5. Lezioni dalla democrazia diretta nella pratica

Svizzera

La Svizzera è il solo paese, se si eccettua il piccolo principato del Liechtenstein, ad avere un sistema di democrazia diretta molto strutturato a livello nazionale. Un simile sistema di processo decisionale diretto dei cittadini esiste solo in alcuni Stati americani, la California ne è l'esempio tipico. Però a livello federale negli Stati Uniti non esiste la democrazia diretta, il che vuole dire che tutta una serie di poteri rimangono fuori portata del referendum.

« La Svizzera è la sola nazione nel mondo dove la vita politica gira veramente attorno al referendum. Questo paese con 6 milioni e mezzo di leader politici rifuggenti la notorietà, e la divisione dell'autorità esecutiva tra i sette membri del Consiglio Federale scoraggia ulteriormente la politica della personalità. Quando succede che un uomo politico si levi sopra la massa, è quasi sempre sull'onda di una campagna referendaria. L'attività legislativa in seno all'Assemblea Federale è una intricata danza per schivare o guadagnare il suffragio popolare. I grandi momenti politici della Svizzera moderna non si sono verificati nella sequela di fieri statisti, ma in seno ai dibattiti nazionali che hanno condotto le masse alle elezioni per decidere del futuro del loro paese. » (Kobach, 1994, p.98).

La democrazia diretta in Svizzera trae origine da varie fonti. In primo luogo ci fu la tradizione delle assemblee pubbliche locali o cantonali in una parte della Svizzera attuale, in cui cittadini maschi si incontravano ogni anno sulla piazza del mercato per prendere le decisioni più importanti (vedi 2-1). Ciò risale almeno al Duecento. In secondo luogo ci fu l'effetto delle rivoluzioni straniere. Analogamente ad altre regioni d'Europa, il primo referendum nazionale svizzero ebbe luogo nel 1802 su una nuova Costituzione, sotto il protettorato dell'invasore francese. Un terzo fattore furono i nuovi movimenti politici. Nella prima metà dell'Ottocento furono principalmente i liberali radicali – che si distinguevano dai liberali ordinari perché non credevano che la democrazia rappresentativa fosse sufficiente – che diffusero l'uso dei referendum in Svizzera. Poi però i socialisti ed i cattolici si accorsero che i liberali non rappresentavano certamente la maggioranza dei cittadini su tutti i temi e così divennero loro la forza trainante più importante per l'ulteriore espansione della democrazia diretta (Kobach, 1993). Il tedesco Moritz Rittinghausen fu un personaggio importante del movimento socialista. Fu il primo ad elaborare il concetto d'iniziativa referendaria dei cittadini tramite il giornale Neue Rheinische Zeitung, quando stava per essere pubblicato Karl Marx. Quando questo giornale venne vietato, Rittinghausen si rifugiò in Francia dove dal 1850 in poi scrisse una serie d'articoli che promuovevano il processo decisionale democratico diretto. Le sue idee incontrarono grande approvazione, specialmente da parte dei sostenitori di Fourier. Attraverso questa deviazione francese le idee di Rittinghausen raggiunsero il movimento operaio svizzero (Weihrauch, 1989, pp.15-16). I Socialisti svolsero un ruolo importante nel «Movimento democratico» che fece agitazione dal 1860 in poi per l'espansione dei diritti di democrazia diretta in gran parte della Svizzera. Un'iniziativa referendaria popolare obbligatoria (dove i cittadini possono avviare un referendum sulle proposte che essi stessi hanno scritto) si tenne per la prima volta nel 1869 nel cantone di Zurigo.

L'ideale di democrazia diretta fu anche popolare all'interno dei movimenti socialisti di parecchi Paesi europei. Ad esempio una « Volksgesetzgebung» (legislazione popolare) era già apparsa nel programma fondativo del German Sozialdemokratische Arbeiterspartei (partito socialdemocratico dei lavoratori) nel 1891. Anche nei programmi di Gotha (1875) e Erfurt (1891) la democrazia occupò un posto chiave. Karl Marx, però, espresse forti critiche sull'ideale di democrazia diretta.

Gli strumenti

In Svizzera, a livello federale, con circa 4,8 milioni di persone abilitate al voto, i seguenti tre strumenti di democrazia diretta sono i più importanti. Tutti i referendum svizzeri sono obbligatori ad ogni livello.

Il referendum obbligatorio venne introdotto nel 1848. Per ogni emendamento alla Costituzione il governo è obbligato a indire un referendum, come anche per l'adesione della Svizzera alle organizzazioni internazionali e leggi urgenti per le quali il referendum facoltativo non è valido.

Il referendum facoltativo risale al 1874. Se 50.000 cittadini danno la loro firma entro cento giorni dopo la pubblicazione ufficiale di una legge parlamentare, essi possono imporre un referendum sulla legge. Inizialmente questo non si applicava alle leggi che il Parlamento aveva dichiarato urgenti. Ma quando il Parlamento iniziò ad abusare di tale facilitazione e cominciò col dichiarare urgenti tutti i tipi di leggi, un referendum stabilì che le leggi urgenti potessero essere immediatamente vigenti, ma dovevano sempre essere sottomesse in seguito a un referendum obbligatorio.

L'iniziativa popolare costituzionale (in breve iniziativa popolare) introdotta nel 1891, dà ai cittadini la possibilità di ottenere un referendum sulle loro proprie proposte scritte, se essi raccolgono 100.000 firme entro 18 mesi. Tale proposta può essere formulata generalmente, e deve essere poi convertita in legislazione da una commissione parlamentare, oppure in forma di paragrafi di legge precisamente definiti a cui il Parlamento non può più apportare nessun emendamento. Se adottata, la proposta diviene parte della Costituzione. In pratica, però, i cittadini possono anche utilizzare questo strumento per temi che vengono di solito regolati dalla legislazione ordinaria. Per questo motivo la Costituzione svizzera risulta un notevole miscuglio di principi nazionali e di politica «ordinaria». Gli Svizzeri stanno sormontando il problema con l'introduzione dell'iniziativa popolare generale. Questa fu approvata nel referendum del febbraio 2003, ma fu resa vigente solo dal 2006. Essa autorizza i cittadini, dopo la raccolta di 100.000 firme a favore, a presentare una proposta generale al Parlamento, il quale ha in seguito la libertà di decidere se farne un disegno di legge od un emendamento costituzionale. Questo poi è soggetto a un referendum.

L'iniziativa popolare consente agli Svizzeri di indire un referendum virtualmente su qualsiasi tema. Le sole eccezioni sostanziali sono alcune disposizioni vincolanti di diritto internazionale, il divieto di genocidio e schiavitù. Inoltre l'iniziativa popolare deve soddisfare requisiti d'unità di forma e di contenuto (ad esempio un'iniziativa popolare non può racchiudere due temi). Infine la legge consuetudinaria fa sì che proposte inattuabili in pratica possano venire rifiutate; una

volta un'iniziativa popolare fu dichiarata non valida, perché proponeva di ridurre le spese per anni che sarebbero già trascorsi prima che si fosse tenuto il referendum. Il Parlamento riesamina tutte queste questioni. Ma le iniziative popolari, ad esempio su tasse, spese statali, questioni militari e anche sulla forma di governo sono fatti normali in Svizzera.

L'iniziativa popolare è dunque la pietra angolare della democrazia diretta. Dopotutto, nel referendum facoltativo, i cittadini non fanno che rispondere ai provvedimenti del Parlamento che sono ancora in fase di discussione. Tuttavia con l'iniziativa popolare essi determinano attivamente l'agenda politica.

In Svizzera non esistono referendum che siano stati formulati dal Parlamento o dal governo – noti anche come plebisciti. I referendum o vengono prescritti dalla Costituzione, o sono indetti dai cittadini, utilizzando il metodo della raccolta di firme. Con il sempre crescente numero di referendum che si terranno in Europa, la forma internazionalmente più comune rimane purtroppo ancora quella del plebiscito. Questi sono in genere referendum facoltativi, che vengono elaborati da uomini politici al potere, per conferire alla loro politica una legittimità straordinaria, oppure perché coalizioni o partiti hanno un disaccordo interno. Le regole del gioco vengono frequentemente adattate ad ogni caso, nel modo che sembra migliore ai politici del momento. Questo ha veramente poco a che fare con la vera democrazia diretta.

La democrazia diretta in pratica

Dal 1848 fino alla fine del 2004 sono stati tenuti 531 referendum a livello federale: 187 obbligatori, 152 facoltativi e 192 iniziative popolari. L'affluenza ha avuto una media oltre il 50% (con eccezioni sopra l' 80%) e inoltre per qualche tempo è stata superiore di 10 punti percentuali rispetto all'affluenza alle elezioni parlamentari. Un ampio archivio di questi referendum è conservato sul sito internet del governo al www.admin.ch. Ad ogni livello – municipale, cantonale e federale – vengono tenuti ogni anno in Svizzera oltre 200 referendum.

A titolo illustrativo prenderemo in esame i referendum federali del 2005. In Svizzera tutti i referendum e le elezioni vengono raggruppati da due a quattro giornate elettorali all'anno. I cittadini quindi votano non solo per elezioni comunali, cantonali e federali, ma anche per i referendum. Nel 2005 ci sono state tre giornate elettorali.

- Il 5 giugno 2005 si è votato per due referendum facoltativi. Il primo contestava l'approvazione del Parlamento degli Accordi di Schengen/Dublino. La convenzione di Schengen ha abolito i controlli sistematici del passaporto. Gli accordi di Dublino cercano di evitare il salto d'asilo, poiché i richiedenti asilo ora possono chiedere asilo ad un solo paese partecipante. La decisione parlamentare fu approvata col 54,6% dei votanti. Il secondo referendum contestava una legge del Parlamento che rendeva possibile una unione ufficiale per coppie di gay e lesbiche. La legge fu approvata col 58% dei votanti.
- Il 25 settembre 2005 è stato tenuto un solo referendum facoltativo. Il Parlamento voleva un trattato con l'Unione Europea, che controlla la libera circolazione della gente all'interno della UE, per estenderlo progressivamente ai dieci nuovi Stati membri. Contemporaneamente venivano proposte misure per impedire salari bassi e dumping sociale in Svizzera. Questo era contestato da quattro Commissioni che temevano l'immigrazione incontrollata e cattive condizioni di lavoro. Tuttavia i cittadini approvarono l'estensione del trattato col 56%.
- Il 27 novembre ci fu insieme un'iniziativa popolare e un referendum facoltativo. L'iniziativa popolare chiedeva una moratoria di 5 anni per la coltivazione di piante e l'allevamento di animali geneticamente modificati. Governo e Parlamento raccomandavano il No, in base al fatto che tali questioni erano coperte a sufficienza dalla legislazione esistente. Tuttavia l'iniziativa popolare fu adottata dal 55,7% della popolazione. Il referendum facoltativo intendeva bloccare una legge parlamentare che mirava ad aumentare la possibilità della vendita domenicale di beni di consumo nelle stazioni e negli aeroporti. I sindacati avviarono un'iniziativa referendaria sulla questione. Temevano che la domenica diventasse sempre più un giorno lavorativo ordinario. Ciononostante la legge del Parlamento venne approvata da una maggioranza assai debole del 50,6%.

Le leggi che sono state approvate dal Parlamento svizzero e ulteriormente contestate da un referendum facoltativo hanno avuto il 50% di probabilità di sopravvivere al voto popolare nel periodo dal 1874 al 2004. Ciò significa che una volta su due la legge parlamentare si è dimostrata contro la volontà della maggioranza del popolo. Non c'è nessuna ragione di ritenere che il Parlamento svizzero si discosti maggiormente dalla volontà popolare che gli organi rappresentativi in altri paesi. E' più probabile sia vero il contrario: proprio perché i membri del Parlamento svizzero, ben sapendo che sono possibili i referendum facoltativi, sono molto prudenti nel loro lavoro legislativo. Le proposte del Parlamento di emendamenti costituzionali o di adesione a organizzazioni internazionali sono state approvate nel 73% dei casi. Le iniziative popolari, d'altro canto, hanno avuto solo il 10% di probabilità di venir approvate nello stesso periodo. In numero minore di occasioni che il Parlamento ha usato il suo diritto a fare una controproposta, queste sono state accettate in sei casi su dieci. Gli Svizzeri sono cauti e non accettano proposte che hanno mostrato evidenti carenze. A livello cantonale viene approvata una percentuale più elevata di iniziative popolari.

Tuttavia in base a queste cifre sarebbe scorretto affermare che l'iniziativa popolare sia solo di facciata. In particolare le iniziative popolari hanno sovente un effetto, anche quando non hanno la maggioranza dei voti. Ad esempio, una delle funzioni dell'iniziativa popolare è quella di offrire l'opportunità ad una minoranza di rendere un argomento tema di attenzione nazionale. Ciò si traduce in questioni oggetto di discussioni in Svizzera, che altrove non sarebbero state oggetto di nessuna seria discussione nei dibattiti dominati dai partiti politici. In Svizzera questo porta spesso a risposte indirette dei politici. Quand'anche una questione sia stata soccombente, il Parlamento o il governo andranno ancora incontro agli iniziatori soddisfacendo alcune delle loro richieste. Kaufmann e altri (2005, p.49) parla in questo contesto del «paese dei perdenti soddisfatti». Questo è ulteriormente incoraggiato dal fatto che gli iniziatori hanno il diritto di ritirare ogni iniziativa prima del voto. Dopo la presentazione delle firme, c'è quasi sempre un processo di negoziazione tra il Parlamento e i richiedenti, che porta al ritiro delle iniziative popolari da parte dei richiedenti in un terzo dei casi. «Chi intervista gli iniziatori, esamina fonti e analizza il campo del gioco politico, perviene alla conclusione che approssimativamente la metà dei richiedenti iniziative popolari sono convinti di aver ottenuto qualcosa che valesse la pena per lo sforzo fatto e che non sarebbe stato possibile senza il ricorso all'iniziativa stessa.» (Gros, 1999, p.93).

Un esempio di ciò che abbiamo appena affermato è l'iniziativa a proposito dell'abolizione totale dell'esercito svizzero, che fu avviata negli anni '80 e arrivò al voto nel 1989.

Fin ad allora, l'onnipresente esercito era l'equivalente di una «vacca sacra» in Svizzera. Quasi tutti gli uomini erano costretti al servizio militare, non esisteva servizio civile alternativo e le esercitazioni di aggiornamento erano organizzate fino alla mezza età. L'iniziativa popolare fu avviata da alcuni giovani socialdemocratici, non tanto perché credevano che avrebbero potuto acquisire una una maggioranza, ma perché credevano che c'era molta più resistenza all'esercito di quanta potesse essere dedotta dai dibattiti ufficiali e loro volevano provare questo. All'inizio tutti pensavano che solo una manciata di Svizzeri avrebbero approvato questa proposta. Quando i dibattiti divennero sempre più accaniti con l'approssimarsi del referendum, il governo dichiarò che sarebbe stato un disastro per la nazione se più del 10% dei cittadini avesse votato l'abolizione. Tutti i partiti importanti, eccettuati i Socialdemocratici che si astennero dal dare indicazione di voto, si pronunciarono contro l'iniziativa; solo l'estrema sinistra, un gruppo molto marginale in Svizzera, approvò la proposta. Anchee i più importanti interlocutori socio-economici (tranne l'astensionista 'Schweizerische Gewerkschaftsbund' – la confederazione sindacale svizzera), il Governo e il Parlamento, ovviamente, si opponevano all'iniziativa. Quando si tenne il referendum, il 26 novembre 1989, il 35,6% dei voti «si» in favore dell'abolizione, combinato l'alto tasso di affluenza di oltre il 70%, causò uno choc nel paese. I Pacifisti celebrarono la vittoria in modo esuberante, perché avevano raggiunto il loro obiettivo. Diverse misure vennero prontamente introdotte per attenuare l'opposizione all'esercito emersa pubblicamente, quale l'introduzione di servizi civili alternativi che venne approvata mediante il referendum con una maggioranza eccezionale dell' 82,5% nel dicembre 1991. L'esercito venne dunque considerevolmente ridotto negli anni successivi. Queste azioni contribuirono probabilmente a fare diminuire l'opposizione all'esercito e quando nel dicembre 2001 ci fu un'altra votazione sull'iniziativa popolare di abolizione dell'esercito il numero dei sostenitori era caduto al 21,9%. Il tema dell'abolizione totale dell'esercito non sarebbe mai più stato posto all'ordine del giorno in un sistema rappresentativo.

Un referendum non deve essere mai considerato isolatamente come qualcosa di assoluto. I referendum sono come battiti di timpano in una sinfonia. Se il voto è in contrasto con una proposta in un momento specifico, questo può tuttavia dare inizio a un processo di discussione e di riflessione, contribuendo così a mettere in grado la proposta stessa di ottenere un'approvazione maggioritaria molti anno dopo. Un processo d'apprendimento sociale ha avuto luogo e il potere di persuasione ha trasformato una minoranza in maggioranza. La politica riceve allora un largo sostegno. Le circostanze possono anche esser cambiate, cosicché una proposta che era inizialmente inaccettabile ora sembra offrire buone prospettive. Un esempio di ciò è l'adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Nel marzo 1986 venne tenuto un referendum sull'adesione all'ONU. Il Governo, il Parlamento e tutti i partiti importanti e gruppi d'interesse, argomentarono a favore dell'adesione. Ma solo il 24,3% degli elettori Svizzeri votarono a favore. A quei tempi la Guerra fredda era ancora intensa e gli Svizzeri, che difendevano assai orgogliosamente la propria indipendenza e neutralità riguardo a blocchi militari e conflitti, avevano paura che l'adesione all'ONU portasse la Svizzera a prendere parte ai conflitti. Anni dopo, i sostenitori avviarono un'iniziativa popolare e quando si arrivo al voto nel marzo 2002 il numero dei sostenitori era cresciuto fino al 54,6% e la Svizzera divenne così il 190° Stato membro dell'ONU. Ciò che influì sul dibattito pubblico non fu soltanto la fine della Guerra fredda, bensì il fatto che gli Svizzeri avevano capito che la globalizzazione implicava che essi non potevano rimanere estranei a tutto e che l'adesione all'ONU non avrebbe significato cedere importanti diritti democratici ad un'ente internazionale antidemocratica. Quest'ultimo, però, è il caso dell'Unione Europea e quindi c'è attualmente un'ampia maggioranza in Svizzera contro l'adesione all'UE.

