

Paolo Michelotto

# Democrazia dei cittadini



**Gli esempi reali e di successo  
dove i cittadini decidono**

Edizione online scaricabile **gratuitamente**  
dal sito: [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it)

**Iscriviti alla newsletter** del blog [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it) per  
ricevere novità e approfondimenti sulla democrazia diretta  
e partecipativa in Italia e nel mondo.

a Maria, mia luce e sostegno...

Paolo Michelotto

# Democrazia dei cittadini

**Gli esempi reali e di successo  
dove i cittadini decidono**

**Le idee innovative sperimentate,  
i loro vantaggi, come funzionano,  
come adottarle anche noi e perché**

Troll Libri

La discussione sui contenuti di questo libro:  
“Democrazia dei cittadini”  
prosegue nei siti

[www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it)

e su

[www.cittadinivereto.it](http://www.cittadinivereto.it)

Se vuoi, puoi scrivermi al seguente indirizzo:  
[paolorove@gmail.com](mailto:paolorove@gmail.com)

**Troll Libri**

Prima Edizione: Ottobre 2008

Copyright © 2008 Troll Libri

Sede Operativa:  
Via Zamenhof 390  
36100 Vicenza

# Sommario

• Introduzione . . . . .	7	28. Obiezioni alla democrazia diretta . . . . .	102
1. Democrazia: potere del popolo . . . . .	8	29. Democrazia diretta e felicità . . . . .	108
2. Quali caratteristiche ha la democrazia? . . . . .	10	30. Il voto postale. . . . .	111
3. La Democrazia Diretta in Svizzera. . . . .	11	31. Il voto elettronico e innovazioni di voto . . . . .	115
4. La Democrazia Diretta negli USA . . . . .	29	32. Innovazioni nelle consultazioni . . . . .	117
5. La revoca degli eletti . . . . .	34	33. Innovazioni Deliberative . . . . .	120
6. Assemblee Cittadine (Town Meeting) del New England (USA) . . . . .	42	34. Innovazioni di Co-Governo . . . . .	128
7. La Democrazia Diretta in Baviera . . . . .	44	35. Referendum innovativi . . . . .	132
8. La Democrazia Diretta ad Amburgo . . . . .	48	36. Assemblee scelte a sorte . . . . .	133
9. Le reti elettriche di Schoenau . . . . .	49	37. Barriere alla partecipazione . . . . .	134
10. Il nuovo Statuto di Chelsea (USA). . . . .	50	38. Difetti della democrazia rappresentativa . . . . .	135
11. Assemblee pubbliche nel mondo e nella storia . . . . .	56		
12. La democrazia Ateniese . . . . .	57		
13. La lunga marcia di Iniziativa per Più Democrazia di Bolzano. . . . .	63		
14. Referendum consultivo autogestito in Val Pusteria . . . . .	65		
15. La Parola ai Cittadini . . . . .	66		
16. Il percorso di PartecipAzione Cittadini Rovereto . . . . .	71		
17. Il Comitato Più Democrazia di Vicenza . . . . .	73		
18. Il Bilancio Partecipativo . . . . .	76		
19. Ivrea partecipata . . . . .	81		
20. Un esempio di Piano Regolatore Partecipato . . . . .	83		
21. La via francese alla partecipazione: il Debat Public . . . . .	84		
22. La Legge sulla Partecipazione in Toscana . . . . .	86		
23. Punti chiave per un corretto referendum . . . . .	88		
24. Suggerimenti per chi lancia una iniziativa . . . . .	90		
25. Ragioni per abolire il quorum . . . . .	92		
26. La nostra democrazia è un nonsenso . . . . .	95		
27. La democrazia: cos'è . . . . .	98		

## **Prefazione versione online del 25-01-2010**

Ho deciso di condividere il libro “Democrazia dei cittadini” online gratuitamente, perché la situazione della democrazia in Italia sta rapidamente degenerando, nell’indifferenza e nella non conoscenza della maggioranza di noi cittadini Italiani.

Non è una nostra colpa, semplicemente i media perseguono altri interessi di una ristretta elite di persone e così noi sappiamo molto poco dei concetti basilari della democrazia, degli sforzi e dei sacrifici fatti per avere gli strumenti basilari e soprattutto non siamo a conoscenza delle possibilità di miglioramento del nostro sistema democratico, semplicemente studiando e adottando strumenti già sperimentati da decenni o secoli in altri paesi.

Nei due anni trascorsi dalla pubblicazione cartacea del libro, sono successe molte cose. Si sono tenuti referendum per avere maggiore democrazia a Vicenza, a Rovereto e a Bolzano (vedi blog [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it) per gli aggiornamenti).

Ho fatto molte presentazioni del libro e del metodo partecipativo “La Parola ai Cittadini” in varie città italiane invitato dai gruppi di cittadini di vari schieramenti.

Sono nati gruppi su FaceBook che dibattono di democrazia diretta.

C’è interesse, c’è il bisogno diffuso di migliorare la nostra democrazia. Ma non si sa esattamente come.

Questa versione in formato A4, adatta ad essere stampata in casa, è identica alla versione del 2008, tranne che nel formato. Chi volesse il libro cartaceo può ovviamente richiederlo nelle librerie oppure andando su [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it)

Se desideri diffondere la democrazia diretta nella tua città e non sai come fare, puoi iniziare cercando altre persone interessate nella tua zona semplicemente prenotando una sala, realizzando e distribuendo un volantino dell’evento, chiamandomi per realizzare “La Parola ai Cittadini” (vedi capitolo 15) e la presentazione del libro. E chiedendo ai presenti alla fine della serata chi vuole fare un percorso con te. Non ho bisogno di rimborsi, contattami scrivendo a [paolorove@gmail.com](mailto:paolorove@gmail.com)

Questo è il mio contributo per cercare di diffondere ulteriormente il desiderio di applicare anche in Italia

una forma di democrazia più completa, efficiente, soddisfacente e davvero “democratica”.

Se condividi questo mio sogno, diffondi il libro nel tuo blog, nella tua pagina su FaceBook, tra i tuoi amici.

Diffondi la voglia di Democrazia Diretta!

Buona lettura.  
Paolo Michelotto

# Introduzione

Mentre raccoglievo firme per il Referendum Più Democrazia a Vicenza nell'inverno del 2005-2006, dovevo rispondere continuamente a domande molto simili tra loro, da parte dei cittadini che fermavo. Io e gli amici del Comitato Referendario Più Democrazia, chiedevamo le firme per poter introdurre gli strumenti del referendum propositivo e abrogativo nello statuto del nostro comune. E spesso, i cittadini ponevano interrogativi come: "Esistono posti nel mondo dove c'è quello che chiedete voi? Ma non si rischierebbe la paralisi amministrativa? Non si dovrebbero affrontare spese eccessive? E poi i cittadini sceglierebbero davvero per il meglio? Perché non mettere il quorum? Volete sostituire la democrazia rappresentativa? Non ci sarebbe solo caos?"

## Domande legittime

Tutte domande legittime, serie, non maliziose a cui rispondevamo, ma che ponevano in rilievo l'assoluta mancanza di informazioni pubbliche su questo argomento. Infatti ci vengono insegnate e raccontate tante cose nella nostra vita, ma queste informazioni così fondamentali per la vita democratica, vengono accuratamente tralasciate dai testi scolastici e dai media. Eppure non sono teorie astratte o filosofiche; ci sono esempi concreti, reali ed attuali di democrazia diretta e partecipativa nel mondo, dove i cittadini intervengono in prima persona nella gestione del proprio paese. In alcuni posti da secoli, in altri da decenni.

E mi scorrevano nella mente le cose che leggevo sulla Svizzera, sui 23 stati degli USA dove c'è l'Iniziativa, sui "Town Meeting" del New England, sul Bilancio Partecipativo diffuso in più di 500 città nel mondo, sulla nuova legge elettorale ad Amburgo, sui referendum locali della Baviera, sul Dialogo con la Città di Perth e sullo statuto comunale di Chelsea scritto dai cittadini.

Ed ogni volta che mi ripetevo come un disco rotto, mi ripromettevo che una volta raccolte le firme necessarie, a cui stavo dedicando tutto il mio tempo libero, avrei iniziato a raccontare in un unico libro tutte le esperienze e le conoscenze di democrazia diretta e partecipativa che avevo studiato e conosciuto negli ultimi anni, mentre nel mio tempo libero, alternavo lo studio all'impegno "attivo" sul campo...

Dopo aver depositato con estremo orgoglio le 5417 firme di cittadini (ne erano necessarie 4000) che ancora una volta avevano dimostrato la loro saggezza e ricchezza di buon senso, per poter avviare il referendum Più Democrazia nella mia città e prima

di affrontare la campagna referendaria vera e propria, nell'estate 2006, potei finalmente iniziare quanto mi ero prefisso.

La mia intenzione era quella di riportare gli esempi esistenti ed esistiti di democrazia diretta e partecipativa, in maniera sufficientemente sintetica per non annoiare, ma abbastanza completa e ricca di riferimenti per permettere a chi fosse interessato di studiarli, approfondirli e speranzosamente, applicarli nel nostro paese...

Insomma una guida pratica ed introduttiva alla forma di governo migliore che l'uomo abbia finora praticato: la democrazia, quella vera.

Intanto il tempo trascorreva. Il referendum Più Democrazia a Vicenza venne svolto e la vita mi fece cambiare città.

Oggi con un nuovo gruppo di amici stiamo proseguendo il cammino a Rovereto (TN). Mentre correggo le ultime bozze e vado in stampa, ho partecipato alla raccolta firme di altri 3 referendum che chiedono l'abolizione del quorum dai referendum comunali e che il piano regolatore cittadino sia progettato insieme ai cittadini. Questi referendum saranno probabilmente indetti dal sindaco a fine 2008 o inizio 2009.

Nel frattempo, goccia dopo goccia, anche questo libro è giunto alla sua stesura. Che non può essere definitiva, perché l'argomento continua ad avere spunti nuovi ed esempi innovativi. Il mondo della democrazia diretta e partecipativa è vivo e estremamente dinamico. L'auspicio è quello di porre una base e poi di migliorarla con i tuoi commenti, suggerimenti e critiche, con il tempo.

Questo libro è una sintesi di ricerche, testi e libri di cui sono venuto a conoscenza, i più significativi dei quali, verranno citati alla fine di ogni capitolo. Spero così di poter dare il mio contributo per contribuire a velocizzare il processo lento, ma comunque inesorabile, che trasformerà la democrazia attuale con tutti i suoi difetti e limitazioni in una vera democrazia.

Ogni provento di questo libro sarà utilizzato in iniziative che promuovano le forme di democrazia diretta e partecipativa descritte in questo volume.

Aspetto i tuoi commenti sul sito [www.paolomiche-lotto.it](http://www.paolomiche-lotto.it)

Buona lettura.  
Paolo Michelotto

# Capitolo 1

## Democrazia: potere del popolo

Un sondaggio effettuato nel 2005 da Gallup International su 50.000 persone in 60 paesi, ha scoperto che il 63% dei cittadini pensano che i loro leaders politici siano disonesti, il 60% pensa che essi abbiano troppo potere, il 52% pensa che i leaders politici si comportino in maniera non etica e il 39% pensa che essi non siano competenti nel loro lavoro.

La democrazia rappresentativa, ossia la forma con cui la democrazia governa nella maggior parte del mondo, comincia a mostrare i suoi limiti. I sostenitori di questa forma indiretta di democrazia, sostengono che il problema è temporaneo, causato dal ripensamento politico successivo al crollo del Marxismo nel 1989.

Forse, ma la causa principale probabilmente sta invece nell'enorme cambiamento nelle condizioni economiche e sociali di gran parte del mondo in questo ultimo mezzo secolo. La cura ai problemi della democrazia è la democrazia diretta.

Anche nella democrazia diretta i cittadini votano ogni pochi anni per eleggere il parlamento e il presidente e poi li lasciano a rappresentarli fino alla elezione successiva. Esattamente come nelle democrazie rappresentative. Ma in ogni momento è possibile per un gruppo di elettori, purché acquisiscano un certo definito supporto di loro pari, di porre una legge elaborata dal parlamento al giudizio di tutti i cittadini, con un referendum.

Ancora di più, in una democrazia diretta quel gruppo di cittadini, sostenuti da altri concittadini, possono mettere a giudizio di tutti gli elettori una proposta di legge non solo non pensata dal parlamento, ma che addirittura può essere osteggiata da esso. Con lo strumento dell'iniziativa. Con il referendum e l'iniziativa, gli elettori hanno il comando sull'agenda politica sempre, non solo quel certo giorno x delle elezioni. Attenzione che il referendum e l'iniziativa, anche se a prima vista sembrano simili al plebiscito, sono in realtà diversissimi. I plebisciti sono strumenti adottati da dittatori (Hitler, Pinochet...) e da uomini di potere forti (Napoleone, De Gaulle...) per cercare legittimazione al proprio potere.

