

I. I PRINCIPI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

A. La democrazia diretta: espressione primaria della natura umana

In che senso e come la democrazia diretta migliora la qualità della nostra vita? Nell'attuale sistema politico rappresentativo, basato su una struttura di partiti, sono molti i punti deboli che contribuiscono al diffondersi di inefficienze amministrative, di sprechi nella spesa pubblica e che portano al proseguimento di interessi personali da parte dei rappresentanti politici. Il solo fatto di avere carta bianca per tutta la durata dal proprio mandato spinge la pubblica amministrazione a "dimenticare" le vere necessità della cittadinanza a favore di scopi come il prestigio e il potere personali. La forzata passività dei cittadini, durante l'intero mandato di incarico della fazione al governo, li porta inoltre a distaccarsi dai temi di dibattito politico, favorendo quindi un circolo vizioso in cui la vera politica si allontana sempre di più da chi la dovrebbe vivere in prima persona, cioè dal cittadino.

L'indifferenza dell'opinione pubblica è inoltre pericolosa in quanto vengono a mancare il controllo e l'attenzione dei "fruitori" della politica sull'operato dei suoi "esercenti".

Purtroppo in questo modo la popolazione dimentica quanto sia appagante sapere di svolgere un ruolo attivo nella gestione ed amministrazione della propria comunità. La consapevolezza di essere conpartecipi nel processo di sviluppo ed evoluzione della società ci porta ad essere più vigili ed attenti rispetto alle problematiche ed alle necessità del contesto in cui viviamo. Inoltre ci porta a vivere la nostra vita sociale in modo più attivo e partecipativo, favorendo lo sviluppo del dialogo, di collaborazioni e di relazioni politiche

tra i membri della cittadinanza. Ci rende in fin dei conti, come risulta anche da studi comparati, più felici.

C'è la necessità di risvegliare quello spirito politico che è presente in tutti noi, perché in fondo, come diceva Aristotele, siamo tutti zoon politikon, cioè animali sociali.

L'Iniziativa per più democrazia si è prefissata lo scopo di risvegliare la voglia di autodeterminazione latente nella cittadinanza, a favore dello sviluppo di una politica vera, di una politica "nobile" finalizzata al miglioramento delle condizioni di vita della comunità e alla crescita della società civile come tale. Sappiamo che questo fine è molto difficile da raggiungere, ma abbiamo anche imparato che avendo fiducia nella società si ottengono da essa risultati straordinari, per questo poniamo la nostra fiducia in tutti quei cittadini che come noi, vogliono attivarsi e contribuire allo sviluppo della democrazia diretta, di una nuova società, del nostro futuro.



Sara D'Agostini, studentessa

B. Come funziona la democrazia diretta?

Quali sono gli strumenti e le regole del gioco per una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica. Il procedimento democratico diretto poggia fondamentalmente su due pilastri. Il primo riguarda il diritto dei cittadini a controllare l'operato dei propri rappresentanti politici, controllo questo che si aggiungerebbe a quello già svolto dall'opposizione in Parlamento. Per il secondo invece, i cittadini dovrebbero poter portare un apporto di creatività e idee alla politica e poter quindi presentare dei disegni di legge al voto degli organi di rappresentanza e al voto referendario della cittadinanza in generale. Questi due pilastri si chiamano rispettivamente referendum e iniziativa. Accanto a questi esistono il plebiscito e altri diritti popolari.

1. Il referendum: il potere necessita controllo

Il referendum (non inteso come l'atto della votazione ma come particolare strumento della democrazia diretta) consente di accertare se le decisioni dei rappresentanti politici si fondano sul consenso della popolazione. La rappresentanza politica scelta dai cittadini tramite le elezioni (Parlamento, Consiglio regionale e provinciale) prende decisioni che non necessariamente sono in sintonia con la volontà della maggioranza degli elettori e prima che entrino in vigore leggi frutto di decisioni discutibili deve essere data la possibilità ai governati di muovere obiezioni. Dopo la deliberazione del Parlamento o del Consiglio provinciale, i cittadini hanno a disposizione un breve periodo di tempo nel quale - tramite la raccolta di un dato numero di firme - possono richiedere un referendum sulla decisione presa. Quando un numero minimo prescritto di cittadini lo desidera, la decisione adottata dall'organo competente deve quindi passare per un preventivo "test di consenso" popolare. Questo tipo di strumento di controllo viene chiamato referendum facoltativo (referendum in senso stretto). Quando una legge o una delibera viene respinta dalla popolazione tramite il voto referendario, la palla passa di nuovo all'assemblea legislativa che deve trovare una soluzione migliore che possa raccogliere il consenso dell'elettorato e in questo modo si realizza appunto un controllo rapido ed efficiente dell'operato della rappresentanza politica. In Italia è previsto un tale referendum facoltativo (meglio conosciuto sotto il nome di referendum confermativo o costituzionale) nel caso ad esempio di una revisione della Costituzione approvata con una maggioranza inferiore ai 2/3 del Parlamento e richiesto da un quinto dei membri di una delle Camere, cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Referendum obbligatori sono i referendum popolari che non devono essere richiesti dai cittadini ma sono indetti automaticamente a norma di legge in talune circostanze. In genere – ma non sempre, come abbiamo appena visto nell'esempio italiano – i referendum obbligatori sono previsti dagli ordinamenti giuridici in caso di revisioni totali o parziali della Costituzione, quando cioè si impone il principio che i cambiamenti della Carta costituzionale, quindi il cambiamento delle norme giuridiche fondamentali di una comunità, devono essere avallate dal popolo. Sedici Stati europei hanno fissato forme di referendum obbligatorio, da tenersi quando il territorio dello Stato viene suddiviso diversamente a livello amministrativo oppure quando delle competenze vengono conferite a un'organizzazione sovraordinata (come per esempio all'Unione europea).

