

Amministrare

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DELL'ISTITUTO PER LA SCIENZA
DELL'AMMINISTRAZIONE
PUBBLICA

ANNO XXIX — N. 2 — AGOSTO 1999

La democrazia diretta locale in Svizzera e in California



IL MULINO

SOMMARIO

ESPERIENZE STRANIERE

- 169 La democrazia locale e diretta in Svizzera
di Dominique Joye
- 191 Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera
di Andreas Auer
- 201 Il referendum nei Comuni svizzeri
di Vincent Martenet
- 215 Le esperienze di democrazia diretta della città di Zurigo
di Andreas Ladner
- 231 Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico
svizzero
di Marco Giugni e Dominique Wisler
- 247 La democrazia diretta locale nel sistema delle *Functional
Overlapping Competing Jurisdictions* (Focj)
di Bruno S. Frey
- 259 La democrazia diretta locale in California
di Craig Byron Holman

FATTI E IDEE

DEMOCRAZIA DIRETTA LOCALE

- 293 L'esperienza californiana di democrazia diretta locale secondo R. Thompson Ford

⁶⁸ Art. 99 al. 1 let. k-m e 110 let. c Gemeindegesezt SG.

⁶⁹ §§ 84 al. 2 e 87 Gemeindegesezt SO.

⁷⁰ Art. 10 al. 2 Gemeindegesezt GR.

⁷¹ Cfr., a questo proposito, P. Lafitte, *Les institutions de démocratie directe*, cit., pp. 25-26 e i riferimenti.

⁷² § 58 al. 1 Gemeindegesezt AG (10% degli elettori, in un termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto); art. 105-106 LDP JU (almeno il 10% degli elettori, in un termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto, ad eccezione delle decisioni strettamente personali); § 38 al. 2 ch. 3 G. in Organisation der Gemeinden TG; art. 73 al. 2 Cst. VS (non applicabile al Comune di Bourg) e 66 L. sul regime comunale VS (in principio 20% degli elettori, ad eccezione dell'approvazione del bilancio).

⁷³ § 121 Gemeindegesezt BL (in principio il 10% del corpo elettorale, in un termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto); § 11 Gemeindegesezt BS (termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto, frazione del corpo elettorale determinata dai Comuni); art. 128-131 LDP NE (15% degli elettori, in un termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto, ad eccezione del bilancio, dei conti così come delle decisioni e dei decreti aventi carattere d'urgenza); §§ 86-87 Gemeindegesezt SO (frazione del corpo elettorale non eccedente il 10%, in un termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto); §§ 110-112 Gemeindegesezt ZG (termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto, frazione del corpo elettorale determinata dai Comuni); §§ 92-94 Gemeindegesezt ZH (termine di 20 giorni dalla pubblicazione dell'atto, frazione del corpo elettorale determinata dai Comuni).

⁷⁴ Art. 121 Gemeindegesezt NW; art. 111 al. 1 Gemeindegesezt SG.

⁷⁵ Art. 47 G in politischen Rechte AR; art. 116 al. 2 Cst. BE e 78 L. Comuni BE (massimo 5% del corpo elettorale, in principio nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto).

⁷⁶ Art. 52 L. Comuni FR (10% dei cittadini attivi).

⁷⁷ Art. 59 Cst. (numero delle firme e termini variabili secondo la dimensione del Comune), ad eccezione del bilancio comunale (art. 60 Cst. GE) e delle deliberazioni aventi carattere di urgenza eccezionale (art. 61 Cst. GE); art. 75 L. organica comunale TI (un quinto degli elettori); art. 90bis Cst. VD e 107 LEDP VD (almeno un quinto degli elettori, 5.000 a Losanna, in un termine di 20 giorni dall'affissione dell'atto).

⁷⁸ R. Schaffhauser, *Die direkte Demokratie*, cit., pp. 286-288; vedere § 72 al. 3 Cst. SZ per analogia e §§ 10-11 G. in Organisation der Gemeinden und Bezirke SZ per analogia.

⁷⁹ Si veda P. Lafitte, *Les institutions de démocratie directe*, cit., p. 26 e i riferimenti.

⁸⁰ R. Schaffhauser, *Die direkte Demokratie*, cit., pp. 314-322; cfr. inoltre Y. Hangartner, *Rechtsetzung durch Gemeinden*, in *Aktuelle Probleme des Staats und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto Kaufmann zum 75. Geburtstag*, a cura di F. Cagianut, W. Geiger, Y. Hangartner e E. Höhn, Bern-Stuttgart, 1989, pp. 209-220, 209-211.

⁸¹ R. Schaffhauser, *Die direkte Demokratie*, cit., pp. 334-348.

⁸² T. Huisoud e D. Joye, *Participation, insertion locale*, cit., pp. 116-117 e 122-126.

⁸³ Art. 121 Gemeindegesezt NW.

⁸⁴ Cfr. E. Grisel, *Initiative et référendum populaires*, cit., p. 57, n. 97.

⁸⁵ § 58 al. 2 Gemeindegesezt AG; § 85 Gemeindegesezt SO; art. 107 al. 3 LEDP VD; § 92 al. 1 ch. 1 Gemeindegesezt ZH.

⁸⁶ § 121 al. 1 let. a Gemeindegesezt BL (un terzo dei membri presenti); § 111 al. 2 Gemeindegesezt SG (un terzo dei membri); art. 66 al. 1 L. sul regime comunale VS (due quinti del Consiglio generale); § 112 ch. 1 Gemeindegesezt ZG (un terzo dei membri presenti); § 92 al. 1 ch. 3 Gemeindegesezt ZH (un terzo dei membri).