Le iniziative popolari hanno svolto un ruolo nella storia svizzera, migliorando e intensificando la democrazia. Una iniziativa popolare molto importante fu «Für die Proporzwahl der Nationalrates» (Per una rappresentanza proporzionale nel Parlamento) che venne adottata col 68,8% dei cittadini nel novembre 1918 (Il Nationalrat è la più grande delle due Camere del Parlamento). Questa sostituì il sistema elettorale maggioritario (con cui, all'interno di ogni distretto elettorale, il candidato con più voti rappresentava l'intero distretto, come in Gran Bretagna o negli Stati Uniti) con un sistema elettorale proporzionale (in cui il paese intero viene considerato come un solo distretto elettorale). Un sistema elettorale maggioritario porta a grandi distorsioni, perché le minoranze hanno pochissima rappresentanza. Infatti, poiché le minoranze si trovano sparse per il paese, esse perdono sempre a livello di distretto elettorale e non hanno così rappresentanti nel Parlamento. L'introduzione del sistema elettorale proporzionale ha portato, insieme alla democrazia diretta, un gran contributo al sistema di «Konkordanz» (consenso) svizzero.

In questo sistema tutti i partiti politici di qualsiasi dimensione hanno un seggio permanente nel solido governo dei sette membri. Questo governo non ha un Primo Ministro permanente; la presidenza del governo ruota annualmente a turno fra i sette membri. I piccoli partiti in Parlamento possono comunque prendere parte al governo grazie all'iniziativa popolare. Anche se essi rappresentano con il loro programma solo di un piccolo gruppo, ci può anche essere qualche singolo punto del programma, su cui possono avere l'appoggio della maggioranza. Minacciando il ricorso all'iniziativa popolare possono attirare l'attenzione su questi temi. Fino alla fine della seconda Guerra mondiale le leggi federali urgenti non erano sottoposte al referendum confermativo. Spesso, per fare accettare in fretta regolamenti che erano contrari alla volontà popolare, Governo e Parlamento decretavano abbastanza spesso che le leggi fossero «urgenti», anche se nei fatti non lo erano del tutto. Fu dunque lanciata un'iniziativa popolare contro di questo modo di fare: d'allora in poi, le leggi «urgenti» sarebbero state soggette al referendum obbligatorio entro l'anno. Governo e Parlamento si espressero assai duramente contro quest'iniziativa popolare che limitava in modo significativo il loro potere. Ma nondimeno la proposta incontrò il favore popolare nel 1946. Un referendum nel 2003 approvò l'introduzione dell' «iniziativa popolare generale», con la quale i cittadini presentano soltanto una proposta generale e lasciano al Parlamento la cura di decidere se bisogna convertirla in legislazione od in emendamento costituzionale. Nello stesso tempo il referendum opzionale fu reso applicabile ai trattati internazionali che contengono disposizioni importanti che, al fine di essere operanti a livello nazionale, richiedono nuove leggi o emendamenti a leggi esistenti.

Poiché tutti i diritti referendari, comprese le soglie delle firme, l'assenza di quorum partecipativo e l'esclusione di certi temi specifici, sono indicati nella Costituzione e poiché quest'ultima può solo venir modificata da un referendum, i cittadini svizzeri sono responsabili della propria democrazia.

Secondo indagini nove Svizzeri su dieci sono contrari a ogni violazione dei loro diritti di democrazia diretta (Kaufmann et al., 2005, p.51). La tendenza in Svizzera si evolve dunque verso un ampliamento della democrazia diretta e l'abbassamento delle soglie. Il numero dei referendum è in continuo aumento. Fra il 1980 e il 1989 c'erano in media 6,2 referendum federali all'anno; una media di dieci all'anno dal 1990 al 1999; e una media annuale di 11,4 referendum dal 2000 al 2004.

I cittadini votano sempre a favore dell'ampliamento della democrazia diretta? No! Nel 1995 la popolazione del Cantone di Berna, che comprende anche la capitale svizzera Berna, ha approvato una riforma di democrazia diretta che ha fatto sì che certi referendum obbligatori (tra gli altri quelli sugli emendamenti costituzionali) fossero considerevolmente limitati. C'erano così tante proposte di poca importanza all'ordine del giorno che i cittadini ne approvarono la riduzione. Essi preferirono concentrarsi sulle questioni più importanti.

Alcune particolarità della democrazia diretta svizzera :

- Può passare molto tempo prima che abbia luogo il voto su di una iniziativa popolare. Una volta che sono state raccolte le firme necessarie, il «Bundesrat» (governo svizzero) ha due anni per preparare il referendum. Se la «Bundesversammlung « (le due Camere del Parlamento svizzero) fa una controproposta, si aggiungono altri sei mesi. Inoltre contando dal momento in cui l'iniziativa popolare viene presentata, il Parlamento ha ben quattro anni per decidere se accettare o no l'iniziativa popolare.
  Naturalmente il Parlamento può semplicemente approvare la proposta legislativa per cui l'iniziativa è stata presentata. In questo caso i promotori hanno raggiunto il loro obiettivo e possono ritirare la loro iniziativa. Se il Parlamento elabora una controproposta, gli elettori possono votare a favore sia dell'iniziativa popolare originaria sia della controproposta parlamentare. Questi tempi lunghi sono visti come un vantaggio da molti sostenitori della democrazia diretta. Essi consentono un tempo sufficiente per un approfondito dibattito sociale sui pro e i contro alla proposta.
- Non c'è alcun controllo sulla natura costituzionale delle iniziative popolari, né del Parlamento né del Tribunale di giustizia. É vero che il Parlamento deve verificare l'iniziativa popolare su di un piccolo numero di disposizioni vincolanti del diritto internazionale (vedi sopra), ma ciò è molto limitato. Nella storia svizzera una sola iniziativa popolare è stata dichiarata non valida a causa di tale conflitto (come accadde a causa del conflitto col principio di «non-rifiuto» – il non-rinvio di un rifugiato in un paese dove egli sarebbe in pericolo). É del tutto possibile introdurre la pena di morte mediante il referendum in Svizzera, però non è mai stato tentato. La democrazia diretta non ha portato a un maggior numero di violazioni dei Diritti dell'Uomo che in altri paesi d'Europa. Esiste un considerevole elenco di diritti per le minoranze che sono state effettivamente approvati per mezzo di referendum.
- Le iniziative popolari a livello federale, così come gli emendamenti costituzionali vengono accettati solo se c'è una doppia maggioranza a favore: ci deve essere una maggioranza a favore della proposta sia dei singoli elettori che dei Cantoni. La ragione di ciò è che la Svizzera è un paese di minoranze: ci sono ad esempio Cantoni di lingua tedesca, italiana, francese e romancia. La doppia maggioranza fa sì che alcuni grandi Cantoni non possano facilmente mettere in minoranza i più piccoli.
- La Svizzera non fornisce alcun sostegno finanziario governativo a gruppi di cittadini che lanciano un referendum. Questi gruppi di cittadini non hanno quindi da rendicontare a ispettorati pubblici.
- Tutti gli Svizzeri aventi diritto al voto ricevono però un opuscolo informativo nella loro cassetta postale molto prima di ogni votazione. Tra le altre cose, ciò comprende il testo di legge completo su cui dovranno votare, oltre a una fedele sintesi su una singola pagina A4, e argomenti sviluppati sia dal governo che dal comitato dei cittadini che hanno promosso il referendum. Il comitato dei cittadini ha il diritto di aggiungervi un suo proprio testo. Questi testi sono anche sempre disponibile per la lettura sul sito del governo federale: www.admin.ch. Una ampia parte di questo sito è dedicato alla democrazia diretta.
- Per le iniziative popolari i cittadini hanno diritto all'assistenza di funzionari civili per l'esatta formulazione della loro proposta
- Dall'introduzione generalizzata del voto per corrispondenza, una larga maggioranza di Svizzeri utilizza questo sistema. Tutti gli elettori svizzeri ricevono il loro certificato elettorale tramite la posta e possono decidere loro stessi se voteranno di persona al seggio elettorale nel giorno delle elezioni (sempre di domenica), oppure se spedire in anticipo tramite posta. C'è una procedura speciale per questo con due buste volte a salvaguardare lo scrutinio segreto.

Revoca

Oltre l'iniziativa popolare, c'è anche la revoca ovvero «Abberufung«, una interessante procedura di democrazia diretta. Revoca significa che un eletto o un pubblico ufficiale (ad esempio un giudice) può essere rimosso dalla carica da un'iniziativa popolare. Questo sistema esiste in diversi Cantoni svizzeri ma non a livello federale. A Berna, Lucerna, Schaffhausen, Thurgau e Ticino i cittadini possono revocare il Parlamento cantonale. Nei cantoni Schaffhausen, Solothurn, Thurgau e Ticino è possibile revocare il governo cantonale. Dopo una revoca, hanno luogo nuove elezioni. In pratica però questo non è mai accaduto fino ad oggi.

Democrazia locale

A parte il livello federale, sono soprattutto i livelli cantonali e municipali ad essere importanti in Svizzera.

I Cantoni prelevano più o meno lo stesso ammontare fiscale del governo centrale. I loro poteri sono assai estesi. Il paragrafo 3° della Costituzione Federale Svizzera stabilisce che i Cantoni sono sovrani; tutti i poteri che non sono esplicitamente delegati al livello federale dalla Costituzione appartengono automaticamente ai Cantoni. Tra le altre cose questo include: la polizia, la maggior parte dell'istruzione, la legislazione di politica economica e una ampia parte dell'assistenza sociale.

Le istituzioni diretto-democratiche variano davvero considerevolmente da Cantone a Cantone (vedi 4-2).

Nel Cantone di Zurigo, il più grande, sono sufficienti diecimila firme per lanciare un'iniziativa popolare. Il referendum facoltativo ne richiede soltanto cinquemila. Inoltre tutti gli emendamenti costituzionali, nonché tutte le spese superiori a due milioni di franchi svizzeri, devono essere approvati dai cittadini tramite referendum. Nell'ultimo decennio c'è stata una media annuale di oltre nove referendum cantonali (oltre ai referendum federali e municipali, che si tengono insieme).

L'anno top, con 19 referendum cantonali, fu il 1999. Talvolta ci sono importanti interessi economici in gioco, come fu nel 1996 il caso del referendum sull'estensione dell'aeroporto di Zurigo per un costo di 875 milioni di franchi svizzeri.

Un'istituzione insolita nel Cantone di Zurigo è la cosiddetta iniziativa individuale (Einzelinitiative). Una singola persona ha il diritto di presentare una proposta al Consiglio cantonale. Quando una tale proposta riceve il sostegno di almeno 60 membri del Consiglio, può essere indetto un referendum. Nel 1995, ad esempio, il cittadino Albert Jörger riuscì ad usare questo processo per avviare un cambiamento del metodo con cui gli insegnati venivano nominati nelle scuole del Cantone.

I Comuni riscuotono loro proprie imposte sul reddito e sulla proprietà. In Svizzera i Comuni spendono un po' meno per residente che non il governo centrale. Beedham (1996) fornisce l'esempio del municipio di Kilchberg (7.000 abitanti) in riva al lago di Zurigo. Il villaggio organizza la propria istruzione, ha una propria brigata di vigili del fuoco, una casa di riposo per gli anziani e suoi propri poliziotti con due motovedette sul lago. Il Comune dà ai suoi pochi veri poveri 3.000 franchi svizzeri (quasi 2.000 euro) a persona al mese e aiuta anche alcuni rifugiati, in prevalenza dello Sri Lanka. C'è un consiglio comunale di sette consiglieri eletti che controllano il lavoro di un piccolo numero di funzionari comunali. Tuttavia il potere decisionale reale tocca all'assemblea pubblica, che si riunisce quattro volte all'anno. Le assemblee pubbliche vengono di solito frequentate all'incirca da 400 residenti nel Comune; talvolta diverse centinaia in più, allorché c'è qualcosa di straordinario all'ordine del giorno. Tali riunioni fissano le imposte, approvano nuove ordinanze comunali, discutono dei conti della comunità, esaminano progetti di costruzione, ecc.. Queste assemblee pubbliche trimestrali costituiscono il livello più elevato di autorità comunale; i sette consiglieri comunali presentano le loro raccomandazioni all'assemblea. Le decisioni vengono prese par alzata di mano. Uno scrutinio segreto può essere richiesto da un terzo delle persone presenti, ma tale opzione non è stata mai utilizzata fino ad oggi. I cittadini che assistono a queste assemblee dispongono di grandi poteri. Bastano quindici firme per ottenere un referendum comunale attraverso l'assemblea pubblica, ma ciò si verifica raramente.

L'assemblea pubblica di Kilchberg illustra una volta di più l'assurdità dei quorum partecipativi (capitolo 2°). Un sostenitore del sistema del quorum direbbe probabilmente che un'assemblea pubblica alla quale hanno partecipato 400 dei 7.000 residenti «non è rappresentativa». In realtà l'assemblea pubblica costituisce un Consiglio comunale superrappresentativo. Questo grande Consiglio comunale ha un mandato proprio come un Consiglio comunale tradizionalmente eletto. Chi va alla riunione è un mandatario; chi rimane a casa dà un mandato all'assemblea. E poi Kilchberg è ben gestito. L'affermazione che una gestione popolare diretta conduca al fallimento è qui smentita nella pratica.

Effetti della democrazia diretta svizzera

I numerosi referendum che si sono svolti in Svizzera in oltre 150 anni sono una miniera di informazioni su quello che succede quando la gente è messa in grado di prendere in mano il proprio destino. Un gruppo di economisti e scienziati della politica delle Università di Zurigo e San Gallo, – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberg, Aloïs Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz ed altri – hanno studiato sistematicamente e a lungo l'effetto della democrazia diretta sulla politica e la società. A tale fine si sono avvalsi del fatto che esistono grandi differenze nel grado di democrazia diretta dei Cantoni svizzeri. Poiché i Cantoni hanno anche grandi poteri – la Svizzera è in effetti una cooperazione confederata fra Cantoni sovrani – è possibile confrontare gli effetti specifici della democrazia diretta in parecchie aree. Naturalmente ciò significa che nei loro calcoli statistici sono sempre scontati gli altri fattori che potrebbero influenzare la relazione esaminata (il famoso principio ceteris paribus [fermo restando ogni altra cosa, ndt]). Nel 1999, Kirchgässner, Feld e Savioz riassunsero un gran numero di analisi nel libro «La democrazia diretta: moderna, affermata, espandibile ed esportabile»». Ed un gran numero di nuovi studi sono stati pubblicati da allora.

Molti dei più significativi risultati della ricerca sono elencati qui sotto :

- Feld e Savioz (1997) hanno messo a punto un accurato indice del grado di democrazia diretta in tutti i Cantoni svizzeri e lo hanno correlato con le performance economiche dei Cantoni in vari momenti tra il 1982 e il 1992. Dopo aver effettuato un'analisi approfondita ed escludendo spiegazioni alternative essi hanno concluso che, a seconda dell'intervallo temporale, le performace economiche nei Cantoni con democrazia diretta era superiore dal 5,4 al 15% rispetto ai Cantoni con democrazia rappresentativa. «La coesistenza di democrazie rappresentative e dirette in Svizzera solleva una questione reale: se la democrazia diretta è più efficiente della democrazia rappresentativa, perché i Cantoni con democrazia rappresentativa non adottano le strategie di successo dei loro vicini.?» domandarono Feld e Savioz (1997, p.529).
- Pommerehne studiò la connessione tra democrazia diretta ed efficienza di governo dei 103 più grandi centri e città della Svizzera, scegliendo come esempio il trattamento dei rifiuti. Nei centri e nelle città con la democrazia diretta il trattamento dei rifiuti – fermo restando tutto il resto – era del 10% meno caro che nei centri e nelle città senza democrazia diretta. Inoltre Pommerehne riscontrò un notevole risparmio sui costi se il trattamento dei rifiuti era stato appaltato ad una società privata. I centri e le città con la democrazia diretta ed il trattamento privato dei rifiuti presentavano costi del 30% più bassi – fermo restando tutto il resto – che nelle città gestite con un sistema rappresentativo e trattamento pubblico dei rifiuti (Kirschgässner, Feld e Savioz, 1999, pp.98-100).
- Kirchgässner, Feld and Savioz (1999, p. 92-98) hanno esaminato 131 dei 137 maggiori Comuni svizzeri per determinare il collegamento tra democrazia diretta e debito pubblico, utilizzando i dati dal 1990. Nei Comuni dove erano permessi i referendum sulla spesa pubblica (un esempio di democrazia diretta), restando uguale tutto il resto, il debito pubblico era del 15% inferiore rispetto ai Comuni non ricadenti nel caso.
- Feld e Matsusaka (2003) hanno studiato il collegamento tra spesa pubblica e democrazia diretta. Qualche Cantone svizzero ha un referendum finanziario (Finanzreferendum) con cui i cittadini devono approvare tutte le decisioni del governo locale per spese sopra una certo importo (la media è di 2,5 milioni di franchi svizzeri). Nei Cantoni che hanno tale referendum la spesa pubblica fra il 1980 e il 1998 è stata in media del 19% inferiore che in quelli senza questo strumento.
- Benz e Stutzer (2004) hanno studiato il collegamento tra democrazia diretta e livello di conoscenza politica dei cittadini, sia in Svizzera che nell'UE. Per la Svizzera essi hanno

raccolto informazioni presso 7.500 abitanti e li hanno correlati con un indicatore da 1 a 6 del livello di democrazia diretta per i 26 Cantoni. Il livello maggiore di democrazia diretta è stato rilevato nel Cantone di Basilea con un indice di 5,69; il livello minore è stato nel Cantone di Ginevra, il suo indice figura a 1,75. Sono state controllate altre variabili importanti, compresi sesso, età, educazione, reddito e se le persone erano o no membri di un partito politico. Fermo restando ogni altra cosa hanno concluso che la differenza di informazione politica fra un abitante di Ginevra e uno di Basilea era considerevole ed equivaleva alla stessa differenza fra l'essere o meno membri di un partito politico, oppure fra gruppi di reddito mensile fra 5.000 e 9.000 franchi svizzeri. Per l'UE, in cui vennero analizzati 15 paesi, dei quali sei avevano tenuto un referendum nazionale negli ultimi quattro anni, il risultato è stato simile.