I referendum che hanno per oggetto una decisione di un organo rappresentativo vengono chiamati referendum facoltativi. La funzione centrale del referendum facoltativo è quindi – di nuovo – il controllo su chi detiene il mandato politico. Spesso viene descritto anche come “veto del popolo”.

Gli altri strumenti di democrazia diretta hanno una funzione integrativa rispetto ai due strumenti principali che sono il referendum e l’iniziativa popolare, non dispongono di nessuna azione vincolante per il potere politico e non portano nemmeno ad un atto deliberativo della cittadinanza.

2. L’iniziativa: l’impotenza necessita di possibilità di azione

Il secondo pilastro basilare dell’esercizio diretto della sovranità popolare sta nell’iniziativa popolare legislativa (chiamata anche – semplicemente – iniziativa popolare). Questa è sorta per rispondere al problema che le democrazie solamente rappresentative prevedono che gli elettori deleghino il loro potere decisionale a dei rappresentanti scelti. E se i rappresentanti eletti non si occupano dei problemi pressanti, non adottano soluzioni soddisfacenti oppure perseguono interessi diversi da quelli pubblici? Questa impotenza dei cittadini tra un’elezione e l’altra ha bisogno di uno sbocco, di una possibilità di azione: i cittadini non possono rimanere soggetti passivi in balia delle decisioni dei rappresentanti, ma devono poter collaborare alla politica. Se l’operato della rappresentanza politica lascia molti insoddisfatti, sarà allora possibile cercare di intervenire sulla situazione grazie appunto all’iniziativa popolare, presentando un disegno di legge o una proposta di delibera.

I cittadini possono rivolgere ai rappresentanti preposti un disegno di legge di iniziativa popolare, ma il popolo può consultare anche se stesso. Quando un numero minimo di cittadini sostiene una proposta, il Parlamento oppure il Consiglio provinciale deve occuparsene e nel caso non venga votata e poi adottata con il senso dato dai cittadini si passa al referendum. In questo caso si parla quindi di legislazione popolare (“Volksgesetzgebung”). Grazie all’iniziativa popolare, il potere – nel senso di facoltà di azione – non è mai detenuto soltanto della rappresentanza politica ma anche dai cittadini.

L’iniziativa popolare è il vero e proprio nocciolo della democrazia diretta. Il referendum facoltativo – abbiamo visto – riguarda invece una legge deliberata dal Parlamento o dal Consiglio provinciale. Può, ma non deve essere richiesto obbligatoriamente dai cittadini. Nel caso dell’iniziativa popolare invece, i cittadini diventano attivi come legislatori presentando alla rappresentanza politica una bozza di legge e in questo modo focalizzano l’attenzione su un tema trascurato dagli organi legislativi. Se l’iniziativa popolare viene rifiutata dal Parlamento, deve essere sottoposta al giudizio dell’elettorato. Anche quando le iniziative popolari falliscono alle urne mantengono comunque la loro utilità perché pongono un tema all’ordine del giorno dell’agenda politica e provocano un ampio dibattito pubblico che è poi l’humus della democrazia. Il voto referendario è dunque solo l’atto finale di un complesso processo che coinvolge cittadini e rappresentanza politica.

Queste due forme di base della partecipazione democratica diretta vanno mantenute ben distinte. Esse possono trovare applicazione a tutti i livelli degli enti territoriali di uno Stato e possono essere completati attraverso altri strumenti quali per esempio il

referendum consultivo e la proposta di legge di iniziativa popolare. L'iniziativa e il referendum sono comunque le colonne portanti, la "coppia di origine" della democrazia diretta. Nel contesto italiano il referendum si tradurrebbe come referendum confermativo e l'iniziativa come iniziativa legislativa popolare (ad referendum oppure referendum propositivo). Riassumendo, i due strumenti hanno scopi diversi: il controllo da parte dei cittadini sui detentori del potere per il primo, offrire ai cittadini possibilità di azione politica deliberativa per il secondo.