⁸⁷ Art. 48 G. in politischen Rechte AR; § 88 Gemeindegesezt SO; § 68 Gemeindegesezt ZG.

⁸⁸ Vedere in particolare § 88 Gemeindegesezt SO.

Le esperienze di democrazia diretta della città di Zurigo

di Andreas Ladner

Per dare un'idea dell'uso frequente che viene fatto in Svizzera della democrazia diretta iniziamo con un esempio ipotetico, ma non per questo totalmente non realistico. Un cittadino svizzero – in questo caso deve trattarsi realmente di un uomo, come vedremo dopo – che è nato all'inizio della prima guerra mondiale, nel 1914, nella città di Zurigo, e vi ha vissuto la sua intera esistenza, è stato chiamato in media fino al 1996 ad esprimere la sua opinione su qualcosa come 1.800 argomenti di natura politica. Difficilmente si tratta, infatti, di argomenti d'interesse sociale e collettivo, sui quali invece non è interpellato nessuno e di certo non è chiamato a votare nessuno.

Usando la città di Zurigo come esempio, questo saggio fornisce indicazioni precise circa l'uso ed il funzionamento della democrazia diretta a livello locale. Partendo con un esempio pratico, elencherò le diverse forme di democrazia diretta, illustrerò la frequenza del ricorso alla votazione segreta, le percentuali di partecipazione al voto ed i risultati della votazione. Infine illustrerò alcune idee ed alcuni concetti circa il rapporto fra la democrazia diretta ed i partiti politici ed illustrerò come la posizione della democrazia diretta sia fra gli obiettivi contrastanti di legittimazione ed efficienza del sistema. Questo saggio contiene anche alcune idee sull'organizzazione degli strumenti di partecipazione alla democrazia diretta. Questi concetti – bisogna ammetterlo – sono profondamente influenzati dal caso specifico di Zurigo, nel quale non tanto la mancanza quanto l'«eccessivo» ricorso alla democrazia diretta è divenuto un problema. In ogni caso, vi sono alcuni errori da evitare quando s'introduce il concetto di democrazia diretta.

Zurigo – è bene aggiungerlo in questa sede – con 360.000 abitanti è la città svizzera più grande. Circa 200.000 di questi hanno il diritto di voto. Per avere diritto al voto bisogna essere cittadino svizzero adulto (minimo 18 anni). Fino al 1969 bisognava essere di sesso maschile e fino a non poco tempo fa l'età minima era vent'anni.

1. Per iniziare: il fine settimana del 23 novembre 1997

Il giorno 23 novembre 1997 la cittadinanza fu chiamata a votare su cinque argomenti diversi di interesse locale: 1) una modifica parziale dello «statuto», al fine di apportare delle modificazioni riguardanti alcune iniziative di carattere locale (un esiguo allargamento dei diritti dei cittadini); 2) un credito di 17.5 mila franchi svizzeri per l'ampliamento dell'edificio di una scuola (*Schulhaus Gut*) (l'ampliamento del numero di aule per la scuola); 3) un parcheggio sotterraneo (*Parkierungsanlage*) senza l'aumento relativo nella città dei servizi connessi al parcheggio stesso; 4) una privatizzazione parziale della ditta fornitrice di gas per la città; 5) una modifica degli orari di apertura dei negozi (cioè fino alle 8 di sera invece che le 6).

In quel *week-end* queste furono le sole materie sulle quali si andò a votare, senza che vi si aggiungesse alcun'altra materia di interesse cantonale o nazionale. Infatti, quando si vota su argomenti che riguardano tutti e tre i livelli di governo, il numero degli argomenti può passare a dieci se non di più.

Gli inviti fatti dai partiti politici. Non ci fu un grosso dissenso fra i partiti politici, almeno fra i primi quattro, che componevano l'allora governo nazionale: i social democratici (Sps), i cristiano democratici (Cvp), i radical democratici (Fdp) ed il partito popolare svizzero (Svp), illustrati nella tabella 1. I partiti più piccoli invece sembrano avere approfittato maggiormente della situazione promuovendo posizioni anche molto diverse.

Fra i quattro «grandi partiti» solo il partito social democratico ha preso in due occasioni una posizione diversa invitando a non votare né «sì» né «no» (voto libero). Entrambe queste materie sono state

TAB. 1. Suggestimenti dei partiti, votazioni del 27 novembre 1997

	Orari apertura negozi	Aule nelle scuole	Parcheggio sotterraneo	Privatizzazione dei servizi gas	Iniziative
Social democratici	Libero	Sì	Sì	Libero	Sì
Radical democratici	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Partito popolare svizzero	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Cristiano democratici	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Indipendenti	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Verdi	Sì	Sì	No	No	Sì
Donne in politica	Libero	Sì	No	Libero	Sì
Democratici svizzeri	No	No	No	No	Sì
Lista Alternativa	No	Sì	No	No	Sì
Partito Protestante	Sì	Sì	No	Sì	Sì

piuttosto controverse per la sinistra: la solidarietà con gli impiegati dei negozi e con i loro sindacati ha fatto sì che i social democratici si fossero opposti per lungo tempo a qualsiasi forma di liberalizzazione sull'orario di apertura dei negozi (argomento n. 5) e ad essere anche piuttosto restii ad appoggiare qualsiasi programma di privatizzazione (argomento n. 4). Anche la costruzione di nuovi parcheggi in città (argomento n. 3) è stata a lungo osteggiata dalla sinistra. L'invito a votare «sì» quel giorno del novembre '97 fu in gran parte possibile in quanto il numero complessivo di servizi connessi al parcheggio stesso non sarebbe aumentato, segnando un'apertura dei social democratici verso posizioni più pragmatiche nella misura in cui queste avrebbero in qualche modo influito sull'economia generale della città.