- Frey, Kucher e Stutzer (2001), hanno indagato se il «benessere soggettivo» dei cittadini viene influenzato dalla democrazia diretta. Il benessere soggettivo può esser misurato schiettamente, nel senso che si può domandare semplicemente alle persone quanto queste si considerino felici. Frey ha preso lo stesso indice dei Cantoni svizzeri di Benz e Stutzer, Frey e lo ha correlato con 6.000 risposte di persone svizzere alla domanda: «Quale soddisfazione prova Lei complessivamente riguardo alla Sua vita?» Frey ha esaminato numerose altre variabili e il livello di soddisfazione era dato da un punteggio di una scala da 1 a 10. Gli abitanti di Basilea (il Cantone con maggiore democrazia diretta) totalizzarono sulla scala del benessere il 12,5% di punti in più degli abitanti di Ginevra (il Cantone con la maggior parte di forme di democrazia rappresentativa). Frey ha esaminato anche la differenza fra il benessere soggettivo che risulta dal fatto che la politica è più in accordo con i desideri dei cittadini (il risultato), rispetto al benessere soggettivo risultante dalla partecipazione al voto in sé (il processo). Egli ha fatto ciò includendo un gruppo di stranieri, che non potevano votare a livello cantonale ma beneficiavano anch'essi degli esiti referendari. Gli stranieri non votanti erano più contenti nei Cantoni con democrazia diretta, ma meno degli Svizzeri abilitati al voto. Frey ha concluso da ciò che partecipare al voto contribuiva per due terzi all'aumento del benessere soggettivo e per un terzo ad un maggior accordo della politica con i desideri della gente.
- Nel capitolo 4°, box 4-2a, abbiamo già discusso dell'evasione fiscale sensibilmente inferiore che si riscontra nei Cantoni diretto-democratici. Obiezioni alla democrazia diretta che si sentono di frequente sono discusse nel capitolo 6°.

Stati Uniti: la California

Gli Stati Uniti d'America non hanno referendum federali. L'Assemblea Costituente del 1787, persuasa da Adams e Madison, accettò il principio che la gente eletta rappresentasse la nazione intera e non soltanto i suoi sostenitori. Non fu quindi prevista la democrazia diretta.

Tuttavia a partire dall'ultimo decennio dell'Ottocento i movimenti progressisti e populisti hanno condotto campagne per avere l'introduzione del referendum d'iniziativa popolare. Essi si sono principalmente ispirati all'esempio svizzero. Il primo Stato a mettere in atto un cambiamento in questa direzione fu il Sud Dakota nel 1898, seguito dallo Utah nel 1900 e dall'Oregon nel 1902. L'interesse per la democrazia diretta sorse nell'Oregon poco dopo la sua creazione, spronato dagli emigranti svizzeri che si erano stabiliti nella Contea di Clackasmas. Altri 16 Stati seguirono queste iniziative fino al 1918.

Attualmente 27 dei 51 Stati hanno una forma di democrazia diretta a livello statale. I regolamenti differiscono da Stato a Stato, poiché ogni Stato è sovrano su questo punto. L'iniziativa, paragonabile all'iniziativa popolare in Svizzera, esiste in 24 Stati; anche il referendum popolare – il referendum opzionale mediante il quale possono essere bloccate leggi parlamentari – esiste nei 24 Stati, principalmente gli stessi Stati che permettono l'iniziativa. La democrazia è ancora più diffusa a livello locale. Quasi la metà delle città americane ha il referendum d'iniziativa popolare. Insomma il 70% degli Americani vive in uno Stato, centro urbano o città in cui è disponibile il referendum d'iniziativa popolare. Inoltre tutti gli Stati, eccetto il Delaware, hanno il referendum obbligatorio per gli emendamenti costituzionali, il che significa che ogni cambiamento alla Costituzione deve essere sempre sottoposto all'approvazione del popolo. Ci sono pochissimi temi esclusi e in molti Stati nessuno. (Waters, 2003; Matsusaka, 2004)

Ciò ha portato a un numero impressionante di referendum. Quasi 2000 referendum di iniziativa popolare sono stati tenuti a livello statale tra il 1904 e il 2000. Nel 1996 anno della punta massima, nei 24 Stati che dispongono iniziative popolari, sono stati sottoposti al voto almeno 96 referendum di iniziativa popolare. Per fare un confronto nello stesso anno, i rappresentanti di questi Stati passarono oltre 14.000 leggi e risoluzioni. I referendum opzionali sono meno importanti delle iniziative popolari negli Stati Uniti. D'altra parte sono stati tenuti un gran numero di referendum obbligatori. Il numero totale di referendum tenuti a livello statale è arrivato a 19.000 fino al 1999. Oltre a questi, vengono tenuti circa 10.000 referendum a livello locale ogni anno (Efler, 1999).

Anche se le regole sembrano in generale assomigliarsi l'una con l'altra, ci sono notevoli differenze nel numero di referendum di iniziativa popolare tenuti nei diversi Stati. Più della metà di tutte le iniziative referendarie avviate da cittadini sono state tenute in solo cinque Stati: Oregon, California, Colorado, Dakota del Nord e Arizona. Anche se l'Oregon, con 318 fino al 2000, ha tenuto più iniziative di referendum popolare della California, che ne ha tenute solo 275 nello stesso periodo, terremo quest'ultimo Stato come esempio che segue. Fatto sta che la California non solo è lo Stato americano più importante – essendo lo Stato più intensamente popolato e di grande successo sia economicamente che culturalmente – ma anche perché la democrazia diretta californiana è controversa.

In California, l'introduzione della democrazia diretta è strettamente legata al nome del Dottor John Randolf Haynes, che fondò la California Direct Legislation League nel 1895. Grazie ai suoi sforzi, l'opportunità di un processo decisionale diretto-democratico venne introdotta nella città di Los Angeles nel 1902. A livello statale l'introduzione del referendum fu essenzialmente una risposta alla stretta mortale esercitata da una società specifica, la Central Pacific Railroad, sulla vita politica della California alla fine dell'Ottocento. Nel 1901 apparve il libro «Octopus», in cui Frank Norris descriveva la presa simile a una morsa che questa società ferroviaria aveva sulla politica in California. Di fatto non era operativa solo nei trasporti, ma ad esempio anche nella speculazione fondiaria. Quasi tutti le sentenze giudiziali dell'epoca furono a suo vantaggio. Norris scrisse: «Lori si appropriano delle urne (...) loro si appropriano di noi.» Quando questa morsa della piovra fu resa di dominio pubblico, fu opposta resistenza. Hiram Johnson, un pubblico ministero sostenitore di Haynes e leader dell'ala progressista dei Repubblicani, diventò gover-

natore nel 1910. Egli condusse la sua campagna («La Pacific deve tenere le sue zampe sporche fuori dalla politica!») in automobile, rifiutandosi di prendere il treno. Nel 1911 Haynes, Johnson e i loro sostenitori riuscirono ad introdurre il referendum d'iniziativa popolare. Allo stesso tempo venne introdotta la possibilità di «revoca» – cioè la destituzione da parte degli elettori di rappresentanti eletti e alti funzionari. La Californian Direct Legislation League dovette ancora respingere diversi attacchi alla democrazia diretta. Nel 1920 oppositori all'iniziativa popolare tentarono di utilizzare lo strumento stesso per soffocarlo sul nascere. Una proposta, che conteneva un quorum di sottoscrizione estremamente elevato per iniziative popolari su questioni d'imposte, fu però respinta dagli elettori. (Waters 2003).

Alcune caratteristiche della democrazia diretta californiana:

Il referendum legislativo popolare (Iniziativa) differisce dal sistema svizzero per diversi aspetti. Le norme sono effettivamente rimaste invariate dal 1912.

- I promotori di una iniziativa possono richiedere alcuni servizi governativi nelle fasi iniziali. Possono chiedere assistenza al consulente legislativo per preparare la formulazione della proposta nella forma legale appropriata. L'argomento predisposto in questo modo viene passato ad un alto giudice, il procuratore generale che compone il titolo ufficiale e la sintesi della proposta. Il titolo e la sintesi sono importanti perché appariranno sull'opuscolo informativo ufficiale per la votazione. Inoltre, in collaborazione col Ministero delle Finanze, tra l'alto, viene fatta un'analisi sulle conseguenze fiscali della nuova proposta. Tutto ciò richiede da quattro a sei settimane. La proposta può quindi essere distribuita per la raccolta delle firme.
- Ogni questione di competenza dello Stato può essere soggetta a una iniziativa popolare, quindi compresi bilancio, imposte, immigrazione, ecc.. C'è solo un requisito formale: deve esserci unità dell'oggetto – una iniziativa popolare non può contenere due oggetti non correlati.
- Sono possibili sia l'iniziativa costituzionale sia l'iniziativa di legge statutaria. Il quorum di sottoscrizione per la prima di queste è pari al 8% degli affluenti alle urne all'ultima votazione per il governatore dello Stato; per la seconda è il 5% di questa stessa affluenza. Il periodo per la raccolta è di 150 giorni al massimo. Una iniziativa costituzionale approvata non può venir modificata successivamente dalla Camera dei Rappresentanti dello Stato, ma da un referendum. Tuttavia le iniziative di legge statutaria approvate possono esser emendate dalla Camera dei Rappresentanti dello Stato.
- Le iniziative popolari californiane sono iniziative dirette. Al contrario delle iniziative indirette, queste non vengono attivate dal Parlamento. Pertanto il Parlamento non può lanciare una controproposta contro l'iniziativa popolare. Le iniziative popolari vengono avviate al voto rapidamente: ad esempio, se il quorum di sottoscrizione è stato raggiunto in estate, l'iniziativa popolare verrà sottoposta al voto già in novembre dello stesso anno. In linea di massima, c'è solo una giornata di voto ogni due anni, alla quale può essere talvolta aggiunto un solo giorno. Questi punti, ciascuno dei quali differisce dal sistema svizzero, vengono criticati da alcuni sostenitori della democrazia diretta. Secondo loro periodi più lunghi e la distribuzione delle iniziative popolari su diverse giornate di voto ogni anno sono fattori positivi per un buon dibattito pubblico. L'assenza di un processo parlamentare con eventuale controproposta forniscono meno informazioni e meno opzioni al pubblico.
- Però una proposta approvata dal popolo può anche essere annullata dai tribunali. Il rischio che corre una proposta di legge, approvata da un referendum, di venire annullata dai tribunali è notevole: tra il 1964 e il 1990, ciò è accaduto in 14 occasioni delle 35 iniziative popolari che avevano ottenuto la maggioranza nelle urne. Un'iniziativa popolare vittoriosa può quindi vedere i risultati di un lungo e faticoso lavoro vanificati dai tribunali. É evidente che la verifica della proposta legislativa dopo lo svolgimento del voto, è un chiaro handicap del sistema californiano. Questo problema potrebbe esser risolto agevolmente con l'introduzione di una petizione intermedia: ogni iniziativa popolare che ha raccolto un numero relativamente piccolo di firme, ad esempio 10.000, acquista il diritto a un dibattito parlamentare sulla proposta ed anche di essere verificata dalla Corte costituzionale. Ciò metterebbe in grado le persone di presentare l'iniziativa popolare con il diritto a rivedere la loro proposta alla luce del dibattito parlamentare. Inoltre, una verifica costituzionale precoce previene una avvilente sconfitta legale della proposta dopo che l'intera procedura referendaria è stata portata a termine. L'annullamento di una proposta approvata dal popolo è un male per la democrazia: il popolo non solo deve avere l'ultima parola, ma deve anche vedere che questa sua parola è definitiva. Un annullamento, spesso su basi formali, ingenera la frustrante e spesso giustificata impressione che, alla fine, una potente élite assegna ancora a se stessa l'ultima parola.
- L'opuscolo elettorale: tre o sei settimane prima del voto – lo stesso che in Svizzera – gli elettori ricevono un opuscolo contenente la documentazione essenziale sul referendum. Tale opuscolo contiene, oltre al titolo ufficiale, sintesi e analisi menzionati in precedenza:
  - il testo integrale dell'iniziativa;
  - gli argomenti pro e contro di sostenitori e oppositori, che devono essere presentati quattro mesi prima del voto. Sostenitori e oppositori hanno il diritto a 500 parole; due settimane dopo, ambedue le parti possono presentare un testo aggiuntivo di non più di 250 parole in risposta al testo avverso;
  - un riassunto conciso degli argomenti di entrambe le parti.

Le sorti dei referendum californiani sono variabili. Tra il 1912 e gli anni '30 gli elettori affrontarono in media più di quattro referendum all'anno. Negli anni '50, '60 e '70 l'iniziativa popolare fu usata raramente. La gente aveva grande fiducia nel sistema rappresentativo. Negli anni '60 furono lanciate in totale solo nove iniziative. Tuttavia, in seguito, l'iniziativa popolare cominciò a guadagnare popolarità, quando sia iniziative progressiste che conservatrici sembravano avere sufficienti possibilità di successo. Le iniziative «conservatrici» comprendevano l'introduzione della pena di morte, mediante referendum nel 1972. Lo stesso anno il movimento ambientalista segnò un enorme successo con una proposta di legge sulla tutela delle zone costiere che fu approvata da referendum. Anche la minaccia dell'iniziativa popolare era sufficiente per costringere a introdurre certi importanti cambiamenti, come la moratoria sulle centrali nucleari che venne approvata nel 1976.

Nel 1977-78 fu elaborata la famosa iniziativa «Proposta 13», che chiedeva uno stop all'incremento delle imposte sugli immobili. Negli anni precedenti si era visto prendere piede una esorbitante inflazione e l'aumento dei prezzi di case e terreni in misura anche maggiore della svalutazione del dollaro. Il risultato fu che la media delle famiglie affrontarono una doppia esplosione fiscale. Le tasse locali, che erano legate al valore delle loro case, salirono alle stelle. Inoltre l'inflazione

provocò lo spostamento dei loro redditi nelle fasce d'imposta superiori, senza un corrispondente aumento del loro potere d'acquisto in termini reali. Questo meccanismo fornì allo Stato della California entrate supplementari pari a 2,5 miliardi di dollari nel 1976. Nel 1977 nel Parlamento californiano ci fu un crescente consenso per utilizzare tale extra-gettito per alleggerire la pressione fiscale sui piccoli proprietari. Però i politici non riuscirono ad accordarsi su un progetto preciso. I liberal democratici sostenevano un progetto di agevolazione dei redditi bassi, mentre i repubblicani, come Reagan, proponevano misure vantaggiose per i redditi alti.

Durante tutta la primavera non accadde nulla, ma in luglio due attivisti conservatori anti-tasse, Howard Jarvis e Paul Gann, annunciarono il lancio di un'iniziativa popolare. La loro proposta condannava sbrigativamente gli aumenti incontrollati delle tasse che avevano portato i piccoli proprietari alla disperazione. La «Proposta 13» però aveva anche un'altra caratteristica: non faceva nessuna distinzione tra case d'abitazione e commerciali, ma aggregava tutti gli immobili nella stessa categoria. Questo implicava che la proposta portasse un enorme beneficio agli imprenditori che, tra l'altro, non lo avevano neppure richiesto. Questo aspetto non attirò alcuna attenzione nell'autunno del '77, quando la campagna di raccolta delle firme per la Proposta 13 era in pieno svolgimento, mentre nel campo della politica ogni strada per una soluzione sembrava sbarrata. In dicembre, Jarvis e Gann presentarono le firme raccolte per l'iniziativa, più del doppio del numero richiesto. In inverno, dopo un anno intero di discussione, il Parlamento non aveva ancora raggiunto un accordo sul da farsi. Nel gennaio del 1978 i parlamentari erano sottoposti ad una enorme pressione per trovare una soluzione. Nel frattempo la Proposta 13 aveva guadagnato un forte sostegno popolare. A ridosso di marzo '78 il Parlamento presentò finalmente uno proposta alternativa che sarebbe stata presentata agli elettori in giugno come «Proposta 8», insieme alla «Proposta 13» di Jarvis e Gann. Malgrado, oppure forse a causa del sostegno massiccio che tutti i politici diedero alla «proposta 8», i cittadini stanchi di questa campagna scelsero la «Proposta 13» con una maggioranza schiacciante. Su questo Shultz ha scritto nel 1997: « Venti anni dopo questo fatto è importante capire come nacque la rivolta fiscale in California. Si trattava di gente che viveva in piccole case, comprate negli anni cinquanta per circa 15.000 dollari e che improvvisamente furono tassate sulla base di un valore dieci volte tanto. Si aggrapparono alla Proposta 13 per proteggere se stessi ed è da vent'anni che vi si aggrappano ancora con fermezza.»

Lo sfondamento della Proposta 13 produsse due conseguenze. Diverse rivolte fiscali insorsero anche in altri Stati dove esistevano forme di iniziativa popolare. Il successo della Proposta 13 rese ancor più consapevole l'opinione pubblica delle possibilità offerte dal referendum. «Verso la metà degli anni '80 l'iniziativa popolare iniziò a sostituire la rappresentatività come teatro principale per risolvere i grandi dibattiti politici. Al di fuori del sistema rappresentativo, gli attivisti di destra così come quelli di sinistra vennero ispirati dall'esempio della Proposta 13. Per buone o cattive ragioni molti sognavano di diventare il prossimo Howard Jarvis. Le organizzazioni cominciarono a acquisire le risorse e le competenze necessarie per presentare i loro obiettivi di voto diretto. Durante gli anni '80, gli sforzi per ottenere iniziative popolari raddoppiarono e alla fine di questo decennio, 48 provvedimenti sono già stati decisi mediante la votazione. In più, aumentò anche la fortuna di veder il successo dell'iniziativa. Prima del 1980 gli elettori californiani approvavano solo un terzo delle proposte. Dal 1980 al 1990 quasi la metà venivano approvate.» (Schultz, 1996, p.3) Negli anni '90 l'interesse continuò a crescere. Nel novembre 1996 gli elettori dovettero decidere più misure che durante l'intero periodo dal 1960 al 1969. La proposta 13 viene sovente citata dagli oppositori del referendum per illustrare l'irresponsabilità del voto popolare. Nei fatti è stato piuttosto la passività irresponsabile del Parlamento a causare la rivolta fiscale degli elettori.