Chi può avviare un referendum? Un criterio decisivo per la distinzione dei diversi tipi di strumenti di democrazia diretta sta nella domanda: chi decide se deve essere indetto un referendum? Per principio si possono distinguere tre possibilità. Un voto referendario può:

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

I contenuti della consultazione dipendono solamente dagli interessi dai quali sono mossi i cittadini. Le possibilità date con la democrazia diretta non favoriscono di per sé una tendenza politica, ma fanno in modo che il sistema istituzionale in generale sia più vicino al popolo. Va tenuto conto del fatto che cambiamenti profondi nella società sono possibili solo quando vengono condivisi da una maggioranza all'interno della società stessa. Questo vale anche per l'iniziativa popolare. La democrazia diretta presuppone cittadini interessati, svegli e informati ma è lontana da una concezione elitaria della democrazia, che presuppone l'esistenza di minoranze "illuminate" che si arrogano di pensare e decidere per tutto il popolo. In una democrazia diretta ben sviluppata, è sempre il popolo nella sua interezza che ha alla fine l'ultima parola, a prescindere da quanto esso sia informato o interessato al tema in discussione.

3. Le regole di applicazione determinano la qualità della democrazia diretta

La qualità della democrazia diretta è determinata dalle norme che regolano lo svolgimento del processo referendario e da come questo si inserisce nell'iter di formazione delle leggi negli organi legislativi. Queste regole sono poi la cartina di tornasole per valutare concretamente l'effettiva praticabilità degli strumenti di democrazia diretta previsti dall'ordinamento vigente.

Per ottenere una democrazia diretta ben sviluppata si dovrebbe quindi porre attenzione ai seguenti aspetti:

- **soglie di applicabilità degli strumenti di decisione popolare ragionevolmente accessibili,**
e cioè il numero di firme che servono per ottenere il referendum o l'iniziativa popolare deve essere calcolato in modo proporzionato al numero degli elettori sul territorio. In linea di principio, le firme necessarie ad indire un referendum a livello provinciale dovrebbero corrispondere ai voti occorrenti per l'elezione in un organo legislativo (Parlamento o Consiglio provinciale). Guardando alle diverse esperienze nel mondo, il valore indicativo si situa attorno al 2% degli aventi diritto al voto.

- **una forma *friendly* per la raccolta delle firme,**
per la quale deve valere il principio della responsabilità dei cittadini. La raccolta deve avvenire liberamente, con alla fine l'esame amministrativo per l'autentica delle firme e le verifiche del caso.
- **il coinvolgimento e il diritto di controproposta del Parlamento o del Consiglio provinciale**
La forma diretta e quella indiretta della democrazia non possono che essere collegate. Il Parlamento deve avere il diritto di formulare una controproposta a un'iniziativa popolare, in modo che i cittadini possano poi scegliere tra tre possibili opzioni: lo status quo, la proposta popolare o quella della rappresentanza politica.
- **tempi di raccolta adeguati**
Deve essere garantito un abbondante lasso di tempo per l'informazione e il dibattito pubblico. Riguardo a un'iniziativa popolare, non sono solo i proponenti a necessitare di tempo a sufficienza per informare i concittadini sulla propria proposta, ma anche l'Amministrazione pubblica che deve ascoltare le associazioni e forze sociali coinvolte e per poter dare un giudizio ponderato sul progetto di iniziativa presentato (almeno sei mesi, mentre in Svizzera sono a disposizione tra i 12 e i 18 mesi per la raccolta di 100mila firme).
- **nessun quorum di partecipazione**
Solo quelli che votano decidono, chi ha interesse vota. Gli oppositori di una dato quesito non possono più invalidare il referendum con la non partecipazione. La linea del rifiuto di votare non deve essere premiata.
- **domeniche di voto fissate annualmente**
I referendum possono essere programmati – come già avviene in Svizzera – in tre domeniche al massimo, in modo da evitare sovrapposizioni con le elezioni.
- **informazione obiettiva per tutti gli aventi diritto al voto**
Bisogna dare la massima attenzione all'informazione degli aventi diritto e alla discussione. Tutti gli elettori devono essere edotti da un opuscolo informativo predisposto da un apposito ufficio, obiettivo e contenente l'illustrazione delle diverse opzioni disponibili. I nuovi mezzi di comunicazione elettronici permettono ulteriori possibilità di informazione agli elettori.
- **trasparenza nei finanziamenti**
Il finanziamento della campagna per il referendum deve essere trasparente e cioè deve essere chiaro chi gestisce i fondi disponibili e con quali risorse economiche rende possibile la campagna. Come avviene per i partiti al termine delle elezioni, anche i comitati promotori devono ricevere un rimborso spese stabilito per ogni firma di sostegno ricevuta. Se l'organo politico pubblicizza le proprie controproposte al referendum, i promotori dell'iniziativa devono poter usufruire in misura uguale di un finanziamento per la propria campagna.
- **consulenza giuridica anche per i cittadini**
Come i rappresentanti politici, anche i promotori di iniziative popolari devono poter usufruire di consulenze giuridiche gratuite per preparare i loro disegni di legge.
- **clausola di protezione:**
La decisione a cui si è arrivati con i mezzi di democrazia diretta non può essere ribaltata con deliberazioni parlamentari o di altro tipo. Il Parlamento ha però il diritto di portare al referendum una proposta alternativa a quella presentata dai promotori.

