

# **ESTRATTI da**

## **La democrazia diretta vista da vicino**



Landesgemeinde, foto tratta dal sito della città di Glarus

**Un emigrato italiano in Svizzera, nella città degli orologiai, al tempo dei “cervelli in fuga”, è stato eletto nel Consiglio comunale e racconta la democrazia diretta: il suo uso, i suoi effetti sui cittadini e sui rappresentanti.**

**Leonello Zaquini**

# Indice

1 – QUALCHE CASO CONCRETO.....	3
Alcuni anni dopo .....	3
Come si era formato il Comitato.....	4
La raccolta delle firme.....	6
La campagna delle votazioni.....	8
Il voto.....	10
Quali sono gli strumenti della democrazia diretta?.....	12
A cosa serve la democrazia diretta?.....	14
Primo caso. Democrazia diretta e adesione all'Europa.....	17
Secondo caso. Democrazia diretta e diritto di voto alle donne.....	21
Terzo caso, “Sei settimane di vacanze per tutti” .....	23
Quarto caso: Referendum sui minareti.....	26
Quinto caso: il rifiuto del voto diretto dell'esecutivo.....	30
La “robustezza” della democrazia diretta.....	31
2 – I COSTI .....	33
Quanto costa la democrazia diretta? .....	33
Il costo della democrazia diretta in termini di energie.....	34
Il costo della democrazia diretta in termini di tempo.....	36
3 – LA STORIA .....	38
Il cappello sul bastone.....	38
La democrazia municipale medioevale.....	42
L'epoca moderna.....	47
Il 1800 e la democrazia diretta moderna. ....	49
4 – CAUSE ED EFFETTI.....	51
L'unità nazionale e la democrazia diretta.....	51
I cittadini e la democrazia diretta.....	53
La scuola e la democrazia diretta.....	56
I media e la democrazia diretta.....	58
I partiti e la democrazia diretta.....	63
L'economia e la democrazia diretta.....	65
L'immagine della Svizzera e la democrazia diretta.....	68
Gli emigrati e la democrazia diretta.....	73
Secessionismo e democrazia diretta.....	75
5 – UN CONSIGLIO COMUNALE.....	77
Storia della mia città.....	77
Il Consiglio comunale.....	79
Qualche episodio di vita cittadina.....	83
Una “rivoluzione culturale”.....	84
Un errore di decisione .....	86
6 – IN ITALIA E ALTROVE.....	88
La democrazia diretta in Italia.....	88
Antecedenti storici.....	90
Più democrazia o meno democrazia?.....	93
Conclusione.....	95
NOTE.....	98
APPENDICI .....	101

Il mio primo incontro con la democrazia diretta avvenne davanti ad un supermercato: una signora bella ed elegante molto cortesemente mi chiese che opinione avessi riguardo alla eventuale adesione della Svizzera all'ONU. Risposi che mi sarebbe parso opportuno che vi aderisse, non solo per il bene della Svizzera ma anche per il bene dell'ONU. La mia risposta le piacque ma si rattristò nello scoprire che non avevo diritto di firmare un foglio che teneva in mano. Infatti quello che io avevo immaginato fosse un sondaggio d'opinione era invece la raccolta di firme per l'iniziativa popolare dal titolo "Per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)". La mia firma non sarebbe stata valida dato che, essendo straniero, non godevo di diritto di voto a livello federale. La Svizzera aderì poi all'ONU in virtù di quella iniziativa popolare.

\*\*\*

### **Quali sono gli strumenti della democrazia diretta?**

...

Per prima cosa i cittadini possono "**fare domande**". Lo strumento più semplice di democrazia diretta è quindi la **petizione**. Questo strumento impone all'organo al quale viene indirizzato di dare una semplice risposta. Tutti possono presentare delle petizioni, anche chi non gode del diritto di voto, per esempio i bambini.