Inoltre sono state espresse critiche anche alla norma di revoca californiana che comportò la rimozione del governatore Gray Davis, rimpiazzato dall'attore Arnold Schwarzenegger. I media crearono l' idea che era troppo facile chiedere una revoca e che il politico in carica non aveva in questo caso una benché minima chance. Ci furono anche ulteriori critiche sul fatto che il governatore in carica potesse essere bocciato da una maggioranza semplice, mentre il suo successore potesse esser eletto con meno voti. Inoltre si affermava che la campagna di revoca fosse una campagna «dal basso« solo nell'apparenza: nei fatti era il «big business» che in effetti stava dietro. E la circostanza che un politico «serio» venisse sostituto «proprio da un attore» mostrava il tipo d'abuso cui conduceva la democrazia diretta.

Tutto ciò è in gran parte errato. Prima di tutto non è affatto facile chiedere una revoca: sono state necessarie almeno 900.000 firme su di un elettorato di 15 milioni nel 2003. Non è neppure una cosa tanto frequente; infatti una sola volta prima di questa un governatore è stato costretto a dimettersi negli US, nel 1920. A livello locale la revoca è usata spesso (36 Stati hanno la revoca locale), ma nella grande maggioranza dei casi i politici superano la revoca: i Consiglieri la superano nel 70,8% dei casi e i Sindaci in ben 82,4% dei casi.

Il motivo, per cui un gruppo di cittadini raccolsero 900.000 firme, era che Davis – che era stato rieletto Governatore in precedenza da una maggioranza ristretta – aveva già perso una parte considerevole della sua autorità per le sue insoddisfacenti risposte alla crisi energetica, che si protraeva da lungo tempo, e successivamente sembrava aver mentito su un enorme deficit di bilancio. Durante la campagna per la sua rielezione Davis dipinse un quadro roseo della situazione finanziaria, attaccava tutti coloro che parlavano di un deficit di bilancio ed escludeva categoricamente ogni nuovo aumento delle imposte. Poco dopo la sua elezione, tuttavia, Davis rivelava un deficit record di 32 miliardi di dollari (più della somma dei disavanzi di tutti gli altri Stati americani insieme, mentre due anni prima c'era ancora un'eccedenza di bilancio) e decideva un aumento delle imposte del valore di 8 miliardi di dollari. Inoltre era evidente che Davis aveva dietro il «Big Business»: durante la revoca i due più importanti portavoce degli affari californiani – la Californian Business Roundtable e la Los Angeles Chamber of Commerce – sostenevano Davis.

Il fatto che un attore abbia rimpiazzato Davis non ha niente a che vedere con la democrazia diretta. A livello federale gli Stati Uniti non hanno nessuna forma di democrazia diretta – gli Stati Uniti sono uno dei pochi paesi al mondo a non avere mai tenuto un referendum nazionale – eppure l'attore Ronald Reagan è riuscito a diventare Presidente.

Certamente non è positivo che, con il sistema di revoca californiano, un Governatore in carica che era stato eletto con il 40% dei voti possa essere costretto a cadere, mentre il suo successore possa essere eletto soltanto col supporto del 30%. Ciò è dovuto al fatto che gli elettori devono eleggere il successore in un solo turno da una lista con più di due can-

didati. Succede quindi raramente che il candidato con più voti ottenga anche la maggioranza assoluta. Ma questo non è un aspetto inerente alla revoca. Questo problema potrebbe essere facilmente modificato tenendo più turni di voto, nei quali alla fine i due candidati con il maggior numero di voti devono trovarsi l'uno contro l'altro – esattamente lo stesso che nelle elezioni presidenziali francesi. La gente che ha votato in precedenza per candidati piazzati in terza o quarta posizione, deve ora scegliere all'ultimo turno tra i due candidati più popolari. Quindi ci sarà sempre una maggioranza assoluta per un candidato (Nijeboer, 2003).

Il processo decisionale democratico-diretto gode di maggior fiducia degli elettori rispetto al processo decisionale indiretto già da parecchi decenni. Le recenti elezioni negli Stati Uniti confermano questo. La metà degli intervistati ha fiducia nel popolo quale legislatore diretto. Per contro il 78,8% delle persone interrogate ritiene che il Parlamento sia manipolato da un pugno di rappresentanti dei «poteri forti», mentre solo il 15% crede che il Parlamento abbia in mente il bene comune. (Baldassare, 2005)

L'effetto dell'iniziativa popolare su tasse e spesa pubblica

In riferimento alla California si è spesso sostenuto che la democrazia diretta abbia portato alla distruzione del bilancio, perché la gente riduce sistematicamente le imposte con strumenti di democrazia diretta al punto che lo Stato non può più funzionare come dovrebbe. La Proposta 13 viene spesso citata come prova (vedi p.es. il libro di Daniel Smith : «Tax Crusaders»).

In seguito a queste critiche lo scienziatooooo della politica americano, Matsusaka, nel suo studio «For many or the few» (2004) ha esaminato attentamente l'effetto dei referendum su imposte e spesa negli Stati Uniti. Egli ha raccolto una quantità enorme di dati in tutti gli Stati americani e in circa 4.700 città americane riguardanti gli ultimi cento anni - «in sostanza tutti i dati che sono attualmente disponibili» (p.XI). Egli ha scoperto tre effetti:

- complessivamente la spesa pubblica di Stati e Enti locali è diminuita;
- le spesa viene trasferita ad un livello più locale;
- C'è uno spostamento dalla fiscalità generale al pagamento di specifici servizi erogati.

Ciò significa che le persone, se hanno la possibilità di farlo, mostrano una tendenza a snellire lo Stato - specialmente lo Stato centrale – e sono anche inclini a far pagare di più le persone per il loro proprio consumo. Negli Stati Uniti il governo spende circa il 36% del PIL; circa la metà di questa viene spesa dai Consigli locali e dagli Stati. Se il referendum d'iniziativa popolare è disponibile in uno Stato specifico, ciò porta a una media annua di riduzione fiscale, per una famiglia di quattro persone, di 534 $ e una riduzione di 589 $ nella spesa pubblica dello Stato. Si tratta di una differenza significativa, ma non drammatica, in termini assoluti.

Matsusaka ha scoperto una altro fatto notevole. Le modalità per i referendum d'iniziativa popolare non sono le stesse in tutti gli Stati considerati. La variabile principale è il quorum di sottoscrizione e questo può variare dal 2 al 10% degli elettori iscritti. L'impatto del referendum d'iniziativa popolare aumenta sistematicamente con la diminuzione del quorum di sottoscrizione. Negli Stati con quorum di sottoscrizione più bassi, l'impatto del referendum sulle entrate pubbliche e sulla spesa pubblica si colloca dentro un intervallo fino al 7%, mentre l'impatto rimane irrilevante in Stati con quorum elevato (pp. 33-35). Quanto più facile è lanciare un referendum d'iniziativa popolare tanto più basso è il livello delle imposte.

La tendenza a ridurre le imposte non incide allo stesso modo a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica. La riduzione complessiva delle imposte è il risultato di una forte tendenza a ridurre la spesa a livello Statale di circa il 12%, in combinazione con una meno marcata tendenza ad aumentare la spesa a livello locale di Comuni e Città. Questa tendenza al decentramento pare essere statisticamente stabile. Ciò non significa tuttavia che le imposte aumentino a livello locale. La spesa più alta nelle città (nella misura in cui c'è correlazione diretta con le disposizioni referendarie popolari) è pagata per i costi di servizi erogati : »A livello statale l'iniziativa porta a una riduzione delle imposte di circa il 5% e nessuno cambiamento negli oneri. A livello di città l'iniziativa porta al 14% di oneri in più e nessuno cambiamento nelle imposte.» (p.52).

Infine un altro fatto notevole. I dati di cui sopra riguardano il periodo dal 1970 al 2000. La maggior parte degli Stati hanno introdotto il referendum all'inizio del ventesimo secolo e le condizioni in cui si svolgono i referendum sono state modificate ben poco da allora. All'inizio del ventesimo secolo la spesa pubblica era approssimativamente al 6% del PIL (Prodotto Interno Lordo), mentre cento anni dopo questa cifra si sta avvicinando al 40%. Matsusaka ha esaminato anche l'effetto del referendum durante il periodo 1902-1942, da cui è emerso che il referendum ha portato a un aumento della spesa pubblica. Matsusaka ha anche trovato che la spesa pubblica in quel periodo aumentava più rapidamente al cadere del quorum di sottoscrizione per ottenere un referendum.

Pertanto non si può affermare senza riserve che il referendum porti sempre alla riduzione delle tasse. L'unica cosa che si può dire è che il referendum d'iniziativa popolare garantisce una migliore attuazione della volontà della maggioranza. Verso il 1900 il 6% di spesa pubblica era apparentemente troppo bassa agli occhi della maggiore parte della gente (Matsusaka mise ciò in relazione alla rapida crescita urbana a quel tempo che causò domanda di incremento per tutti i tipi di infrastrutture collettive), mentre la spesa corrente approssimativamente del 40% è chiaramente considerata troppo elevata e centralizzata.

Matsusaka ha dedicato un intero capitolo alla questione se i tre cambiamenti, che si sono verificati sotto l'influenza del referendum d'iniziativa popolare, riflettessero anche la volontà popolare. A questo scopo consultò i risultati di un gran numero di sondaggi d'opinione che erano stati realizzati nel corso degli ultimi tre decenni. Per fare sondaggi d'opinione non servono milioni di dollari – un paio di migliaia di dollari sono sufficienti per realizzare negli Stati Uniti un sondaggio d'opinione rappresentativo – e non serve fare campagne milionarie. Quindi non ci sono distorsioni che possano derivare dai finanziamenti di parte. Dai sondaggi d'opinione risulta chiaro che la maggior parte degli americani sono infatti sostenitori del governo minimo (che corrisponde alla tendenza di riduzione complessiva delle imposte), sostengono il decentramento (spostamento del potere di spesa più verso le autorità di governo locale) e considerano in genere le tasse come la fonte meno amata di entrata pubblica. E ancora: «In ogni azione politica che ho potuto esaminare, l'iniziativa ha spinto la politica nella direzione che la maggioranza delle persone volevano prendere. Io non sono riuscito a trovare una prova che la maggioranza abbia in antipatia i cambiamenti politici causati dall'iniziativa». (Matsusaka, 2004, pagine xi-xii ; corsivo).

La conclusione di Matsusaka è chiara : «Alcuni attenti osservatori (...) hanno sostenuto che l'iniziativa consenta ad individui e gruppi di realizzare politiche contrarie all'interesse pubblico. La loro argomentazione si basa sull'osservazione che l'iniziativa è costosa da praticare e sembra essere dominata da individui e gruppi ricchi. Tuttavia, le prove mostrano in questo caso che - anche se ricchi interessi svolgono un ruolo preminente nell'iniziativa politica - i loro sforzi, alla fine, ritornano sempre a beneficio della maggioranza. Non c'è mistero sul modo in cui ciò accade. Senza l'iniziativa gli elettori sono costretti ad accettare le scelte politiche del legislatore. Con l'iniziativa viene data la scelta agli elettori. Se l'alternativa dell'iniziativa è peggiore della legislazione della politica, l'iniziativa può essere respinta e non vi è nessun danno. Se l'iniziativa è migliore, gli elettori possono accettare l'iniziativa e così si migliora. In breve, anche se c'è una disparità di accesso quando si arriva a proporre iniziative, la capacità degli elettori di rigettare le cattive e trattenere le buone, consente al processo di funzionare a vantaggio della maggioranza (...) Voglio insistere sul fatto che le prove hanno valore neutro: non ci dicono se il processo dell'iniziativa sia una forma buona o cattiva di governo. Le prove mostrano semplicemente che l'iniziativa promuove il volere della maggioranza » (p. 74).

Il ruolo degli 'interessi particolari'

Quanto sopra detto sopra è strettamente legato al tema degli «interessi particolari». Fin dall'inizio è stato impegnato molto denaro nella democrazia diretta in California. Nelle elezioni del 1922 la somma totale investita fu di oltre un milione di dollari. Durante gli anni '70, '80 e '90 le somme di denaro speso nelle campagne superò molto spesso di parecchie volte questa cifra. Nel 1992 si è stimato che i comitati delle campagne elettorali in 21 Stati avevano speso 117 milioni di dollari e nel 1998 tale cifra era già salita a 400 milioni di dollari in 44 Stati. Di questi 400 milioni la California ha fatto la parte del leone con 256 milioni di dollari spesi. (Garrett and Gerber, 2001, p. 73) Dalla fine degli anni '80, in California è stato investito più denaro nelle iniziative popolari che nelle attività lobbistiche nel Parlamento. Nel 1990 la comunità imprenditoriale ha fornito circa il 66% del denaro (individui: 12% ; partiti politici: 7%; sindacati: 1%). (Schultz, 1996, p.81).

Le iniziative popolari sono state professionalizzate molto presto. Al tempo della prima guerra mondiale Joseph Robinson aveva già creato un'azienda che raccoglieva le firme previa retribuzione. Attualmente tali ditte chiedono circa un milione di dollari per raccogliere le firme richieste per un'iniziativa popolare californiana. Nel 1930 fu fondata la prima società che effettivamente progettava campagne elettorali (Whitaker & Baxter's Campaigns Inc.). Nel frattempo diverse decine di «consulenti» professionisti erano attivi nello Stato e sovraintendevano sia le campagne elettorali dei politici di professione che le campagne di iniziativa popolare. Questi consulenti si concentrano di solito su un unico segmento ideologico del «mercato politico».

Tutto ciò riconduce a un argomento più volte espresso: gruppi di interessi particolari, finanziariamente potenti, farebbero abuso del referendum obbligatorio d'iniziativa popolare per portare avanti la loro agenda, a scapito dell'interesse generale, che si presume debba essere curato dai rappresentati del popolo. Questo argomento spesso non è sviluppato del tutto coerentemente. Abbiamo già citato sopra l'argomento fondamentale di Matsusaka secondo cui la proposta referendaria, che viene presentata in alternativa alle intenzioni del «sistema rappresentativo», aumenta anche le opzioni per gli elettori e dunque offre loro più possibilità di prendere decisioni che meglio si adattano alle loro preferenze. Matsusaka ha paragonato questo a una famiglia in cui il padre (= il sistema rappresentativo) propone unilateralmente quale tipo di pizza c'è da mangiare. Se anche la madre (= interessi particolari) suggerisce un tipo di pizza, dopodiché i bambini (= gli elettori) possono votare sulle proposte, allora non si può dire che questo renda peggiore la situazione per i bambini, seppure non possano suggerire una pizza loro stessi. L'opzione proposta dal padre è sempre disponibile, ma se quella della madre è un'idea migliore, si può darle la preferenza nella votazione. «Così possiamo vedere che, permettendo a ciascuno nella famiglia di fare proposte, in genere ciò va a vantaggio della maggioranza. La conclusione vale anche se il diritto a fare proposte è riservato solo ad alcuni membri della famiglia. (...) Fintanto che le proposte vengono filtrate dall'elezione a regola maggioritaria, l'unico modo in cui le iniziative possono rendere peggiore la situazione per la maggioranza, si verifica se gli elettori vengono persuasi ad approvare politiche contrarie ai loro stessi interessi.» (Matsusaka, 2004, p.12).

Nel suo studio «Il paradosso populista» (1999), la scienziata della politica Elizabeth Gerber ha esaminato sistematicamente fino a che punto gli «interessi particolari» potessero fare passare la loro agenda utilizzando molto denaro. La Gerber ha analizzato il cash flow di 168 iniziative popolari in 8 Stati americani. Contrariamente alle affermazioni della critica, i potenti interessi commerciali sembrano aver poco successo nell'ottenere l'approvazione di una legge da loro desiderata mediante il referendum popolare. Le iniziative, che hanno ricevuto appoggi finanziari principalmente da parte di singoli cittadini, sono state adottate più frequentemente di quasi il doppio, rispetto a iniziative che erano state finanziariamente sostenute principalmente da gruppi economici di interessi particolari (in realtà, il numero di iniziative popolari che vengono interamente sostenute da gruppi economici d'interessi particolari o da singoli cittadini è assai basso). La grande maggioranza delle elezioni popolari si riferisce a iniziative popolari (pp. 111-112). La Gerber conclude : «La prova dei fatti fornisce una base ulteriore per respingere l'accusa che i gruppi d'interesse economico comprino risultati politici attraverso il processo legislativo diretto.»(p.138).

La Gerber dimostra, tuttavia, i che gruppi economici d'interessi particolari hanno un discreto successo quando puntano al fallimento delle iniziative popolari tramite altre persone con il lancio di contro-iniziative. Quando un'iniziativa sembra essere molto popolare e anche usando grandi somme di denaro non sembrano bastare per arginare la marea, i ricchi oppositori tentano di seminare confusione con il lancio di una proposta alternativa, una contro-iniziativa, che appare molto simile a quella originale se viene osservata superficialmente. Ciò è accaduto per la prima volta nel 1978, con l'iniziativa anti-tasse Proposta 13 già discussa. Parecchi politici lanciarono all'ultimo momento una contro-iniziativa « moderata», la quale però non ebbe successo.

Un anno chiave fu il 1990, allorché parecchie iniziative progressiste vennero intensamente volantinate. Ci fu l'iniziativa «Nickel per drink» che proponeva un'imposta elevata sugli alcolici (Proposta 134) ; ci fu l'iniziativa «Big Green», una grande iniziativa ambientale progettata da gruppi ecologisti in cooperazione con politici Democratici e ci fu «Forest Forever» (Proposta 130) che era principalmente finalizzata alla protezione delle foreste californiane.

Un'indiscrezione sfuggita da un memorandum confidenziale rivelò la consapevolezza dell'industria chimica e petrolchimica che l'iniziativa «Big Green», in particolare, non potesse venir ostacolata per la sua irresistibile popolarità, così venne lanciata un contro-iniziativa: la «Big Brown» (Proposta 135). L'industria del legno contrastò «Forest forever» con «Big Stump» (Proposta 138). Per contrastare l'iniziativa «Nickel per drink» l'industria degli alcolici lanciò due proprie iniziative: «Penny a drink» (Proposta 126), che proponeva una bassa tassa sugli alcolici e una seconda iniziativa che avrebbe reso qualunque successivo aumento di imposte, compresi gli aumenti di tasse sugli alcolici, soggetti a una maggioranza dei due terzi invece che una maggioranza semplice.