I referendum e le iniziative sono invece scritti ed iniziati dai cittadini senza bisogno dell'appoggio del governo o anche con la sua ostilità. E' uno strumento in mano ai cittadini per tenere a controllo i governanti, non viceversa.

E questo è proprio ciò che accade in Svizzera, di

cui parlerò nei prossimi capitoli e da poco più di 13 anni in Baviera.

Gli svizzeri non hanno caratteristiche così diverse dagli altri cittadini del mondo.

Nel 1874, quando fu introdotto il referendum opzionale, gli svizzeri erano una popolazione rurale, non molto ricca, non molto educata e nel cui interno si parlavano 4 lingue. Situazione simile a quella di molti stati europei.

### Democrazia o democrazia rappresentativa?

Pensa a quell'aggettivo: "rappresentativa" e rifletti sul suo senso. Il concetto che sta alla base della democrazia è che tutti gli uomini e le donne adulti, dovrebbero avere una uguale parte nel decidere come il loro paese è governato. Alcuni sono ricchi, altri poveri, alcuni sono intelligenti, altri meno, alcuni amano Michelangelo, altri Picasso. Non ha importanza le differenze, essi hanno tutti pari diritti. Ora confronta questo bel concetto teorico con la realtà di gran parte del mondo democratico, dove tutti, tranne qualche centinaia di persone, non hanno funzioni democratiche eccetto quella di votare ogni qualche anno tra una varietà di partiti che propongono una lista complessa di proposte alcune delle quali possono piacere, ma altre no. E tra questi pochi voti effettuati ogni qualche anno, poche centinaia di persone decidono l'agenda politica, prendono le decisioni, governano effettivamente il paese.

Se la guardi per quello che effettivamente è, questa non è rappresentazione. Nei lunghi periodi tra una elezione e l'altra, questo è un trasferimento a scatola chiusa di potere, da molti a pochi.

Il sistema della democrazia rappresentativa è un sistema nato nel 19° secolo, ed era adatto per quella società e quel mondo.

La società era divisa tra estremamente ricchi e potenti e una gran massa di poveri che trascorrevano il loro tempo nelle campagne o nelle fabbriche a guadagnarsi da vivere.

Avevano ben poche possibilità di conoscere cosa succedeva nel mondo. L'educazione era riservata solo ai ricchi e i giornali erano troppo costosi e con circolazione limitata per formare un'opinione pubblica.

Ma le cose sono cambiate.

1. Oggi i britannici sono in termini reali 5 volte più ricchi di 1 secolo fa. Gli americani 6 volte più ricchi. Gli italiani 13 volte più ricchi. Questa crescita reale della ricchezza media ha fatto sì che ci sia più denaro destinato al risparmio. Così molta gente può investire in azioni, possedere una casa, un'auto e così via. Le persone che hanno proprietà si sentono più indipendenti, e persone che hanno questo atteggiamento



giamento di indipendenza sono portate a farsi le loro idee politiche personali.

2. Anche nell'educazione le cose sono cambiate in maniera straordinaria. In gran parte dei paesi, l'obbligo di studio arriva a 16 anni. In Francia ci sono 60 volte più studenti alle superiori oggi di 1 secolo fa. E 50 volte più universitari. Negli USA ci sono 33 volte più studenti alle superiori di 1 secolo fa e 60 volte più universitari.
3. Uno dei cambiamenti più straordinari è dovuto allo sviluppo della tecnologia digitale. Con il computer, internet, i cellulari, le macchine fotografiche e le videocamere digitali, gran parte della popolazione può conoscere quasi istantaneamente ciò che succede nel mondo. E può non solo assorbire passivamente informazione, ma anche crearla, dividerla, commentarla.

Questi tre fattori, la ricchezza, l'educazione, l'informazione, fanno sì che il cittadino possa dotarsi di tutti gli elementi per dare un giudizio ragionato su un determinato argomento.

Non c'è più quindi nessuna differenza tra la qualità di una valutazione dei cittadini e quella dei suoi rappresentanti su una determinata questione. Anzi. Se infatti pensiamo al mondo reale, i cittadini scelgono meglio dei loro rappresentanti perché sulle loro decisioni non pesa la corruzione, la forza delle lobby, la costruzione della carriera politica, l'appartenenza ad una casta di privilegiati, che tanta influenza hanno sui pochi rappresentanti eletti.

Un altro fattore è decisamente cambiato nella nostra epoca. Per più di un secolo gran parte delle democrazie ha avuto una contrapposizione tra almeno un partito marxista e uno liberale. La differenza di ideologia era notevole: dal socialismo all'individualismo, dall'economia centralizzata a quella del libero mercato.

Con il dissolversi dell'Unione Sovietica e dell'ideologia comunista, anche i partiti hanno mutato nome, hanno cambiato programmi. Le ideologie si sono fatte meno radicali, le differenze meno marcate. La diluizione delle ideologie ha due conseguenze:

1. i partiti stanno diventando organizzazioni sempre meno forti;
2. le persone cambiano il loro voto più facilmente da un partito all'altro.

I partiti amano la democrazia indiretta, mentre la democrazia diretta diminuisce ulteriormente il potere dei partiti e li pone ai margini della vita politica.

La democrazia diretta fa diventare gli elettori più efficienti. Invece di dare le loro preferenze a un gruppo di politici piuttosto che ad un altro con le loro scelte sfumate e non sempre chiare, con la democrazia diretta l'elettore è chiamato a rispondere a domande

precise, sapendo che la sua risposta contribuirà a scegliere quale legge sarà adottata.

Dando ai cittadini maggiore responsabilità, la democrazia diretta li aiuta anche a comportarsi più responsabilmente. Dando ai cittadini maggiore potere, la democrazia diretta insegna a loro come esercitare questo potere. Li rende migliori elettori e quindi migliori cittadini.

Gli scettici affermano che finché i cittadini scelgono tra partiti effettuano una buona scelta. Ma quando devono scegliere tra argomenti ben definiti, possono commettere sciocchezze irreparabili.

Affronterò in dettaglio queste obiezioni nel libro, qui basta ricordare che l'evidenza dell'esempio svizzero degli ultimi 140 anni ha mostrato esattamente il contrario. Uno dei primi referendum confederali ad esempio, tenuto nel 1866, chiedeva ai cittadini se gli ebrei dovessero avere uguali diritti di residenza. E i cittadini risposero positivamente. Questa scelta che oggi è un'ovvietà, avvenne in anni in cui erano ancora legali gli schiavi negli USA e in Francia c'era un'ondata di antisemitismo con l'affare Dreyfuss.

Ancora negli anni '70 del 1900, gli svizzeri respinsero norme restrittive contro gli immigrati e chi cercava asilo politico. E gli esempi sono innumerevoli.

Molti si stanno accorgendo che la democrazia è stata per quasi un secolo in uno stato di sviluppo bloccato. Ora è giunto il momento di rimettere in moto l'intero processo e trasformare la democrazia in ciò che essa significa: "governo del popolo".

Lettura consigliata:

*Power to the People: the case for Direct Democracy* by Brian Beedham – Civitas Review Vol 3 Issue 2 June 2006

## Capitolo 2

### Quali caratteristiche ha la democrazia?

Immagina che un gruppo di persone si trasferisca in un luogo disabitato e decida di abitarvi. Esse si riuniscono per discutere e progettare il loro futuro e una delle prime cose che decidono di realizzare è un insieme di regole condivise da tutti. All'inizio del dibattito queste persone decidono che il principio base di queste norme è che tutte le persone adulte devono essere considerate ugualmente in grado di partecipare al processo decisionale, ossia devono essere politicamente uguali.

E quindi stabiliscono quali sono i criteri che queste regole dovranno avere per ottenere l'uguaglianza politica. Essi sono:

#### Partecipazione effettiva

Prima che qualunque decisione venga presa, tutte le persone devono avere pari ed effettive opportunità per comunicare agli altri i loro pareri al riguardo.

#### Parità di voto

Quando arriva il momento di decidere, ogni persona ha un voto uguale e dello stesso peso e valore a quello degli altri.

#### Diritto all'informazione

In tempi ragionevoli, ciascuna persona deve avere uguali opportunità di conoscere le principali alternative strategiche e le loro possibili conseguenze.

#### Controllo dell'ordine del giorno

Tutte le persone devono avere la possibilità di esprimere la loro priorità degli argomenti da discutere ed eventualmente inserire nell'ordine del giorno i propri.

#### Universalità del suffragio

Tutti gli adulti che risiedono in quel determinato luogo in permanenza, devono godere dei diritti espressi nei primi quattro punti.

Questi criteri esposti dal politologo Robert Dahl nel suo libro "Sulla democrazia", esprimono come dovrebbe essere la democrazia ideale. Ma non c'è in nessun luogo del mondo una situazione dove tutti

questi criteri siano rispettati al cento per cento; essi ci possono servire per avere un termine di paragone di quanto una democrazia esistente sia vicina o lontana alla situazione ideale.

Pensa ad esempio a un qualsiasi paese occidentale.

Sul primo punto "Partecipazione effettiva" è evidente che alcuni possono dire la propria opinione sulle cose da decidere più spesso e apparire sui media più frequentemente di altri.

Sul secondo punto "Parità di voto" c'è un'applicazione molto migliore e su larga scala.

Sul terzo punto "Diritto all'informazione" la situazione è deficitaria, ma sta migliorando (almeno fuori dell'Italia) anche grazie alla diffusione di Internet.

Sul quarto punto "Controllo dell'ordine del giorno" i cittadini esprimono le loro priorità al momento del voto, quindi molto raramente e tramite lo strumento del referendum nei paesi che lo prevedono e dove non è richiesto il quorum.

Sul quinto punto "Universalità del suffragio" quasi tutte le democrazie sono deficitarie. Votano solo le persone adulte che hanno la cittadinanza e quindi non per esempio gli immigrati. Ma se una persona nata in un luogo diverso, vive, lavora, paga le tasse in un altro luogo rispetto a quello di nascita, perché non deve avere pari diritti politici?

Tra i vari paesi ci sono notevoli differenze. Ad esempio la situazione dell'informazione della Germania dove nessuno può controllare più di un canale televisivo e nessuno che lo controlli può entrare in politica è sicuramente molto più democratica di quella dell'Italia. Così come il controllo dell'ordine del giorno in Svizzera, con i suoi 16 referendum e iniziative in media all'anno, è molto più avanzata di quella dei Paesi Bassi dove si è tenuto un solo referendum a livello nazionale nella sua storia.

Lettura consigliata:

Robert A. Dahl - *Sulla democrazia* - Roma - Bari, Laterza, 2000

## Capitolo 3

# La Democrazia Diretta in Svizzera

### La democrazia diretta si diffonde

Gli strumenti di democrazia diretta si stanno diffondendo sempre di più. Molti stati occidentali li hanno già all'interno delle loro costituzioni. Quasi tutti gli stati dell'Europa dell'Est li hanno introdotti nelle loro nuove costituzioni. Inoltre a livello locale è tutto un fiorire di iniziative per far partecipare di più e meglio i cittadini. Quindi la domanda non è più se introdurre strumenti di democrazia diretta oppure no, ma come devono essere progettati perché funzionino. Questi strumenti possono avere molti aspetti. Ma se sono progettati male possono produrre frustrazione e alienazione nei cittadini. Gli stessi strumenti concepiti bene, possono permettere ai cittadini un coinvolgimento profondo nei processi politici e nelle decisioni.

Molte persone hanno la speranza che la democrazia diretta possa portare a maggiore partecipazione, maggiore coesione sociale, maggiore legittimità, maggiore innovazione e migliore protezione delle minoranze.

Per altri solleva paure che le decisioni vengano prese da persone non qualificate, male informate, sotto la spinta di emozioni e che la democrazia venga sovvertita da elementi populistici.

Joseph Deiss, presidente della Confederazione Svizzera nel 2004, rispose così a questa perplessità: "La democrazia diretta richiede una cittadinanza matura e responsabile. Visto dall'esterno può causare perplessità il fatto che in Svizzera la gente sia consultata di routine su decisioni a volte anche estremamente complesse. La risposta è che in Svizzera comprendiamo che la democrazia diretta è sempre un processo di apprendimento collettivo. Facendo parte del processo politico ed essendo coinvolti nel pubblico dibattito, gli elettori diventano più responsabili ed esercitano la loro responsabilità più attentamente."

Il premio Nobel indiano Amartya Sen disse che i paesi non devono essere pronti per avere la democrazia. Diventano pronti grazie alla democrazia.

### Alcuni fatti

Finora si sono tenuti nel mondo un po' più di 1500 referendum a livello nazionale. Di questi, più della metà si sono tenuti negli ultimi 25 anni. E un'ulteriore metà nei soli paesi europei.