I risultati. I cinque argomenti del 27 novembre 1997 dettero – come già ampiamente dimostrato dagli inviti dei partiti politici – degli esiti quasi scontati. Tutte e cinque le domande furono accolte con un rapporto di circa due «voti a favore» contro un «voto contro» (tab. 2).

TAB. 2. Votazione del 27 novembre 1997, risultati

Risposte	Sì	No	Sì %
Iniziative	46.738	10.898	81,1
Apertura negozi	42.313	20.772	67,1
Parcheggio sotterraneo	44.513	20.253	68,7
Aule per le scuole	42.313	20.772	67,1
Privatizzazione gas	41.298	20.429	66,9

La partecipazione. Il numero di persone che hanno votato tuttavia è stato del 31,64% inferiore alla media della partecipazione al voto in Svizzera.

2. Le diverse forme di democrazia diretta nella città di Zurigo

In Svizzera fra cantoni e cantoni ed ancor di più fra Comuni e Comuni vi sono importanti differenze per quanto concerne l'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta. In alcune città si dà, infatti, alla cittadinanza una possibilità di scelta molto più ampia che in altre città.

Di regola, la parte di Svizzera di lingua tedesca è ritenuta più incline alla democrazia diretta rispetto alle parti di lingua francese o italiana¹. Ciò potrebbe essere vero con riferimento alle Assemblee comunali che sono molto più frequenti nella comunità di lingua tede-

sca, laddove nelle comunità di lingua francese o italiana si fa più ampio ricorso ai Parlamenti locali². Ciò potrebbe essere vero anche con riferimento alle barriere all'entrata (numero di firme necessarie e tempo per raccoglierle per indire un referendum) che nella parte tedesca della Svizzera sono molto più basse³. Tuttavia se si dà uno sguardo all'uso degli strumenti di partecipazione alla democrazia diretta (referendum ed altre iniziative similari) queste differenze non sono più, a dispetto dei risultati timidamente proposti⁴, così ovvi⁵.

Ciò nonostante, la parte di Zurigo di lingua tedesca è un esempio molto elaborato di sistema di partecipazione alla democrazia diretta grazie al cosiddetto «Einzelinitiative»⁶ che può essere tradotto in iniziativa individuale. I cittadini di Zurigo conoscono a livello locale fondamentalmente quattro forme diverse di democrazia diretta: l'iniziativa popolare, l'iniziativa individuale (già menzionata), il referendum obbligatorio ed il referendum facoltativo. Guardiamo adesso con più attenzione a tutti e quattro questi strumenti.

Il referendum obbligatorio (obligatorisches Referendum). Le modifiche dello statuto (*Gemeindeordnung*) e le importanti decisioni di spesa devono essere sottoposte a votazione. Qualsiasi spesa o progetto che superi i 10 mila franchi (12 miliardi di lire) o spese correnti che superino i 500.000 franchi (600 miliardi di lire) devono assolutamente essere approvate dalla cittadinanza.

Il referendum facoltativo (facultatives Referendum). Una decisione (in senso positivo) presa dal Consiglio comunale può essere sottoposta a referendum: *a)* quando la maggioranza dei membri del Consiglio prende questa decisione durante la medesima seduta; *b)* quando entro 20 giorni dall'annuncio ufficiale della necessità di prendere questa decisione almeno 4.000 cittadini chiedono una votazione; *c)* quando entro 20 giorni da detto annuncio ufficiale un terzo del Consiglio lo richieda (in forma scritta).

L'iniziativa popolare (Volksinitiative). Nell'arco di tempo di sei mesi 4.000 cittadini (con diritto di voto) possono firmare un'istanza. Se quest'istanza rientra nel campo del referendum obbligatorio, deve essere sottoposta alla votazione da parte dei cittadini. Se rientra nel campo del referendum facoltativo la decisione resta nelle mani del Consiglio. La decisione del Consiglio può essere a sua volta sottoposta a referendum.

L'iniziativa personale (Einzelinitiative). Qualsiasi cittadino può avanzare una richiesta che potrebbe essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio comunale. Nelle tre successive sedute il Consi-

glio deve valutare se quest'istanza possa essere supportata da almeno 42 dei 125 membri dello stesso. Se così è, l'iniziativa viene passata al potere esecutivo o ad una commissione preposta alla sua relazione ed alla sua proposta. L'esecutivo deve formulare entro 18 mesi una proposta da sottoporre ad una discussione in aula. Se non vi sono almeno 42 membri a supportare detta istanza la stessa viene dichiarata non valida. Se l'iniziativa personale riesce a trovare un proprio supporto, segue le stesse modalità dell'iniziativa popolare: se l'istanza rientra nel campo del referendum obbligatorio è sottoposta alla votazione dei cittadini. Se rientra nel campo del referendum facoltativo la decisione è nelle mani del Consiglio. La decisione del Consiglio può essere a sua volta sottoposta a referendum.

È importante notare in questa sede che in teoria e molto spesso anche in pratica vi è una differenza fondamentale fra il referendum e le iniziative referendarie. Il referendum riguarda una decisione (o una direttiva) che il Consiglio o il Governo devono prendere. Consente al cittadino di rigettare un progetto politico formulato in forma di proposta. Una valutazione attenta dello stato dei fatti è parte integrante della sua natura intrinseca. Le iniziative referendarie propongono invece cambiamenti anche radicali. Forniscono al sistema politico un'iniezione di novità e offrono ai gruppi di interesse, che non sono rappresentati degnamente in Consiglio, di avanzare le proprie proposte. Si dice spesso che giocano il ruolo di valvole di sicurezza.