Tutte queste contro-iniziative erano state studiate per seminare confusione. Gli elettori vennero infine messi di fronte a un ingombrante elenco di 27 complicate iniziative e contro-iniziative, che portarono a quello che divenne noto come «Big NO»: 23 delle 27 proposte vennero respinte, comprese anche le proposte originarie progressiste, che effettivamente avrebbero potuto contare sulla simpatia di tanta gente. Questo è un esempio di un fenomeno ordinario: gli elettori sono prudenti e, in caso di dubbio, respingono una proposta.» Gli elettori semplicemente si arrendono per la disperazione e votano «no» su tutto. » (Shultz, 1996, p.84).

Queste esperienze forniscono un'importante lezione: se gli affari possono invadere la vita democratica, la democrazia si spezza. Nel corso del processo decisionale democratico, i cittadini devono decidere dei limiti di legge entro i quali può operare il settore commerciale. Questi devono essere tanto inflessibili quanto lo sono i confini geografici o geologici, ad esempio: devono tutelare la dignità delle persone e prevenire ogni tentativo di corromperle. Il dibattito o il processo di formazione delle idee è il vero fulcro della democrazia e dovrebbe quindi svolgersi in un foro aperto e non dovrebbe essere posto nella condizione di essere comprato.

Non c'è alcuna colpa degli elettori. Ci sono stati diversi tentativi di tenere a bada l'effetto del denaro sull'andamento del dibattito. Nel 1974 i Californiani approvarono un'iniziativa popolare (Proposta 9) che limitava la spesa per i referendum. Due anni dopo tuttavia tale decisione venne ribaltata dalla Corte suprema che sosteneva che investire denaro in campagne elettorali rientrasse nel campo della libertà di parola, garantita dal primo articolo della Costituzione degli Stati Uniti. Pertanto è attualmente impossibile imporre un limite di spesa alle campagne per il processo decisionale democratico-diretto negli USA, a meno che non venga modificata la Costituzione o interpretata diversamente.

La Corte suprema ha ammesso limiti finanziari per candidati alla elezioni rappresentative, perché sono esposti al rischio di corruzione, ma la corruzione non può giocare alcun ruolo nel voto popolare su una questione pubblica, dato che sono gli elettori stessi a decidere. Il 18 dicembre 1996 gli oppositori del «big money» riportarono una vittoria sorprendente con l'approvazione della proposta 208: il 61,8% votò a favore dell'introduzione di un tetto delle spese per le elezioni rappresentative. Fino a quel momento non c'era tale limitazione legale in California. I promotori dell'iniziativa citarono l'esempio di un candidato alle elezioni parlamentari californiane che, avendo ricevuto ulteriori 125.000 dollari da una compagnia di tabacchi una settimana prima del voto, vinse alla fine con uno stretto margine di 597 voti. L'opuscolo informativo della proposta 208 dichiarava: «Quando vincono interessi particolari con tanto denaro, perde il popolo !». Ciononostante la proposta 208 venne ugualmente contestata in tribunale. Durante la procedura un altro gruppo lanciò la proposta 34, che voleva annullare la proposta 208 e imporre limitazioni meno rigorose alle donazioni per le campagne elettorali. Questa venne approvata da più del 60% degli elettori nel novembre 2000.

Fu chiesta anche la pubblicazione delle fonti di finanziamento. Nel 1988 gli elettori californiani accettarono la proposta 105 che stabilisce l'obbligo di dichiarare pubblicamente i finanziatori più importanti in una campagna elettorale. Questa disposizione è rimasta in vigore per diversi anni ed è stata estremamente efficace. Ad esempio le pubblicità contro l'iniziativa «Nickel per drink» riportavano sempre: « ...finanziata dal Beer Institute, Wine Institute and Distilled Spirits Council «. L'industria tuttavia non riuscì mai a far dichiarare giuridicamente nulla la proposta 105. Sembra che i finanziatori industriali delle pubblicità politiche spesso si nascondano dietro nomi senza senso o ingannevoli (vedi sotto). Nel 1997 tuttavia il Senato Californiano approvò una legge (SB 49) che stabiliva per ogni comitato di campagna elettorale che spende più di 100.000 $ per la sua iniziativa popolare – in pratica ogni comitato - l'obbligo di presentare un resoconto elettronico della spesa da pubblicare sul sito internet dell'Autorità californiana.

Un esempio dell'efficacia della pubblicità obiettiva fu fornito nel 1988, allorché l'industria dei tabacchi si presentò con un'iniziativa che mirava ad allentare le restrizioni al fumo, molto ampie in California. Però, i magnati del tabacco presentarono la loro iniziativa come una proposta per limitare il fumo proveniente da un'organizzazione fittizia, denominata 'Californians for Statewide Smoking Restrictions' (CASSR). Quando fu chiaro che una grande parte di pubblico era raggirata con l'inganno, la Californian Wellness Foundation e il Public Media Center pubblicarono un semplice annuncio che conteneva solo citazioni dall'opuscolo elettorale oltre alla lista dei più importanti sponsor pro e contro. L'opuscolo elettorale dichiarava : «Le misure proposte condurrebbero a meno restrizioni per i fumatori di quelle attuali con la legislazione in vigore.» Gli importanti finanziatori dell'iniziativa identificati comprendevano: Philippe Morris USA, Reynolds Tobacco Co. e alcuni altri produttori di tabacco. I più importanti finanziatori per la resistenza contro la proposta 188 identificati nell'annuncio erano: l'American Cancer Society, l'American Lung Association, l'American Heart Association e l'American Medical Association. La pubblicazione di questi semplici fatti in un annuncio a tutta pagina chiaro e graficamente ben presentato, permise agli elettori californiani di rendersi conto immediatamente di ciò che stava accadendo e la proposta 188 venne rigettata con una disfatta umiliante del 70% contro 30%. Questo esempio dimostra che può insorgere un grave pericolo di fallimento proveniente in particolare dagli interessi commerciali. Svelare i nomi dei finanziatori attraverso l'opuscolo elettorale e diffondere questo stesso documento in un formato chiaro e leggibile mediante annunci sui giornali fu un rimedio efficace.

Fin al 1992 le iniziative popolari avrebbero potuto ancora contare sulla «dottrina dell'equità», che era stata adottata nel 1949 dalla Federal Communications Commission. Secondo questa dottrina, radio e televisioni avrebbero dovuto fornire ragionevoli opportunità ai rappresentanti delle opposte posizioni di rendere pubblici i loro punti di vista. Questa dottrina dell'equità fu contestata per molti anni dai proprietari di stazioni radiotelevisive e nel 1992 la FCC cedette: la dottrina dell'equità non fu più legalmente applicabile alle iniziative

popolari. L'opuscolo elettorale che ogni votante riceve prima che l'iniziativa popolare sia votata, rimane attualmente la sola fonte d'informazione ragionevolmente equilibrata e la domanda che ci si può rivolgere è se ciò sia sufficiente.

L'attuazione delle iniziative approvate

In California (così come in Svizzera) la maggior parte delle proposte popolari vengono respinte dagli elettori. Solo il 34% delle iniziative riscontrano il successo.

La cosa più sorprendente è che questo non implica che nel 34% dei casi di proposte approvate siano poi effettivamente attuate. Una proposta che è stata approvata da una maggioranza di cittadini può anche venire affossata parzialmente o interamente in fase successiva. Per raggiungere questo scopo i politici dispongono di vari mezzi. In primo luogo, una proposta approvata da referendum può venire successivamente contestata nei tribunali. Ciò accade di frequente in California e in non pochi casi tale azione si conclude con la messa in disparte, in tutto o in parte, della proposta approvata. In altri casi le autorità semplicemente non promulgano la proposta approvata.

Elizabeth Gerber ed altri nel libro «Rubare le iniziative»(2001), esamina il fenomeno per cui quelli che sono al potere castrano o aggirano le decisioni popolari sgradite utilizzando manovre varie. Gli autori hanno studiato l'applicazione di dieci proposte che erano state approvate dal popolo con un referendum in California, per poi concludere: «É chiaro che gli attori di governo conservano una grande discrezionalità sulle sorti delle iniziative dopo che sono passate» (p.110). Di fatto, molte decisioni popolari vengono convertite solo parzialmente e in qualche caso la loro esecuzione è ancora completamente bloccata.

Un esempio lampante è l'iniziativa «solo Inglese» (proposta 63) che voleva proclamare l'inglese quale sola lingua ufficiale in California e che fu approvata nel 1968 dal 73,2% degli votanti. Ma la proposta non venne mai attuata. I documenti elettorali ufficiali a San Francisco sono rimasti multilingue, con spagnolo e cinese in aggiunta all' inglese. Nel 1987 il partito democratico lanciò una proposta legislativa che avrebbe ostacolato drasticamente la presentazione di un reclamo sulla base della proposizione approvata. Tale proposta legislativa, però, non fu approvata dopo che gli oppositori avevano suonato un campanello d'allarme sulla questione e i Democratici, temendo di perdere voti, si tirarono indietro. La relativa proposta 227, chiamata anch'essa «solo inglese», venne approvata dal 60,9% dei votanti nel 1998. Fondamentalmente questa proposta proponeva che «l'educazione bilingue» in molte delle scuole pubbliche dello Stato dovesse cessare e i bambini che non parlavano l'inglese (la maggior parte dei quali parlava lo spagnolo), dovevano essere sottoposti a scuola ad una «english immersion». Nei distretti scolastici dove questa misura poteva contare su un ampio appoggio, fu attuata. Invece in altri posti tale iniziativa non ebbe nessuno impatto. A San Francisco, ad esempio, solo il 38,5% dei votanti era d'accordo con la proposta e il più alto funzionario responsabile della rete locale delle scuole pubbliche dichiarò freddamente che la proposta non sarebbe stata mai attuata. Questo avvenne, nonostante il fatto che l'iniziativa fosse stata approvata a livello statale e che il principio dell'uguaglianza richiedesse che la proposta venisse regolarmente messa in atto nell'intero Stato. Nei fatti, il destino della proposta 227 dimostra come il legislatore non dovrebbe immischiarsi nelle faccende interne all'educazione. Se lo Stato lascia tali scelte alle scuole, queste possono scegliere per ogni questione ciò che sembra meglio per loro, e non c'è bisogno che lo Stato imponga un regime uniforme.

Nel 1990 gli elettori approvarono la proposta 140. Questa proposta ha introdotto limitazioni per i parlamentari e ridotto anche i fondi per i parlamentari stessi approssimativamente all' 80% del precedente livello. L'obiettivo dell'iniziativa era quello di combattere l'emergere di una classe di politici professionisti a vita. Le limitazioni hanno ridotto la quantità di tempo che una persona può investire in una funzione politica esecutiva e/o legislativa. La proposta 140 ha imposto un termine massimo da sei a otto anni. Naturalmente tale proposta non può contare sull'approvazione dei parlamentari stessi. Però in realtà è di fatto impossibile eludere i limiti del termine una volta che sono stati approvati. I leader politici californiani hanno esaurito tutti i possibili mezzi di ricorso, senza successo, nella speranza di revocare le limitazioni. L'ultima sentenza è stata definitivamente pronunciata nel 1997. Nel frattempo, grazie alla proposta approvata, i membri del Parlamento e quelli che occupavano i posti al vertice sono stati già interamente sostituiti. I poteri costituiti hanno avuto invece più successo con i loro tentativi di revocare le restrizioni finanziarie introdotte dalla proposta 140. Attraverso i giudici sono riusciti a cancellare la riduzione degli eccessivi accantonamenti pensionistici per i politici più in vista, che era stata approvata dal popolo. Le altre limitazioni della proposta 140 non furono toccate dai giudici, ma la classe politica è riuscita rapidamente ad aggirare la legge, modificando i loro metodi contabili: »Riclassificando agenzie e spostando capitoli di bilancio fuori dalla spesa legislativa formale, il legislatore mandò all'aria l'intenzione che sottostava alla proposta 140 per la limitazione di spesa. In tal modo, non solo sono riusciti a mantenere i loro staff, ma hanno anche mantenuto i servizi delle agenzie a cui erano stati tagliati i finanziamenti« (Gerber, 2001, p.54-55)

Un esempio recente (non trattato nel libro della Gerber) dell'arroganza che i politici possono dimostrare nei confronti delle decisioni prese democraticamente è stato fornito quando il Parlamento californiano ha approvato una legge che voleva riconoscere i matrimoni omosessuali in questo Stato. Fu tenuto un referendum su questo tema (proposta 22) nel marzo 2000 e una maggioranza del 61,4% decise che un matrimonio legale poteva essere contratto solo tra un uomo ed una donna. Nonostante ciò, il Parlamento californiano ha approvato successivamente una legge che permette il matrimonio omosessuale. Il governatore Schwarzenegger tuttavia usò il suo diritto di veto contro questo atto parlamentare, affermando che la volontà popolare doveva essere rispettata. Naturalmente fu bollato per questo come «estremista di destra» dai suoi avversari. Schwarzenegger però ha lasciato ancora aperta la possibilità che le decisioni popolari possano essere rovesciate dai giudici.

Germania: Baviera e altro

Il primo ottobre 1975 è stato un giorno importante per la democrazia europea. Quel giorno i cittadini della Baviera hanno votato per concedersi molti più diritti di determinare il processo decisionale diretto a livello di città, comuni e distretti amministrativi (Landkreisen). (Seipel e Mayer, 1997).

Una forma limitata di democrazia diretta esisteva già a livello statale in Baviera prima del 1995. I Cittadini potevano lanciare iniziative di legge e imporre un referendum su

queste. Tuttavia la soglia per usare questo strumento era eccezionalmente elevata. Nella fase iniziale dovevano essere raccolte 25.000 firme. Solo allora poteva essere presentata una richiesta di referendum. Se il Ministro degli Interni formulava obiezioni all'iniziativa, la Corte costituzionale doveva pronunciarsi su di essa. Se la Corte non faceva obiezioni, c'era una fase successiva, in cui il 10% degli aventi diritto al voto (circa 900.000 cittadini) doveva recarsi negli uffici dell'amministrazione locale, entro il periodo di due settimane, par depositare le loro firme come sostenitori dell'iniziativa popolare. Questa seconda barriera era praticamente insuperabile, sicché non ebbero quasi mai luogo referendum a livello statale in Baviera. Il referendum del 1995 era solo il quarto ad essere tenuto dalla seconda guerra mondiale. Inoltre, la politica in Baviera era e rimane dominata da un partito politico, la democristiana CSU (Unione Cristiano Sociale).

La storia di «Mehr Democratie» (Più Democrazia) – il movimento che ha prodotto un importante passo avanti a favore della democrazia diretta in Baviera, compreso quello del 1995 tramite referendum – è la storia di un doppio successo. «Mehr Democratie» riuscì a rimuovere le altissime barriere richieste per ottenere un referendum in Baviera. Ma «Mehr Democratie» riuscì anche a vincere l'opposizione della CSU che resisteva ostinatamente all'introduzione della democrazia diretta a livello comunale. Fu la prima sconfitta della CSU a livello statale in 40 anni.

L'introduzione della democrazia diretta in Baviera può essere considerata come una marea nera fuoriuscita dalla Svizzera. Il fatto che furono possibili referendum in Baviera per tutti, anche se con quorum eccessivamente alto, è molto probabilmente dovuto al fatto che il Primo ministro bavarese, Wilhelm Högner, era stato in esilio in Svizzera durante la seconda Guerra mondiale e ha imparato ad apprezzare quel sistema. Successivamente ebbe un ruolo importante nell'inserire il referendum nella Costituzione bavarese. Högner dichiarò nel 1950: «Il referendum è la pietra angolare di una moderna e democratica legislazione comunale» (Meyer e Seipel, 1997, p.12).

La campagna per il 10% delle firme

Tra il 6 e il 19 febbraio, «Mehr Demokratie» doveva superare un ostacolo enorme. Nell'arco di due settimane, il 10% degli aventi diritto al voto dovevano affrettarsi agli uffici amministrativi locali, durante l'orario di apertura, per apporre la loro firma a sostegno della domanda di iniziativa popolare. Questa soglia molto elevata venne agevolmente superata: il 13,7% dei Bavaresi aventi diritto al voto (ossia 1,2 milioni di persone all'incirca) fecero questo sforzo. Il risultato è ancora più notevole se si considera la resistenza da parte dei funzionari che si riscontra in molti posti. Ad esempio, molti cittadini non sono stati in grado di registrare il loro sostegno perché i loro uffici amministrativi locali sembravano chiusi durante l'orario d'apertura legale previsto.

La reazione della stampa fu essenzialmente positiva, eccetto quella dei giornali che tradizionalmente appoggiavano la CSU. Il «Münchner Merkur» del 21 febbraio scrisse con accondiscendenza: «Rallegrarsi del fatto che l'iniziativa popolare di Mehr Demokratie raggiunga la soglia richiesta, è inopportuno. In linea di principio la Baviera ha goduto dei diritti democratici per un lungo periodo. Ogni cittadino può ritirare l'appoggio a un consigliere comunale o a un gruppo di consiglieri comunali alle prossime elezioni, se non gli piacciono le decisioni che arrivano dall'amministrazione...» Lo stesso giorno il Main-Post profetizzava: «Dopo il successo dell'iniziativa di 'Mehr Demokratie' in Baviera, la CSU userà la sua ben nota tattica: adotterà le proposte dell'iniziativa popolare come loro proprio motto, ma presenterà con una controproposta, che in pratica non porterà alcun danno al partito di governo».

Dominio della paura

Nel 1991, una precedente iniziativa popolare in Baviera, «Das bessere Müllkonzept», che proponeva una riforma del metodo di smaltimento dei rifiuti, anche se superò la soglia del 10%, perse poi comunque di misura la battaglia contro la CSU nel relativo referendum. Allorché la soglia di sottoscrizione fu raggiunta, «Mehr Demokartie» cominciò a esaminare come la precedente iniziativa popolare era stata proposta dalla CSU.