Per fare un paragone, nel 1980 solo una minoranza della popolazione mondiale (46% in 54 paesi) viveva in paesi democratici. Oggi 130 stati che racchiudono il 70% della popolazione mondiale, sono democrazie. Questo progresso indica che siamo pronti per il passo successivo: la democratizzazione della democrazia.

### Com'è in Svizzera

In Svizzera, a livello nazionale, sono previsti tre strumenti principali di democrazia diretta.

1. Referendum obbligatorio: se il parlamento vuole aggiungere, modificare o togliere una norma della costituzione, tale modifica deve essere approvata con referendum.
2. Referendum opzionale o facoltativo: qualsiasi nuova legge o modifica di legge esistente, approvata dal parlamento è soggetta a referendum facoltativo se 50.000 cittadini supportano con le loro firme questa richiesta.
3. Iniziativa dei cittadini: i cittadini hanno il diritto di fare proposte di legge da sottoporre a referendum se la loro proposta raccoglie almeno 100.000 firme.

Questo permette a una parte dell'elettorato di porre davanti a tutto l'elettorato argomenti che il parlamento non vuole dibattere. Il governo e il parlamento non possono proporre iniziative o referendum. Quando ciò avviene si hanno i plebisciti che sono strumenti con finalità molto diverse dei referendum. Le iniziative e i referendum danno potere ai cittadini, mentre i plebisciti sono strumenti per esercitare il potere usati da chi ha già il potere.

Per questo la democrazia diretta e il voto popolare non sono la stessa cosa.

### Panoramica della democrazia diretta in Svizzera

Il 18 maggio 2003 l'elettorato svizzero composto da poco più di 4,5 milioni di cittadini andò a votare il referendum sulla iniziativa popolare "Diritti uguali per i disabili", che proponeva l'introduzione di un nuovo articolo nella costituzione. Questo il testo: "La legge garantisce uguali diritti alle persone disabili. Stabilisce misure per rimuovere e compensare gli svantaggi esistenti. Sarà garantito l'accesso alle costruzioni e altre strutture e l'uso di istituzioni e servizi a disposizione del pubblico generale, per quanto i costi siano entro limiti ragionevoli."(Art. 8 comma 4).

Tra agosto 1998 e giugno 1999, 35 organizzazioni per disabili raccolsero 120.000 firme. Nei 4 anni trascorsi tra la consegna delle firme e il voto, la proposta fu dibattuta dal Governo e da entrambe le Camere del Parlamento, ma fu respinta principalmente per

motivi economici. Nel libretto con le informazioni di tutti i punti di vista del referendum, mandato a tutti gli elettori per posta, il governo chiese di respingere l'iniziativa perché "il diritto all'accesso diretto alle costruzioni, avrebbe significato conseguenze finanziarie per la sfera pubblica e per quella privata".

Il governo inoltre precisò che la nuova legge appena introdotta sui disabili, già rimuoveva gli svantaggi esistenti.

Il giorno del voto l'affluenza fu del 50%, dei quali 62,3% votarono NO e 37,7% votarono SI. Solo tre cantoni (Ginevra, Giura, Ticino) la approvarono e 23 no. Una iniziativa federale per essere approvata deve avere la doppia maggioranza. Quella dei voti e quella dei cantoni (questo per proteggere i cantoni più piccoli e meno popolosi, da quelli più grandi).

Per far partire una iniziativa, in Svizzera occorrono 100.000 firme raccolte in un tempo massimo di 18 mesi. Dal 2006 esiste la Iniziativa Generale Popolare con la quale, raccogliendo 100.000 firme viene obbligato il parlamento a discutere e a proporre una nuova legge o emendamento alla Costituzione.

Ecco l'opinione del portavoce di una delle associazioni che aveva promosso l'iniziativa, Mark Zumbühl: "E' vero, abbiamo perso oggi, ma allo stesso tempo abbiamo anche fatto progressi grazie alla battaglia condotta per mesi e per anni: la situazione insoddisfacente che oggi interessa i disabili in Svizzera, è stata portata all'attenzione del grande pubblico."

## Progetti a lungo termine

Le iniziative popolari, come illustra bene quella sui disabili, non sono cose che avvengono da un giorno all'altro. Il processo completo impiega anni, a volte decenni, per essere realizzato. All'origine c'è di solito un'idea forte, non ancora considerata dal parlamento. Spesso il risultato è una bocciatura da parte dei cittadini (solo 1 su 10 iniziative viene approvata). Però in molti casi, il parlamento va in direzione della proposta e realizza una legge che accoglie almeno parte delle richieste.

## Il referendum

Nell'ottobre 2002 un'ampia maggioranza parlamentare approvò la legge "Esercito del XXI secolo" con la quale si riduceva di 1/3 il personale dell'esercito. Associazioni di ex-soldati raccolsero 64.000 firme entro gennaio 2003.

In Svizzera ogni nuova legge può essere sottoposta a referendum facoltativo se vengono raccolte almeno 50.000 firme nei primi 100 giorni dalla sua promulgazione.

Il referendum si tenne il 18 maggio 2003 contemporaneamente all'iniziativa sui disabili. Il 76% dei votanti votarono NO, quindi non abrogando la legge,

in linea con quanto proposto dal governo. Non tutti gli atti creati dal parlamento vengono posti a referendum. Anzi. Il 93% diventano leggi senza essere sfidati. Del restante 7%, ossia su 151 referendum (fino al 26/9/2004) in 78 casi (il 52% del totale), i cittadini bocciarono l'atto creato dal Parlamento. Anche se pochi atti vengono alla fine rifiutati dai cittadini, la sola esistenza di questa possibilità fa sì che il Parlamento tenga in alta considerazione le minoranze anche extraparlamentari, fin da quando sono nella fase di discussione.

## Referendum Obbligatori

Ogni modifica che il Parlamento o il governo fa alla Costituzione, deve essere posta a referendum. Fino al 31/12/2004 si sono tenuti 218 referendum nazionali obbligatori, dal primo del 1848. 156 emendamenti furono approvati, quindi il 72% delle volte i cittadini si sono mostrati d'accordo con il loro governo.

Di solito le votazioni vengono raggruppate e suddivise in 4 domeniche l'anno.

## A livello locale

Tutti i Cantoni e i Comuni prevedono i tre strumenti di democrazia diretta spiegati finora, ma tranne il Cantone Vaud, tutti permettono anche il Referendum Finanziario.

Per esempio nel Cantone di Graubünden, ogni spesa straordinaria superiore ai 6 milioni di euro circa, deve essere approvata dai cittadini con Referendum Finanziario Obbligatorio. Ogni spesa da 600.000 a 6.000.000 di euro circa, è soggetta a Referendum Finanziario Facoltativo se i cittadini raccolgono almeno 1500 firme (1,2% dell'elettorato cantonale).

Per spese ricorrenti, come il finanziamento della gestione di un teatro o per un festival dell'arte, che impegneranno il Cantone per molti anni a seguire, c'è il Referendum Finanziario Obbligatorio se la spesa annuale è superiore a 600.000 euro, Facoltativo se la spesa annuale va da 200.000 a 600.000 euro, previa raccolta di 1500 firme.

Gli strumenti di democrazia diretta in Svizzera stanno acquisendo sempre maggiore popolarità. Dal 1990 al 2004 gli elettori svizzeri hanno potuto votare a livello nazionale (molte di più sono state poi a livello comunale e cantonale) 61 proposte di Iniziativa Popolare, più 51 referendum su leggi del Parlamento, richiesti dai cittadini. Inoltre hanno votato 45 decisioni parlamentari di emendamenti della Costituzione. Dal 2000 una media di 11,4 voti su questioni nazionali, all'anno.

## Differenze

Ogni Cantone e Comune ha le sue leggi e la sua storia e tradizioni e quindi, nonostante l'uso degli strumenti di democrazia diretta sia diffuso e utilizzato ovunque nella Confederazione, ci sono notevoli differenze.

Per esempio nel Cantone Zurigo, dal 1970 al 2003 i cittadini hanno potuto votare a livello cantonale 457 volte (13,8 volte l'anno).

Nel Cantone Ticino, nello stesso periodo, 53 volte (1,6 volte l'anno).

A livello comunale le differenze possono essere ancora più estreme. Tra il 1990 e il 2000 nei comuni del Cantone Berna si sono tenute 848 consultazioni. Nei comuni del confinante Cantone Friburgo, nello stesso periodo di 10 anni, si sono tenute solo 4 consultazioni.

Questa differenza è dovuta a tradizioni storiche, perchè molte decisioni nei comuni di Friburgo, sono prese in assemblee pubbliche comunali.

Nei cantoni di lingua tedesca gli strumenti di democrazia diretta sono molto più utilizzati che nei cantoni francesi e in quello italiano. Questo è dovuto anche al fatto che i comuni nei cantoni tedeschi, godono di un'autonomia molto maggiore.

Anche l'accessibilità e l'apertura degli strumenti di democrazia diretta, quali il numero di firme necessarie e il tempo previsto per la loro raccolta, determina la frequenza d'utilizzo.

Nel complesso il trend in Svizzera è quello di alleggerire e rendere più facile l'utilizzo, alleggerendo le difficoltà per chi vuole utilizzare gli strumenti di democrazia diretta.

Diversamente che nel resto del mondo, i cambiamenti alla costituzione sono decisi dai cittadini. Il ruolo del governo e del parlamento è quello di consigliere.

## Storia della democrazia diretta in Svizzera

Fin dalla sua fondazione nel 1291, era diffusa la pratica della Landsgemeinde, l'assemblea annuale dei cittadini maschi che votava le decisioni del proprio Cantone.

La prima Landsgemeinde documentata fu quella tenuta a Schwyz nel 1294.

Tutti i cittadini maschi partecipavano a questa assemblea pubblica all'aria aperta. In questo genere di assemblea si votano le leggi e i decreti cantonali. Tutte le votazioni avvengono per alzata di mano e possono coinvolgere da 100 a 10.000 persone. Questa procedura si diffuse solo nella parte tedesca e più montana della Svizzera. Arrivò ad essere applicata in 9 Cantoni, ora rimasti 2: Appenzello Interno e Glarona.

Tradizionalmente l'incontro avviene l'ultima domenica di Aprile o la prima di Maggio.

Si ebbe uno sviluppo parallelo nella Repubblica Retica delle 3 Leghe, l'attuale Cantone di Graubünden. All'inizio del quindicesimo secolo, fu creata una forma di Referendum. Questa procedura stabiliva che le decisioni della Repubblica e delle Leghe venissero prima discusse e deliberate dai cittadini in ciascun comune.

Nei Cantoni cittadini (Berna, Zurigo, Basilea, Lucerna) invece prevalse il governo di oligarchie aristocratiche.

Nella confederazione Svizzera che nel 1513 contava 13 Cantoni, si stabilì la consuetudine di sottoporre ogni decisione confederale a Referendum nei singoli Cantoni.

Nel 1797 la Svizzera fu invasa dalle truppe rivoluzionarie francesi, che imposero una nuova costituzione. In essa trovava posto anche l'introduzione del referendum nazionale. Questa norma venne applicata la prima volta nel 1802 per l'approvazione della quinta Costituzione in 3 anni. Tuttavia le regole erano decise da chi aveva il potere e venne stabilito che i non votanti sarebbero stati contati come voti a favore.

La Costituzione venne dichiarata accettata anche se ebbe 72.500 voti a favore e 95.000 contro. Questo grazie alle 167.000 astensioni che le autorità contarono come SI.

La palese ingiustizia causò una rivolta domata dalle truppe francesi. Napoleone allora si autoproclamò mediatore e impose una nuova Costituzione nel 1803, più vicina alle esigenze dei cittadini. Dopo la caduta di Napoleone nel 1815, venne creata una nuova Costituzione, non votata dai cittadini. Nel 1830 seguendo l'impulso della rivoluzione di Luglio a Parigi, gruppi di liberali presero il sopravvento nei cantoni. Quasi ovunque fu introdotto il Referendum costituzionale cantonale. Con questo strumento i liberali riuscirono a cambiare le costituzioni con la legittimità popolare.

Nello stesso periodo ci fu l'introduzione del Referendum Legislativo Facoltativo, che permetteva ai cittadini di votare le leggi introdotte, se venivano raccolte un certo numero di firme. Iniziarono i Cantoni di Valais e Graubünden nel 1830, seguiti negli anni successivi da quasi tutti gli altri: S. Gallo 1831, Basilea Campagna 1832, Lucerna 1841, Vaud 1845 e Schwyz 1848. Dopo il 1848 si diffuse rapidamente in tutti gli altri Cantoni.

Inoltre in quegli anni un buon numero di Cantoni proclamò il diritto dei cittadini di richiedere una iniziativa per la revisione totale della Costituzione. All'inizio questo strumento era visto come pericoloso e destabilizzante. Tuttavia dopo il 1848 fu riconosciuto come valvola di sicurezza contro la violenza rivoluzionaria.