3. *L'uso della democrazia diretta a livello nazionale, cantonale e comunale*

Dal 1934 fino alla metà del 1996 i cittadini di Zurigo sono stati chiamati ad esprimersi con un voto su più di 1.800 argomenti. Questa è certamente una cifra che ci deve inorgogliare. Detta in modo diverso, nel corso della propria vita di elettore (fra i 18 e gli 80 anni) in media si è stati chiamati ad esprimersi su 1.800 materie diverse fra di loro, talora molto complesse e per le quali è spesso consigliabile raccogliere tutte le informazioni necessarie per formulare un proprio giudizio. Di fatto le persone tendono a dimenticare per che cosa abbiano già votato in passato e persino che cosa abbiano appena votato in materia.

Non tutte le istanze sottoposte a referendum sono state di interesse locale, ma queste ultime prevalevano nettamente su quelle di interesse cantonale o nazionale. Come mostrano i dati della figura 1, le materie di interesse nazionale non possono competere quanto a frequenza con le altre due: il 42% di esse era di livello locale, 40% cantonale e solo 18 nazionale.

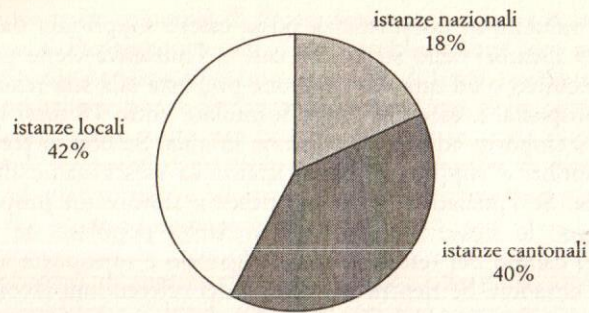


FIG. 1. Istanze locali, cantonali e nazionali nella città di Zurigo fra il 1934 ed il 1996.

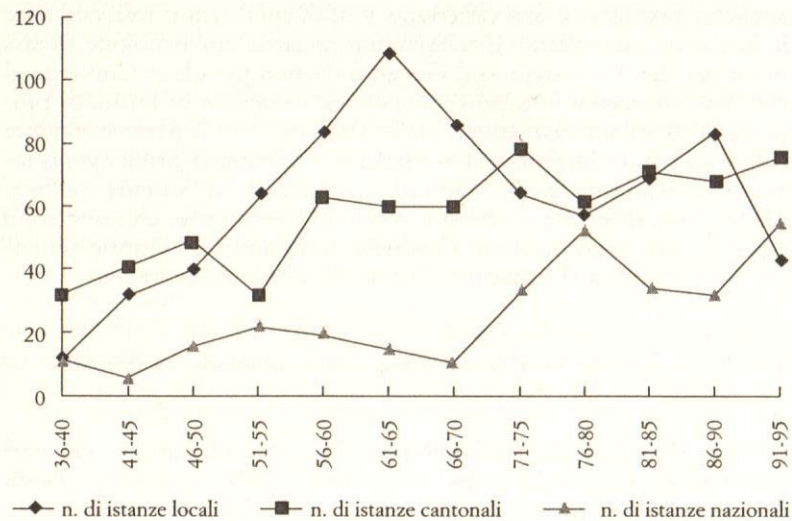


FIG. 2. Numero di istanze ai tre livelli di governo in diversi periodi.

Il numero di istanze proposte ogni anno è andato crescendo considerevolmente nel corso degli ultimi decenni. Quest'incremento non è sempre stato giudicato positivamente. I partiti politici sono infatti raramente in grado di trattare con la dovuta attenzione tutte le istanze proposte ed i cittadini per parte loro, come vedremo in seguito, non sono più interessati a tutte le istanze, astenendosi spesso dal voto.

La figura 2 mostra che il numero di istanze proposte è strettamente legato all'importanza dell'attività svolta dai diversi livelli di go-

verno. A livello cantonale e comunale ad esempio c'è stato un forte aumento negli ultimi anni '50 e nei primi anni '60. Il livello locale ha raggiunto la sua vetta fra il 1960 ed il 1965. La spiegazione di questo fatto è molto facile da trovare: era il momento della crescita economica ed il livello locale era chiamato a fornire i servizi necessari per supportarlo (con opere infrastrutturali).

Se guardiamo invece all'ultimo periodo i tre livelli mostrano dei dati molto diversi. Anche se le cifre non consentono di parlare ancora di una forte contro-tendenza, le eventuali motivazioni di questa sembrano piuttosto ovvie: in una prospettiva nazionale i tre livelli di governo sono molto interdipendenti ed il livello locale perde sempre più la sua autonomia; in una prospettiva internazionale, vi è in atto una crescente globalizzazione che diminuisce l'importanza del livello locale.

4. La tipologia di richieste avanzate con i referendum

È estremamente difficile stabilire categorie di istanze rappresentative dei reali interessi e degli effettivi problemi della cittadinanza. In genere, come abbiamo visto, quest'ultima si limita a seguire le linee tracciate dall'attività di governo, la quale dipende molto dalla soluzione dei problemi economici, sociali e culturali; molti sono inoltre gli obiettivi che stanno dietro alla soluzione di detti problemi.

Per quanto riguarda i referendum obbligatori sono le scadenze del calendario cittadino a fissare la data delle votazioni. Pertanto in un periodo di grossa attività e/o di modifica dello statuto, vi sarà ovviamente un numero maggiore di referendum.

