Felder, Marburgo/Germania (responsabile dell'ufficio)

On. Heidi Hautala, deputata parlamentare, Helsinki/Finlandia  
Paul Carline, Edimburgo/Scozia  
On. Andreas Gross, Consigliere nazionale, St-Ursanne/Svizzera  
Rolf Büchi, Helsinki/Finlandia  
M Dane Waters, Birmingham/USA  
Benjamin Ewert, Giessen/Germania  
Carsten Berg, Bruxelles/Belgio  
Lukas Jaggi, Bolligen/Svizzera  
Nils Ehlers, Berlino/Germania

## APPENDICE

---

### CONTATTO

Per maggiori informazioni sulle nostre pubblicazioni, manifestazioni e programmi consultare il sito [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org) o inviare una mail al seguente indirizzo:

IRI Europe  
Box 200540  
DE-35017 Marburg

Tel +49 (0)6421 176 80 14  
Fax +49 (0)6421 176 80 13  
[info@iri-europe.org](mailto:info@iri-europe.org)

IRI Europe (Svizzera)  
Casella postale  
Solistrasse 74  
CH-8180 Bülach

Tel +41 (0)44 863 71 76  
Fax +41 (0)44 863 71 72  
[switzerland@iri-europe.org](mailto:switzerland@iri-europe.org)

### LINK SULLA DEMOCRAZIA DIRETTA

#### IRI NEL MONDO

- Initiative and Referendum Institute Europe: [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)
- Initiative and Referendum Institute America: [www.iandrinststitute.org](http://www.iandrinststitute.org)
- Initiative and Referendum Institute Asia: [www.iri-asia.net](http://www.iri-asia.net)

#### PARTNER

- Center for Research on Direct Democracy: [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch)
- Verein Mehr Demokratie e.V.: [www.mehrdemokratie.de](http://www.mehrdemokratie.de)
- Korea Democracy Foundation: [www.kdemocracy.or.kr](http://www.kdemocracy.or.kr)
- Schweizerische Bundeskanzlei: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch)
- New American Foundation: [www.newamerica.net](http://www.newamerica.net)

#### ALTRI

- At elier pour la D emocratie Directe: [www.andigross.ch](http://www.andigross.ch)
- Direct Democracy Wiki (US): [ballotpedia.org](http://ballotpedia.org)
- Center for Local Direct Democracy:  
[cgi-host.uni-marburg.de/~mittendv/fsportal/index.php](http://cgi-host.uni-marburg.de/~mittendv/fsportal/index.php)

## APPENDICE

---

### AUTORI

Bruno Kaufmann è cofondatore e Presidente di IRI Europa. Ha studiato scienze politiche, storia dell'Europa orientale e ricerca sulla pace presso le Università di Zurigo, Göteborg e Hawaii. Lavora come corrispondente radiofonico e giornalista. Contatto: kaufmann@iri-europe.org

Rolf Büchi ha ottenuto un dottorato in scienze tecniche presso il Politecnico Federale di Zurigo (ETH) e ha studiato scienze politiche, storia e filosofia all'Università di Helsinki. È autore di vari libri e pubblicazioni sul tema della democrazia diretta e si occupa dei programmi didattici dell'IRI. Contatto: buchi@iri-europe.org

Nadja Braun ha un dottorato in giurisprudenza e dirige la sezione Diritto della Cancelleria federale svizzera (le opinioni riportate nella presente Guida sono personali e non rispecchiano la posizione ufficiale della Cancelleria federale). Contatto: nadjabraun@gmx.ch

### RINGRAZIAMENTI

Questa guida è stata elaborata grazie al prezioso contributo di molti esperti impegnati. A loro vanno i nostri più sinceri ringraziamenti. Ringraziamo anche tutti coloro che hanno partecipato alla stesura e alla pubblicazione, i correttori e i traduttori per la loro accuratezza e il loro impegno.