II. STORIA DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA IN ITALIA

1. I plebisciti del 1860

In molte zone d'Italia, è diffusa la tradizione di affiggere sui muri esterni dei municipi o di altre sedi istituzionali targhe commemorative che mantengano viva nei cittadini la memoria degli eventi più significativi della storia locale e della Nazione. Tra di esse – molto spesso – se ne può trovare una in particolare, che riporta i risultati della votazione plebiscitaria tenutasi nell'autunno del 1860 nelle regioni italiane conquistate da Sud verso Nord dalle truppe guidate da Giuseppe Garibaldi, e da Nord verso Sud dall'esercito sabauda. Per conferire legittimità politica e diplomatica alle conquiste effettuate, si scelse dunque lo strumento del plebiscito a suffragio universale maschile e si può quindi affermare che il Regno d'Italia – come in seguito la Repubblica italiana – nacque da un voto popolare. In un momento storico in cui la democrazia era poco sviluppata pressoché ovunque, questo rimane un fatto molto significativo.

Certo, in questo episodio di storia patria e di per sé luminoso non mancano le contraddizioni. Innanzitutto il ricorso ai plebisciti fu voluto dal primo ministro del Regno piemontese Camillo Benso di Cavour che si risolse a questo passo spinto unicamente dalla necessità di non alienarsi l'appoggio delle potenze liberali dell'epoca: era necessario dare una parvenza di legittimità a conquiste che andavano a spodestare dai propri troni dinastie insediate con “pieno diritto”. Non restava che il plebiscito.

Nell'ottobre del 1860, il Parlamento piemontese approvò quasi all'unanimità un disegno di legge proposto dallo stesso Cavour che autorizzava il Governo a decretare l'annessione senza condizioni di altre regioni italiane allo Stato sabauda, purché le popolazioni interessate esprimessero la propria volontà in tal senso mediante – appunto – dei plebisciti. Il 21 ottobre 1860, in tutto il Mezzogiorno (e due settimane più tardi anche nelle altre regioni più settentrionali) si tenne la votazione nella forma voluta da Cavour: agli elettori non veniva lasciata altra scelta che quella di accettare o respingere in blocco l'annessione al Regno piemontese con la sua forma di governo e le sue leggi. Molto ampia (75-80%) fu l'affluenza alle urne e schiacciante la maggioranza dei sì. E proprio nel dato elettorale emerso dalle urne sta un ulteriore elemento di contraddizione. Le operazioni di voto e di spoglio delle schede furono condotte in un clima di intimidazione a danno dei fautori del no e sono numerose le testimonianze coeve che denunciano brogli e violenze. Questa però rimane materia di dibattito per gli storici di diversi orientamenti, il dato che a noi più interessa in questa sede è sintetizzato in un passo del proclama che Vittorio Emanuele II indirizzò agli italiani che si apprestavano a recarsi alle urne: “Io non vengo ad imporvi la mia volontà, ma a fare rispettare la vostra”. Pura retorica? Certamente sì, ma si tratta anche di un formale riconoscimento che l'orientamento della popolazione andava finalmente a rivestire una qualche importanza nell'evolversi storico. Infine, il 17 marzo 1861, il primo Parlamento nazionale proclamava Vittorio Emanuele II re d'Italia “per grazia di Dio e volontà della Nazione”.

2. Il Partito repubblicano e socialista e la democrazia diretta

Resta dunque il fatto – altamente simbolico – che il Regno d'Italia sia stato fondato su un voto popolare. Ma è fuor di dubbio che si sia trattato di una concessione dall'alto – e qui si gioca la differenza tra plebiscito e referendum – e soprattutto che rimase un fatto assolutamente isolato: la legge elettorale restò su base censitaria ancora per decenni.

Va però ricordato che il dibattito sulla democrazia diretta nella prima metà del Novecento – come un fiume carsico e rimanendo sottotraccia senza raggiungere mai il grande pubblico – si sviluppò nel programma di alcune forze politiche e fu motivo di interesse per celebri intellettuali dell'epoca quali il filosofo Giuseppe Rensi. Più in generale, la battaglia per aprire sempre di più il sistema politico italiano alla partecipazione popolare, e quindi giungere ad elezioni a suffragio universale, venne fatta propria nel corso del tempo da uno schieramento sempre più ampio di forze prima extraparlamentari, poi rappresentate anche nella Camera dei deputati (nel Senato si accedeva per nomina regia), dai partiti della sinistra a una parte – via via sempre più consistente fino a raggiungere la maggioranza parlamentare – del variegato arcipelago liberale che rappresentava il grosso dei componenti dell'organo legislativo. Infine, nel 1912, sotto il governo di Giovanni Giolitti si giunse finalmente al suffragio universale maschile.