I referendum facoltativi sono molto di più di un semplice indice del grado di disaccordo esistente fra la parte politica che governa e la forza dell'opposizione. In un periodo di forte polarizzazione, oppure quando si presentano in agenda istanze politiche piuttosto controverse, è probabile un ricorso più frequente ai referendum.

Le iniziative a carattere referendario sono di regola proposte dai gruppi di interesse che non sono adeguatamente rappresentati in Consiglio. Questi ultimi si fanno portatori e promotori di istanze che il sistema dei partiti ha in qualche modo trascurato.

Lo stesso vale per le iniziative individuali che però non hanno questo bisogno di «smuovere le masse». Non deve sorprendere che il numero di iniziative personali superi ampiamente quello delle iniziative popolari.

A partire dalla metà degli anni '80 (fin dal 1986 per entrambi i tipi di iniziative e fin dal 1987 per i referendum) sono state proposte 29 iniziative popolari, 141 iniziative personali e 21 referendum.

Quale esito hanno avuto i referendum e le iniziative referendarie nella città di Zurigo? Per quanto riguarda l'esito dei referendum e delle iniziative referendarie, le cifre sono meno indicative; bisogna aggiungere però che non è sempre facile misurare il successo di un'iniziativa nella misura in cui quest'ultima tende a portare delle sostanziali modifiche nelle scelte politiche fatte dalle autorità di governo, ancorché queste ultime non siano state approvate dalla cittadinanza oppure a dispetto del fatto che non si sia raccolto il numero necessario di firme.

Fin dal 1986 si è votato solo su 7 delle 29 iniziative popolari intraprese. Alcune di queste sono ancora in discussione, altre sono state definitivamente ritirate, in quanto il Consiglio è riuscito a fare delle contro-proposte che in parte si prendevano carico delle istanze sollevate (come ad esempio è il caso delle due iniziative del 1994 che miravano a ridurre la spesa pubblica), mentre altre ancora non sono arrivate nemmeno in Consiglio in quanto mancava il numero necessario di firme. L'unica iniziativa approvata fu quella per la costruzione dei servizi igienici pubblici sfruttando l'acqua calda che fuoriusciva naturalmente dal terreno vicino al lago di Zurigo. Ancorché approvati dalla cittadinanza i bagni pubblici non sono stati ancora costruiti in quanto non sono stati ancora fatti fino ad ora gli opportuni studi di fattibilità.

Per quanto riguarda l'iniziativa personale la situazione è molto simile. La stragrande maggioranza delle 141 iniziative intraprese fin dal 1986 non ha avuto, almeno fino ad ora, l'esito positivo di essere sottoposta a votazione, alcune iniziative poi non hanno avuto in Consiglio il sostegno necessario. In un caso specifico, i cittadini approvarono un'iniziativa personale che mirava ad impedire che i membri del Consiglio fossero nello stesso tempo anche membri del Parlamento cantonale o nazionale. Per ironia della sorte, il grosso cruccio di molti è che in questo momento la città di Zurigo non è degnamente rappresentata in Parlamento per le questioni di politica nazionale.

Per quanto riguarda i referendum facoltativi la percentuale di successo è molto più elevata. Dei 18 referendum per i quali i cittadini di Zurigo hanno votato, solo 7, che ne rappresentano il 40%, non sono stati oggetto di decisione da parte delle autorità competenti.

È molto importante notare in questa sede che, anche se le iniziative referendarie ed i referendum facoltativi di norma sono oggetto di dibattito nei mass media e tra i cittadini direttamente interessati, la maggioranza delle votazioni, circa il 75%, si deve ai referendum obbligatori.

Chi è responsabile dei referendum e delle iniziative? È difficile trovare statistiche complete che analizzino il fenomeno a livello locale,

ma uno sguardo ai gruppi o alle persone ben identificabili, che hanno lanciato referendum ed iniziative, rivela senza alcun dubbio che la democrazia diretta è usata in genere da sparuti gruppi di opposizione e dai partiti che non sono ben rappresentati in Consiglio, spesso partiti di estrema destra o estrema sinistra o verdi.

Di tanto in tanto, anche partiti più importanti lanciano iniziative o addirittura referendum. In questa prospettiva la democrazia diretta offre ai partiti politici l'opportunità di essere al governo ed allo stesso tempo all'opposizione. I socialdemocratici si sono comportati per lungo tempo, non essendo al potere, come un partner di coalizione per la destra che rappresentava la minoranza nel Governo, il partito popolare svizzero lo fa ancora più assiduamente, anche se il caso è completamente diverso.

5. La partecipazione al voto

Nella città di Zurigo negli ultimi sessant'anni le percentuali medie di partecipazione al voto non hanno mai superato il 50%. La percentuale media di partecipazione è un po' più elevata per le materie di interesse nazionale rispetto a quelle di interesse locale. La partecipazione più bassa si trova comunque a livello cantonale (vedi fig. 3). In questi dati si trascura il numero diverso di votazioni fatte ai tre livelli di Governo, cioè il numero più elevato di istanze sollevate a livello locale nei primissimi tempi.