Johan Aeschlimann, Ileana Cristina Aguilar, Frederic Allemand, Thorsten Almquist, David Altman, Alexander Alvaro, Giuliano Amato, Evita Arguedas, Stewart Arnold, Toni Aschwanden, Andreas Auer, François Auguste, Ron Bailey, Borbala Baittrok, Domitila Barbolla, Ted Becker, Erika Beckman, Brian Beedham, Thomas Benedikter, Virginia Beramendi-Heine, Carsten Berg, Nicolas Berger, Tor Bjørklund, Raoul Blindenbacher, Agnetha Bodström, Per Bolund, Markus Börlin, Lars Bosselmann, Stephen Boucher, Daniela Bozhinova, Christoph Brändli, Daniel Brändli, Nicolas Brühl, Urs Bucher, Martin Bühler, Hans-Peter Burri, Werner Bussmann, Micheline Calmy-Rey, Anna Capretti, Paul Carline, Martina Caroni, Antonia Carparelli, Marion Carrel, Corina Casanova, Ramon Casisple, Hajrulla Ceku, Rodolfo Cerdas, Rupak Chattopadyay, Michel Chevallier, Leon Chuang, Elisabet Cidre, Amy Clark, Marco Contiero, Pascal Couchepin, Walter Cudlip, Víctor Cuesta, Henrik Dahlsson, Marta Darulova, Gijs de Jong, Joseph Deiss, Susana del Río, Roger deWeck, Jan Diederer, Olivier Dinichert, Trudi Dinkelmann, Heiko Dittmer, Regula Döbeli, Gabriela Dömötör, Kiel Downey, Niesco Dubbelboer, Markus Dürst, Michael Efler, Åsa Ehinger Berling, Nils Ehlers, Lorena ElviraAyuso, Dennis Engbarth, Staffan Eriksson, Elisabeth Erlandsson, Roland Erne, Peter Facey, Lars Feld, Gabi Felder, Zoë Felder, Gita Feldhune, Fabrice Filliez, Nicolas Fischer, Jan Fivaz, Juan Font, Joel Fox, Garbriel Fragniere, Christoph Frei, Bruno Frey, Hans-Peter Fricker, Michael Fritsche, Raban Daniel Fuhrmann, Walter Fust, Csaba Gali, Nicholas Galletti, Juan Carlos García, Pierre Garrone, Jordi Gasset, Urs Geiser, Ariane Gigon Bormann, Karin Gilland Lutz, Julia Glauser, Ben Goddard,

## APPENDICE

---

Matthias Godmann, Helena Gonzales-SanchezBodero, Hans Göttel, Mike Gravel, Ellie Greenwood, Andreas Gross, Peter Grünenfelder, Christian Grünler, Christian Grünler, Christian Guillermet, Gabor Györi, Daniel Haener, Gerald Häfner, Lutz Hager, Gret Haller, Klaus Hammermüller, Francis Hamon, Francis Hamon, Heidi Hautala, Robert Hensler, Cyd Ho, Stefan Hostettler, Slaveja Hristova, Wenying Hsu, Amr Huber, Roman Huber, Annemarie Huber-Hotz, Thomas Hug, Victor Hugo, Akio Igarashi, Franz Isemann, Dainis Ivans, Lukas Jaggi, Sonja Jansen, Jacqueline Jeanmaire, Björn Jerkert, Melida Jimenez, Werner Joos, Yi-Cheng Jou, Otmar Jung, Ann-Cathrine Jungar, Andrzej Kaczmarczyk, Eisse Kalk, Odette Kalman, Ralph Kampwirth, Stefania Kapronczay, Fabienne Kaeser, Esther Kaufmann, Alar Kilp, Colin King, Jean-Pierre Kingsley, Gebhard Kirchgässner, Lars Knuchel, Felix Knuepling, George Kokkas, Alkuin Kölliker, Peter Kolossa, Vera Koltai, Miriam Kornblith, Joanna Kowalska, Rafal Kramza, Ivan Krastev, Fredi Krebs, Georg Kreis, Hanspeter Kriesi, Algis Krupavicius, Lucia Kubosova, Liliane Kueffer, Ruedi Lais, Martijn Laman, Alain Lamassoure, Gerd Langguth, Lena Langlet, Stina Larserud, BoPer Larsson, Eric Lastic, Stephan Lausch, Larry Le Duc, Jung-Ok Lee, Christian Leffler, Gerard Légris, Josef Leinen, Erwin Leitner, Kristina Lemon, Doris Leuthard, Raj Liberhan, Aimée LindAdamiak, Anna Lindström, Alicia Lissidini, Claude Longchamp, Patrick Lusson, Even Lynne, Gary Machado, Roger Macnair, Pierre Mairesse, Cecilia Malmström, Bernhard Marfurt, Mike Marsh, Ursula Marti, Wilfried Marxer, Sarah Mastantuoni, Joe Mathews, Ruth Metzler, Jürgen Meyer, Lea Meyer, Stephan Michel, Dotcho Mihailov, Volker Mittendorf, José Enrique Molina, Henri Monceau, Yves Morath, Magdalena Musial-Karg, Deborah Newton Cook, Bernard Nezmah, Arjen Nijeboer, Peter Nizak, Markus Notter, Gabriela Nützi, Simon O'Connor, Luzian Odermatt, Daniel Oross, Simon Pachano, Zoltan Tibor Pallinger, Lisa Paus, Jessica Pennet, Bert Pennickx, Olof Pettersson, Sonia Picado, Fernando Pinado, Detlev Plückerhahn, Jiri Polak, Nadeja Popova, Christoph Premat, Urs Purtschert, Mads Qvortrup, Isidoro Rando, Frank Rehmet, Robert Reich, Charles Reilly, Suzann-Viola Renninger, Suzann-Viola Renninger, Andrea Ries, Rodolfo González Rissotto, Salvador Romero, Jonathan Rose, Miklos Rosta, Vladimir Rott, Ariell Rouby, Bianca Rousselot, Jüri Ruus, Leopoldo Salgui, Theo Schiller, Lisa Schilling, Andreas Schilter, Daniel Schily, Konrad Schily, Adrian Schmid, Lukas Schmutz, Matthias Schnyder, Justus Schönlau, Kaspar Schuler, Jürgen Schulz, Arnold Schwarzenegger, Andras Schweitzer, Anton Schwingruber, Ellie Scott, Uwe Serdült, Onno Seroo, Ivo Sieber, Floriana Sipala, Pär Sköld, Atanas Slavov, Nigel Smith, Adrian Sollberger, Miguel Ferro Sousa, Rudolf Staub, Malin Stawe, Patrick Strupler, Urs W. Studer, Antonio Suárez Varela, Palle Svensson, Birgitta Swedenborg, Viktor Szabadaí, Adrian Taylor, Robert Tesh, Tito Tettamanti, Alexandre Trechsel, Anna Unger, Marie Utter, Eduardo Valdés, Jan Vandeven, Bruno Vanoni, Marcus Veith, Jos Verhulst, Hansjochen Vogel, Percy Vogel, Johannes Voggenhuber, Otto von Aufschnaiter, Boris Voyer, Doris Wälchli, Diana Wallis, Margot Wallström, Urs Wälterlin, M.Dane Waters, Wara Wende, Christoph Wicki, Hans Widmer, Hans-Urs Wili, Johannes Winkel, Judith Winter, Sören Winther Lundby, Sigvard Wohlwend, Rudolf Wyder, Lilia Zaharieva, Ahmed Ziauddin, Daniel Zovatto, Sakool Zuesongdham