Sul finire dell'Ottocento cominciarono ad organizzarsi su scala nazionale i primi partiti politici e tra essi vi furono proprio le forze democratiche dei più svariati orientamenti, come i socialisti, i radicali e i repubblicani. Proprio questi ultimi si riunirono in partito il 21 aprile 1895 in un apposito congresso tenuto a Milano e la fondazione del Partito repubblicano italiano coincise con un profondo rinnovamento ideologico per uscire dall'*impasse* politica in cui il movimento si dibatteva da oltre vent'anni, dalla morte di Giuseppe Mazzini; tra gli obiettivi strategici contenuti nel nuovo programma politico, emergeva l'ideale di giungere ad una repubblica fortemente decentrata e governata tramite una democrazia rappresentativa emendata con robusti innesti di democrazia diretta. Per comprendere appieno l'attenzione con cui era guardata la democrazia partecipativa da parte dei dirigenti repubblicani del tempo, si pensi che nell'organizzazione interna del partito era stato addirittura introdotto un teorico obbligo di referendum tra tutte le sezioni per le decisioni più importanti riguardanti la linea politica da tenere.

Sempre a cavallo tra Ottocento e Novecento, emerge la figura del filosofo Giuseppe Rensi. Espatriato in Svizzera per sfuggire all'ondata di processi politici che colpirono i dirigenti dei partiti di sinistra all'indomani dei "fatti di Milano" [nota a fondo pagina: L'8 e 9 maggio 1898 si vollero a Milano manifestazioni popolari spontanee contro l'aumento dei prezzi dei generi di prima necessità. La repressione che ne seguì fu spietatamente condotta dalle truppe del generale Bava Beccaris facendo uso dell'artiglieria contro la folla inerme, causando la morte di circa cento manifestanti e il ferimento di oltre cinquecento], Rensi – socialista molto vicino al Partito repubblicano – ebbe così l'opportunità di fare diretta esperienza di quello che era il modello democratico locale, ne rimase affascinato e conquistato e si impegnò quindi nella composizione del saggio "La democrazia diretta". Questa pagina giovanile di Rensi non è molto nota, anche se la recente ristampa di questo saggio (Adelphi, 1995) ha permesso di poter disporre

nuovamente di un testo altrimenti fuori catalogo da decenni. Nella sua produzione successiva il filosofo veronese tornerà ad occuparsi di politica in modo più marginale e da differenti posizioni, concentrandosi piuttosto nel confronto critico con l'idealismo di Benedetto Croce e Giovanni Gentile, in cui darà sfogo a una tendenza scettica che culminerà in tarda età in opere di apologia dell'ateismo.

La prima edizione di "Gli *ancien regimes* e la democrazia diretta" (questo il titolo originario del saggio di Rensi) uscì in Svizzera, ma l'eco suscitata dall'opera ne rese opportuna anche un'edizione italiana: nel 1902 ne furono stampate 2mila copie che vennero offerte agli abbonati de "L'Italia del popolo" – organo di stampa del Pri – e la prefazione fu scritta dal leader repubblicano Arcangelo Ghisleri. Nel giro di qualche mese si rese necessaria una seconda edizione del volume alla quale vennero allegati in appendice alcuni degli scritti che nel frattempo avevano alimentato il dibattito che ne era nato e che vedeva protagonisti intellettuali di diverso orientamento ideologico e formazione culturale quali Arturo Labriola, Angelo Olivero Olivetti, Guglielmo Ferrero; in altra sede intervenne anche Gaetano Mosca. Discutere di democrazia diretta coinvolgendo illustri pensatori e la parte politicamente più attenta della cittadinanza era quindi possibile, anche all'inizio del secolo scorso. Prima del buio fascista questo libro ebbe una terza edizione, ad opera della Libreria politica moderna diretta da Giovanni Conti, repubblicano intransigente, aventiniano e tenace oppositore di Mussolini.

"La democrazia diretta" è una attenta disamina dei regimi politici coevi: monarchie assolute e parlamentari da un lato e la democrazia partecipativa elvetica dall'altro. Rielaborando la teoria delle elite di Mosca, Rensi sostiene che le monarchie assolute non sono espressione del volere di una singola persona, come quelle parlamentari non lo sono della volontà popolare, ma in entrambi i regimi politici è in realtà una ristretta minoranza a detenere il potere. Sempre citando Mosca, il giovane filosofo conferma che in determinate situazioni il malcontento popolare riesce ad esercitare una certa influenza sulla classe politica e a questo proposito scrive: "La differenza tra i Paesi veramente liberi e quelli che non lo sono sta in ciò: che in questi ultimi la volontà popolare riesce a trionfare, sì, ma in modo anormale, non mediante le leggi e le istituzioni, ma all'infuori di esse e talvolta contro di esse; mentre i governi liberi presentano nelle loro leggi e istituzioni il meccanismo più perfetto possibile per agevolare la manifestazione e il trionfo della volontà popolare". È grazie ai principali istituti di democrazia diretta – sostiene Rensi – che i cittadini riescono a spezzare il cerchio della classe politica a prescindere dal tipo di regime che governa.

3. La proclamazione della repubblica e la Costituente

Il 2 giugno del 1946 è una data entrata nella storia d'Italia: dopo venticinque anni si tenne finalmente una consultazione elettorale libera e per la prima volta anche le donne furono ammesse al voto. Oltre all'elezione dell'Assemblea costituente (l'organismo politico incaricato di redigere la nuova Carta costituzionale), in quello stesso giorno i cittadini furono chiamati a decidere, mediante un referendum, se mantenere in vita l'istituto monarchico o rendere l'Italia una repubblica. L'affluenza alle urne fu senza precedenti – il 90% circa degli aventi diritto si recò a votare – e il responso per quanto riguarda il referendum istituzionale fu abbastanza netto: la repubblica si affermò con il

54% dei voti. La Italia repubblicana è dunque sorta grazie a un referendum che per la prima volta ha espresso la volontà di tutti, cittadini e cittadine.