La partecipazione a livello locale si aggira fra 18 e 77%, a livello cantonale fra 21 e 77 e a livello nazionale fra 29 e 82%. La bassa par-

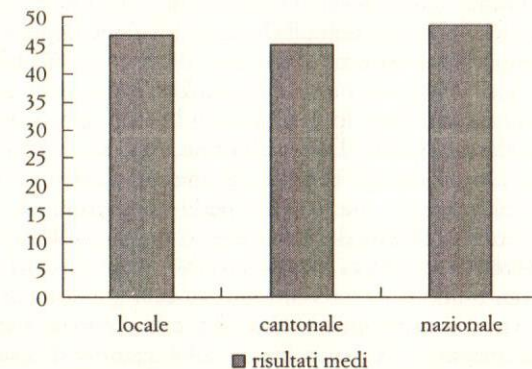


FIG. 3. Partecipazione media al voto nelle votazioni locali, cantonali e nazionali (media fra tutte le questioni sollevate).

tecipazione al voto per le iniziative ed i referendum è peraltro a propria volta oggetto di dibattito fra i partiti politici. Quando un referendum dà esito negativo, è facile infatti sostenere che il risultato è in qualche modo di dubbia interpretazione a causa della scarsa affluenza alle urne: la decisione presa è ritenuta in qualche modo non legittima.

Tuttavia, seguendo le analisi di Luhmann, è molto più importante, per quanto riguarda la legittimità di una decisione, che i cittadini stiano alle regole del gioco⁷. Se le regole sono chiare ed accettate in anticipo, una bassa partecipazione al voto non delegittima necessariamente una decisione.

Il basso grado di partecipazione al voto è stato a lungo considerato un problema in Svizzera. Già dagli anni '60, si facevano studi per individuarne le ragioni. Due sono le conclusioni tratte ancorché fra loro molto diverse se non addirittura contraddittorie. Per alcuni, non partecipare significava dare un segnale di soddisfazione. I cittadini sentivano dentro di sé che le cose stavano andando bene e che non vi era alcuna ragione per interferire. Per altri, non partecipare significava dare un segnale di protesta. I politici avrebbero fatto quello che volevano senza che l'esito della votazione potesse modificarne gli intendimenti. Altre forme di partecipazione alla vita politica come i *sit-in* o addirittura forme illegali di partecipazione erano considerate più efficaci se non addirittura necessarie.

Deve necessariamente esserci una percentuale minima di partecipazione al voto del 50% per rendere una decisione valida? La risposta dovrebbe essere negativa se si guarda all'esperienza di Zurigo. Solamente il 36% delle 773 votazioni portatrici di istanze locali hanno soddisfatto questo requisito; come sostiene Luhmann, è bene che la democrazia diretta venga accettata così com'è. Come risulta chiaramente dalla figura 4, le percentuali di partecipazione superiori al 50% sono divenute piuttosto rare fin dagli inizi degli anni '70. Responsabile di questo calo è stata in parte l'introduzione del voto alle donne, che ha avuto inizio alla fine degli anni '60 a livello cantonale e locale e nel 1971 a livello nazionale⁸. È solo alla fine degli anni '80 che la percentuale di partecipazione ha in parte recuperato questo calo.

Altri ancora spiegano questo calo nelle percentuali di partecipazione al voto come l'effetto del disinteresse per la politica in genere. Questa tesi però sembra falsa in assoluto. Vi è stato infatti negli ultimi anni un gran numero di referendum con una percentuale di partecipazione al voto estremamente alta. La cittadinanza sembra oggi come oggi partecipare al voto in massa solo quando si discutono argomenti molto importanti oppure quando è direttamente interessata dal problema anche se la sua eventuale non partecipazione è solo intesa come l'esercizio di un proprio diritto.

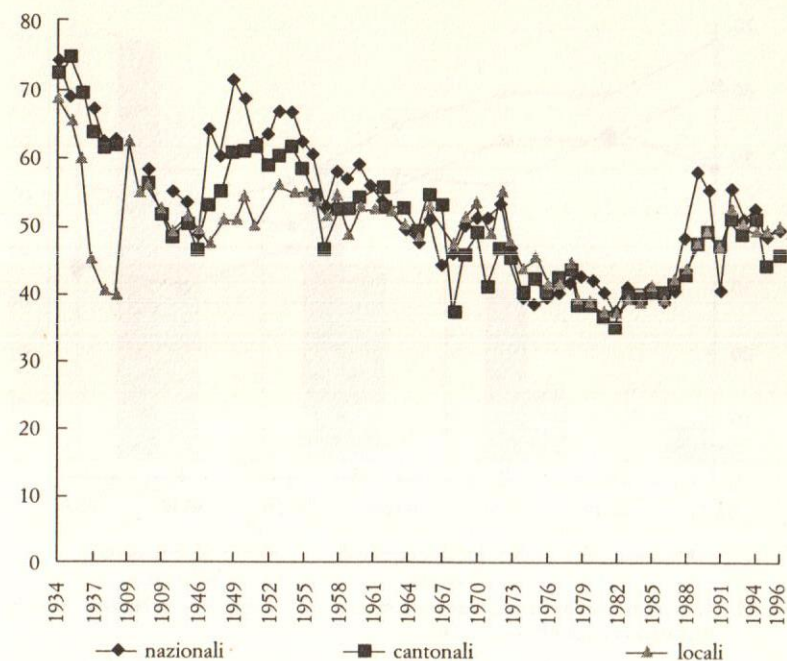


FIG. 4. La percentuale di partecipazione al voto ai referendum locale, cantonale e nazionale nella città di Zurigo dal 1934 al 1996.

Gli effetti delle «votazioni congiunte» sulla partecipazione al voto. Lo statuto regola il tempo necessario affinché le autorità sottopongano a votazione un'iniziativa o un referendum. I diversi livelli sono comunque liberi di fissare la data esatta della votazione. Di regola, è il Governo nazionale a fissare la data delle votazioni – fino a quattro volte l'anno in genere – seguito dai governi cantonale e locale, secondo il peso delle istanze sollevate. Dal punto di vista delle autorità locali la questione è se debbano tentare oppure no di elevare la percentuale di partecipazione al voto affiancando le questioni di interesse locale a quelle di respiro nazionale. Le ricerche in materia hanno dimostrato però che la bassa o l'alta partecipazione al voto dipende largamente dalla diversa composizione degli elettori nell'uno e nell'altro caso; e questo sembra influenzare non poco il risultato finale della votazione.