I cittadini possono "**abrogare leggi o deliberare**". Per questo esistono i referendum facoltativi ed obbligatori. I **referendum facoltativi** sono simili a quelli abrogativi esistenti in Italia, salvo che non esiste il quorum. L'abrogazione di una legge o della stipula di un trattato internazionale è però possibile solo immediatamente dopo l'approvazione da parte del Parlamento. Entro 100 giorni il Comitato referendario dei cittadini deve raccogliere le 50'000 firme necessarie a livello federale (lo 0.6% della popolazione) <sup>[1.2]</sup>. Oppure 4'500 cittadini del Cantone dove vivo, vale a dire il 2.5% della popolazione, possono proporre una votazione per abrogare leggi cantonali. Gli abitanti del Comune di mia residenza possono abrogare delibere comunali. In quel caso servono circa 1000 firme, il 10% degli abitanti. Il tempo disponibile è 30 giorni.

Un'altra funzione importante dei cittadini è quella della **ratifica di leggi** o di decisioni che coinvolgono i rappresentanti stessi. A questo scopo esiste quello che si chiama il **referendum obbligatorio**. E' indetto senza necessità di raccolta di firme e si applica obbligatoriamente per certi tipi specifici di leggi. Le modifiche costituzionali, le leggi elettorali, oppure anche decisioni che comportino spese particolarmente elevate, esigono la ratifica popolare. Il referendum obbligatorio scatta anche quando l'organo legislativo dovesse trascurare di dare seguito ad una iniziativa popolare <sup>[1.3]</sup>.

Oltre a queste funzioni, i **cittadini propongono leggi**, hanno quindi il "diritto di iniziativa". Gli strumenti per farlo sono due. Il più semplice, ma poco usato, è la "**mozione popolare**". Non esiste in tutti i Cantoni e non esiste a livello federale. Nel Cantone dove risiedo 100 elettori possono richiedere che l'organo legislativo cantonale (il Gran Consiglio) voti la loro mozione. Si tratta quindi di una "legge di iniziativa popolare a voto parlamentare". Questo strumento è conosciuto anche in Italia dove è chiamato "legge di iniziativa popolare". Vale la pena aggiungere che questo strumento di democrazia diretta esiste dall'aprile 2012 anche a livello europeo, deciso dal trattato di Lisbona.

Per tornare alla Svizzera, il secondo strumento per proporre leggi da parte dei cittadini è la "legge di iniziativa popolare a voto popolare" anche chiamata semplicemente "**iniziativa**".

...

Per completare la carrellata, i cittadini possono **revocare** dei rappresentanti, ma anche questa possibilità non è sempre presente. A livello federale, nel mio Cantone e nel mio Comune di residenza questa possibilità non esiste. Per cui non ne ho una conoscenza diretta. Esiste però in altri Cantoni.

...

Per concludere, cosa è la democrazia diretta? Una buona definizione e sintesi di questa forma di democrazia è data da Andreas Auer della facoltà di diritto dell'università di Ginevra e direttore del Centro di studi e di documentazione sulla democrazia diretta (C2D): "*La democrazia diretta si caratterizza per il fatto che il popolo è un'organo dello Stato che esercita, oltre alle competenze elettorali classiche, delle attribuzioni*

*specifiche in materia costituzionale, convenzionale, legislativa o amministrativa. Essa è dipendente o 'addomesticata' quando l'esercizio di queste attribuzioni dipende dall'intervento o dalla volontà di un altro organo dello Stato, Parlamento o capo di Stato. E' indipendente o 'propria' quando il momento ed il tema sul quale il popolo interviene non dipende che dalla volontà di quest'ultimo, o da un criterio oggettivo sul quale gli altri organi dello Stato non hanno influenza" [1.4].*

Auer prosegue con una considerazione che spero sia già apparsa chiara dagli esempi fatti: *"Così definita, la democrazia diretta non si oppone, ma completa la democrazia rappresentativa."*

### **A cosa serve la democrazia diretta?**

...