## INDEX

---

### A

Abrogativo, referendum 236  
Acceleratore, pedale dell' 27, 180  
Africa 209, 214, 232  
Agenda politica 74, 165, 197  
Agenda Setter 84  
Alta Engadina 96  
Alt alla costruzione di centrali nucleari (Moratoria) 164  
Altman, David 224  
America 214  
America centrale 221  
America meridionale 221  
America settentrionale 209, 219  
A misura di cittadino 249  
Amministrazione federale 135, 249  
Analisi VOX 137  
Andreas 180  
Anières 142  
Apertura 204  
Appenzello Esterno 24, 48, 134, 157, 252, 254  
Appenzello Interno 24, 48, 134, 157, 249, 252, 254  
Approvazione 200, 249  
Argentina 222, 227  
Argovia 89, 96, 131, 139, 146, 150, 152, 168, 181  
Aristocrazia 132  
Asia 209, 214, 217, 264  
Assemblea federale 37, 58, 153, 156, 188, 190, 249  
Assemblea intergiurassiana 170  
Assemblea popolare 41, 132, 146, 249  
Associazione Traffico e Ambiente (ATA) 55  
Auer, Andreas 179  
Aumento delle imposte 91  
Australia 215  
Austria 80, 97, 197, 237

### B

Banca Mondiale 46  
Barczak, Monica 226  
Basilea Campagna 24, 48, 66, 89, 131, 134, 139, 146, 157, 169, 181, 252, 254  
Basilea Città 24, 48, 50, 131, 134, 137, 139, 146, 157, 181  
Basler Nachrichten 64  
Baviera 96, 101, 240  
Béguelin, Roland 65  
Belgio 237  
Benz, Matthias 75  
Berberat, Romain 168  
Berg, Carsten 263  
Berlino 211  
Berna 51, 62, 131, 138, 146, 152, 166, 168, 181  
Berna, Università di 80  
Biel 170  
Blomberg, S. Brock 194