In alcuni Cantoni come Zug e Schwyz, il Referendum e l'Iniziativa furono introdotti nello stesso momento e in sostituzione dell'assemblea Landsgemeinde.

In quasi tutti i Cantoni ci fu la spinta di qualche politico che appoggiò l'adozione degli strumenti di democrazia diretta e che poi acquisì posizioni di potere grazie anche al prestigio datogli da questa lotta.

Dal 1839 anche la destra e i cattolici appoggiarono l'adozione di questi strumenti, l'estensione del diritto di voto e l'ampliamento delle materie su cui si poteva intervenire.

Questo mutamento di atteggiamento fu dovuto alla scoperta che molti cittadini avevano almeno alcuni ideali conservatori ed erano influenzati dalle direttive del mondo cattolico. Tra Novembre e Dicembre 1847 si ebbero 26 giorni di guerra civile, tra i Cantoni cattolici e quelli protestanti. Sommando le perdite di entrambe le parti, si ebbero 260 morti. La parte che prevalse, quella liberale e protestante, si accinse subito a modificare la Costituzione, perché non ci fosse più occasione di confronto e per guarire le ferite della guerra civile.

Nel 1848 la nuova Costituzione creò il Consiglio degli Stati, composto da 44 membri, due per ogni Cantone. Così mentre una camera, il Consiglio Federale, era composta da un eletto ogni 20.000 cittadini, l'altra, il Consiglio degli Stati dava una forza sproporzionata ai Cantoni più piccoli, tutelando così le minoranze.

Per la prima volta fu introdotto il Referendum Obbligatorio Costituzionale a livello federale sui futuri emendamenti della Costituzione.

Fu introdotta anche l'Iniziativa Costituzionale per la Revisione Totale, tramite raccolta di 50.000 firme.

A livello cantonale fu introdotto il nuovo strumento di Iniziativa Legislativa con la quale i cittadini potevano proporre leggi al voto popolare, saltando il Parlamento. Il primo Cantone a introdurla fu Vaud nel 1845, poi Aargau nel 1852, Basilea Campagna nel 1863, Zurigo, Thurgau e Solothurn nel 1869.

Nel 1869 la nuova Costituzione del Cantone Zurigo introdusse strumenti di democrazia diretta a un livello mai visto prima al mondo, anche se riservati ai soli elettori maschi: la Iniziativa Costituzionale, la Iniziativa Legislativa, il Referendum Obbligatorio Costituzionale, il Referendum Obbligatorio Legislativo, il Referendum Finanziario.

Dal 1848 al 1891 il partito dei radicali ebbe la maggioranza in Parlamento e tutti i 7 membri del governo.

I cattolici e i conservatori rimasero fuori dal controllo delle leve del potere e quindi sempre più utilizzarono il referendum per bloccare le leggi che non desideravano. Negli anni attorno al 1860, i radicali introdussero molti emendamenti alla costituzione.

Trovarono uniti contro di loro i cattolici e i conservatori. Ad esempio nel 1866 furono presentati 9 emendamenti costituzionali. 8 vennero bocciati nel referendum e solo uno che bandiva la discriminazione contro gli ebrei, passò.

Nel 1874 la nuova costituzione approvata dai cittadini, toglieva alcuni poteri ai cantoni e li trasferiva al governo federale. In cambio, fu inserita per prima volta lo strumento del referendum legislativo federale. Così ogni nuova norma emanata dal parlamento, poteva essere posta al giudizio del popolo. Come ormai avveniva in tutti i cantoni.

Questa nuova costituzione accentratrice e unificatrice fu un successo per i radicali, ma allo stesso tempo fornì gli strumenti ai cittadini e agli altri partiti, che portarono alla fine del dominio radicale.

Con 30.000 firme o il voto di 8 cantoni, qualsiasi norma federale poteva essere posta a referendum. L'introduzione di questo strumento fu uno dei punti di svolta della storia svizzera.

Nei dieci anni dal 1875 al 1884, 14 leggi federali furono poste a referendum. 11 furono bocciate, il 79%. Nel 1884 i radicali, che avevano la maggioranza assoluta in parlamento, offrirono un posto del governo su sette, al cattolico e conservatore Josef Zemp. Questa concessione, obbligata dai risultati semi-paralizzanti dei referendum, fece sì che dal 1885 al 1890 solo due leggi fossero poste a referendum e entrambe approvate.

Ma nel 1891 una legge che introduceva la pensione agli eletti federali e una sulla nazionalizzazione delle ferrovie, furono respinte tramite referendum. Si dimise un membro del governo e al suo posto fu incaricato un secondo cattolico, dando così una forza significativa alle opposizioni nel governo. Era il primo passo verso la formula magica che nel 1959 garantì due ministri ai radicali, due ai cristiano democratici, due ai socialdemocratici e uno al partito popolare svizzero. Con questa suddivisione tutti i partiti maggiori del parlamento facevano anche parte del governo. Si abbandonò il concetto di governo della maggioranza e di alternanza dei partiti al potere. Nasceva la democrazia consociativa. Tutto ciò grazie all'introduzione nel 1874 del referendum legislativo. Il 1891 fu un anno fondamentale per la svizzera anche per l'introduzione della iniziativa costituzionale per la revisione parziale. L'iniziativa per la revisione totale esisteva già dalla costituzione del 1848. Nel 1879 fu fatta una petizione con 50.000 firme che chiedeva questo strumento. Il parlamento non discusse neppure l'argomento e ciò causò un profondo malumore nella popolazione.

I radicali posponevano la sua introduzione di anno in anno, perché temevano che l'iniziativa costituzionale per la revisione parziale avrebbe prodotto instabilità e colpi di stato pacifici.

Quando infine la introdussero, non successe nulla

di tutto questo.

I cittadini svizzeri si trovarono nella curiosa situazione di poter più facilmente cambiare la legge suprema, la costituzione, che le leggi ordinarie. Per cui avvenne che nella costituzione vennero introdotte norme di normale legislazione. E ciò proseguì fino al 2006 quando fu introdotta l'iniziativa legislativa federale. Nei primi vent'anni di esistenza, la iniziativa costituzionale di revisione parziale, fu esercitata 9 volte.

Solo due furono approvate dai cittadini, una fu ritirata in favore di una controproposta del governo che fu accettata.

Nessuna delle proposte che invocavano cambiamenti fondamentali furono accettate.

Nel 1894 fu rifiutato un emendamento sul diritto al lavoro, nel 1900 e nel 1910 l'introduzione del sistema elettorale proporzionale in parlamento, nel 1900 l'elezione diretta del consiglio federale (il governo).

La prima iniziativa a passare nel 1893, fu quella che proibiva la macellazione di animali con rito ebraico.

La seconda iniziativa a passare fu quella contro la vendita di un popolare liquore molto alcolico, l'assenzio, nel 1908.

L'iniziativa di cui fu accettata la controproposta del governo, riguardava la regolazione delle risorse idrauliche nazionali.

Nel 1891 si tenne anche la prima consultazione delle 4 organizzazioni economiche (industria, artigiani, lavoratori, agricoltori) nella fase preparatoria della formulazione delle leggi. Infatti anche ciascuna o tutte insieme queste organizzazioni, avevano fatto uso del referendum in questioni che per loro erano importanti. E quindi per evitare problemi a posteriori, il parlamento e il governo iniziarono la consuetudine a consultarle fin dalle fasi iniziali della discussione di una legge.

Nel 1918 il partito social democratico tentò per la terza volta (1900 e 1910 i precedenti falliti) l'iniziativa per l'introduzione della rappresentanza proporzionale.

Questa volta vinse con il 68,8% dei SI. Il parlamento fu profondamente modificato da questa norma e nuovi partiti vi fecero ingresso. Nel 1920 la Svizzera entrò a far parte della Lega delle Nazioni. La decisione fu approvata con referendum con l'appoggio del 56,3% degli elettori.

Negli anni attorno al 1930 sorsero partiti di estrema destra simpatizzanti dei nazisti e dei fascisti. Usarono anche loro lo strumento dell'iniziativa, ma senza nessun successo.

Dopo la II guerra mondiale, seguirono in Svizzera 25 anni di crescita economica rigogliosa. Molte leggi controverse furono promulgate senza che fossero messe a referendum. Nel 1959 fu introdotta la "formula magica": con essa l'85% degli elettori era rappresentata nel governo. Nel 1987 la percentuale scese

al 72,3 %, nel 1991 al 69,5%.

Dal 1949 al 1982 nessuna iniziativa fu approvata. In quell'anno vinse il SI in una iniziativa che introduceva il controllo dei prezzi per calmierare l'inflazione. Tra il 1945 e il 1992 i cittadini svizzeri furono chiamati a votare 25 proposte inerenti l'aumento delle tasse o la creazione di nuove. 13 passarono e 12 no. Ciò indica che la maggioranza delle volte i cittadini votarono a favore dell'aumento delle tasse. I fatti quindi vanno contro l'obiezione ricorrente di chi si oppone alla democrazia diretta e che pensa che i cittadini si ridurrebbero sempre automaticamente le tasse.

L'esame storico delle iniziative e dei referendum indica che essi riguardano praticamente ogni settore: dall'energia nucleare, all'esercito, dalle domeniche senz'auto, all'immigrazione.

Un buon esempio delle potenzialità della democrazia diretta viene fornita dalla storia della nascita del nuovo Cantone Giura per scissione del Cantone Berna in due nuove entità: i cantoni Giura e Berna. Negli anni attorno al 1950 i cittadini francofoni del Cantone Berna desideravano separarsi dalla maggioranza tedesca. Effettuarono due referendum in cui la minoranza votò compatta per la secessione, ma perse contro la maggioranza tedesca che votò compatta per l'unità. Convinti di non poter ottenere nulla dagli strumenti di democrazia diretta, i più giovani scelsero la strada del terrorismo. Le autorità allora promossero nel 1974-75 una serie di consultazioni e referendum a livello comunale da cui emerse la possibilità di creare il Cantone Giura. Nel 1978 con un referendum federale l'82,3% dei cittadini ratificarono questa soluzione.

In questo modo un conflitto con componenti etniche, religiose, linguistiche, fu risolto in tempi relativamente brevi, in maniera pacifica e con reciproca soddisfazione.

Spesso le iniziative e le leggi vengono bocciate una o più volte e infine promosse. E' successo così per l'iniziativa per la rappresentanza proporzionale al parlamento, bocciata due volte (1900 e 1910) e promossa al terzo tentativo (1918), per la legge che introduceva l'ora solare bocciata nel 1978 e promossa nel 1979. O per la nazionalizzazione delle ferrovie, misura bocciata nel 1891, approvata con il secondo referendum nel 1898.

## **L'imitazione istituzionale di Hayek**

La Svizzera è un interessante esempio di imitazione istituzionale hayekiana. Friedrich von Hayek affermò che le società, attraverso errori e tentativi e grazie a un processo di selezione naturale, gradualmente adottano istituzioni sociali e politiche che creano un ordine di libertà (quelle che falliscono nel fare ciò sono destinate a scomparire). Questo per-

corso sociale è molto lento, perché il processo di apprendimento è inconscio e il processo di elezione spontanea non è razionale. Tutte le società funzionano così, ma molte non riescono a progredire. Nonostante tutto però, l'evoluzione sociale è molto più veloce di quella biologica perché ogni cambiamento viene trasmesso con l'apprendimento e l'imitazione. Quindi le società possono cambiare grazie ai propri tentativi e ai propri errori e facendo tesoro della propria esperienza, oppure imitando le esperienze altrui.

Se una istituzione sviluppata da una società è ammirata da altri come particolarmente efficace e fruttifera, essa viene adattata e imitata.

Nell'esempio svizzero solo i tre piccoli cantoni montuosi interni avevano una tradizione di democrazia diretta a cielo aperto che risaliva al secolo undicesimo e dodicesimo, quando si erano liberati dall'oppressione dei signori feudali e dall'aristocrazia. Aiutati anche dalla loro posizione geografica, queste fiere popolazioni di contadini mantennero con caparbia la loro indipendenza, libertà e forma democratica di governo.

Nel 1291 crearono la loro alleanza per proteggersi dall'imperatore, più tardi altri cantoni si aggiunsero alla loro federazione per essere indipendenti da poteri stranieri. Questi nuovi cantoni avevano aristocrazie, principi e vescovi e questa elite di governo non guardava molto di buon occhio quel singolare metodo di governo tra uguali dei cantoni interni. Ma i cittadini ne venivano a conoscenza e quando nel 1848 l'Europa fu scossa da rivolte e rivendicazioni, i cittadini dei cantoni meno democratici avevano un esempio efficace e funzionante ai loro confini, che aveva dimostrato essere ben funzionante e migliore del loro sistema di governo per 600 anni. E lo adottarono, senza bisogno di inventare o di teorizzare idee e sistemi nuovi. Nel 1848 si generalizzò tra tutti i cantoni svizzeri lo strumento del referendum.