All'epoca del mio coinvolgimento a fianco del Comitato d'iniziativa per la eleggibilità degli stranieri confesso che conoscevo male e comprendevo poco lo strumento democratico che stavamo utilizzando. Il vero effetto e la fondamentale ragione della sua esistenza l'ho scoperta solo diversi anni dopo. Grazie alla modifica costituzionale generata dalla iniziativa a cui avevo preso parte, nonostante molte mie remore e resistenze, in barba poi anche al mio accentaccio, sono entrato a fare parte io stesso del Consiglio comunale: l'organo legislativo della cittadina che qui si chiama "Conseil général". E' solo lì che ho veramente capito a cosa serve questa forma di democrazia. Produce il fatto che ad ogni seduta del Consiglio, così come in tutte le riunioni delle commissioni, ma anche nelle riunioni preparatorie interne ai gruppi consiliari (i partiti), insomma sempre, la domanda ricorrente tra i rappresentanti eletti è: *"... e se poi i cittadini prendono l'iniziativa?"*. Un intervento in Consiglio può terminare con la seguente frase conclusiva: *"... per cui, cari colleghi consiglieri, teniamo conto che o questa sera prendiamo noi questa decisione, oppure non è affatto escluso che i cittadini prenderanno loro stessi l'iniziativa ..."*.

I cittadini questa benedetta iniziativa non la prendono quasi mai, eppure questa semplice eventualità influenza tutto il sistema rappresentativo nel suo agire quotidiano.

...

Un esempio, di certo minimo per l'importanza e l'economia del paese, può chiarire la cosa. Pochi anni fa il Parlamento Svizzero ha risposto negativamente alla proposta di assegnare un telefono portatile ai parlamentari. *"Soprattutto in caso di trasferte all'estero la spesa potrebbe essere importante"* è stata la motivazione. La notizia ha generato in molti l'impressione positiva di uno scrupolo estremo e di grande correttezza. Probabilmente, più che una impressione, è un fatto reale: i politici svizzeri sono in maggioranza corretti. Ma da che sono io stesso consigliere comunale, presumo che a generare questo scrupolo non ci siano solo la buona educazione e la correttezza individuale. Questa è probabilmente mantenuta viva dall'eterno quesito: *"e se i cittadini prendono l'iniziativa? ..."*, o anche: *"Come reagiranno i cittadini quando sapranno che ci siamo attribuiti un telefono portatile?"*.

...

## **Il Consiglio comunale.**

...

Per quanto concerne il comportamento di noi consiglieri, membri dell'organo legislativo, anche tra noi constato un forte spirito di cooperazione. Si vota esclusivamente in base ai contenuti delle proposte. Il 75% delle delibere sono decise all'unanimità, nel restante 25% i dissensi attraversano, di norma, tutti i gruppi. Ho la sensazione che sia considerato persino sconveniente votare sistematicamente come la maggioranza del gruppo consiliare propone, senza mai manifestare dissensi. A me non capita e constato con piacere che non sono affatto il solo.

Tempo fa in una assemblea del POP, partito che da circa un decennio sfiora la maggioranza assoluta, una consigliera propose che si votasse sempre tutti uniti e compatti: *"In questo modo le nostre decisioni passerebbero sempre!"*. La proposta venne in fretta bollata come *"non democratica"* e si passò subito ad altro.

...

Quando si interviene in Consiglio le discussioni sono effettive e non formali. Si mira a convincere gli altri consiglieri, sia quelli degli altri gruppi consiliari come anche quelli del proprio gruppo

dato che il loro consenso non è per nulla scontato. Tutti hanno alle spalle una opinione già formata, frutto dello studio personale dei documenti e della successiva discussione preparatoria all'interno del gruppo, ma ognuno può decidere di cambiare opinione.

Considero i meccanismi decisionali democratici come un cervello collettivo la cui intelligenza aumenta se i singoli neuroni contribuiscono con la propria intelligenza ed esperienza.

Le riunioni del Consiglio diventano un confronto tra consiglieri (legislativo) e governanti (l'esecutivo). L' "opposizione" non è costituita dai partiti all'opposizione contro quelli al governo.

Salvo i Verdi nella precedente legislatura, oppure i Socialisti ed il PDC (Partito Democratico Cristiano) nella presente, non esistono partiti fuori dall'esecutivo. L'opposizione, quando esiste, è costituita dai cittadini stessi, o dai rappresentanti che si sforzano di interpretare l'opinione dei cittadini, a prescindere dal "partito di appartenenza". Dato anche che i cittadini, all'occorrenza, intervengono in prima persona e possono deliberare al posto dei rappresentanti, non ha senso per nessuno fingerne l'inesistenza fino alle successive elezioni.