Bolivia 212, 222, 227, 230

Brasile 209, 222, 226

Braun, Nadja 17, 179, 265

Bretton Woods 46

Büchi, Rolf 17, 263, 265

Bühler, Martin 263

Bülach 41, 143, 264

Bulgaria 237

Bürkli, Karl 39

Bützer, Michael 89

### C

C2D (Centro studi e documentazione sulla

democrazia diretta) 131, 264

California 92, 102, 199

Camera 24, 48, 135, 249, 250

Canada 209

Cancelleria federale 6, 141, 201, 249

Candidato 204, 250

Cantonale, governo 23

Cantone 25, 45, 63, 126, 127, 131, 134, 137, 142, 153, 157, 167

Carline, Paul 263

Carouge 142

Catalogo negativo 101, 188

Cattolico 62, 169

CEE, Comunità Economica Europea 88, 158

Centrali nucleari 21, 54, 91, 129, 159, 164

Châtillon 169

Chàvez 227, 229

Chavez, Hugo 212

Chi decide, detentore della sovranità 38

Cile 222

Cipro 237

Circoscrizione elettorale 203, 250

Cittadinanza svizzera 153, 255

Cognny 142

Colombia 222, 226

Comitato d'iniziativa 188, 250, 251, 255, 256, 259

Comitato promotore della campagna, soggetti promotori 91

Comitato registrato 250

Compromesso 49, 51, 102, 135, 199

Comune 38, 71, 73, 90, 100, 126, 133, 137, 142, 151, 169, 191, 197, 203

Confederazione 6, 36, 45, 63, 126, 129, 134, 142, 152, 169, 182, 249, 250, 255, 259

Confederazione Svizzera 45, 63, 152, 153, 250

Conflitto 46, 51, 61, 98, 168

Consiglio degli Stati 24, 47, 126, 134, 160, 203, 249, 250, 253

Consiglio d'Europa 210

Consiglio federale 6, 135, 159, 161, 173, 249, 250, 253, 255

Consiglio nazionale 163, 250

Consultazione 22, 80, 97, 135, 159, 169, 201, 250, 255, 258

Consultazione popolare 97, 169

## INDEX

---

Consultivo 99, 166, 256, 257  
Contribuente 89  
Controprogetto 158, 160, 183, 199, 251, 252, 256, 259  
Controproposta delle autorità 222, 236  
Controproposta diretta 251  
Controproposta indiretta 47, 54, 186, 251  
Convalidazione, convalida 96, 200  
Corban 169  
Corrente senza nucleare 19, 21, 129  
Cortébert 169  
Corte federale 160, 170  
Corte Suprema 198  
Costa Rica 222  
Costituzionalità 250  
Costituzione elvetica del 12 aprile 1798 150  
Costituzione europea 71, 103  
Costituzione federale 36, 38, 46, 134, 144, 152, 155, 158, 163, 173, 182, 185, 188, 250, 254, 258  
Costituzione Federale Svizzera del 1848 36, 152  
Costituzione Federale Svizzera del 1874 50, 153, 158  
Costituzione Federale Svizzera del 1999 140, 155, 160  
Couchepin, Pascal 54  
Curchapoix 169  
Courrendlin 169  
Courtelary 65, 166, 169  
Credit Suisse 88  
Cumulo 251  
Cybervoto (voto elettronico) 33, 141, 201, 260

## D

Dakota del Nord 97  
Danimarca 237  
Debito pubblico 90, 194  
Decreto federale 129, 160, 182, 251  
Decreto federale semplice 251  
De Gaulle, Charles (Generale) 64  
Delémont 166  
Democrazia assembleare 41, 132  
Democrazia consensuale 57, 251  
Democrazia diretta 6, 13, 40, 95, 117, 132, 147, 159, 165, 195, 251, 256  
Democrazia diretta moderna 13, 35, 82, 132  
Democrazia referendaria 37, 70  
Denaro 21, 89, 92, 194, 202  
Deposito dell'iniziativa 173, 186  
Design 95, 196, 252  
Dialogo 64, 84, 99, 170  
Dibattito pubblico 58, 66, 80, 101, 199  
Diritti fondamentali 107  
Diritti politici 6, 22, 38, 70, 84, 138, 141, 153, 155, 165, 175, 182, 188, 201, 249  
Diritti popolari 209  
Diritti umani 98, 196, 201  
Diritto civile 259  
Diritto di iniziativa 37, 96, 175, 195

Diritto di petizione 176  
Diritto di referendum 175  
Diritto di veto 39, 50  
Diritto di voto 40, 72, 80, 135, 141, 151, 154, 158, 160, 175, 182, 196, 203, 249, 251, 252  
Diritto di voto per stranieri 252  
Diritto elettorale 251  
Diritto fondamentale 91  
Diritto naturale 41, 132  
Disabili 19, 33, 54, 129, 173, 174  
Distretto 166  
Distribuzione delle risorse e separazione del potere 165  
Divieto della macellazione rituale senza previo stordimento 163  
Divieto dell'assenzio 163  
Divieto di istituire case di giuoco 163  
Djupsund, Göran 71  
Domanda di naturalizzazione 106  
Domanda risolutiva 158  
Doppia maggioranza 49, 159, 252  
Doppio «Sì» 158, 160, 199, 251, 252  
Dubs, Jakob 70