La figura 5 mostra che la partecipazione infatti è superiore quando un'istanza locale è affiancata ad una di rilevanza nazionale, laddove la sua combinazione con un'istanza di importanza cantonale non produce gli stessi effetti sull'affluenza alle urne.

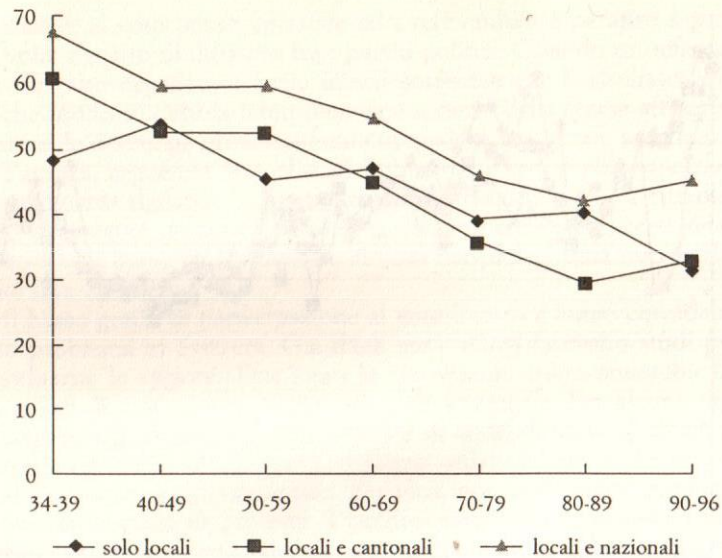


FIG. 5. Partecipazione media ai referendum comunali raffrontati solamente con le «votazioni congiunte».

6. Le istanze fonte e non di competizione fra i livelli di governo

Non tutte le istanze sottoposte a votazione sono in uguale misura controverse e fonte di competizione. In termini strettamente legali, tutte le istanze oggetto di referendum obbligatori (modifiche dello statuto o spese di una certa entità, come abbiamo visto) devono essere sottoposte a votazione anche se nessuno vi si oppone.

A livello locale, più del 60% delle istanze ha raggiunto almeno il 70% dei voti a favore o contrari (vedi fig. 6) e più del 40% delle istanze locali è stato risolto con un rapporto di almeno 80 a 20. Le questioni di carattere nazionale sembrano essere molto più controverse. Un po' meno del 40% raggiunge almeno una decisione con un rapporto di 70 contro 30 e un po' meno del 10% con un rapporto di 80 contro 20.

Le implicazioni teoriche di questi risultati confermano la tesi che quanto più eterogeneo è il contesto di riferimento, come può esserlo in questo caso l'intero Paese, tanto più le istanze sono oggetto di dubbia interpretazione. Si potrebbe però anche asserire che nella città di Zurigo vi sono troppe questioni di scarsa importanza che vengono sottoposte a votazione.

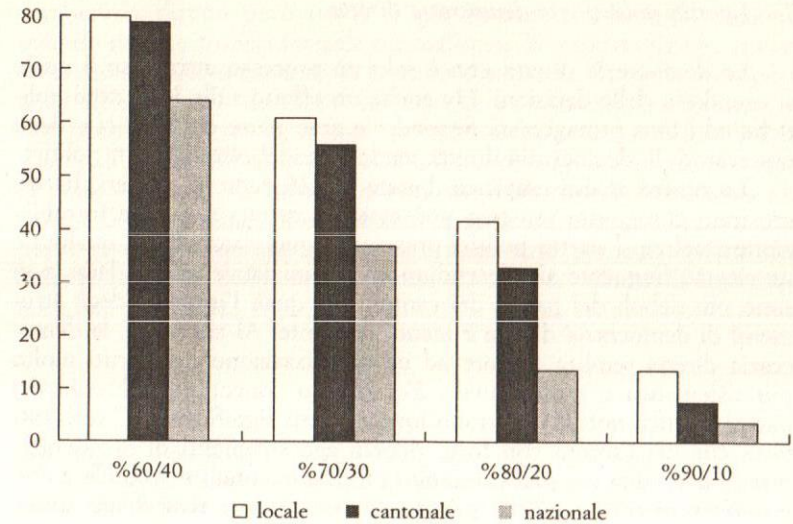


FIG. 6. Concorrenzialità dei referendum fra i tre livelli di governo.

Se l'obiettivo fosse quello di ridurre il numero delle votazioni, la soluzione più semplice ed ovvia potrebbe essere quella di evitare di sottoporre a votazione le istanze che darebbero un rapporto di almeno 80 contro 20 o addirittura anche maggiore. Il vero problema è che non è sempre facile prevedere con congruo anticipo quale sarà il risultato finale di una certa votazione.

Il referendum obbligatorio è invece il principale responsabile della frequente chiamata alle urne. Se non fosse stato introdotto l'istituto del referendum obbligatorio, ben poche istanze realmente inutili sarebbero state sottoposte a votazione considerato che la gente tende a stancarsi con una certa rapidità. Si può dare un suggerimento per rendere detti referendum non obbligatori. Due le possibilità: lasciare al Parlamento nazionale solo le competenze che non producano effetti a così ampio raggio, oppure mettere in piedi un processo a due gradini. Se in Parlamento non vi è alcuna seria obiezione contro una proposta oggetto di referendum obbligatorio, non deve aver luogo alcuna votazione, a meno che quest'ultima non sia espressamente voluta dalla cittadinanza. Pertanto, se il Parlamento dà il suo assenso, un referendum obbligatorio diventerebbe automaticamente facoltativo⁹.