Per questo in Svizzera si dice: "Tutti i partiti sono al governo e tutti i cittadini sono all'opposizione". Questa realtà la vedo bene anche nel Consiglio comunale della mia città.

...

### **La democrazia diretta in Italia.**

La Costituzione italiana contempla diversi strumenti di democrazia diretta:

Il referendum abrogativo.

La legge d'iniziativa popolare.

Il referendum costituzionale.

...

Nel 2008 per iniziativa dei senatori Adamo, Ceccanti, Di Giovan Paolo, Incostante, Legnini, Marino, Procacci, Vitali e Pertoldi, è stato presentato un disegno di legge costituzionale per ritoccare il meccanismo del quorum che dal 50% degli aventi diritto al voto doveva passare al 50% dei votanti alle elezioni precedenti. Inoltre erano rese possibili le leggi d'iniziativa popolare a voto popolare (denominate come: "referendum

propositivo”), nel caso in cui il parlamento non reagisse entro 18 mesi alla presentazione di una legge d'iniziativa popolare <sup>[6.2]</sup>.

Nel 2009 per iniziativa dei senatori Peterlini, Adamo, Ceccanti, Negri, Perduca, Pinzger, Poretti e Procacci è stato depositato un disegno di legge costituzionale che propone l'introduzione degli strumenti “svizzeri” nella nostra Costituzione <sup>[6.3]</sup>.

Nonostante queste apprezzabili iniziative di singoli parlamentari, i partiti si sono tenuti in disparte. Per questo i disegni di legge restano in lista di attesa, aspettando la “calendarizzazione”.

Nell'Agosto 2012 un gruppo di cittadini ha depositato l'iniziativa popolare costituzionale dal titolo: “Quorum zero, per più democrazia”, sugli stessi temi <sup>[6.4]</sup>, corredata di più delle 50 mila firme necessarie (52'680). Il testo della proposta di legge è stato redatto durante lunghe riunioni skype: la rete è stata molto utile, ma la raccolta di firme, per noi all'estero, è difficilissima.

...

### **Antecedenti storici**

*“Si formò tutta una categoria di uomini di bassa levatura che cercava nella politica, ed in particolare nelle sue acque sporche, i loro mezzi di sostentamento” <sup>[6.5]</sup>.*

*“Si caratterizzavano ovunque come un elemento particolare nella società che degradava la politica al punto da rendere come dispregiativo il termine stesso di -politico-” <sup>[6.6]</sup>.*

*“... restavano i predoni, ... che erano i politici. Esigevano il loro bottino. Come remunerazione per i loro servizi domandavano dei posti nell'amministrazione” <sup>[6.7]</sup>.*

*“I nuovi impiegati spesso non avevano nessuna competenza per l'impiego che gli si conferiva, il loro solo merito era di -avere aiutato XXX-“. Questa prassi, “... deteriorò il servizio pubblico ... stabilendovi al posto del merito, della competenza e dello zelo professionale l'intrigo ed il favoritismo, per spalancare le porte ad avventurieri e mercenari famelici . Non c'erano che i partiti organizzati che ci guadagnassero con questo sistema il quale procurava loro eserciti di militanti per le elezioni disseminati su tutta l'estensione del paese, disposti a tutto pur di fare trionfare il partito” <sup>[6.8]</sup>.*

*"Il Governo è messo al servizio di interessi particolari ... contro l'interesse generale; legislazione e amministrazione si vendono e si comperano; anche le cariche politiche sono di fatto messe all'asta" [6.9].*

Stiamo fotografando l'Italia contemporanea? No, siamo nell' '800, negli Stati Uniti d'America. I fatti non concernono l'Italia. I testi sono tratti da un libro edito nel 1902. Uno dei fondatori della sociologia politica, Moisei Ostrogorski (1854-1921), studiò quel periodo storico in Inghilterra e negli USA. Ne viene fuori una fotografia della situazione italiana di oggi.

...