Una delle conclusioni fu che la CSU alla fine aveva raggiunto il risultato grazie alla sua base di sostenitori nelle zone rurali. Nelle città e nei villaggi dove la campagna dell'iniziativa popolare era attiva, questa raggiungeva spesso la maggioranza; ma non nelle zone rurali, dove non c'era stato un sufficiente contrappeso alla propaganda della CSU. L'osservazione più importante però era che la CSU giocava sistematicamente sulla paura. I discorsi preparati facevano parte di un pacchetto di campagna di voto distribuito dalla CSU ai loro gruppi nei Consigli comunali che avevano la maggioranza in tutte i 2.000 comuni, città e villaggi della Baviera. In questi discorsi si potevano trovare dichiarazioni come questa: «... se la vostra cucina non ha abbastanza spazio per sei bidoni, potete cominciare subito con l'abbattere metà delle vostre pareti...», mentre la raccolta differenziata era descritta come rendesse indispensabile che i comuni istituissero aree di stoccaggio intermedio dipinte come «...un bel casino con fuochi, effluvi velenosi e migliaia di ratti».

La legislazione bavarese prevede che se un'iniziativa popolare raggiunge la soglia del 10%, il Parlamento Bavarese può presentare una controproposta che poi verrà messa al voto assieme all'iniziativa popolare. La CSU ha avuto, e continua ad avere, la maggioranza assoluta nel Parlamento statale ed è quindi in grado di presentare una controproposta, che annacqua realmente l'iniziativa popolare, e sulla quale viene organizzata la propaganda del partito. In questo modo la CSU poté alla fine silurare l'iniziativa sulla nuova raccolta dei rifiuti. I Democratici Cristiani lanciarono una controproposta veramente annacquata, manovrata tramite il Parlamento e, dopo un'astuta campagna, ottennero una maggioranza del 51% nel referendum (contro il 44% della proposta originale dell'iniziativa «Das bessere Müllkonzept»).

Ora la CSU utilizza le stesse tattiche nei confronti di «Mehr Demokratie». Ancora una volta la CSU lanciò una controproposta. Questa controproposta escludeva numerosi temi dalle decisioni popolari (ad esempio, non sarebbero state possibili iniziative popolari comunali riguardanti progetti edilizi); la proposta della CSU richiedeva un quorum partecipativo del 25% per i referendum popolari, (con una partecipazione inferiore al 25%, il risultato referendario sarebbe stato nullo; si veda il capitolo 2° sugli effetti negativi dei quorum partecipativi); le firme non sarebbe state raccolte liberamente, ma i cittadini avrebbero dovuto recarsi negli uffici amministrativi locali per firmare; etc. L'intenzione era chiara: introducendo ostacoli e limitazioni quanto più possibile, volevano rendere difficile quanto più possibile realizzare le decisioni dirette dei cittadini.

Allo stesso tempo la CSU iniziava a soffiare sul fuoco della paura. Il loro slogan era: «Non lasciate che una minoranza blocchi tutto!». Secondo la CSU, la proposta di »Mehr Demokratie» avrebbe aperto le porte al regno dei demagoghi e dei chiassosi gruppi di minoranza. La CSU ipotizzava addirittura che la proposta di «Mehr Demokratie» avrebbe costituito una minaccia per il suono delle campane o per la popolare «Oktoberfest». Poi la CSU prevedeva un conflitto elettorale permanente e incertezza continua rendendo impossibile alle autorità di fare pianificazione a lungo termine (con perdite di posti di lavoro quale risultato) e l'introduzione di misure impopolari, ecc.; tutto questo sarebbe stato il risultato permettendo di accogliere la proposta di «Mehr Demokratie». A livello locale entrò in gioco il potere dell'apparato di partito (ad esempio rifiutando di mettere a disposizione locali comunali per riunioni).

In sostanza «Mehr Demokratie» fu in grado di neutralizzare la campagna della CSU perché sapeva ciò che la CSU stava facendo. Il fattore più significativo nella loro controffensiva fu quello di essere in grado di trovare ogni tipo di organizzazione (partiti politici, organizzazioni sociali, gruppi di giovani e perfino membri della CSU favorevoli a Mehr Demokratie), che godevano della fiducia di molti gruppi di cittadini e che accettarono di parlare in pubblico a favore dell'iniziativa popolare e contro la proposta della CSU.

Una lezione importante dalla sconfitta di «Das bessere Müllkonzept» fu che non si doveva permettere alla CSU di prendere l'iniziativa nel dibattito. Una delle tattiche della CSU consisteva nel tempestare l'avversario con accuse che dovevano essere confutate di volta in volta, in modo che non avrebbero potuto mai parlare del vero motivo del referendum.

Ad esempio, la CSU tentò di accusare «Mehr Demokratie» di frode finanziaria. Questo successe in un momento scelto strategicamente: appena due settimane prima del referendum. Se, in queste ultime due settimane, la CSU fosse riuscita a focalizzare il dibattito pubblico sulle finanze di «Mehr Demokratie», ciò sarebbe stato fatale per l'iniziativa popolare. Le donazioni dei cittadini a «Mehr Demokratie» erano versate su un conto bancario a Monaco, da cui, a causa dell'organizzazione interna della banca in oggetto, il denaro veniva trasferito a Colonia. «Mehr Demokratie» non aveva niente a che fare con ciò, ma la CSU suggerì alla stampa, che questi fondi fossero drenati fuori dalla Baviera e quindi utilizzati per altri scopi. L'iniziativa popolare contrastò l'attacco aprendo immediatamente tutti i suoi libri contabili per l'ispezione. Dato che erano perfettamente a posto, le accuse della CSU si spensero. In oltre la stampa invitò la CSU a fornire argomenti un po' più seri prima della consultazione elettorale.

Il voto referendario ebbe luogo il primo ottobre 1995. La proposta di «Mehr Demokratie» riportò il 57,8% dei voti contro il 38,7% per la controproposta della CSU. Questa vittoria rende possibile l'organizzazione di referendum d'iniziativa popolare a livello locale.

Democrazia fiorente

Nei dieci anni che seguirono si è sviluppato in Baviera un fiorente sistema di democrazia diretta (Rehmet e Wenisch, 2005). Nei comuni sono state registrate 1371 iniziative popolari fino a settembre 2005, che in 835 casi (60,9%) hanno portato a un referendum. Per i casi restanti, l'iniziativa popolare non è stata consentita per vari motivi (14,2%), è stata adottata dal consiglio comunale (12,5%), è stata ritirata dai cittadini o non è stata presentata (10,1%). Il numero massimo di iniziative popolari sono state lanciate nella capitale bavarese Monaco(15) con Augusta (12) al secondo posto. Il numero annuale di iniziative popolari ha raggiunto il massimo nel 1996, poi è decresciuto gradatamente per stabilirsi su una media stabile di 100 all'anno tra il 1999 e il 2005. C'era evidentemente qualche domanda repressa di democrazia che provocò un'ondata enorme di iniziative popolari subito dopo l'introduzione del nuovo sistema. (In Germania si distingue tra iniziative popolari a livello comunale e iniziative popolari a livello statale e federale.)

Per quanto riguarda i temi referendari, tre si elevano molto al disopra degli altri:
- Infrastrutture pubbliche e società di pubblica utilità (23%);
- Progetti di sviluppo (20%);
- Progetti di strade e traffico (20%).

Nel periodo dal 1995 al 2005 la posizione del Consiglio comunale è stata più spesso ratificata dai cittadini (49%) che respinta (45%); i casi rimanenti non si sono potuti assegnare né da una parte né dall'altra. Perciò una proposta comunale ha quasi una possibilità su due di non sopravvivere al voto dei cittadini. L'affluenza media alle urne in questo periodo è stata pari circa al 50%; l'affluenza è stata proporzionalmente più alta al diminuire dei residenti di un comune.

Come detto in precedenza, in qualche caso, la minaccia di un referendum è stata sufficiente perché una decisione indesiderata del consiglio municipale venisse ritirata. Rehmet e Wenisch (2005, p.5) danno l'esempio di Augusta, dove una coalizione di professori, insegnanti e librai raccolsero firme per fare aprire una nuova biblioteca comunale. Allorché presentarono una raccolta di firme oltre il minimo richiesto, il consiglio comunale adottò subito il loro progetto.

Resistenza dei giudici

Tuttavia la classe dirigente non lasciò tale situazione incontrastata. Oltre all'opposizione dei politici della CSU, Mehr Demokratie dovette far fronte a una resistenza anche più forte della Corte costituzionale bavarese. In Baviera i giudici vengono nominati dal Parlamento statale (Landtag - dominato dalla CSU), sicché l'80% dei giudici sono sostenitori o simpatizzanti CSU. Le sentenze sono definitive poiché non c'è possibilità di appello.

Appena lanciata l'iniziativa popolare per migliorare il sistema dei referendum a livello comunale, contemporaneamente Mehr Demokratie iniziò anche una seconda iniziativa popolare per migliorare la democrazia diretta a livello statale. Queste sono state presentate in un breve intervallo di tempo nel 1994. La seconda iniziativa popolare fu contestata dal Senato bavarese con motivazioni giuridiche inverosimili e pertanto dovette essere presentata alla Corte costituzionale. Tutti si aspettavano che le obiezioni del Parlamento sarebbero state respinte o che in ogni caso la maggior parte degli elementi dell'iniziativa popolare rimanessero intatti. Ma con un'argomentazione inaudita i giudici CSU dichiararono che l'intera iniziativa popolare non era valida. «Completamente incomprensibile», scrisse in un editoriale del novembre 1994 il giornale della Germania del sud Süddeutsche Zeitung ed espresse il sospetto «che la Corte costituzionale, con la maggioranza dei suoi giudici nominati e proposti dalla CSU, passi sentenze che crede incontreranno l'approvazione del governo statale controllato dalla CSU.»

Nel 1999 Mehr Demokratie ripresentò ancora un'iniziativa popolare per il miglioramento dei referendum a livello statale. Questa volta aveva formulato la sua iniziativa in modo da non essere sottoposta allo stesso veto. Questa volta la Corte costituzionale si appoggiò sulla sezione 75 della costituzione bavarese, che recita: «Proposte di modifica della Costituzione che sono contrarie ai principi democratici fondamentali della Costituzione non sono ammessi.» Questa sezione era stata introdotta un tempo per proteggere la popolazione dall'introduzione di una nuova dittatura. In questo caso però era usata per proteggere la dominazione politica dai maggiori diritti democratici della popolazione. Nel marzo 2000 la Corte costituzionale sentenziò che «democrazia» era sinonimo di sistema rappresentativo, che poteva essere danneggiato, in quanto l'iniziativa popolare chiedeva le abolizioni di alcune eccezioni e la riduzione della soglia di sottoscrizione, ecc. In precedenza nel settembre 1999 la Corte costituzionale aveva già sentenziato in merito alla denuncia di un cittadino sul risultato di un referendum al fine di stabilire un più elevato quorum di approvazione del 25% per referendum a livello statale (subito introdotto dal parlamento), ancora una volta riferendosi ai «principi democratici basilari» della sezione 75.

Quindi la Corte costituzionale proseguì il suo attacco anche a livello locale. Nel 1999 ancora a seguito della denuncia di un cittadino, la Corte aveva stabilito che «principi democratici basilari» richiedevano anche l'introduzione di un quorum di partecipazione per i referendum comunali, che era stato abolito dal referendum che Mehr Demokratie aveva vinto. Quindi il quorum fu reintrodotto. Quando Mehr Demokratie lanciò l'iniziativa popolare 'Difesa del referendum comunale' per annullare l'introduzione del quorum di partecipazione, la Corte costituzionale non poteva usargli contro l'argomento dei «principi democratici basilari». Perché allora avrebbe dovuto di usare questo ragionamento per respingere la prima iniziativa popolare di Mehr Demokratie nel 1994. Questa volta dunque la Corte aveva nel cassetto il principio di autonomia comunale: l'abolizione di un quorum di partecipazione comunale tramite legge statale. La perversità di questa argomentazione dovrebbe essere chiara.

In Germania gli stati federati hanno la competenza di organizzare la democrazia locale. Le regole democratiche, incluse quelle per iniziative popolari e referendum, devono sempre essere regolarizzate da leggi statali. La Corte costituzionale – un'istituzione statale – aveva interferito negli affari comunali con la decisione sui quorum di approvazione/partecipazione comunali. Ma se un'iniziativa popolare vuole fare questa, si può immediatamente parlare di una grave violazione. La situazione è anche più sconsolante se consideriamo che il principio di autonomia comunale era stato originariamente introdotto per dare ai cittadini più controllo possibile sulla loro comunità. Lo stesso principio veniva utilizzato ora, in maniera tirannica, dai politici per poter in realtà ridurre tale controllo.

In totale, su cinque iniziative lanciate da Mehr Demokratie tra il 1995 e il 2000, tre sono state bloccate dalla corte costituzionale, e una – senza il supporto di alcuna normativa attinente – fu sottoposta a un ostruzionismo di vasta portata scindendola in due iniziative popolari distinte e conseguentemente richiedendo ai cittadini di recarsi agli uffici comunali in momenti diversi per apporre le loro firme. Mehr Demokratie aveva la possibilità di perseverare con una sola iniziativa e questo le impedì poi raggiungere la seconda stellare soglia di sottoscrizione.

Germania : Amburgo

Amburgo è il secondo posto in Germania dove «Mehr Demokratie» ha avuto successo permettendo ai cittadini di decidere loro stessi sulla loro democrazia diretta (Efler, 2001). Amburgo con i suoi 1,7 milioni di abitanti è la seconda più grande città tedesca, è una città-stato: una città con lo statuto di uno Stato.

Nel 1996 il parlamento di Amburgo, ispirato dalla nascita di referendum ovunque in Germania, introdusse l'iniziativa popolare di referendum obbligatorio a livello cittadino. Tuttavia le soglie e le eccezioni erano così estese che il sistema poteva essere utilizzato ben difficilmente. Ogni questione finanziaria ne era più o meno esclusa, così come lo erano le proposte di piani regolatori e singole proposte di sviluppo. Quest'ultima escludeva, ad esempio, grandi progetti come l'espansione del porto o la costruzione di un ulteriore tunnel sotto il fiume Elba. Per ottenere un referendum dovevano recarsi negli uffici comunali ben il 10% degli aventi diritto di voto per apporre le loro firme entro 2 settimane. A livello di città questo quorum di sottoscrizione era di fatto irraggiungibile: iniziative popolari che contenevano una proposta legislativa ordinaria dovevano, oltre ad ottenere la maggioranza semplice dei voti, anche essere approvate dal 25% degli aventi diritto di voto, mentre le iniziative popolari che intendevano cambiare la costituzione, non solo dovevano garantire una maggioranza dei due terzi dei voti, ma essere anche approvate dal 50% degli aventi diritto al voto.

Ancora una volta Mehr Demokratie decise dunque di usare il cattivo strumento referendario per ottenere un referendum migliore. Insieme a diversi partner locali, elaborò due iniziative popolari: una per l'introduzione della democrazia diretta a livello distrettuale, e una seconda per migliorare il sistema esistente a livello cittadino. Poiché la seconda iniziativa popolare richiedeva un emendamento costituzionale – e quindi doveva ottenere un quorum autorizzativo stellare – gli attivisti puntarono a riunire i loro referendum con le elezioni parlamentari del 1998. L'inizio fu faticoso; c'era solo un paio di migliaia di marchi (circa duemila euro) come capitale iniziale e alcune organizzazioni partner volevano rinviare per il futuro l'intera campagna.

La raccolta delle prime 20.000 firme richieste poteva cominciare solo a maggio 1997, e gli attivisti dovevano sbrigarsi se volevano unire l'iniziativa con le elezioni. In verità questa pressione del tempo operò a loro vantaggio. Alla fine, la maggior parte delle firme fu raccolta nella seconda metà della campagna. Nell'autunno 1997, erano state raccolte ben 30.000 firme per la presentazione. Nella discussione parlamentare numerosi membri del Parlamento dichiararono di considerare l'iniziativa popolare contraria alla costituzione. Ma il termine stabilito entro il quale le iniziative dovevano essere presentate alla Corte costituzionale per il giudizio fu lasciato scadere.

Perciò l'iniziativa andò verso la sua seconda fase, in cui il 10% degli aventi diritto al voto (120.000 persone) doveva recarsi al municipio o agli uffici comunali per depositare le loro firme nelle due settimane dal 9 al 23 marzo 1998. Mehr Demokratie fu aiutata in quanto le autorità comunali mandarono una cartolina a tutti quelli che avevano diritto di voto annunciando l'iniziativa popolare e dichiarando quando e dove dovevano essere date le firme a sostegno. Sul retro della cartolina c'era un esempio di come esprimere il sostegno tramite posta. Del resto questa disposizione era stata approvata con legge del 1996 ed era un caso assolutamente

unico in Germania. Il clima era piuttosto teso perché l'amministrazione comunale voleva fare solo un singolo annuncio alla fine della prima settimana. Tuttavia la seconda fase fu un successo strepitoso: se nella prima fase (dopo 5 giorni), 85.000 cittadini avevano già dato il sostegno alle iniziative, alla chiusura della raccolta delle firme, il 23 marzo, il numero era salito a oltre 218.000 (18,1% degli aventi diritto al voto) per la prima iniziativa (per i referendum a livello distrettuale) e più di 222.000 (18,4%) per la seconda iniziativa (democrazia diretta a livello di città).

Dapprima il Consiglio comunale voleva tenere i referendum subito dopo le elezioni parlamentari. Questo inizialmente fu una battuta d'arresto per i sostenitori di Mehr Demokratie, ma si rifecero rapidamente facendo pressione sui membri del Parlamento per unire elezioni e referendum per il fatto che altrimenti sarebbe stato sprecato un sacco di tempo per i cittadini e di denaro pubblico (a causa dei costi elevati). Le pressioni ebbero successo e alla fine i referendum vennero uniti alle elezioni parlamentari del 27 settembre 1998.

Nel frattempo, così come in Baviera, Mehr Demokratie aveva messo insieme una grande coalizione di vari tipi di organizzazione sociali – per lo più piccole. Però dovevano scontrarsi con i due maggiori partiti di Amburgo – SPD e CDU – nonché la Camera di Commercio e il potente quotidiano Bild-Zeitung del gruppo Springer. L'opposizione unita martellò con slogan come: «Le minoranze verranno schiacciate», «referendum con affluenze scarse portano alla farsa democratica»,»porto e aeroporto verranno paralizzati da leggi più rigorose sul rumore»,»l'inizio di una involuzione disastrosa». Annunci pubblicitari sui giornali avvertivano che una «dittatura degli attivisti» sarebbe stata introdotta se fossero state adottate le proposte di Mehr Demokratie. «Nessun argomento era troppo rozzo da non poter essere usato», ha scritto Efler (2001).