## E

Eberle, Beat 204  
Economia 54, 88, 181, 204  
Economiesuisse 88  
Ecuador 211, 212, 222, 226  
Educazione civica 105  
Eleggibilità 175, 197, 251, 253  
Eletto 203, 250, 252, 260  
Elettorato 6, 37, 55, 89, 96, 101, 136, 169, 172, 174, 184, 187, 193, 196, 203, 251, 253  
Elettorato attivo 251, 253  
Elettorato passivo 251, 253  
Elettore 137, 151, 253  
Elezione 23, 37, 99, 126, 159, 163, 169, 203, 250, 251, 252, 253, 255, 259  
Elezione proporzionale del Consiglio nazionale 163  
Elezione secondo il sistema maggioritario 250, 253  
Elias, Norbert 73  
Élite 37, 73  
Emittenti private 81  
Emmen 106  
Energia 23, 46, 126, 180  
Energia idroelettrica 46, 48  
Energia nucleare (Centrali nucleari) 54  
Engadina o anche Alta Engadina 96  
Entrata in vigore 134, 136, 159, 184, 189  
Escher, Alfred 70  
Esercito 29, 33, 41, 64, 129, 169, 172  
Esercito svizzero o anche Esercito 64, 169  
Estonia 237  
Euro 90  
Europa 16, 214, 236

## INDEX

---

### F

Federalismo 51, 66, 67, 75, 134, 189  
Federazione 92, 250, 253  
Feld, Lars 89, 194  
Feldmann, Markus 168  
Ferrovia 91, 127  
Finanziamento di campagne referendarie 91  
Finanziamento e trasparenza 202  
Finlandia 71, 73, 237  
Firma 96, 259  
FMI, Fondo Monetario Internazionale 46  
Formula magica 24, 57  
Forum di Aarau 210  
Franches-Montagnes 166  
Francia 35, 40, 81, 237  
Francofono 62, 168, 170  
Freno 27, 80, 180  
Frey, Bruno S. 89, 90, 195  
Friburgo 36, 58, 88, 131, 138, 146, 152, 181  
Friburgo, Università di 88  
Fronte di liberazione giurassiano 168

### G

Genesi di una nuova legge 136  
Gengel, Florian 36  
Gerber, Elisabeth R. 92  
Germania 81, 89, 96, 100, 237  
Germanofono 62, 64, 169  
Gfs 204  
Ginevra 131, 137, 141, 142, 152, 181, 189, 260  
Gioia maligna 54  
Giovani 21, 183  
Giura 51, 61, 62, 131, 140, 147, 166, 168, 181, 252  
Glarona 41, 51, 89, 138, 147, 152, 249  
Governo 7, 22, 37, 47, 53, 65, 70, 80, 98, 134, 150, 158, 161, 168, 180, 191, 199, 250, 251, 253, 256, 259  
Governo cantonale 168, 170, 194  
Governo municipale 23  
Gran Bretagna 201, 237  
Grandval 169  
Grecia 22, 237  
Grigioni 51, 58, 96, 131, 139, 147, 152, 181, 259  
Groenlandia 211  
Gross, Andreas 180, 191, 263  
Grütli (der) 191  
Guerra Mondiale 62

### H

Haenni, Dominique 170  
Hautala, Heidi 263  
Hilty, Carl 150  
Hitler 100

### I

Initiative & Referendum Monitor 2004/2005 193  
Iniziativa 9, 91, 156, 161, 173, 175, 182, 188, 196, 203, 250, 253  
Iniziativa 1° agosto 164  
Iniziativa cantonale 63, 253  
Iniziativa contro i prezzi abusivi 92, 164  
Iniziativa delle Alpi 56  
Iniziativa individuale (a Zurigo) 253  
Iniziativa legislativa 158, 253  
Iniziativa popolare 22, 36, 45, 46, 96, 127, 156, 161, 168, 180, 182, 185, 188, 190, 197, 222, 236, 251, 253, 254, 258  
Iniziativa popolare elaborata (per la revisione parziale della Costituzione federale) 156  
Iniziativa popolare generica 22, 158, 251, 254  
Iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione federale 36, 50, 81, 156, 188, 254, 258  
Iniziativa Rothenthurm per la protezione delle paludi 164  
Iniziativa sui posti di tirocinio 130  
Innovazione 88, 254  
Integrazione 61, 98, 102  
Internamento a vita (per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia) 91, 162  
IRI Europe 4, 193  
Irlanda 201, 211, 237  
ISKB (Associazione dei proprietari svizzeri di piccoli impianti elettrici) 49  
Islanda 237  
Istruzione 38, 70, 194  
Italia 97, 237  
IVA, Imposta sul valore aggiunto 91