Il famoso testo di Berlinguer nella sua celebre intervista "La questione morale" del Luglio 1981, sembra tratto da una delle pagine di Ostrogorski scritte però ottanta anni prima:

*"I partiti hanno occupato lo Stato e tutte le sue istituzioni, a partire dal Governo. Hanno occupato gli enti locali, gli enti di previdenza, le banche, le aziende pubbliche, gli istituti culturali, gli ospedali, le università, la Rai TV, alcuni grandi giornali. ... Insomma, tutto è già lottizzato e spartito o si vorrebbe lottizzare e spartire. E il risultato è drammatico. Tutte le -operazioni- che le diverse istituzioni e i loro attuali dirigenti sono chiamati a compiere vengono viste prevalentemente in funzione dell'interesse del partito o della corrente o del clan cui si deve la carica. ... " [6.10].*

Alcune righe dopo, il medesimo testo di Berlinguer contiene un commento illuminante sulla democrazia diretta:

*"... Confronti il voto che gli italiani hanno dato in occasione dei referendum e quello delle normali elezioni politiche e amministrative. Il voto ai referendum non comporta favori, non coinvolge rapporti clientelari, non mette in gioco e non mobilita candidati e interessi privati o di un gruppo o di parte. È un voto assolutamente libero da questo genere di condizionamenti. Ebbene, sia nel '74 per il divorzio, sia, ancor di più, nell'81 per l'aborto, gli italiani hanno fornito l'immagine di un paese liberissimo e moderno, hanno dato un voto di progresso. Al nord come al sud, nelle città come nelle campagne, nei quartieri borghesi come in quelli operai e proletari. Nelle elezioni politiche e amministrative il quadro cambia, anche a distanza di poche settimane".*

Pare che Berlinguer descriva quanto avvenuto nel 2011: l'Italia, vista all'estero come un feudo berlusconiano, vota no al "legittimo impedimento". Il voto sulle cose, sui fatti e sui problemi concreti è effettivamente "libero": le persone normali possono riflettere sugli argomenti usando la propria competenza e ragione.

Ma torniamo alla descrizione di Ostrogorski, ci può dare delle indicazioni sul futuro dell'Italia visto che tutto è già avvenuto nel 1800.

*"... molti elettori abbandonarono la -fedeltà al partito- come fosse un vestito vecchio e si avvicinarono all'uno o all'altro dei partiti a seconda dei candidati presentati ed il programma" [6.11].*  
*"Verso la fine del diciannovesimo secolo, nelle principali città americane, con New York e Chicago alla testa, le primarie erano già sottoposte alla regolamentazione obbligatoria" [6.12].*

*"Il rimedio dell'estensione della democrazia applicato solamente alla designazione dei candidati parve insufficiente a molti. Occorre in più restituire il potere al popolo nel campo della legislazione. Il migliore, nei fatti il solo rimedio contro i mali del sistema dei partiti e la corruzione politica, si troverebbe nella -legislazione diretta- per mezzo di -referendum- o -iniziative- come in Svizzera. [6.13].* Secondo Ostrogorski: *"compito delle masse in politica non è quello di governare ma intimidire i governanti" [6.14].* La democrazia diretta è certamente uno degli strumenti principali per "intimidire i governanti".

## **Conclusione.**

Nelle pagine precedenti sono stati citati gli studi sociologici che affermano che la competizione elettorale democratica, essa stessa, induce i partiti politici ad accettare il sostegno di lobby e potentati e li spinge persino ad utilizzare gli strumenti del potere pubblico e le ricchezze sociali per meglio collocare il partito nella competizione elettorale. I politici di professione, pur nelle diversità personali e dei loro intenti originari, sono impiegati statali accomunati, tutti, dall'aver medesimi ed oggettivi interessi di categoria. In questo contesto i "rappresentanti dei cittadini" tendono a trasformarsi in "delegati dei partiti". In questo consiste la "degenerazione oligarchica dei partiti": un fenomeno, studiato dalla sociologia e ben descritto da

Berlinguer, che si manifesta oggi in Italia in forme persino paradossali.

L'esperienza da me vissuta in questi anni, la cui descrizione rappresenta la gran parte di questo libriccino, mi permette di confermare che la democrazia diretta moderna, vale a dire l'eliminazione del monopolio del potere legislativo, è un valido antidoto contro questo male degenerativo dei sistemi democratici solo rappresentativi ed infatti contribuisce a tenere sotto controllo questo fenomeno in Svizzera.