Ad Amburgo il Parlamento ha diritto di presentare contemporaneamente al voto una controproposta all'iniziativa popolare. Il parlamento presentò la sua controproposta solamente quattro settimane prima del referendum. L'iniziativa popolare chiedeva referendum su leggi ordinarie decise da una maggioranza semplice ed emendamenti costituzionali da una maggioranza di due terzi, senza ulteriori requisiti di partecipazione. Nella controproposta parlamentare rimanevano intatte soprattutto le soglie elevate: le leggi ordinarie dovevano essere adottate da una maggioranza che costituisse almeno il 20% di tutti gli aventi diritto al voto e gli emendamenti costituzionali da una maggioranza di due terzi che costituisse almeno il 40% degli aventi diritto. Così se votava il70% per un emendamento alla costituzione l'affluenza alle urne doveva essere quasi del 60% per raggiungere il 40% percentuale minima dell'elettorato ammissibile. L'iniziativa popolare chiedeva di abolire in parte il tabù sulle questioni finanziarie, mentre la controproposta parlamentare voleva escludere tutti i temi che avevano un effetto sul bilancio. «Quali questioni importanti non hanno oggi nessun effetto sul bilancio?», chiese Efler (2001).

Poiché gli oggetti e le differenze tra le due proposte erano molto tecniche, e c'era poco tempo per una esaustiva campagna elettorale a causa delle tattiche dilatorie del Parlamento, Mehr Demokratie si concentrò nell'evidenziare delle differenze e sul confrontare punto per punto le due proposte, aggiungendo la questione: «Perché i politici dovrebbero cedere il potere volontariamente?»

Mehr Demokratie rese anche molto visibile la sua campagna: usò immagini di schede elettorali marcate a sostegno dell'iniziativa sul suo giornale, in annunci pubblicitari al cinema e su poster appesi di fronte ai seggi elettorali nel giorno del referendum. La giornata del voto, il 27 settembre 1998, il 74% degli elettori votò per le proposte di Mehr Demokratie a livello di città e il 60% a livello distrettuale. L'affluenza fu del 66,7%. Questo significava che l'elevato quorum di approvazione fu raggiunto per il referendum a livello distrettuale, perché sarebbe stato introdotto per mezzo di una legge ordinaria, ma non per il referendum a livello di città, perché doveva essere modificata la costituzione. La tattica dilatoria del parlamento fece sì che i votanti avessero il materiale per il referendum – che poteva venir utilizzato anche per un voto postale – molto più tardi per la simultaneità con le elezioni parlamentari. Mehr Demokratie calcolò successivamente che se il materiale fosse stato inviato nello stesso tempo del materiale elettorale, il quorum di approvazione sarebbe stato ottenuto anche per la proposta a livello di città.

Anche grazie ai suoi successi in Baviera e Amburgo, il movimento di Mehr Demokratie si è diffuso su tutto il territorio tedesco. Il movimento ha ramificazioni in 13 dei 16 stati tedeschi. Le sue campagne pubblicitarie e il lobbying hanno giocato un ruolo importante per l'introduzione dei referendum obbligatori di iniziativa popolare in tutti gli Stati e i Comuni della Germania, anche se le regole che li disciplinano variano enormemente in termini qualitativi. Inoltre Mehr Demokatie è riuscita a conquistare una maggioranza nel Parlamento tedesco in favore dell'idea di introdurre la democrazia diretta a livello federale in Germania, anche se non ancora la maggioranza dei due terzi che è necessaria per un cambiamento della costituzione. Per maggiori informazioni vedi: www.mehr-demokratie.de.

Germania : Schönau

Dopo il disastro ambientale della centrale nucleare di Chernobyl, nell'aprile del 1986, un'iniziativa popolare chiamata «iniziativa dei genitori per un futuro libero dal nucleare» fu lanciata a Schönau, un paese di 2.500 abitanti nella Foresta Nera. Lo scopo era di promuovere un consumo più moderato d'energia senza utilizzare l'energia atomica. Ci furono piccoli successi, ma gli attivisti si accorsero ben presto che avrebbero potuto ottenere assai poco senza il controllo della fornitura stessa dell'energia. Infatti, il fornitore locale d'energia, la KWR, fissava le tariffe dell'energia elettrica e risparmio energetico e produzione decentrata dell'energia potevano risultargli non redditizi.

Quando venne il momento di rinnovare il contratto tra il Comune e la compagnia elettrica, iniziò la lotta per l'energia. L'iniziativa popolare aveva sviluppato un proprio piano per la produzione e la distribuzione d'energia nel rispetto dell'ambiente, e quindi voleva rilevare la rete elettrica locale dalla KWR. Per fare ciò i cittadini costituirono l'ente di scopo «Netzkauf Schönau» (Acquisto Rete Schönau). Il Consiglio comunale però decise di rinnovare il contratto con KWR.

Al fine di acquisire il dirittodi acquistare la rete elettrica locale, «Netzkauf Schönau» lanciò un referendum nel 1991 che vinse con il 55,7% dei voti. L'acquisto della rete e la messa in opera di una politica energetica ecologica era ora possibile. Non solo cittadini di Schönau, ma i cittadini dell'intera Germania, raccolsero i quattro milioni di marchi necessari per comprare la rete locale. Nel 1994 la compa-

gnia locale «Elektrizitätswerke Schönau GmbH» (EWS – Centrali elettriche Schönau) fu istituita, che poi ricevette la concessione dal Comune.

Tuttavia fu posto in essere un ampio fronte di resistenza a questo cambiamento. Esso comprendeva, ovviamente, la società elettrica KWR, ma anche i cristiano democratici della CDU e gran parte dei socialisti della SPD. Vi si era unito anche il principale imprenditore del distretto, che mise in guardia su interruzioni di corrente e prezzi più elevati per l'elettricità, se i «ribelli dell'energia» fossero stati autorizzati a portare avanti il loro piano. Gli oppositori dei ribelli locali dell'energia lanciarono una seconda iniziativa popolare. La KWR sosteneva gli oppositori dell'iniziativa per l'energia alternativa con finanziamenti sostanziosi e con «ufficio informazioni» appositamente allestito. Ma i ribelli dell'energia vinsero per la seconda volta, anche se con un margine più ristretto: nel marzo del 1996 il 52,4% dei votanti hanno convenuto che la collaborazione fra il Comune di Schönau e KWR doveva terminare.

La compagnia energetica giocò infine la sua ultima carta vincente: domandò 8,7 milioni di marchi per la vendita dell'infrastruttura locale al posto dei 4,5 milioni che erano stati stimati dagli esperti dell'iniziativa popolare. Nel novembre 1996, dopo due anni di diniego, la KWR ammise che in realtà Schönau aveva solo 22 chilometri di cavi, invece che i 33 reclamati, ed il prezzo scese da 8,7 a 6,5 milioni di marchi.

I ribelli dell'energia di Schönau condussero una campagna in tutta la Germania per raccogliere il resto del denaro con lo slogan: «Ich bin ein Störfall» («Sono una disgrazia»). Al tempo stesso continuarono la loro battaglia legale contro la società per ottenere l'abbassamento del prezzo irragionevole. Il 1 ° luglio 1997 la società elettrica istituita dai cittadini assunse ufficialmente la rete elettrica locale a un prezzo di 5,8 milioni di marchi.

Da allora EWS Schönau ha dimostrato di essere un fornitore di energia affidabile e professionale anche agli occhi degli avversari di un tempo. L'amministratore delegato della società è Ursula Sladek, una del gruppo originale dell'iniziativa. La quantità di energia solare prodotta pro capite degli abitanti è la più alta della Germania e il nucleare è stato del tutto vietato. Tra gli altri edifici i tetti del municipio e della chiesa luterana di Schönau sono completamente ricoperti di pannelli solari. A causa della liberalizzazione del mercato dell'energia EWS può ora fornire clienti in tutta la Germania. Dal 1998 i ribelli dell'energia di Schönau hanno inoltre fornite sostegno alle iniziative nel resto della Germania che volevano passare alla eco-energia. Essi hanno cooperato per la creazione di un network di ben 697 produttori tedeschi di eco-energia. Per ogni chilowatt di eco-energia elettrica prodotta, viene messo in un fondo per nuovi produttori di eco-energia da mezzo centesimo a due centesimi di euro. Ciò ha permesso a EWSdi donare € 900.000 negli ultimi tre anni. E nel luglio 2005 un tribunale ha sentenziato che anche il prezzo di vendita ridotto di KWR di 5,8 milioni di marchi era troppo elevato: il valore reale della rete locale era solo di 3,5 milioni di marchi (1,8 milioni di euro) e KWR ha dovuto rifondere la differenza a EWS.

L'esempio di Schönau mostra che i cittadini possiedono dei significativi capitali sociali latenti e sono pronti a impegnarsi. Al tempo stesso, ciò dimostra anche che il processo decisionale democratico diretto è indispensabile per avvantaggiarsi di questo capitale morale. Se la decisiva iniziativa popolare a livello comunale non fosse stata disponibile per i cittadini di Schönau, la società elettrica KWR, in collaborazione con il Consiglio comunale avrebbe semplicemente continuato a imporre le sua propria volontà. (Per maggiori informazioni vedi: www.ews-schoenau.de)

5-1: L'arte dell'iniziativa popolare

Qui di seguito c'è un lista di regole fondamentali che devono essere prese in considerazione quando si avvia un'iniziativa popolare. Le fonti più importanti sono: Jim Shultz, «The Initiative Cookbook» (Il libro di cucina delle iniziative) e Michael Seipel & Thomas Maier, «Triumph der Bürger!» (trionfo dei cittadini!).

Regole generali

- Di solito, la parte che convince gli elettori indecisi o esitanti vince.
- La forza più potente dietro la politica dei referendum è il malcontento della gente. Si dovrebbe verificare con attenzione se c'è malcontento e se questo può essere mobilitato.
- Di solito, per cominciare, le iniziative di referendum hanno l'appoggio della maggioranza della gente. Questo appoggio tende a diminuire durante la campagna sotto la pressione degli oppositori. Può facilmente verificarsi uno slittamento da un 70% a un 51% della posizione a favore; ma uno spostamento in senso opposto invece è molto più difficile.
- I referendum si perdono sul punto più debole della proposta. Se la proposta ha un punto debole da qualche parte, gli oppositori si concentreranno su quella esagerandone la debolezza. Gli elettori hanno pochissima inclinazione a votare in favore di una proposta che ha un punto debole palese, anche se il corpo principale della proposta è valido.
- La polarizzazione è inevitabile. Gli elettori devono chiaramente vedere chi è pro e chi è contro la proposta e perché.
- Riuscire a dimostrare che alcuni oppositori hanno un interesse finanziario nell'esito, è una via estremamente efficace per guadagnarsi l'appoggio.

Domande preliminari

- C'è un sostegno sufficiente da parte del pubblico? Possono essere utilizzati sondaggi d'opinione, ma ricordando che l'opinione pubblica è volubile e può cambiare.
- C'è un messaggio semplice e vincente? Paragonate l'eventuale messaggio degli avversari o uno slogan chiave con il vostro.
- Quant'è forte il supporto di base? Ci sono abbastanza organizzazioni che possono intervenire sotto i riflettori? Le organizzazioni, che il pubblico si aspetta naturalmente in appoggio all'iniziativa, sono effettivamente a favore di essa ?

- C'è denaro? La raccolta dei fondi deve cominciare presto. Il finanziamento deve esser chiarissimo e comprensibile. Deve anche essere realistico e i conti vanno sempre tenuti aggiornati e facilmente reperibili (per esempio per i media).
- Ci sono competenze facilmente disponibili? Assicurarsi che ci siano abbastanza persone per affrontare problemi tecnici o disturbi politici durante dibattiti e discorsi.
- É possibile approfittare di qualche elezione generale o locale?

Tenere un referendum in contemporanea a elezioni può aiutare ad aumentare la partecipazione – è importante se ci sono quorum partecipativi.

Formulazione del tema

- La proposta dell'iniziativa/referendum deve essere chiara e precisa. Il testo non deve esser ambiguo e la proposta va pubblicata il più presto possibile.
- La proposta va redatta tenendo a mente tutti i potenziali alleati.

Non includervi aspetti irrilevanti che potrebbero spaventare i possibili alleati. E' anche possibile l'opposto: «fence sitters» (organizzazioni che tendono ad adottare una posizione neutrale), possono partecipare alla coalizione se vengono inclusi alcuni aspetti per loro importanti.

- La proposta va redatta tenendo in mente il pubblico. La proposta ha un'ampia attrattiva ? Non c'è un tallone d'Achille ?
- Le autorità accetteranno il risultato referendario come vincolante? Se no, allora vincolare i partiti politici ad essa può essere un'opzione: far loro promettere di accettare l'esito molto prima del referendum.
- Se c'è vittoria nel referendum, può essere contestato il risultato dal tribunale ? (Ottenere consigli giuridici).

Coalizione

- Una coalizione che includa alleati insoliti rinforza la credibilità dell'iniziativa (ad esempio, partiti politici conservatori e progressisti, datori di lavoro e impiegati, ecc.).
- I partner principali della coalizione devono essere disponibili dall'inizio.
- Sono essenziali buoni accordi tra partner di coalizione sul finanziamento, sulla posizione ufficiale comune, sulla divisione dei compiti e la designazione di portavoce ambo sesso sono essenziali.

Raccolta delle firme

- Shultz scrive: «Lo Zen della raccolta di firme è non litigare con nessuno». Raccolta di firme e campagna elettorale è quindi meglio farli separatamente. Essere indotti in una discussione di un quarto d'ora o più con uno o più passanti non è un uso efficiente del tempo durante la campagna di raccolta delle firme.
- Fare il collegamento con la fase successiva della campagna. La raccolta di firme permette ai volontari di costruire un capitale di dedizione e impegno per la causa. Se questo capitale viene trascurato quando la soglia delle firme è stata raggiunta, è più difficile ri-mobilitare una campagna efficace qualche mese dopo.
- Monitorare la validità delle firme. Le firme possono essere ottenute da persone con residenza o nazionalità errati, o nomi ed indirizzi possono essere illeggibili o errati. Si dovrebbe tenere conto di un tasso d'invalidità dal 10% al 20%.
- Organizzare un evento mediatico alla presentazione delle firme.

La campagna

- «Mantenersi semplici e ripetere il messaggio centrale più e più volte.»
- Appellarsi anche alle emozioni del pubblico. Chi appare sia esperto che emotivamente impegnato fa buona impressione.
- Non lasciarsi sfuggire di mano l'iniziativa durante i dibattiti. Chiunque si lasci condurre su un binario morto dai suoi oppositori ha perso. Guardarsi dagli attacchi furtivi, specialmente sull'integrità della campagna.
- In particolare il potere costituito gioca quasi sempre sull'incertezza e le paure della gente e tira fuori questioni senza nesso. Dovete consapevolmente anticipare questo. Riferimenti a precedenti stranieri in connessione con la proposta possono esser efficaci per disinnescare scenari di paura.
- I partiti al potere si rivolgeranno anche al pubblico come individui («la tua sicurezza sociale» invece di «nostra»...) e collegano questo a un appello di fiducia nei «solidi valori», vale a dire i partiti al potere e i loro leader. Rimedio: rivolgersi al pubblico quale gruppo di persone responsabili che cercano reciprocamente una base comune.
- Fornire la documentazione ai media: annuncio dell'iniziativa, presentazione delle firme ed altre cose di questo genere sono buoni momenti. Mantenere buoni contatti con le agenzie di stampa interessate.

Opuscolo elettorale

- Lo spazio di un opuscolo ufficiale è limitato. Mantenere argomenti semplici e ripetere frasi chiave che rispecchiano gli elementi essenziali.

- Per esempio, citare dichiarazioni chiare provenienti da autorità scientifiche o di altre persone in cui il pubblico ha fiducia può essere molto efficace.

5-2: Referendum e plebisciti in diversi paesi d'Europa

Di seguito una breve sintesi della normativa in materia di referendum nazionali e plebisciti in diversi paesi europei. Le fonti più importanti sono: B. Kaufmann e altri (a cura di), «Guida per la democrazia diretta in Svizzera e oltre» (2005), e B. Kaufmann e M.D. Waters (a cura di), «La democrazia diretta in Europa» (2004)

Belgio

In Belgio i referendum vincolanti sono costituzionalmente esclusi. Dal 1945 si è tenuto solo un plebiscito (referendum su iniziativa del governo). Disposizioni di referendum di iniziativa popolare esistono solo a livello comunale, ma a parte il fatto che questi non sono vincolanti, il consiglio comunale può anche respingere la richiesta di referendum. Per alcuni anni però c'è stato un dibattito su ulteriori implementazioni di referendum e il sostegno dei partiti politici è cresciuto – in particolare nelle Fiandre.

Esempio

Nel 1950 i Belgi votarono sul ritorno del re Léopoldo III. Con una partecipazione del 92,9%, il 57,7% l'approvò e il 42,3% fu contro.

Danimarca

La costituzione danese determina che un referendum deve essere tenuto in certe situazioni, compresi gli emendamenti costituzionali ed il trasferimento di sovranità verso organismi internazionali quali l'Unione Europea. Un referendum può pure venir indetto se lo richiede almeno un terzo dei membri dei parlamentari. Ma questo diritto non è mai stato usato. Tutti i referendum nazionali sono vincolanti. Il Paese però non dispone di un referendum d'iniziativa popolare a ogni livello. Dal 1970 a livello locale si sono tenuti più di 160 plebisciti non vincolanti.

Esempi

Nel 1972 i Danesi approvarono l'entrata nella Comunità Europea (63,4% Si). Nel 1992 fu respinto il trattato di Maastricht con il 50,7 % di voti. Tuttavia l'anno seguente la Danimarca ottenne una opzione di rinuncia su quattro questioni (unione economica e monetaria, cittadinanza europea, difesa comune, giustizia e affari interni), e il trattato di Maastricht fu allora accettato con il 56,7% voti si. Nel 1998 il 55,1% approvò anche il trattato di Amsterdam. Nel 2000 però il 53,1% votò contro l'adozione dell'euro.