### K

Kaufmann, Bruno 4, 17, 263, 191, 193  
Kirchgässner, Gebhard 89, 90  
Korea Democracy Foundation 210  
Kriesi, Hanspeter 82

### L

Lajoux 169  
Landbote, Der 70, 191  
Landschaftsrappen 48  
Landsgemeinde 40, 132  
Lange, Friedrich Albert 39  
Laufental 64, 81, 169  
Legge 6, 40, 46, 54, 81, 88, 97, 127, 132, 134, 135, 136, 138, 151, 161, 169, 172, 173, 182, 184, 186, 188, 198, 203, 249  
Legge federale 46, 138, 144, 172, 184, 257  
Legge sulla salute 128  
Legislatura 137  
Legittimità istituzionale 99  
Les Rangiers 64, 169  
Lettonia 211, 237

## INDEX

---

Liberale 23, 36, 54, 58, 70, 191  
Libertà 35, 39, 41, 71, 72, 132, 152, 165, 189, 252  
Liechtenstein (Principato di) 237  
Lingue nazionali ufficiali (svizzere) 7, 254, 255  
Lista (dei candidati) 204, 250, 254  
Lituania 212, 237  
Longchamp, Claude 83, 91, 137  
Lucerna 131, 138, 147, 152, 181, 259  
Lucerna (città di) 259  
Lussemburgo 237

### M

Maggioranza cantonale 252, 254  
Maggioranza popolare 254, 258  
Maggioranza qualificata 200, 255  
Maggioranza semplice 255  
Malta 237  
Marburgo, Università di 89  
Marcel 62  
Materiale di voto 22, 137, 255  
Medioevo 41  
Membro dell'UE 158  
Mervelier 169  
Metzler 54, 266  
Meyrin 142  
Mezzi di comunicazione 55, 81  
Micotti, Sébastien 89  
Minoranze 51, 56, 61, 66, 75, 98, 251  
Moeckli, Georges 63  
Monarchia 132  
Mongolia 209  
Moutier, comitato di 63, 168  
Movimento Democratico 37, 39, 41  
Movimento separatista giurassiano 61, 66  
Mühlemann, Lukas 88  
Müller, Jörg Paul 109  
Multiculturale, stato 35  
Myanmar 211, 212

### N

Naturalizzazione 106, 182, 255  
Nay, Giusep 109  
Nazionalismo 5, 24, 61  
Nazione 20, 36, 64, 67, 71  
Neuchâtel 89, 96, 131, 140, 147, 152, 181, 252, 260  
Neuenstadt 65, 166, 167, 169  
Neue Zürcher Zeitung 63, 171  
Nidvaldo 24, 41, 48, 134, 138, 147, 157, 252, 254, 257  
Norvegia 237  
Nuova Zelanda 209  
Nuovi movimenti sociali 180

### O

Obbligatorio, referendum 36, 89, 146, 156, 158, 161, 175, 194, 250, 254, 256, 258, 260  
Obvaldo 24, 48, 51, 134, 138, 147, 157, 181, 252, 254

Oceania 214, 217  
Ochs, Peter 150  
Offe, Claus 76  
Opinione 21, 39, 45, 49, 63, 71, 90, 102, 144, 155, 161, 165, 199, 255  
Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) 158, 164, 189, 258

### P

Pace 23, 181  
Paesi Bassi 237  
Paraguay 222, 226  
Parità di diritti per i disabili 19, 21, 173, 174  
Parità di diritti per le donne 72, 159  
Parlamentare, democrazia 22, 24, 39, 48, 54, 71, 82, 88, 135, 184, 249, 251, 257, 258  
Parlamento 6, 23, 37, 46, 55, 65, 75, 80, 91, 97, 126, 134, 135, 141, 158, 161, 170, 173, 186, 190, 198, 204, 249, 250, 251, 256  
Parlamento cantonale 170  
Partecipazione 50, 101, 126, 141, 165, 172, 184, 192, 194, 200, 249, 255  
Partecipazione minima/quorum di partecipazione 101, 193, 200, 255  
Partiti politici 22, 81, 102, 180, 251, 259  
Partito liberale radicale svizzero (PLR) 23, 58  
Partito Popolare Democratico (PPD) 24, 58  
Partito socialista svizzero (PS) 23, 58  
Passaporto 255  
Pedale dell'acceleratore 180  
Perù 222, 226  
Petizione 176, 255  
Pigioni corrette 21  
Plebiscito 12, 99, 192, 236, 255  
Plebiscito delle autorità 222, 236  
Plebiscito di una minoranza governativa 222, 236  
Politica d'asilo 188, 190  
Polonia 237  
Pommerehne, Werner W. 194  
Portogallo 237  
Prezzo del suolo 96  
Privilegio 41, 132, 152  
Procedimento di iniziativa diretta 256  
Procedimento di iniziativa indiretta 256  
Processo di apprendimento collettivo 200  
Promotori 80, 89, 102, 180, 197, 250, 253, 256  
Proposta 23, 47, 81, 92, 99, 126, 135, 156, 162, 166, 175, 184, 188, 197, 251, 253, 256  
Proposta alternativa 236  
Proposta di referendum 222, 256  
Proposta di referendum popolare 236  
Proposta iniziale 256  
Proposta popolare 222, 236  
Protestante 62, 65, 169  
Protezione della regione alpina dal traffico di