A fine '800 e inizio '900 il fenomeno accadde negli Stati Uniti quando introdussero nei loro stati il referendum e la revoca, basandosi e ispirandosi al sistema svizzero.

Accadde di nuovo nel 1995 in Baviera, con l'introduzione degli strumenti della democrazia diretta su ispirazione del sistema svizzero. Ed ora sta facendosi la sua strada anche in Italia a partire da Bolzano, Rovereto, Vicenza... sempre basandosi sull'esperienza svizzera, californiana e bavarese. Il buon governo è contagioso...

### **Caratteristiche che emergono dalla storia svizzera**

1. I cantoni e i comuni sono all'avanguardia nell'introduzione della democrazia diretta. Ogni tipo di strumento di democrazia diretta è stato prima introdotto da un comune, poi da

un cantone, seguito da altri e solo quando la maggioranza dei cantoni ha introdotto questo strumento, allora è stato introdotto anche a livello federale. Quindi il sistema federale, in cui ogni cantone aveva un alto grado di autonomia, ha aiutato la sperimentazione di nuove strade, l'osservazione dei loro effetti e l'applicazione degli strumenti migliori e testati, a livello federale. I cantoni sono stati un laboratorio di democrazia.

2. Il referendum e l'iniziativa sono stati usati dai partiti di minoranza o da gruppi extraparlamentari come un veto della minoranza o come un modo per aprire le porte del potere. I radicali dal 1830 in poi usarono gli strumenti di democrazia diretta per destabilizzare il potere. Arrivarono così ad essere il nuovo partito dominante, ossia il potere. Dal 1839 in poi gli strumenti di democrazia diretta furono utilizzati dai cattolici e dai conservatori per porre un freno allo strapotere dei radicali. Questo finché anche i cattolici e i conservatori entrarono nel governo. Dopo il 1900 toccò ai socialdemocratici utilizzare il referendum e l'iniziativa. Nel secondo dopoguerra furono assorbiti anch'essi dal governo. Nel 1959 con la "formula magica" tutti i partiti maggiori furono rappresentati nel governo. Quindi fu il momento dei Verdi, del partito dell'Auto, e dei democratici contro gli stranieri a proporre referendum e iniziative.
3. Gli svizzeri sono soddisfatti della loro democrazia. Nel 1972 uno studio di Dusan Sidjanski ha scoperto che il 68% degli svizzeri erano "soddisfatti del modo in cui erano governati". Contro il 65% degli USA, il 44% della Germania Federale, il 44% del Regno Unito, il 41% della Francia e il 27% dell'Italia. Uno studio del 1979 determinò che più del 70% dei cittadini svizzeri giudicava il sistema politico altamente responsabile verso le loro necessità.
4. Gli svizzeri danno meno importanza ai partiti e più importanza agli strumenti della democrazia diretta. La "formula magica" ha reso la composizione del governo quasi indifferente dall'esito delle votazioni politiche, per cui il cittadino decide le sue preferenze sulle questioni importanti come il livello di tassazione, la politica estera, le forze militari, direttamente tramite referendum e iniziativa. I partiti possono cercare di orientare gli elettori, come ad esempio sollecitandoli all'unanimità ad aderire all'Unione Europea, ma i cittadini, come in quel caso, possono rifiutarsi di seguirli e votare no.
5. Lo strumento dell'iniziativa viene utilizzato anche per migliorare la democrazia. Nel 1918 con una iniziativa si introdusse il sistema rap-



presentativo proporzionale per l'elezione del parlamento. Nel 1921 fu introdotto il referendum sui trattati internazionali (ampliato nel 1977 e nel 2003). Nel 1949 con una iniziativa si tolse al parlamento la possibilità di dichiarare alcune norme "urgenti" e non referendabili. Negli anni '30 il governo usava questa clausola per evitare sistematicamente il referendum.

### **Alcune cifre sulla democrazia diretta in Svizzera**

Negli ultimi decenni, a livello federale, i cittadini seguono le raccomandazioni del governo e del parlamento nel 90% delle votazioni. Ma la maggior parte dei promotori delle iniziative e dei referendum che sono stati bocciati dai cittadini, ritengono lo stesso di aver guadagnato qualcosa, sia esso un dibattito su argomenti non trattati dai politici, oppure una legge fatta dal parlamento sull'argomento. Per questo aumentano ogni anno il numero delle iniziative.

Circa l'80% dei cittadini va a votare almeno una volta in un periodo di 4 anni. Le votazioni, anche se molto frequenti, raggiungono una partecipazione media del 50% degli aventi diritto considerando tutte le votazioni dal primo referendum confederale dall'800 ad oggi. Questo dato tende a essersi stabilizzato a poco più del 40% negli ultimi anni.

Nel 2006 la percentuale media di affluenza per i referendum confederali fu del 43,59%.

Nel 2007 la percentuale media di affluenza per i referendum confederali fu del 41,07%.

Nel 2008 la percentuale media di affluenza per i referendum confederali fu del 42,44% nei referendum effettuati nei primi 9 mesi dell'anno.

Questi dati si ricavano dal sito della cancelleria federale svizzera [www.admin.ch](http://www.admin.ch)

I sondaggi mostrano che il 90% dei cittadini è contrario a qualsiasi limitazione degli strumenti di democrazia diretta.

Il governo e il parlamento non possono contare sul sostegno incondizionato dei cittadini nei 4 anni tra una elezione e l'altra.

Tutta la società svizzera è abituata a far sentire la sua voce e a dibattere su tutti gli argomenti. Il governo e il parlamento sono quindi costretti a fornire informazioni trasparenti e spiegazioni esaurienti su ogni legge che essi propongono. Il continuo ricorso ai referendum e alle iniziative costringe i media a parlare dei temi messi al voto e ciò aumenta il dibattito e la consapevolezza tra i cittadini.

Ogni legge che alla fine diventa esecutiva ha quindi un livello di gradimento, di consapevolezza e di legittimazione, sconosciuti nelle altre democrazie.

Guardando le votazioni effettuate finora ci si accorge che nei momenti di grande crisi economica, come tra le due guerre mondiali e alla fine del 1900,

i temi posti al ballottaggio riguardavano spesso la politica sociale e l'immigrazione.

Regolarmente distribuite nel tempo sono invece le votazioni riguardanti la forma della democrazia, la sicurezza nazionale e questioni riguardanti la famiglia.

Negli ultimi 70 anni ci sono state molte votazioni su temi ambientali e sul trasporto. Come ad esempio l'iniziativa approvata sulla protezione dell'ambiente montano (partita contro la costruzione di una base militare nel canton Schwyz) e con l'iniziativa Alpina, con la quale i cittadini hanno approvato la decisione di trasferire tutto il traffico merci dalle strade alla rotaia entro il 2010.

### **Referendum come strumento di controllo**

Il referendum dal punto di vista delle autorità è uno strumento particolarmente insidioso. Dalla sua introduzione a livello federale nel 1874 a fine 2004, si sono tenuti 151 referendum opzionali. In 78 occasioni i cittadini hanno bocciato la proposta del parlamento, il 51,65%. I temi trattati sono stati i più vari: dagli accordi con la UE, all'impiego dei soldati svizzeri in missioni all'estero, dalla riforma dell'esercito alla privatizzazione del mercato dell'energia. Ma ciò non significa che l'attività del parlamento sia stata bloccata. Dal 1874 al 2004 il parlamento ha approvato 2200 leggi. Di queste solo il 7% sono state poste a referendum. Ciò vuol dire che il 93% delle volte i cittadini hanno giudicato le leggi delle autorità sufficientemente buone da non essere poste a referendum.

### **Alcuni motivi per cui nascono le iniziative**

Andreas Gross, deputato svizzero e capo dell'Istituto Scientifico per la Democrazia Diretta di St. Ursanne, dice che le iniziative vengono lanciate:

- come reazione alla mancanza di immaginazione delle élite politiche;
- per ottenere qualcosa tramite la provocazione;
- per mostrare una migliore alternativa su un particolare tema;
- per promuovere un'idea completamente nuova (esempio l'abolizione dell'esercito);
- per fare l'ultimo passo di un lungo processo (esempio l'adesione della Svizzera all'ONU);
- per fare propaganda a un movimento;
- come strategia di sopravvivenza di alcune organizzazioni;
- sempre però serve per far discutere e riflettere i cittadini su un argomento specifico.

### **Alcuni effetti della democrazia diretta**

L'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta

rappresenta sempre un progresso nella democrazia:

- il numero degli argomenti discussi pubblicamente è più grande;
- il dibattito pubblico che ne consegue permette il raggiungimento di compromessi condivisi (ad esempio per mezzo delle contro proposte dirette o indirette dei governanti);
- il numero di coloro che riescono a far sentire la propria voce nei processi politici è maggiore.

## A livello locale

Nei cantoni e nei comuni i cittadini sono meno propensi ad accettare i consigli dei governanti. Le proporzioni cambiano notevolmente da zona a zona, passando da un tasso di approvazione delle iniziative del 40% in Canton Ticino, al 23% della media dei cantoni (contro il 9% a livello federale).

### Giura: democrazia diretta in azione

Nel Cantone Berna, per motivi storici complessi convivevano cittadini di madrelingua francese e cattolici, di madrelingua francese e protestanti, di madrelingua tedesca e protestanti.

La minoranza madrelingua francese cattolica che viveva in prevalenza nello Giura, si sentiva discriminata nei suoi diritti e nel suo sviluppo economico. Nel secondo dopoguerra varie associazioni e gruppi che chiedevano la secessione del Giura da Berna, si unirono per far sentire la loro voce nel Rassemblement Juressien. Il governo cantonale non voleva divisioni e concesse nel 1950 alcune autonomie. Nel 1957 il Rassemblement cominciò l'iniziativa che chiedeva: "Vuoi che allo Giura sia dato lo status di Cantone sovrano della Confederazione?". Il movimento secessionista acquisì così voce politica e spazio nei media.

Nel 1959 si tenne la consultazione che mostrò che i 3 distretti abitati in prevalenza dai madrelingua francesi cattolici, volevano il nuovo Cantone, ma tutti gli altri distretti, la maggioranza, non lo volevano.

Alcuni giornali si affrettarono ad annunciare la morte del movimento separatista. In realtà era solo l'inizio. Una piccola parte di questo movimento prese la strada violenta dell'utilizzo di bombe e di attentati incendiari. Ma la maggioranza preferì adottare tecniche pacifiche, ma che ottenevano grande risonanza nei giornali. Tutta la questione rimase a livello cantonale finché i separatisti riuscirono a non far parlare il presidente e alcuni ministri della Confederazione in visita. A quel punto diventò una questione nazionale. Nello sforzo di trovare una soluzione condivisa per risolvere un problema che non era mai sorto in Svizzera, il parlamento Bernese elaborò una modifica della propria costituzione, che permettesse una procedura di separazione cantonale.

Questa modifica fu approvata dai cittadini del Cantone Berna nel 1970.

Nel 1974 con i nuovi strumenti introdotti, venne chiesto ai cittadini dei distretti dello Giura: "Desideri formare un nuovo Cantone?". La maggioranza rispose sì. Nel 1975 vennero fatti una serie di referendum a livello distrettuale e comunale per definire con precisione i confini del nuovo cantone. Dopo di che fu creata la costituzione del nuovo Cantone del Giura, approvata tramite referendum ed infine fu chiesto a tutti i cittadini della Confederazione Svizzera tramite referendum se volevano accettare l'adesione del nuovo Cantone dello Giura alla Confederazione. Essi dettero la loro approvazione. La nascita del Cantone Giura mostra che una buona combinazione di strumenti di democrazia diretta e di federalismo, può risolvere l'esigenza di autodeterminazione di minoranze con metodi pacifici e condivisi e senza il ricorso alla violenza.

Il percorso del Cantone Giura può sembrare semplice e logico, ma basta ricordare come paragone l'Ulster, i Paesi Baschi, la Bosnia, il Kosovo, dove in presenza della sola democrazia rappresentativa gli eventi si trascinarono in maniera assai più cruenta.

## L'informazione

Un'indagine della Università di Berna ha scoperto che il 60% dei cittadini svizzeri intervistati si descrive come "politicamente bene informati". Come paragone, in Austria solo il 30% dei cittadini si definisce "politicamente bene informati". In Svizzera esistono gli strumenti di democrazia diretta, in Austria no.

2500 anni fa l'ateniese Pericle, disse: "Nella democrazia, il dibattito pubblico non serve come freno alla politica, ma è piuttosto un prerequisito indispensabile per tutte le decisioni sagge.". In una indagine gli svizzeri hanno rivelato che in vista di una votazione le fonti di informazioni fondamentali sono:

1. amici e conoscenti (24%);
2. media (22%);
3. partiti;
4. opuscolo informativo del referendum.