Germania

A livello nazionale non c'è nessuna forma di processo decisionale democratico diretto. Sebbene alla sezione 20 della Costituzione tedesca si legga: «Tutto il potere dello Stato emana dal popolo; esso viene esercitato dal popolo attraverso le elezioni e i referendum...», la necessaria legislazione è carente. Nessun plebiscito è stato tenuto a partire dal 1945. Tuttavia, come descritto nel capitolo 5°, tutti gli Stati e i municipi hanno introdotto il referendum d'iniziativa popolare, per lo più durante gli anni '90, e questi vengono largamente utilizzati in alcuni posti. Questi referendum sono vincolanti. In Parlamento c'è una maggioranza a favore della democrazia diretta a livello nazionale, però ancora non è stata raggiunta la maggioranza necessaria dei due terzi per un emendamento costituzionale.

Francia

La sezione 3 della Costituzione francese – adottata nel 1958 tramite referendum – recita :»La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita mediante i suoi rappresentanti e i referendum.» Tuttavia non ci sono referendum popolari o iniziative popolari in Francia. Gli emendamenti alla costituzione, così come gli emendamenti locali, in linea di principio devono essere sottoposti a plebiscito. Comunque l'iniziativa su questo può esser presa soltanto dal Presidente francese, o in misura minore, dal Parlamento (il potere del Parlamento francese è scarso). Il Presidente può anche decidere di usare un plebiscito per un «disegno di legge», che necessita dell'approvazione parlamentare. Il voto non è su un disegno di legge perfettamente elaborato ma solo su un'idea generale. I referendum nazionali sono vincolanti. I politici francesi hanno regolarmente promesso più democrazia diretta; ad esempio, durante la sua campagna di rielezione del 2002, il Presidente Chirac propose l'introduzione di iniziative popolari o cittadine a livello nazionale e comunale come una possibilità futura.

Esempi

L'elezione diretta del Presidente venne approvata da una maggioranza del 62,3% nel 1962. Lo stesso anno gli elettori approvarono l'indipendenza dell'Algeria col 90,8%. L'allargamento della Comunità Europea venne approvata con una maggioranza del 68,3% nel 1972. Il Trattato di Maastricht ottenne appena una maggioranza del 51% nel 1992. Nel 2000 la riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni venne approvata dal 73,2%.

Regno Unito

Il Regno Unito non ha nessuna Costituzione scritta – le «regole del gioco politico» sono contenute in leggi, convenzioni e «intese». Storicamente c'è stato forse il timore che una Costituzione formale potesse sfidare l'affermazione di sovranità del Parlamento e limitare i suoi poteri. Negli anni recenti il ruolo del parlamento è andato indebolendosi significativamente in confronto a quello del governo. Non ci sono referendum di iniziativa popolare, ma il governo talvolta ha indetto plebisciti. A livello comunale un referendummm di iniziativa popolare, che permette ai cittadini di scegliere l'opzione di eleggere direttamente il loro sindaco, fu introdotto mediante il Local Government Act (2000). Il Parlamento scozzese ha introdotto un sistema di petizione popolare nel 1999. All'incirca 1000 petizioni sono state presentate fino a marzo 2006. Nel febbraio 2004 fu avviato un rivoluzionario sistema di petizione on-line, che comprende la raccolta on-line di firme. Nel suo primo anno è arrivato a 90 petizioni.

Esempi

Nel 1973 c'è stato un plebiscito sull'Irlanda del Nord: il 98,9% degli elettori votò a favore del mantenimento nel Regno Unito (un boicottaggio da parte dei Cattolici causò una bassa affluenza del 58,1%). Nel 1975 l'adesione alla Comunità Europea fu approvata con una maggioranza del 67,2%. Nel 1979 e 1997 furono tenuti plebisciti sulla «devolution» scozzese e gallese. Nel 1997 dei plebisciti approvarono un Parlamento separato per la Scozia ed un'Assemblea per il Galles. All'Irlanda del Nord fu concessa una sua propria Assemblea nel 1998 come parte del plebiscito sull'accordo del «venerdì santo». Ci sono stati 33 referendum locali per l'elezione diretta dei sindaci e nel 2005 ci fu un plebiscito locale ad Edimburgo sull'introduzione di una tassa di congestione (74% i 'No'). Il Primo Ministro Tony Blair promise che il Trattato sulla Costituzione europea e l'euro sarebbero stati adottati solo se fossero stati approvati mediante referendum (plebiscito).

Ungheria

La Costituzione ungherese prevede il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare. Tuttavia c'è un lungo elenco di eccezioni: il bilancio, tasse nazionali e locali stabilite a livello nazionale, tariffe pubbliche, trattati internazionali, scioglimento del Parlamento e autorità locali, accordo di coalizione, dichiarazione di guerra e stato d'emergenza, dispiegamento dell'esercito all'estero ed all'interno (!) del paese, concessione di amnistia. Inoltre l'iniziativa popolare non può essere utilizzata per modificare gli strumenti di democrazia diretta (un modo sottile dell'élite per avere l'ultima parola sul sistema democratico). I referendum talvolta sono vincolanti, talvolta consultivi (facoltativi). Nel 1997 il quorum partecipativo fu ridotto dal 50% al 25% degli elettori. Senza questo cambiamento i referendum sull'adesione alla NATO (nel 1997) e l'accesso all'Unione Europea (2003) sarebbero falliti entrambe causa l'affluenza troppo bassa. A partire dal 1989 sono stati tenuti nove referendum nazionali. A livello locale il referendum è in alcuni casi vincolante, in altri casi i cittadini possono richiedere un referendum con sottoscrizione degli elettori dal 10% al 25% (un record planetario!). Anche qui, molti temi importanti sono esclusi. I referendum locali sono vincolanti.

Esempi

Nel 2004 il 55,6% degli elettori approvarono l'introduzione della doppia nazionalità per alcuni gruppi di persone. Lo stesso giorno fu tenuto un secondo referendum in cui il 65% votò a favore della revoca della privatizzazione di ospedali e servizi di assistenza che era già in corso. Nel 2003 l'83,8% approvò l'entrata nell'Unione Europea.

Irlanda

Insieme alla Danimarca l'Irlanda fornisce un esempio tipico di referendum obbligatorio in Europa. Dal 1937 ogni emendamento alla costituzione è stato obbligatoriamente sottoposto al popolo. La maggioranza semplice dei voti decide, senza quorum partecipativo. Tra il 1937 ed il 2002 si sono tenuti 28 referendum nazionali. Inoltre il Presidente può indire un plebiscito se rifiuta una legge votata dal Parlamento. Tuttavia la procedura è complessa e non è stata ancora usata. Come nella maggioranza dei Paesi europei gli elettori irlandesi non possono lanciare referendum.

Esempi

L'entrata nella Comunità Europea fu approvato con l' 83,1% nel 1972. Venti anni dopo anche il Trattato di Maastricht venne approvato mediante referendum con una maggioranza del 69,1%. Tre referendum ebbero luogo nel 1992 sulla legislazione sull'aborto. Tramite questi referendum fu accordato il diritto di recarsi all'estero allo scopo di abortire, nonché il diritto di diffondere informazioni sulle possibilità di aborto. Nel 1995 la legislazione sul divorzio fu approvata tramite referendum con stretta maggioranza del 50,3% . Nel 2001 fu respinto il Trattato di Nizza con solo il 46,1% dei votanti a favore. Quando gli altri Paesi dell'Unione Europea fecero pressioni sull'Irlanda, l'Irlanda ottenne alcune opzioni di uscita e lo stesso trattato venne allora accettato dal 62,9% degli elettori nel 2002.

Italia

Dal 1970 l'Italia ha avuto il referendum abrogativo vincolante e questo viene ampiamente utilizzato. Dopo la Svizzera ed il Liechtenstein l'Italia ha la più ampia esperienza di democrazia diretta in Europa. Il referendum abrogativo permette ai cittadini di sottoporre una legge approvata dal Parlamento, o una parte di questa, alla votazione popolare. La soglia di sottoscrizione è relativamente bassa a 500 000 (l'1% degli aventi diritto di voto) e le firme possono essere raccolte per le strade. Inoltre cinque governi regionali possono insieme obbligare alla votazione popolare. Il problema maggiore del referendum italiano è l'elevato quorum partecipativo: una legge è respinta solo se ha una maggioranza di voti contro e, allo stesso tempo, questa maggioranza rappresenta il 50% di tutti gli aventi diritto al voto. Per questa regola ben 20 dei 42 referendum nazionali tenuti dal 1990 alla fine del 2003 sono stati invalidati. Inoltre alcuni importanti temi sono esclusi, quali imposte, bilancio e trattati internazionali. La Corte costituzionale ha una considerevole libertà di interpretare le disposizioni d'eccezione formulate in modo vago. Questo si traduce in un grande numero di iniziative referendarie cassate. Questo è il motivo primario del fallimento delle iniziative più importanti; su temi meno importanti o tecnici, è molto più facile che la Corte consenta la votazione popolare. L'assenza di una vera iniziativa popolare rappresenta una grave limitazione della sovranità popolare. Una particolarità italiana è il diverso comportamento di voto tra il Nord e il Sud. Nel Sud la partecipazione è il 20% più bassa di quella del Nord. Nel referendum sull'abolizione della monarchia nel 1946 il Nord era in prevalenza repubblicana, tutto il Sud in prevalenza monarchico.

Esempi

Le leggi approvate dal Parlamento, che rendevano impossibile il divorzio e introducevano una maggiore difficoltà d'aborto, vennero respinte dagli elettori italiani. Il referendum del 1974 sul divorzio (il 40,7% voleva proibire il divorzio) e quello del 1981 sull'aborto (il 32% degli elettori sostenevano un irrigidimento della legislazione sull'aborto) sono esempi di referendum abrogativi su questioni etiche. Nel 1995 fallì un'iniziativa che mirava a indebolire il controllo di Berlusconi sui mass media. Solo il 43% degli elettori sostenne la proposta di limitare la proprietà a una singolo canale TV per una società di telecomunicazioni privata .

Lituania

Questa repubblica baltica ha buone disposizioni: essa ha il referendum costituzionale obbligatorio, il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare. Dal 1991 a marzo 2006, sono stati tenuti 18 referendum. Tuttavia a causa dell'elevato quorum partecipativo – il 50% degli elettori – parecchi referendum sono stati invalidati. Nel 2002 e 2003 la legge referendaria venne emendata: il quorum partecipativo venne ridotto per referendum concernenti l'adesione a organismi internazionali ai quali viene trasferita sovranità. Il motivo era opportunistico perché l'élite politica voleva che il referendum del maggio 2003 sull'accesso all'UE avesse successo ad ogni costo. Per tutti gli altri temi il quorum di partecipazione rimase immutato. Non c'è nessuna forma di democrazia diretta a livello regionale e locale.

Esempi

Nel 1996 sono stati tenuti ben 5 referendum nazionali (di cui 4 furono nello stesso giorno). La vendita di terreni agricoli a certe parti fu approvata dal 52% degli elettori; il 79,6% votò a favore di un risarcimento a cittadini che avevano perso la proprietà sotto il comunismo; il 78,7% votò per abbassare il numero dei seggi in Parlamento da 140 a 111; il 77,3% votò per tenere le elezioni parlamentari ogni quattro anni, la seconda domenica di marzo; e il 76,9% approvò una misura mediante la quale almeno la metà del bilancio annuale venisse spesa per la politica sociale. Nel 2003 il 92,0% dei votanti sostennero l'accesso all'UE.

Paesi Bassi

In Europa i Paesi Bassi hanno probabilmente la minore esperienza di referendum. La Costituzione – molto difficile emendare – non consente alcun voto vincolante popolare. A livello comunale invece si sono svolti circa 125 referendum facoltativi dal 1912 – la maggioranza dei quali plebisciti. Negli anni '90 alcuni comuni introdussero il referendum abrogativo d'iniziativa popolare. Nella capitale, Amsterdam, sette referendum si sono già svolti dal 1992. Sotto la pressione dell'opinione pubblica, sempre più partiti politici sono ormai a favore all'introduzione del referendum abrogativo in base al modello italiano. Ma questo richiede una modifica della Costituzione, la quale è fallita per un pelo nel 1999. In seguito al referendum sulla Costituzione europea, questo potrà essere tentato ancora.

Esempio

Nel 2005 ebbe luogo il primo plebiscito nazionale dal 1815. Con una partecipazione del 63,3% fu respinta la Costituzione europea dal 61,5% dei votanti.

Norvegia

La Costituzione norvegese data al 1814 e non prevede nessuna forma di democrazia diretta. Tuttavia il Parlamento (lo 'Storting') può indire un plebiscito facoltativo. Dal 1905 si sono così tenuti sei plebisciti nazionali. Vi è anche una importante tradizione di plebisciti a livello comunale, dove circa 500 plebisciti hanno avuto luogo dal 1972. Nel 2003 il Parlamento ha introdotto il referendum d'iniziativa popolare a livello comunale. Ciò permette a 300 cittadini di proporre un tema specifico al votazione popolare.

Esempi

Nel 1972 l'adesione alla Comunità Europea fu respinta dal 53,5% dei votanti; nel 1994 ci fu una nuova votazione sull'adesione alla Unione Europea con un risultato simile: il 52,2% contro.

Austria

L'Austria ha un referendum obbligatorio e vincolante per una revisione completa della Costituzione. Le revisioni costituzionali parziali vengono sottoposte a referendum se almeno un terzo del 'Nationalrat' (Parlamento) o del 'Bundesrat' (rappresentanti degli Stati federali) richiede tali modifiche alla Costituzione. Il 'Nazionalrat' può indire un plebiscito vincolante anche su una legge ordinaria. A partire dal 1945 si sono svolti due plebisciti nazionali. Non esiste referendum d'iniziativa popolare a livello nazionale. Tuttavia con la raccolta di 100.000 firme i cittadini possono presentare una petizione al Parlamento ('Volksbegehren'). L'opzione è usata regolarmente ma non porta a un referendum. In due dei nove Stati (Alta Austria e Stiria) esiste però un referendum d'iniziativa popolare, nonché iniziative popolari in tutti comuni.

Esempi

Nel 1978 fu tenuto un plebiscito indetto sull'entrata in servizio della centrale nucleare di Zwentendorf. L'avvio dell'impianto venne respinto con una stretta maggioranza del 50,5% dei votanti. Nel 1994 la gente approvò l'entrata nella Comunità Europea con una maggioranza del 66,6%.

Polonia

La Costituzione polacca, adottata con plebiscito nel 1997, non include il referendum d'iniziativa popolare. Tuttavia il paese ha un sistema di plebisciti e questi vengono svolti regolarmente. I plebisciti sono validi se il 50% degli aventi diritto vi partecipa. Dal 1996 si sono tenuti sette plebisciti, di cui gli ultimi due erano vincolanti.

Esempi

In un giorno del 1996 tennero ben 5 plebisciti. Le votazioni riguardavano tre proposte di privatizzazione (tutti respinti: con rispettivamente il 96,2%, 91,3%, e 76,8% dei votanti) e due proposte sulla pensione (entrambi anche respinti dal 95,1% e dal 96,0% dei votanti). Nel 2003 l'adesione all'UE fu approvata dal 77,5% dei votanti.

Slovacchia

La Slovacchia ha parecchi strumenti di democrazia diretta. Con 350.000 firme i cittadini possono lanciare un referendum facoltativo o un'iniziativa popolare. I diritti fondamentali del cittadino, tasse, bilancio e le imposte ne sono esclusi. L'accesso a un'associazione internazionale di Stati è soggetto a un referendum obbligatorio. Il Governo e il Parlamento possono anche indire un plebiscito su di un tema a loro scelta. Ci sono stati nove plebisciti nazionali dal 1994. L'elevato quorum partecipativo del 50% dei votanti provoca spesso il fallimento dei referendum. Il referendum del 2003 sull'accesso all'UE fu pesantemente criticato come sleale dai suoi oppositori.

Esempio

Nel 1998 l'84,3% votò contro la privatizzazione 'di industrie strategiche', in particolare le compagnie elettriche. Nel 2000 il 95,1% votò per lo svolgimento di elezioni anticipate. Nel 2003 il 92,7% approvò l'accesso all'UE. Nel 2004 l' 84,6% votò ancora una volta a favore di elezioni anticipate.

Spagna

La costituzione spagnola determina che governo e parlamento possano indire un plebiscito su questioni d'importanza nazionale. Tuttavia ci sono molte eccezioni: emendamenti alla costituzione, tasse, bilancio e questioni su cui il Parlamento dispone di autorità assoluta. Inoltre 75.000 cittadini possono presentare un tipo di petizione. Questa può condurre ad un referendum, ma ci vuole l'approvazione del Presidente, non è un referendum d'iniziativa popolare a pieno titolo. Un aspetto interessante è che gli iniziatori di una petizione possono ottenere il rimborso di una parte dei loro costi. Questo denaro per i referendum è subordinato a un quorum partecipativo del 50% dei votanti. Ci sono stati sei plebisciti nazionali dal 1945. A livello regionale non c'è nessuna forma di referendum; a livello comunale il Consiglio comunale può indire un plebiscito locale.

Esempi

Nel 1978 un emendamento costituzionale venne approvato da ben il 91,3% dei votanti. Nel 1986 gli Spagnoli votarono per decidere se restare o meno nella NATO: il 56,9% votarono a favore. Nel 2005 la costituzione Europea venne approvata dal 76,7% dei votanti.

Svezia

Come in Francia il governo svedese utilizza il plebiscito. Il Partito Socialdemocratico ha dominato la politica svedese dal 1920, ma nel 2006 fu eletto un governo conservatore. Dal 1945, sono stati tenuti cinque plebisciti. I plebisciti sono obbligatori solo in certe circostanze. A livello locale c'è solo il diritto di presentare un argomento all'ordine del giorno.

Esempi

Nel 1980 fu tenuto un plebiscito con tre scelte sulla politica nucleare. L'opzione mediana – costruzione di 12 centrali nucleari che sarebbero state rimpiazzate dopo 25 anni da fonti energetiche alternative – ricevette la più alta percentuale di voti (40,5%). Nel 1994 il 52,9% dei votanti approvò l'accesso nell'UE. Nel 2003 il 55,9% votò contro l'introduzione dell'euro.