## INDEX

---

transito 164

Pubblicazione 50, 97, 136, 175, 192, 256

### Q

Quorum 88, 101, 193, 196, 200, 249, 255

Quorum di approvazione 200

Quorum di partecipazione 101, 200, 255

Quotidiani, Mads 20, 64, 79, 81, 84

### R

Raccolta delle firme 97, 100, 102, 173, 186, 197

Raccolta delle firme (termine di raccolta) 97, 173, 186

Raccolta di sottoscrizioni 197

Rappresentante 23, 38, 48

Rappresentazione proporzionale 75

Rassemblement Jurassien 63, 166, 168

Rebévelier 169

Referendum 9, 19, 27, 35, 36, 46, 53, 236, 257

Referendum consultivo 166, 257

Referendum costituzionale 35, 40, 146, 158, 192

Referendum costruttivo 159, 257

Referendum dei Cantoni 257

Referendum di una minoranza governativa 222, 236

Referendum facoltativo 22, 37, 46, 89, 157, 159, 161, 175, 180, 196, 253, 255, 257

Referendum governativo 222, 236

Referendum in materia finanziaria 37, 88, 90, 159, 258

Referendum legislativo 158, 258

Referendum obbligatorio 222, 236

Referendum popolare 222, 236, 258

Referendum su trattati internazionali 158

Repubblica ceca 237

Repubblica elvetica 36, 150

Repubblica Federale Tedesca 96

Requisiti di maggioranza 95, 101, 193

Restaurazione 36

Revisione parziale 128, 156, 188, 250, 254, 258, 259

Revisione parziale (della Costituzione federale) 156, 188, 250, 254, 258

Revisione totale 36, 50, 81, 156, 160, 188, 250, 254, 258

Revoca 97, 99, 250, 256, 259

Revoca di un'iniziativa 259

Richiesta di referendum 136

Ripercussioni economiche (della democrazia diretta) 194

Risorse idriche 46

Ristoranti 79

Ritorno alla democrazia diretta 163

Ritschard, Willy 66

Rivoluzione democratica 35, 40, 191

Rivoluzione francese 40

Roggenburg 169

Romancio 7, 80, 254

Romania 237

Roten, Iris von 74

Rothenturm 56

### S

Saarland 96, 242

San Diego, Università di 92

San Gallo 39, 51, 89, 131, 139, 148, 152, 181

Sanzione 154, 259

Sartori, Giovanni 72

Savioz, Marcel R. 194

Schaffter, Roger 65

Scheda di voto 80, 256, 259, 260

Scheda elettorale 251, 259

Scheda per la votazione 259

Schelten 169

Schiller, Theo 263

Schmid, Adrian 55, 263

Schwander 62

Sciaffusa 51, 97, 131, 139, 148, 152, 181, 259

Scrutinio 137, 251

Scuole 105, 127

Seibt, Constantin 21

Separatismo 64, 67

Separazione dei poteri 67, 189, 256

Sicurezza sociale 181

Sinistra/Verde 24, 54, 180

Sistema proporzionale 37, 251, 253

Slovacchia 237

Slovenia 237

Società 23, 39, 51, 53, 55, 75, 150, 196

Soletta 51, 131, 139, 148, 152, 181, 255

Sondaggi (d'opinione) 80, 102

Sovranità popolare 38, 75, 132

Spagna 237

Spese per lo svolgimento dei referendum, oneri derivanti dallo svolgimento dei referendum 192

Spiegazione del Consiglio nazionale, messaggio del Consiglio nazionale 172, 173, 184, 186, 190

Stati federali 96

Stati svizzeri o anche Cantoni 24, 36, 45, 53, 89, 127, 129, 131, 134, 147, 152, 164, 169, 174, 180, 194, 250, 252, 254