L'opuscolo del referendum è l'unica fonte di informazione che arriva a tutti gli elettori, per posta assieme alla scheda elettorale e il certificato di diritto al voto. Più di 5 milioni di copie, nelle 4 lingue ufficiali, vengono stampate ed inviate ad ogni votazione.

Oltre a questo fascicolo nazionale, a seconda delle votazioni previste, all'elettore può arrivare per posta il bilancio cantonale da approvare o i progetti del nuovo ospedale da costruire.

Il fascicolo del referendum, ufficialmente chiamato "Spiegazioni Governative" origina dalle "proclamazioni" ufficiali del 1800 da parte delle autorità, prima del voto sulla revisione totale della costituzione. Nel

1972 divenne per legge un fascicolo da mandare obbligatoriamente a tutti gli elettori. All'inizio conteneva solo la posizione del governo e del parlamento. Dal 1983 informalmente e dal 1994 per legge, contiene anche la posizione del comitato promotore.

Altra informazione arriva ai cittadini dalle assemblee organizzate dai partiti e soprattutto dai media tradizionali ed elettronici, che per garantirsi la fedeltà dei lettori, esaminano da tutti i punti di vista i temi da votare.

La pubblicità elettorale in TV è proibita. Ricerche hanno dimostrato che il cittadino medio svizzero è meglio informato quando va a votare un argomento, di un deputato tedesco che vota nel suo parlamento e che è pagato per fare questo.

Una osservazione spesso rivolta è che per espandere gli strumenti di democrazia diretta in un paese, è necessario superare alcune pre condizioni come la scarsa competenza dei votanti, i media troppo superficiali, la classe politica ostile a troppa democratizzazione e incapace di discutere con i cittadini sullo stesso piano. La Svizzera mostra invece che proprio allargando gli strumenti di democrazia diretta, si migliorano tutte le pre condizioni per la democrazia. La pratica della democrazia diretta aumenta l'abilità e le conoscenze di chi vota, promuove il bisogno dei media che facciano informazione di alta qualità e costringe i politici a rivolgersi agli elettori con il massimo rispetto sempre, non solo prima delle elezioni.

### **Vantaggi economici della democrazia diretta**

Per anni esponenti dell'economia e degli affari avevano criticato l'esagerato uso della democrazia diretta in Svizzera, che secondo loro metteva un freno al progresso economico. Poi nell'estate del 2002, Economie Suisse, espressione del mondo del business svizzero, scrisse che "la democrazia diretta dovrebbe essere promossa a tutti i livelli dello stato" perché essa beneficiava l'economia.

Questo cambiamento di vedute fu dovuto a tutti gli studi accademici che dimostravano i legami tra la democrazia diretta e la crescita economica, sollecitati negli anni '90 dalle critiche sempre più numerose al modello democratico svizzero.

La Confederazione grazie al suo livello molto alto di autonomia federale era il terreno ideale per ricerche comparative.

Tutti i cantoni tranne Vaud, permettono il referendum finanziario. Tutti i cantoni hanno il referendum legislativo e l'iniziativa.

Ma ci sono differenze notevoli nella facilità di utilizzo di questi strumenti. Per esempio il numero di firme raccolte rispetto al numero degli elettori, per iniziare la procedura dei referendum varia da 0,9% di

Basilea Campagna, al 5,7% di Neuchâtel. La quantità di tempo per la raccolta delle firme varia dai 2 mesi di Ticino a un periodo illimitato di Basilea Campagna. La variabilità è ancora maggiore a livello comunale.

L'economista Gebhard Kirchgässner di S. Gallo e il prof. dell'Univ. Marburg, Larsfeld, elaborarono una analisi statistica sull'influenza della democrazia diretta sulla crescita economica.

I risultati furono molto chiari:

1. nei cantoni con gli strumenti di democrazia diretta più sviluppati, il PIL procapite è del 15% più alto della media;
2. nei cantoni dove i cittadini votano il bilancio comunale, c'è il 30% in meno di evasione fiscale della media;
3. nelle comunità dove il bilancio deve essere approvato dai cittadini tramite referendum, la spesa pubblica è più bassa del 10% procapite rispetto alle comunità dove non c'è questo diritto;
4. nelle comunità dove c'è il referendum finanziario c'è il 25% in meno di debito pubblico rispetto a dove questo strumento non c'è;
5. i servizi pubblici costano meno nelle città con la democrazia diretta più avanzata: la raccolta dei rifiuti è del 20% più economica.

### **Cittadini a favore di aumenti delle tasse specifici**

I critici della democrazia diretta a volte affermano che i cittadini sono incapaci di valutare l'opportunità di sostenere costi a breve periodo (con l'aumento delle tasse) a fronte di benefici nel lungo periodo.

L'esperienza svizzera dimostra che ciò non è vero non solo a livello locale dei comuni e dei cantoni, ma anche a livello federale.

Ad esempio, nel referendum del 7 marzo 1993 i cittadini hanno approvato l'aumento del prezzo della benzina e del gasolio di 14 Euro Cent al litro. Non per principi ambientalisti, ma dichiaratamente per rimpinguare le casse federali. Nel 1998 i cittadini con un altro referendum hanno accettato l'introduzione di un ticket sul trasporto merci su strada. Nel 1993 due terzi dei cittadini hanno accettato l'introduzione dell'IVA a beneficio delle pensioni.

Proposte simili erano state bocciate nel 1977 e nel 1991, perché erano incluse in pacchetti di varie misure.

Quando i politici hanno presentato la stessa proposta, spiegando la necessità del prelievo e la destinazione in modo chiaro e trasparente, essa è stata approvata.

### **Costi delle campagne**

Negli ultimi anni ci sono state numerose voci

contro i costi sempre più elevati delle campagne referendarie. Il politologo Claude Longchamp stima in 10 milioni di franchi il costo medio di una campagna. Ma ci sono esempi molto più parsimoniosi. Ad esempio l'iniziativa "Quattro domeniche senz'auto all'anno" che ha ricevuto il 37% dei voti, si sosteneva su un fondo di 50.000 franchi. Nello stesso giorno fu votata una iniziativa per fermare il programma nucleare svizzero. Campagna di 3,5 milioni di franchi che ottenne meno voti dell'altra iniziativa, il 33%.

Questo mostra che in Svizzera, grazie alle sue leggi e ai suoi media, i risultati non sono facilmente comprati con il denaro.

Altro esempio fu l'iniziativa sul monitoraggio dei prezzi del 1982 in cui il potere politico ed economico erano schierati contro, con notevole dispendio di soldi, ma che i cittadini approvarono.

L'ingresso nella UE fu bocciato nel 1993 nonostante una campagna dispendiosa a favore, del mondo economico.

### **Diversità di forme degli strumenti di democrazia diretta**

La Svizzera è una federazione le cui parti hanno una autonomia molto spinta. Questo fa sì che le leggi siano molto diverse da città a città e da cantone a cantone. Anche le norme che regolamentano gli strumenti della democrazia diretta seguono questo principio. Quindi il numero di firme rispetto agli aventi diritto al voto per cominciare una iniziativa variano dallo 0,9% di Aargau al 5,7% di Neuchatel. A livello federale è circa il 2%, ossia 100.000 firme.

Anche il tempo concesso per la raccolta delle firme varia enormemente. A livello federale sono permessi 18 mesi per raccogliere 100.000 firme per l'iniziativa. Per il referendum facoltativo, i tempi sono più stretti. Ossia 100 giorni per raccogliere 50.000 firme dalla data di pubblicazione della legge. A livello cantonale i tempi più stretti sono quelli del Canton Ticino che permette 2 mesi per raccogliere le firme per le iniziative, mentre per i referendum lascia 30 giorni.

Nel Canton Aargau invece, per le iniziative sono a disposizione 12 mesi, per i referendum 90 giorni.

Nel Cantone Schaffhausen si arriva alla condizione estrema che non c'è limite di tempo nella raccolta delle firme.

Il numero di firme e la quantità di tempo permessa per raccoglierele, influenzano enormemente l'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta da parte dei cittadini.

Nel Laender Baviera, in Germania, occorrono 1 milione di firme (10% dell'elettorato) raccolte in 14 giorni in determinati uffici pubblici in orario di lavoro. Nel Laender Saarland il numero di firme richiesto è il 20% dell'elettorato.

Nei 16 Laender tedeschi (tutti prevedono l'iniziativa

nei loro statuti) dal 1945 ad oggi si sono così avuti solo 10 voti popolari.

In Austria per cominciare una iniziativa, sono necessarie 100.000 firme, raccolte in 7 giorni, in posti specifici, in orari stabiliti.

### **I benefici della democrazia diretta**

La democrazia diretta implica una più equa distribuzione del potere politico. Avvicina i politici ai cittadini e promuove il ruolo del cittadino a quello di "politico occasionale".

La democrazia diretta dà alle minoranze la possibilità di farsi sentire, agisce da valvola di sfogo e riduce il ricorso alle violenze e all'estremismo. Incrementa la legittimità delle decisioni prese.

La democrazia diretta aumenta l'attitudine dei cittadini al rispetto reciproco e quindi al rispetto dei diritti umani.

La democrazia diretta dà un controllo effettivo ai cittadini sul parlamento e sul governo. Agisce contro il formarsi dell'oligarchia o casta politica e non permette ai politici di isolarsi dal paese.

La democrazia diretta costringe i politici ad essere più comunicativi e a prendere decisioni in maniera trasparente.

La democrazia diretta ben sviluppata pone le procedure nelle mani dei cittadini stessi, i quali possono innovare o restringere gli strumenti a piacimento.

### **Plebiscito e referendum**

Spesso si confonde il plebiscito con il referendum. Ma nonostante siano due procedure che ricorrono al voto popolare, esse sono diversissime nei principi e nei fini.

Le procedure della democrazia diretta servono per dare potere ai cittadini e sono iniziate e controllate dal basso. Ciò significa che un certo numero di cittadini ha il diritto di sottoporre un quesito ad altri cittadini e che ciò è previsto dalla costituzione.

Il plebiscito invece di solito è richiesto dal presidente o dal capo del governo, il quale decide quando effettuarlo e con quale quesito. Spesso è consultivo e serve per dare legittimità a una decisione già presa e quindi per rafforzare il potere di chi già lo possiede.

Storicamente il plebiscito è uno strumento che spesso è stato usato da dittatori o da capi di governo con vocazione autoritaria.

### **Modernizzazione della democrazia diretta**

Ci sono sforzi per utilizzare internet come via per effettuare il voto. Il 14 gennaio 2003 ad Anières nel Cantone Ginevra, si tenne il primo referendum in cui era permesso il voto elettronico da internet. Su un quesito che riguardava il rinnovo di un edificio pubblico, il 44% dei votanti usarono internet, il 46% usa-

rono la posta e il 10% si recò di persona alle urne.

Esperimenti sono stati fatti a livello nazionale con moduli elettronici per la raccolta delle firme necessarie per iniziative popolari.

### **Democratizzare gli strumenti della democrazia diretta**

I referendum e le iniziative vengono usati anche per ampliare e aggiornare gli strumenti di democrazia diretta. Ciò accade molto spesso a livello comunale e cantonale, meno frequentemente a livello nazionale.

Gli strumenti di democrazia diretta sono stati usati frequentemente su:

- rendere obbligatorie le rendicontazioni delle spese delle campagne elettorali;
- creare un ufficio con un difensore civico che pubblicizzi tutte le false informazioni delle campagne elettorali;
- limitare ancora di più il ruolo del governo e del parlamento in tutto il processo di democrazia diretta in primo luogo sul “fascicolo del referendum”.

### **Utopia che diventa realtà?**

Jean Jacques Rousseau scriveva che i cittadini hanno bisogno di leggi per convivere. Se ognuno è coinvolto nella scrittura di queste leggi, alla fine ciascuno deve obbedire a sé stesso. Il risultato sarebbe auto-regolamentazione invece del dominio di qualcuno sugli altri.

L'evoluzione politica degli ultimi anni sembra andare nella direzione sperata da Rousseau. Nel 1980 il 48% della popolazione viveva in democrazie. Nel 2004 il 68%.

Referendum si tenevano in alcuni cantoni svizzeri già nel XV secolo.

Nel 1639 si tenne il primo referendum costituzionale nel Connecticut, subito dopo in Massachusetts e nel New Hampshire. Nel 1793 si tenne il primo referendum in Francia con la partecipazione di 6 milioni di elettori che approvarono la costituzione Montagnarda. Poi la patria degli strumenti della democrazia diretta diventò la Svizzera e all'inizio del XX secolo gli stati ovest degli USA.

Dopo la seconda guerra mondiale gli strumenti della democrazia diretta cominciarono ad essere importanti in paesi come l'Italia, l'Australia, il Sud Africa, l'Equador.