L'istituto del referendum venne poi trattato in sede di Assemblea costituente per decidere quali strumenti di democrazia diretta sarebbero stati previsti dalla nuova Costituzione. Il dibattito si sviluppò tra il 21 dicembre 1946 e il 22 gennaio del 1947 e risultò essere piuttosto animato per svariati motivi: i costituenti erano consapevoli che il passato fascista rappresentava ancora una ferita da rimarginare e la democrazia era una conquista recentissima e quindi non ancora consolidata. Si temevano insomma possibili strumentalizzazioni nell'utilizzo dei referendum e di conseguenza si cercò di limitarne – come vedremo – il più possibile le tipologie previste nell'ordinamento. Anche gli esempi a disposizione non aiutavano: il tragico epilogo della cosiddetta Repubblica di Weimar, una democrazia per certi aspetti avanzatissima le cui istituzioni assistettero impotenti alla conquista del potere dei nazisti, risultava essere un inquietante precedente, mentre Stati Uniti e Svizzera apparivano realtà troppo lontane dall'Italia per pensare di adottarne i principi di democrazia partecipativa.

Prima di arrivare al più o meno generale scetticismo che sfocerà nell'attuale regolamentazione degli strumenti di democrazia diretta previsti in Italia sul piano nazionale, le posizioni dei vari partiti in seno alla Costituente erano piuttosto eterogenee. Anna Chimenti, nel suo "Storia dei referendum" (Laterza, 199?), le riassume così: "Al referendum si accostava senza entusiasmo gran parte della sinistra. [...] Togliatti finì per diventare il capofila degli oppositori, il più dichiarato dei quali fu Emilio Lussu. Via via ne furono sempre meno convinti i liberali, anche se Einaudi continuò a difenderne la validità per tutto il corso del dibattito. E a sostenerlo apertamente, in sostanza, rimasero soprattutto i democristiani, che rivendicavano le origini del referendum nel primo programma del Partito popolare; e i repubblicani, anche loro per richiamo alle loro idee tradizionali (...) Man mano che la discussione andava avanti, le perplessità crescevano, il ripensamento diventava generale e i confini tra diversi schieramenti si affievolivano".

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

In definitiva, gli strumenti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione sono regolati in cinque articoli:

1. **La petizione:** articolo 50: "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità". La petizione non ha quindi l'effetto di aprire un procedimento legislativo, ma può solo sollecitarlo.
2. **L'iniziativa popolare legislativa:** articolo 71, comma 2: "Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli".
3. **Il referendum abrogativo,** articolo 75: "E' indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente

valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum”.

4. **Il referendum per modifiche territoriali**, articolo 132, comma 2: “Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra”.
5. **Il referendum costituzionale**, articolo 138, comma 2: “Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.

III. ESPERIENZE REGIONALI

A. Alto Adige: Tre passi per giungere a una regolamentazione compiuta della democrazia diretta

1995 - 1997

Proposta di legge di iniziativa popolare indirizzata al Consiglio regionale al fine di introdurre l'iniziativa legislativa popolare

Il disegno di legge è stato presentato da un comitato di promotori con rappresentanti di 14 organizzazioni del settore sociale, culturale e di tutela ambientale al Consiglio regionale in base a 4800 firme raccolte in 6 mesi ed in seguito è stato approvato. La legge è stata poi respinta dal Governo italiano che ha espresso dubbi costituzionali rinviandola al Consiglio regionale. Quest'ultimo poi non ha voluto riaffermare la sua delibera rinunciando ad una verifica della conformità da parte della Corte Costituzionale.



2003 - 2005

Proposta di legge di iniziativa popolare indirizzata al Consiglio provinciale al fine di regolamentare la democrazia diretta con legge provinciale

Il disegno di legge sostenuto da oltre 30 organizzazioni e corredato di 6283 firme è stato presentato in Consiglio provinciale ed ivi trattato assieme ad altre tre proposte di legge provenienti da AN, Union für Südtirol e dalla SVP, discusse in seguito congiuntamente nella Commissione speciale. Al dibattito nel plenum del Consiglio è arrivato solo il disegno di legge della SVP. Quest'ultimo, che ha subito lievi modifiche per tener conto di alcune richieste di consiglieri della maggioranza e dell'opposizione, è stato infine approvato con una maggioranza di oltre due terzi.



2007 - 2009

Iniziativa popolare 2007 „Una legge migliore per la democrazia diretta“ affinché la popolazione dell'Alto Adige decida con un referendum propositivo se sostituire l'attuale legge con una migliore.