7. I partiti politici e la democrazia diretta

La democrazia diretta non è solo un processo attraverso il quale si prendono delle decisioni. Ha anche un effetto sulle istituzioni politiche ed i loro protagonisti. Secondo la gran parte dei politici e degli osservatori, la democrazia diretta tende ad indebolire i partiti politici.

La nostra analisi empirica, basata sui 26 cantoni svizzeri, ha dimostrato che questa tesi non può essere accettata nella sua formulazione assoluta. I partiti politici presenti in quei cantoni, nei quali vi è un ricorso frequente ai referendum ed alle iniziative referendarie, non sono più deboli dei partiti dei cantoni nei quali l'impiego degli strumenti di democrazia diretta è meno frequente. Al contrario, la democrazia diretta sembra portare ad un'organizzazione dei partiti molto più sistematica e professionale. Per quanto concerne l'influenza dei partiti politici, non si registrano invece effetti significativi. È vero tuttavia che nei cantoni con forte ricorso agli strumenti di democrazia diretta il sistema dei partiti è molto più frammentato e volubile e non infrequentemente i partiti più piccoli riescono a rosicchiare quote maggiori di preferenze rispetto a quelli grandi¹⁰.

La democrazia diretta consente a gruppi sparuti di divenire attivi e talora anche influenti. Ciò può anche portare alla nascita di nuovi partiti politici. Un vantaggio per i partiti politici esistenti invece potrebbe essere – ammesso che dispongano delle risorse necessarie – quello di essere sempre più attivi e presenti nelle scelte politiche locali. Una volta ogni quattro anni per le elezioni potrebbe infatti non essere sufficiente. Inoltre la democrazia diretta offre ai partiti politici l'opportunità di esprimere le proprie idee, ciò che è particolarmente importante in un governo di coalizione (*Konkordanzregierung*) come avviene in Svizzera, dove i partiti tendono col tempo a perdere il proprio smalto originario.

Si può quindi sostenere che i partiti politici dovrebbero considerare la democrazia diretta non una minaccia ma una sfida, un cambiamento che restituisca la politica nelle mani dei cittadini.

8. La democrazia diretta fra legittimazione ed efficienza

I cittadini responsabili di una città hanno oggi più che mai la possibilità di dimostrare che sono capaci di affrontare in modo efficace ed efficiente i problemi che via via si affacciano nell'amministrazione della propria città; hanno pertanto necessità di trovare presso un pubblico più ampio sostegno ed approvazione. Legittimazione ed efficienza sono importanti allo stesso modo. La democrazia diretta porta con sé legittimazione ma talora a discapito dell'efficienza. La

democrazia diretta però perde il suo potere di auto-legittimazione quando diviene troppo formale e ritualistica. È impossibile che si voti su argomenti sui quali tutti si trovano d'accordo. Tuttavia, è importante delegare una decisione controversa ai cittadini. In Svizzera, e soprattutto nella città di Zurigo, si fanno troppe votazioni inutili e la scarsa affluenza alle urne minaccia ciò nonostante la legittimità stessa di dette votazioni. Se bisogna introdurre strumenti di democrazia diretta, è di importanza vitale che solo le questioni rilevanti siano sottoposte a voto. In questo caso, non è necessario preoccuparsi né del numero legale né della partecipazione al voto per valutare la legittimità di una votazione.

NOTE

¹ W. Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London, 1994, p. 85 e H. Kriesi, *Le système politique suisse*, Paris, 1995, p. 87.

² A. Ladner, *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Zürich, 1991; Id., *Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen*, in «Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft», 1991, 31.

³ H. Kriesi e D. Wisler, *Social movements and direct democracy in Switzerland*, in «European Journal of Political Research», 1996, 30, pp. 19-40, in particolare p. 24.

⁴ T. Huissod e D. Joye, *Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains*, in «Schweiz Jahrbuch für Politische Wissenschaft», 1991, 31, p. 155.

⁵ A. Ladner e M. Brändle, *Does direct democracy matter for political parties?*, Paper prepared for the 25th joint session of the Ecpr in Bern, 1997.

⁶ Vedi C. Moser, *Die Gesetzgebungsverfahren der Kantone*, Informationsbulletin Nr 13 der Programmleitung Nfp 6, Bern, 1985, p. 52.

⁷ Vedi N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a.M., 1983.

⁸ La prima votazione a livello locale con la partecipazione delle donne avvenne il 2 novembre 1969. A livello cantonale il 7 febbraio 1969 ed a livello nazionale il 7 giugno 1971.

⁹ Ad esempio: se una proposta oggetto di referendum obbligatorio ottiene in Parlamento il 90-95% di consenso, un'ulteriore votazione è perfettamente inutile. Dopo l'annuncio ufficiale della nuova proposta i cittadini hanno il diritto di chiedere una votazione entro dieci giorni. Devono però anche lasciare una somma di denaro piuttosto cospicua che potrebbero riavere indietro nel caso in cui dovessero ottenere almeno il 30% del voto. Vedi A. Brunetti e T. Straubhaar, *Internationalisierung der direkten Demokratie*, in «Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft», 1991, pp. 237-256.

¹⁰ Vedi A. Ladner e M. Brändle, *Does direct democracy matter for political parties?*, cit.