Negli ultimi 200 anni si sono tenuti 1372 referendum nazionali. Quasi la metà nei soli ultimi 15 anni.

Nel 2003 a livello locale negli USA, si sono tenuti 10.000 referendum. In Baviera dal 1995 ci sono stati a livello locale circa 1000 referendum. Come dice Brian Beedham, redattore dell'Economist, l'attuale trend verso la diffusione della democrazia diretta

nel mondo, significa che nel XXI secolo vedremo la democrazia limitata attuale rimpiazzata dalla “democrazia piena” nella quale i cittadini avranno diritto di dire la loro opinione in qualsiasi campo.

### **Come distinguere i referendum dai plebisciti**

La qualità della democrazia diretta non dipende dal numero delle consultazioni effettuate, ma dal modo con cui i referendum sono iniziati e dai regolamenti che li attuano. Il “Initiative & Referendum Institute Europe” ha determinato 6 criteri con cui valutare la genuinità del referendum: secondo essi solo 10 dei 45 paesi europei esaminati hanno il referendum, i restanti 35 hanno il plebisciti. I paesi promossi sono Svizzera, Liechtenstein, Italia, Slovenia, Lituania, Irlanda, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Paesi Bassi. Sono plebisciti invece, le consultazioni in Francia, Spagna, Austria, Svezia, Norvegia, Ungheria e Polonia, poiché vengono iniziate da chi detiene il potere.

Questi i 6 criteri:

1. i cittadini devono avere il diritto di iniziare un referendum o una iniziativa, anche contro la volontà di chi detiene il potere;
2. i referendum devono essere vincolanti. Quelli consultivi sono spesso ambigui e invece di risolvere i problemi, li creano;
3. non ci deve essere il quorum. Esso permette l'uso tattico del non voto e permette l'annullamento della consultazione;
4. tutte le donazioni e i fondi delle campagne referendarie devono essere pubblici e trasparenti;
5. i media devono dare spazio a tutte le posizioni;
6. il ruolo del governo e di chi detiene il potere, deve essere chiaramente definito.

### **Come si creano le leggi in Svizzera**

E' interessante la procedura utilizzata in Svizzera per creare le leggi, perché è una combinazione di democrazia diretta, rappresentativa e consociativa. E comunque, sempre, l'ultima parola è dei cittadini.

E' un processo lungo, complesso e richiede in media 12 mesi, ma ci sono stati casi durati 12 anni. Nonostante questo, grazie all'organizzazione dei lavori, arriva all'approvazione finale in media una legge a settimana.

Ecco le 5 fasi.

1. L'idea iniziale per una norma può arrivare dai cittadini tramite una iniziativa popolare. Ma può arrivare anche dai membri del parlamento, da settori dell'amministrazione, dai cantoni o dal governo.

2. Viene creata una bozza di legge da un comitato di 10-20 membri creato dal governo e che include rappresentanti di coloro che hanno interessi riguardo la legge. Questa bozza viene fatta esaminare ai 26 cantoni, ai partiti politici, ai sindacati e ad altri gruppi che possono essere interessati. Tutti questi possono esprimere una opinione formale e proporre una modifica. Dopo questa consultazione, tenendo conto delle valutazioni e delle proposte, la bozza viene riformulata dall'amministrazione federale e passata al governo. Quest'ultimo invia il testo ad entrambi i rami del parlamento.
3. Nella fase parlamentare, il presidente delle due camere decide quale affronterà la legge per prima. Una commissione ristretta della camera dibatte il testo e lo presenta all'intero consesso. Questa procedura è ripetuta nella seconda camera. Se le decisioni sono diverse entra in gioco la procedura di risoluzione delle differenze che consiste nel ridiscutere la norma accettando qualche proposta dell'altra camera. Se dopo 3 passaggi ci sono ancora differenze, si ricorre alla "riunione delle differenze" dove si ritrovano membri delle due commissioni delle due camere, che ridiscutono l'intera proposta e la inviano alle due camere per il voto finale.
4. In questa fase la norma uscita dal parlamento è soggetta a referendum facoltativo se 50.000 elettori o 8 cantoni lo richiedono entro 100 giorni dalla sua pubblicazione.
5. Passati 100 giorni senza richiesta di referendum, la norma entra in vigore. Se era stata posta a referendum entra in vigore se la maggioranza dei cittadini votanti la approva.

### **Voto postale in Svizzera**

Dal 1994 in Svizzera, a livello nazionale, l'elettore può votare per posta o recandosi alle urne. Il voto postale è più facile a livello di spazio e di tempo. Il cittadino può votare da qualunque posto si trovi, anche dall'estero o dal luogo di vacanza o di lavoro e può inviare il voto anche giorni prima della data indicata. Le procedure specifiche sono stabilite dai singoli cantoni. Esse garantiscono che la votazione sia effettuata solo da chi ne ha il diritto, che il voto rimanga segreto e che sia prevenuto ogni abuso.

Ci sono due sistemi, il semplificato e quello su richiesta. 24 cantoni utilizzano il semplificato e solo 2 quello su richiesta. Con il primo metodo i cittadini con diritto di voto ricevono tramite posta un plico con le informazioni e la scheda elettorale e poi loro decidono se recarsi alle urne oppure spedire la scheda elettorale per posta. Nel voto postale su richiesta, i cittadini devono richiedere il permesso di votare per posta e indicare se lo desiderano per una occasione,

per una legislatura o per sempre. Il voto per posta è molto utilizzato nelle aree urbane. A Basilea e a Ginevra il 90% dei voti viene effettuato per posta. Le percentuali variano molto da cantone a cantone.

La possibilità del voto postale è stata introdotta come tutti i miglioramenti democratici in Svizzera, prima a livello cantonale e poi a livello federale. I primi cantoni a permetterlo sono stati Basilea Campagna nel 1978, Appenzell InnerRhodes nel 1979, Valais, il tipo a richiesta nel 1972, Sangallo nel 1979, Solothurn nel 1980, Thurgau nel 1985 e via via tutti i 26 cantoni con buon ultimo Neuchatel nel 2003. Interessante notare che tra il primo cantone ad adottare il voto postale e l'ultimo, sono trascorsi 31 anni.

### **Cronologia della democrazia diretta in Svizzera**

Il cammino della democrazia diretta in Svizzera è interessante perché mostra che esso è stato lento, ma in costante evoluzione ed estensione. Ed ora è completamente nelle mani dei cittadini. Ogni passo effettuato a livello federale era prima (a volte molto prima) stato sperimentato a livello comunale e cantonale.

Ogni passaggio illustrato sotto è stato confermato con voto popolare.

1848 introduzione iniziativa per la revisione totale della costituzione. Introduzione referendum obbligatorio costituzionale.

1874 introduzione referendum legislativo facoltativo.

1891 introduzione iniziativa per la revisione parziale della costituzione.

1921 – 1977 – 2003 introduzione ed estensione del referendum su trattati internazionali.

1918 introduzione del voto proporzionale per elezione del parlamento (terzo tentativo dopo la bocciatura del 1900 e del 1910).

1971 introduzione del diritto di voto femminile a livello federale (tentativo bocciato nel 1959).

1977 aumento del numero di firme necessarie per iniziare referendum e iniziativa.

1987 introduzione del "doppio sì" sui referendum dove c'è il testo dell'iniziativa e la controproposta del parlamento (prima a volte vinceva il NO, anche quando i due SI per la proposta e la controproposta erano la maggioranza).

1991 età di voto abbassata a 18 anni.

2003 introduzione della iniziativa popolare generale.

### **Come votano i cittadini?**

I cittadini svizzeri oggi spesso votano nei referendum nella direzione consigliata dalle autorità. Ma non è sempre stato così: fino agli anni '50 i cittadini

votavano contro la volontà delle autorità in 4 casi su 5.

Oggi la percentuale si è invertita e nell'80% dei casi i cittadini votano seguendo le autorità. Ma ci sono differenze tra i vari strumenti. Nel caso del referendum obbligatorio costituzionale il consenso dei cittadini è continuamente cresciuto.

Il referendum facoltativo ha avuto un andamento altalenante. Nel 19° secolo due proposte su tre del governo o del parlamento venivano bocciate. Nei primi 20 anni del 1900 le così si invertirono e le proposte venivano accettate in due casi su tre.

Negli anni '20 e '30 le proposte delle autorità vennero bocciate quattro volte su cinque. Dagli anni '70 in poi il numero delle proposte accettate è pari a quelle rifiutate.

Le iniziative che arrivano al voto finale vengono invece bocciate nove volte su dieci. Anche se grazie alle controproposte dirette (sulla stessa scheda elettorale) e indirette (norme emanate prima della votazione) del governo e del parlamento, i gruppi proponenti le iniziative bocciate, spesso ritengono di avere avuto almeno una parte di successo, perché le loro intenzioni sono state introdotte in parte e in modo più annacquato nella legislazione. I cittadini seguono oggi spesso i consigli delle autorità perché per il principio della concordanza, il governo non è costituito da una maggioranza, ma da quasi tutti i partiti presenti in parlamento. Quindi le decisioni prese, sono fin dall'inizio condivise da una gran parte dei cittadini, dei sindacati, dei gruppi di interesse.

Non sono quindi i cittadini meno critici rispetto a chi li governa, ma i governanti che dopo 130 anni (dal 1874 con l'introduzione del referendum legislativo opzionale) di batoste alle votazioni (i primi anni l'80% delle proposte del governo messe a referendum venivano bocciate) hanno adottato un atteggiamento molto più inclusivo, rispettoso e coinvolgente fin dalla realizzazione delle prime bozze di una nuova norma. E questo a beneficio di tutta la democrazia elvetica.

Dal 1893 al 2004 solo 14 iniziative su più di 140 votate, sono state accettate.

## **Democrazia in Svizzera**

Ci sono due paesi al mondo ad avere un sistema di democrazia diretta a livello nazionale, forte tanto quanto lo vorrebbero i cittadini: sono la Svizzera e il Liechtenstein. Un sistema analogo esiste a livello di stati degli USA, come la California, l'Arizona, l'Oregon.

Ma non a livello federale. Ciò significa che un'intera gamma di poteri negli USA, quelli di competenza federale, stanno oltre il raggio d'azione dei referendum.

Uno studioso della Svizzera, Kobach, definisce

così quel paese:

“La Svizzera è la sola nazione al mondo dove la vita politica gira attorno al referendum. Il paese di 6,5 milioni di leaders popolari e la divisione dell'autorità esecutiva tra i sette membri del Consiglio Federale, scoraggia ulteriormente la politica delle personalità.

Quando accade che figure politiche individuali si sollevino sopra la moltitudine, è quasi sempre sulle spalle di una campagna referendaria. La legislazione nella Assemblea Federale è una danza intricata per evitare o conquistare il voto popolare.

I grandi momenti politici della Svizzera moderna sono avvenuti non seguendo baldanzosi uomini di stato, ma nei dibattiti nazionali che hanno trascinato le masse ai seggi elettorali per decidere il futuro del paese.”

## **Perché in Svizzera la democrazia diretta è così sviluppata?**

Ci sono varie ragioni.

1. C'era una tradizione di assemblee pubbliche a livello locale e cantonale nei cantoni più interni della Svizzera. In queste assemblee i cittadini maschi si incontravano annualmente nelle piazze del mercato per prendere le decisioni più importanti. I documenti più antichi che attestano questa tradizione, sono del 13° secolo.
2. Ci fu l'influenza esterna della Rivoluzione Francese. Il primo referendum nazionale (in realtà un plebiscito) fu indetto nel 1802 durante il protettorato francese per approvare la costituzione voluta dai francesi. Non un grande esempio agli occhi nostri. Ma all'epoca era la prima volta che si effettuava un referendum a livello nazionale svizzero. Ossia che si mostrava la fattibilità di questo strumento.
3. Un altro fattore importante fu la nascita di nuovi movimenti politici. Per la prima parte del 19° secolo furono i liberali radicali che espansero l'uso del referendum in Svizzera. Essi si distinguevano dai liberali perché non pensavano che la democrazia rappresentativa fosse sufficiente per un buon governo. Quando i liberali radicali raggiunsero la maggioranza assoluta in parlamento, la loro spinta per la democrazia diretta si fermò. Ma il testimone fu raccolto dai partiti socialisti e da quelli cattolici che vedevano gli strumenti di democrazia diretta come modo per far emergere i loro punti di vista. Una persona importante nel movimento socialista fu il tedesco Moritz Rittinghausen che fu il primo ad elaborare il concetto di Referendum su Iniziativa dei Cittadini. Questa idea fu adottata dal movimento dei lavoratori svizzeri. Dal 1860 i socialisti ebbero un ruolo importante

nel “Movimento Democratico” che si batteva per l’estensione degli strumenti di democrazia diretta in Svizzera. Nel cantone Zurigo nel 1869 fu introdotto per la prima volta il referendum di iniziativa popolare vincolante (dove i cittadini potevano iniziare un referendum su proposte scritte da loro stessi).