La democrazia diretta moderna non elimina il sistema rappresentativo, ma lo affianca. La sola eventualità dell'intervento legislativo dei cittadini impone l'esistenza di un dialogo tra legislatori e cittadini. Questo dialogo è benefico per tutti. La percentuale di partecipazione degli aventi diritto al voto ed anche la saltuarietà degli interventi dei cittadini non hanno un significativo impatto pratico: la democrazia diretta moderna modifica profondamente e radicalmente la quotidianità del lavoro dei rappresentanti. Questo fatto compensa largamente l'inconveniente dovuto a qualche eventuale errore occasionale dei cittadini nella loro attività legislativa. Anche il sistema rappresentativo, del resto, può commettere errori occasionali ai quali però si aggiungono quelli sistematici. Ciò che risulta determinante è che l'intervento dei cittadini sia un'eventualità possibile e concreta e che esista una corretta informazione: a favore e contro ogni iniziativa. Importante è che l'intervento dei cittadini sia obbligatorio quando le leggi promulgate concernono i legislatori stessi.

La democrazia diretta favorisce la coesione sociale e crea lo spirito di cittadinanza, inoltre ha un benefico impatto sull'economia in quanto riduce la corruzione essendo questa facilitata dalla concentrazione del potere.

Ogni forma democratica non può che svilupparsi sul proprio terreno sociale e culturale. I cittadini svizzeri adottano i comportamenti idonei all'uso della loro forma di democrazia descritti nelle pagine precedenti. Per quanto concerne l'Italia la democrazia diretta non è estranea al mondo politico e culturale italiano ed è già presente nella Costituzione, sebbene in forme ristrette. Gli Italiani, anche se ancora privi del "libretto delle votazioni" ed in genere mal informati, hanno dimostrato di

saperla usare: le ultime due occasioni, nel 2006 e 2011, hanno fatto scalpore nel mondo e confermano il giudizio già espresso da Berlinguer. Inoltre la democrazia diretta ha in Italia radici millenarie. E' probabile che la Svizzera stessa abbia in origine beneficiato degli esempi italiani. Oggi sarebbe un fatale errore non tenere conto degli esempi e dei modelli che ci possono venire dalla Svizzera.

Detto questo, che è la sintesi delle pagine precedenti, aggiungo una considerazione finale: esiste un ponte tra le democrazie municipali dei Comuni medioevali italiani, e quelle che potranno essere le strutture dei paesi effettivamente democratici del futuro ed anche quelle di una futura Comunità europea, finalmente democratica e finanziariamente solida. Questo ponte è la Svizzera. In questo paese, privo di pozzi di petrolio o miniere, si è sedimentato nei secoli un ricchissimo "giacimento democratico". Questo paese, frutto di una rivolta popolare del Medioevo miracolosamente arrivata fino a noi, comincia alle porte di Milano e fornisce un meraviglioso esempio di utilizzo della democrazia diretta moderna. Per noi e per tutti è venuto il momento di recuperare questa ricchezza.

Anche l'Europa intera può e deve beneficiarne. L' European Citizens Initiative, produrrà quello che è carente in Europa: il senso di cittadinanza europeo. Come gli Svizzeri sono tenuti assieme dall'esercizio comune della democrazia diretta, il cittadino europeo può essere creato dal lavoro di cooperazione necessario per le iniziative popolari, vale a dire dal fatto di poter essere *"raccolti a vivere ad una ragione"*.

Lo stesso lo si può immaginare persino a livello planetario, per le numerose decisioni collettive oggi necessarie. Questo nostro pianeta Terra è indubbiamente un bene comune e, per dirla con Brunetto Latini, vi *"siamo insieme raccolti entro ad uno muro"*.

FINE

= = =

*L'intero testo è all'attenzione di un editore. Questo estratto è scaricabile da:*

[http://files.meetup.com/1091850/DD-vista\\_da\\_vicino-vs8-ESTRATTI.pdf](http://files.meetup.com/1091850/DD-vista_da_vicino-vs8-ESTRATTI.pdf)