Stranieri 182, 252

Stutzer, Alois 75, 89, 90, 195

Svezia 204, 237

Sviluppo della democrazia 40, 42, 70, 83, 158, 196

Sviluppo economico 88, 194

Svitto 41, 56, 131, 138, 148, 152, 181

Svizzera 13, 40, 106, 134, 152, 188, 211, 237

Svizzera, stato membro delle Nazioni Unite 164

### T

Tabacco 92

Tagwacht 64

Taiwan 211

Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (LTTP) 91

Tell, Guglielmo 41, 132

## INDEX

---

Tempo concesso per la raccolta delle firme 97, 100, 102

Territorio 66, 152

Testo in votazione 259

Ticino 50, 58, 89, 97, 131, 140, 148, 181

Tirannia 41, 132

Titolo 163, 198, 259

Tivù 20, 82, 84

Trasporto 56, 91, 180

Trattato di Lisbona 40, 209

Trechsel, Alexander 162

Treichler, Johann Jacob 70

Tribunale federale 108

Turchia 237

Turgovia 131, 139, 148, 152, 181

Turku 71

### U

UE (Unione Europea) 16, 35, 158, 212, 233

Uguaglianza 39, 132, 202

Ungheria 212, 237

Unione democratica di centro (UDC) 23, 58, 204

Unione europea 16, 35, 158, 233

Unità di materia 259

Uri 48, 131, 138, 148, 152, 181

Uruguay 222, 223

Uster 41

### V

Vallese 51, 131, 140, 148, 152, 181

Vatter, Adrian 147, 181, 196

Vaud 51, 88, 131, 140, 149, 152, 168, 181

Vellerat 170

Venezuela 212, 222, 227

Verifica della regolarità 260

Vincolante 97, 193, 257

Violazione delle disposizioni cogenti del diritto costituzionale 188

Violazione del principio dell'unità della forma 188

Violazione del principio dell'unità della materia 188, 190

Volksblatt 70

Votante 82, 253, 255

Votazione popolare 9, 65, 71, 96, 136, 169, 184

Votazione referendaria 12, 136, 160, 173, 175, 200

Votazioni 126, 131

Voto 138

Voto passivo 203

Voto per corrispondenza 137, 260

### W

Wallis, Diana 263

Waters, Dane 263

Willensnation 64

Winterthur 23, 41, 70, 191

Wochenzeitung (WoZ) 20

World Democracy Forum 209

### X

Xenofobia 109

XX secolo 56, 62, 88, 161

### Z

Zugo 131, 138, 149, 152, 181

Zurigo 19, 37, 89, 126, 131, 141, 149, 181, 191

Zurigo, Cantone 23

Zurigo, Città di 19, 126

Zurigo, città di 106

Zurigo, Università di 89

# Guida alla democrazia diretta

---

ANALISI • OPINIONI • ESSAYS • SINOSI GLOBALE • FOGLI TECNICI • GLOSSARIO

Libera parafrasi di Churchill: «La democrazia diretta è il tipo di democrazia peggiore – eccetto per gli altri.»

**ROGER DE WECK, PUBBLICISTA**

«Questo è il libro più chiaro e incisivo che abbia mai letto sulla democrazia. La guida IRI descrive con minuziosa precisione i meccanismi della legislazione diretta esercitata da elettrici ed elettori in Svizzera e in altri paesi mediante iniziative e referendum, e indica con precisione i luoghi nel mondo dove possono radicare i processi di democrazia diretta.»

**BRIAN BEEDHAM, THE ECONOMIST**

Mai prima d'oggi così tante persone sono state in grado di votare su argomenti determinanti. Dall'inizio del nuovo millennio sono aumentati sempre più i paesi del mondo che, oltre alle votazioni, hanno introdotto anche i referendum. Grazie al diritto all'iniziativa, un numero di persone sempre maggiore ha la possibilità di esercitare influenza sull'agenda politica. In tutto il mondo la democrazia rappresentativa è sottoposta a riforme e ammodernamenti. Strutture decisionali indirette esistenti vengono rivitalizzate e acquisiscono legittimità con l'aggiunta di processi e pratiche di democrazia diretta.

Il manuale IRI affronta gli argomenti chiave, rivelatisi durante il passaggio alla moderna democrazia, e offre sia un'introduzione che un approfondimento nel mondo della legislazione esercitata da cittadine e cittadini. L'edizione comprende relazioni sulla pratica quotidiana della democrazia diretta in Svizzera, in Europa e in tutto il mondo. I fogli tecnici contengono informazioni che fanno luce sul contesto dei numerosi aspetti del processo delle iniziative e dei referendum. Una sinossi globale abbraccia processi e pratiche esercitate nel mondo, inclusi centri d'interesse attuali quali, ad esempio, i Bundesländer tedeschi e l'inizio delle pratiche del referendum in paesi come la Costa Rica o la Thailandia.

**IRI** Initiative and  
Referendum  
Institute Europe

[WWW.IRI-EUROPE.ORG](http://WWW.IRI-EUROPE.ORG)

ISBN: 978-3-940716-02-6