Il 20 dicembre 2006 56 promotori hanno presentato una proposta di legge per regolamentare in modo compiuto, ben praticabile e in modo efficace la democrazia diretta (diritti di indirizzo, di consultazione e di deliberazione) con la richiesta di refe-



rendum propositivo. Tra il 15 marzo e il 15 giugno 2007 sono state raccolte 26.000 firme (il doppio del numero richiesto dall'attuale legge) di cittadini/e residenti in provincia con l'obiettivo di passare il disegno di legge alla votazione referendaria. Visto che la proposta non è stata recepita dal Consiglio provinciale sarà ora effettivamente l'elettorato a deciderne con voto referendario provinciale nel 2009. Sarà il secondo voto referendario propositivo in Italia.

B. Regione Autonoma Valle D'Aosta: Il primo referendum propositivo legislativo in Italia

CRONOLOGIA

La legge sul Referendum propositivo

-31 GENNAIO 2001

La legge costituzionale n. 2/2001 trasferisce alle Regioni a Statuto Speciale la disciplina dei referendum regionali. C'è una importante novità!! La nuova norma costituzionale prevede esplicitamente il “referendum abrogativo, propositivo e consultivo”

-1° LUGLIO 2003

Entra in vigore la Legge regionale n. 28/2003 che disciplina, in Valle d'Aosta, l'iniziativa legislativa popolare e i referendum. E' previsto il Referendum propositivo. Tuttavia la legge non va bene perché il voto popolare non ha effetto vincolante e non determina l'entrata in vigore della norma approvata con voto popolare. Il popolo può cioè presentare una Proposta di legge che, qualora non accolta dal Consiglio, viene sottoposta ad un voto, ma tale voto produce solo l'effetto di riportare la Proposta di iniziativa popolare ad un secondo esame da parte del Consiglio regionale, senza alcun vincolo. Non c'è effettivo potere legislativo popolare.

-14 MARZO 2006

Entra in vigore la Legge regionale 14 marzo 2006 che modifica la legge regionale n. 28/2003 e rende vincolante il voto popolare nel referendum propositivo. La proposta legislativa di iniziativa popolare finalizzata al referendum propositivo può essere presentata con la sottoscrizione di almeno il 5% degli aventi diritto al voto. Il referendum è valido se partecipa al voto almeno il 45% degli aventi diritto. Se la maggioranza dei votanti si esprime a favore, la proposta di legge di iniziativa popolare viene promulgata, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione ed entra in vigore.

La modifica alla precedente normativa viene approvata da tutto il Consiglio regionale (salvo tre astensioni di Forza Italia) a seguito di una proposta di iniziativa popolare sostenuta da numerose forze politiche e dalle Confederazioni sindacali CGIL-CISL-UIL

Le iniziative legislative popolari

-GIUGNO-LUGLIO 2006.

Vengono depositate, da vari Comitati promotori, sei Proposte di legge regionale di iniziativa popolare da sottoporre a Referendum propositivo. La Commissione Regionale per i procedimenti referendari (composta da tre giuristi indicati dalla Corte d'Appello di Torino) dichiara l'ammissibilità di cinque Proposte di legge (quattro riguardano il sistema di elezione del Consiglio regionale ed una la costruzione di un nuovo

Ospedale regionale)

-SETTEMBRE-OTTOBRE 2006.

Vengono depositate le firme del 5% degli elettori necessarie per avviare l'iter delle cinque Proposte di legge di iniziativa popolare. Le Proposte di legge vengono trasmesse alla Commissione Consiliare competente per avviare l'iter di esame

-APRILE-MAGGIO 2007.

Il Consiglio regionale respinge le cinque Proposte di legge di iniziativa popolare, ma contestualmente approva tre nuove leggi regionali in materia elettorale che recepiscono in modo parziale e limitato le proposte popolari. L'iniziativa popolare ha ottenuto il risultato di una nuova normativa elettorale, ma la riforma viene considerata insufficiente ed inadeguata.

Verso il primo referendum propositivo

-MAGGIO 2007

Il Presidente della Regione riconvoca la Commissione per i procedimenti referendari chiedendo di esprimersi sul recepimento o meno delle iniziative popolari in materia elettorale da parte delle Leggi approvate in Consiglio.

Inoltre il Presidente della Regione chiede alla Commissione di pronunciarsi sulla ammissibilità di referendum propositivi in materia elettorale

-6 GIUGNO 2007

La Commissione regionale per i Procedimenti referendari accerta che le leggi approvate dal Consiglio non recepiscono l'iniziativa popolare e ribadisce la legittimità dei referendum propositivi richiesti. Occorre quindi andare al referendum

-19 GIUGNO 2007

Il Bollettino Ufficiale della Regione pubblica i cinque Decreti del Presidente della Regione che fissano per domenica 18 Novembre 2007 il referendum popolare sulle cinque Proposte di legge di iniziativa popolare. E' il primo Referendum propositivo che viene indetto in Italia.

La campagna per il referendum propositivo del 18 Novembre 2007

-NOVEMBRE 2007

Aspra campagna elettorale in vista del voto referendario fissato per domenica 18 novembre. Le principali forze politiche della Regione, il Presidente della Giunta, l'intera Giunta regionale e 30 consiglieri regionali su 35, temendo il successo dei "si", ricorrono all'astensione ed invitano gli elettori a non andare alla urne in modo da rendere nullo il Referendum.

Comizi in tutti i Comuni della Valle d'Aosta vengono fatti sia dai Comitati promotori delle Proposte legislative di iniziativa popolare sia dal Comitato per l'astensione.

-18 NOVEMBRE 2007

Il referendum propositivo non è valido! Si recano a votare poco più di 28.000 elettori sui circa 100.000 aventi diritto. Quindi solo il 28%, soglia inferiore al quorum del 45%

richiesto dalla legge regionale per la validità della consultazione.

Il "sì" sulle quattro proposte popolari in materia elettorale è massiccio fra i partecipanti al voto (circa il 95%), meno forte sulla proposta relativa al nuovo Ospedale (70%). In un confronto aperto fra "sì" e "no", senza possibilità di ricorrere all'astensione su quattro dei cinque referendum avrebbe prevalso il "sì" e su uno avrebbe probabilmente prevalso il "no".

Emerge con tutta evidenza il problema del quorum che, aggiungendo all'astensionismo fisiologico quello indotto e controllato da chi detiene il potere, consente di vanificare l'intera procedura referendaria.

C. L'esperienza del voto referendario in Baviera a livello comunale

Nel 1995 è stato introdotto con voto referendario a livello del Land della Baviera la democrazia diretta a livello comunale. La proposta di legge sulla quale votarono i Bavaresi in base allo strumento dell'iniziativa legislativa popolare (corrispondente al concetto di referendum propositivo in Italia e introdotto con la Costituzione Bavarese del 2. dopoguerra) e che predilessero rispetto a una controproposta del Parlamento Bavarese è la regolamentazione più liberale esistente in Germania che dà una così ampia possibilità di determinare la politica comunale quanto la si conosce dai comuni svizzeri. Va sottolineato che l'aspra avversità dell'establishment politico nella fase referendaria si è trasformato nel frattempo in un atteggiamento di rispettosa accettazione di tale diritto politico e di riconoscimento della sua validità.

- dal 1995 al 2001 1.260 proposte di iniziativa popolare e 578 votazioni referendarie in comuni, città e circondari
- all'inizio c'era bisogno di smaltimento di tutto un groviglio di problemi accumulati (330 nel '96 257 nel '97), poi la richiesta di referendum si è attestata su un valore medio circa 100 all'anno
- la riduzione di richiesta si spiega però anche con una modifica di cultura politica da parte della rappresentanza. Sotto la spada di Damocle del referendum la rappresentanza politica tiene maggiormente conto degli interessi dei cittadini. La democrazia diretta agisce già solamente attraverso la possibilità di esercitarla
- la possibilità di sfondare con lo strumento del referendum si aggira sul 50%
- la partecipazione dei cittadini alle votazioni in media si aggira sul 45%. Nei comuni più grandi si svolgono più votazioni referendarie ma partecipa un minor numero di persone (fino a 5000 abitanti 57%, fino a 50.000 abitanti 39%, fino a 100.000 abitanti 19,3 e oltre i 100.000 abitanti 21,5)
- fino al '99 non esisteva un quorum, poi è stato introdotto dalla Corte cost. un quorum che oscilla tra il 10 e il 20% in corrispondenza al numero di abitanti. Di conseguenza circa il 10% delle votazioni che hanno visto una maggioranza a favore non sono state valide. Contando anche le votazioni con esito negativo si arriva circa a un terzo di votazioni non valide.
- i temi più sentiti dalla popolazione sono la questione del traffico, i piani urbanistici e infrastrutture pubbliche. In molti altri Länder sono esclusi proprio votazioni su piani urbanistici e territoriali, su progetti per impianti di smaltimento di rifiuti o anche su tariffe.
- Ci sono segni dell'avvento di una nuova cultura politica. Spesso sono ora anche le amministrazioni stesse a rivolgersi ai cittadini con questi strumenti. Aumenta la necessità di prendere sul serio i cittadini. Certo, il referendum non è una garanzia per

una buona qualità di dialogo tra i cittadini ma garantisce in ogni modo che ci sia più dibattito politico tra la gente e questo è un presupposto per meglio intendersi.

per maggiori dettagli vedi

Marco Armani, Votare per decidere, introduzione alla democrazia diretta, Bolzano 2006,
<http://www.dirdemdi.org/neu/it/test/Democrazia.pdf/download>

Direct Democracy in Switzerland, versione online del DVD-ROM di
swissworld.org, che presenta il funzionamento della democrazia
diretta in Svizzera. Contiene 12 contributi video con esempi
concreti, animazioni, essay e links riguardo alla storia e
l'organizzazione del sistema politico della Svizzera. Il tutto nelle
lingue tedesco, inglese, francese e spagnolo, purtroppo non in
italiano:
[http://www.swissworld.org/de/switzerland/ressourcen/dvd/direkte_de
mokratie_in_der_schweiz/direkte_demokratie_in_der_schweiz/](http://www.swissworld.org/de/switzerland/ressourcen/dvd/direkte_de_mokratie_in_der_schweiz/direkte_demokratie_in_der_schweiz/)