## **Strumenti di democrazia diretta in Svizzera**

A livello federale ci sono 4 strumenti di democrazia diretta fondamentali. Da notare che tutti i referendum in Svizzera sono vincolanti.

1. Referendum Obbligatorio. Fu introdotto nel 1848. Ogni volta che il parlamento vuole emendare la costituzione, il governo è obbligato ad indire un referendum. Questo vale anche quando la Svizzera entra in organismi internazionali ed entro 1 anno dall’entrata in vigore delle leggi urgenti.
2. Referendum Opzionale. Fu introdotto in Svizzera nel 1874. Qualsiasi atto emanato dal parlamento, è soggetto a referendum opzionale se 50.000 cittadini lo richiedono con la loro firma entro 100 giorni dalla pubblicazione dell’atto. Inizialmente ciò non valeva per le leggi che il parlamento stesso classificava come urgenti. Ma quando il parlamento abusò del carattere eccezionale dell’urgenza e cominciò a classificare tutte le leggi come “urgenti”, i cittadini con un referendum determinarono che le leggi urgenti potevano sì entrare in vigore immediatamente, ma successivamente, entro 1 anno, esse sarebbero state oggetto di un referendum obbligatorio. Inutile dire che il parlamento cessò di promulgare leggi urgenti...
3. Iniziativa Popolare Costituzionale. Fu introdotta nel 1891 e dà ai cittadini il potere di ottenere un referendum sui loro propositi se raccolgono 100.000 firme a sostegno, in 18 mesi. La Iniziativa Popolare è conosciuta in Italia come Referendum Propositivo, e può essere formulata in termini generici lasciando poi al parlamento l’incarico di entrare nei dettagli, oppure può essere scritta in forma di legge dettagliata in paragrafi, che se approvata dai cittadini non può più essere modificata dal parlamento ed entra direttamente in questa forma nella Costituzione Federale.
4. Nel 2003 fu approvata tramite referendum l’introduzione del nuovo strumento di Iniziativa Popolare Generale che entrò in vigore nel 2006. Con essa, raccogliendo 100.000 firme è possibile portare una proposta dei cittadini in parlamento, il quale può decidere se essa deve

entrare nella Costituzione o nel normale Codice Legislativo. Questa proposta viene poi posta a referendum. Questo strumento serve ad evitare che nella Costituzione entrino leggi ordinarie, come succedeva con la Iniziativa Popolare Costituzionale.

I cittadini svizzeri possono effettuare iniziative e referendum su qualsiasi argomento su cui può legiferare il parlamento. Gli unici obblighi sono che rispettino i diritti internazionali dell’uomo e quindi non si possono ad esempio proporre referendum a favore di genocidi o schiavitù.

Inoltre il quesito referendario deve sottostare al principio dell’unità di forma e di contenuto. Per esempio non ci possono essere due soggetti in un referendum. Ma i cittadini possono fare referendum su tasse, imposte, spese pubbliche, questioni militari e anche sulla forma di governo.

L’iniziativa popolare è l’essenza della democrazia diretta, infatti con il referendum opzionale i cittadini possono abrogare una norma posta in agenda dalle forze politiche, mentre con l’iniziativa sono i cittadini stessi a costruire l’agenda politica.

In Svizzera non si possono tenere referendum indetti da chi governa, ossia i plebisciti. I referendum si tengono solo se lo desiderano i cittadini o se sono previsti dalla costituzione.

## **La pratica dei referendum**

Dal 1848 alla fine del 2004 si sono tenuti 531 referendum federali. Di questi, 187 erano referendum obbligatori, 152 erano referendum opzionali e 192 erano iniziative popolari. L’affluenza media di tutti questi referendum è poco sopra il 50%. Negli ultimi anni si è attestata sul 40%. Da un po’ di anni l’affluenza ai referendum è superiore del 10% dell’affluenza alle elezioni. A livello locale si tengono più di 200 referendum all’anno. I referendum, iniziative ed elezioni, di tutti i livelli, vengono raggruppati in 2 o 3 o 4 giornate di voto.

Le leggi emanate dal parlamento, che vengono messe a referendum opzionale sono una piccolissima parte del totale. Di esse il 50% circa ha la possibilità di venire bocciata dai cittadini. Ciò significa che delle leggi fatte dal parlamento e sottoposte a referendum, 1 su 2 era contro il volere della maggioranza dei cittadini.

I referendum obbligatori (che riguardano cambiamenti alla costituzione o adesione a organizzazioni internazionali) sono stati approvati con una media del 73%. Quindi su questi argomenti la sintonia dei cittadini con i loro amministratori era molto ampia.



## Esempio dei referendum del 2005

Nel 2005 ci furono ad esempio 3 giornate di voto.

Il 5 giugno 2005 c'erano 2 referendum opzionali federali (oltre ai voti locali). Il primo verteva sull'approvazione dell'accordo internazionale di Schengen/Dublino per abolire i controlli dei passaporti in area UE. L'accordo di Dublino permette di fare domanda di asilo politico a un solo paese dell'area UE. Questi due accordi ebbero l'approvazione del 54,6% dei votanti. Il secondo referendum doveva approvare una legge che permetteva l'unione omosessuale. Essa fu approvata dal 58% dei votanti.

Il 25 settembre 2005 c'era un referendum opzionale federale (oltre ai voti locali). Con esso si decideva su un trattato con l'UE per controllare il libero movimento dei cittadini nei nuovi stati UE e delle norme a protezione dei salari minimi in Svizzera. I cittadini approvarono questo trattato con il 56% dei voti.

Il 27 novembre 2005 c'era una iniziativa popolare e un referendum opzionale federale (oltre ai voti locali). La iniziativa popolare chiedeva uno stop di 5 anni sulla coltivazione di vegetali e l'allevamento di animali geneticamente modificati. I cittadini approvarono questa norma con il 55,7% dei voti, nonostante il governo e il parlamento avessero consigliato di votare NO. Il referendum opzionale voleva bocciare una legge che permetteva la vendita di prodotti la domenica nelle stazioni e negli aeroporti. I sindacati erano preoccupati che le domeniche fossero trasformate gradualmente in normali giornate lavorative. La legge del parlamento fu approvata con una stretta maggioranza del 50,6%.

## L'approvazione delle iniziative

Le iniziative popolari, invece, vengono approvate dai cittadini 1 volta su 10. Questo sembra un paradosso: i cittadini approvano solo 1 proposta su 10 formulata dai loro concittadini.

Ma la realtà è però meno severa di quello che appare da queste cifre, ecco alcune considerazioni.

1. Molte iniziative (1/3 circa) vengono ritirate quando il parlamento fa una controproposta al comitato promotore che questo giudica accettabile. Queste iniziative ritirate sono un successo per il comitato, ma non rientrano nelle statistiche.
2. In molte iniziative che arrivano al voto c'è una controproposta del parlamento. I cittadini 6 volte su 10 preferiscono questa proposta "ammorbida" a quella "dura e pura" del comitato promotore. Queste iniziative in cui vince la controproposta, vengono conteggiate nelle statistiche come perse dal comitato, ma

non è così in senso assoluto.

3. Anche quando le iniziative vengono bocciate, spesso poi il parlamento crea delle leggi che recepiscono almeno parti delle proposte.

Lo studioso e deputato svizzero Gross, per questo afferma che circa nel 50% dei casi i comitati promotori reputano di aver raggiunto qualcosa che valorizza lo sforzo compiuto e che non sarebbe stato possibile senza l'iniziativa popolare.

## Abolire l'esercito?

Un esempio che illustra bene il percorso e gli esiti di una iniziativa è quello del tentativo di abolire l'esercito svizzero, cominciato i primi anni '80 ed arrivato al voto nel 1989. Il servizio militare in Svizzera ha una lunga tradizione, prestigio e rispetto. Tutti gli uomini devono fare un periodo di ferma quando maggiorenni e poi alcuni richiami ogni qualche anno per "rinfrescare" le tecniche militari. L'iniziativa venne lanciata da alcuni giovani socialdemocratici, che non credevano di vincere, ma volevano mostrare che c'era più dissenso all'esercito di quello che i cittadini pensassero. All'inizio tutti pensavano che solo un'estrema minoranza avrebbe votato a favore dell'iniziativa.

Mentre il dibattito si riscaldava, in prossimità del voto, il governo affermò che se avesse votato a favore più del 10% dei cittadini, per il paese sarebbe stato un disastro. Tutti i partiti si espressero contro, i socialdemocratici si astennero nel dare indicazioni. Solo l'estrema sinistra appoggiò chiaramente la proposta.

Il 26 Novembre 1989 il voto fu del 36,5 % a favore e l'affluenza molto alta, il 70%. Fu uno shock per il paese. Il comitato organizzatore celebrò come avesse vinto, perché aveva dimostrato che più di 1/3 dei cittadini voleva l'abolizione dell'esercito. Esisteva un'opposizione ai militari, che nessuno aveva immaginato.

Vennero prese misure per ridurre questa opposizione, come l'introduzione del servizio civile alternativo, che fu approvato con referendum nel 1991 con una maggioranza dell'82,5%.

Inoltre l'esercito venne ridimensionato.

Queste ed altre misure ridussero l'ostilità per l'esercito e quando nel 2001 venne riproposta una iniziativa per abolirlo, essa ottenne il consenso del 21,9%, molto minore di 12 anni prima. In un sistema rappresentativo puro, l'idea di abolire l'esercito probabilmente non sarebbe mai stata discussa.

## Referendum strumento dinamico

In Svizzera il referendum è visto come un processo dinamico in movimento. Ciò che oggi viene rifiutato, può innescare dibattiti e processi decisionali che pos-

sono portare i cittadini a cambiare idea domani.

Nel marzo 1986 si tenne un referendum sull'adesione della Svizzera all'Onu. Il governo, il parlamento, tutti i partiti e i gruppi di interesse, fecero campagna per il SI. I cittadini invece votarono in maggioranza contro. Avevano paura di perdere la neutralità del paese. Nel 2002 identico referendum, questa volta fu approvato dal 54,6 % dei cittadini e la Svizzera divenne il 190° membro dell'ONU. Poiché i referendum e le loro principali caratteristiche quali il numero delle firme, l'assenza del quorum, i soggetti esclusi dallo strumento, sono stabiliti nella costituzione e poiché la costituzione può essere cambiata solo con l'approvazione dei cittadini, gli svizzeri hanno pieno controllo diretto sugli strumenti della democrazia diretta.

E i cittadini hanno mostrato che il loro desiderio è di espandere gli strumenti di democrazia diretta e di facilitarne al massimo il loro uso.

Il numero di referendum cresce anno dopo anno. Tra il 1980 e il 1989 ce ne furono una media di 6,2 l'anno. Tra il 1990 e il 1999 la media crebbe a 10 l'anno. Dal 2000 al 2004 la media è stata di 11,4 referendum l'anno. Secondo i sondaggi il 90% dei cittadini svizzeri sono contro ogni restringimento degli strumenti di democrazia diretta che hanno.

I cittadini svizzeri votano spesso su quesiti referendari che riguardano la loro forma di governo e sugli strumenti di democrazia diretta che hanno a disposizione. A volte votano per estenderli, a volte preferiscono lo status quo esistente, alcune volte, rare, preferiscono restringerli. Un esempio di quest'ultima situazione è accaduto nel 1995 nel cantone Berna. I cittadini hanno approvato una riforma che limita considerevolmente i casi in cui è obbligatorio il referendum. E così hanno sfoltito il numero dei referendum su cui vanno a votare, permettendo di concentrarsi sulle questioni più importanti.

### **Caratteristiche della democrazia diretta svizzera**

Può passare molto tempo prima che il voto su una iniziativa popolare avvenga. Dopo aver raccolto le firme necessarie, il governo svizzero ha 2 anni per preparare il referendum. Se le due camere del parlamento decidono di preparare una controproposta, vengono aggiunti 6 mesi. Calcolando da quando la proposta è stata presentata, il parlamento ha non meno di 4 anni per decidere se accettare oppure no la proposta della iniziativa popolare. Può accettarla e in questo caso se gli iniziatori ritengono sia stata recepita la loro proposta, possono ritirare l'iniziativa.

Il parlamento può decidere di presentare una controproposta e in questo caso i cittadini potranno decidere se approvare l'iniziativa originale, la controproposta parlamentare oppure bocciare entrambe.

Molti sostenitori della democrazia diretta vedono questi tempi lunghi come un vantaggio che permette un dibattito sociale approfondito sui pro e sui contro.

Non ci sono verifiche sulla costituzionalità del contenuto delle iniziative, né dal parlamento, né da qualsiasi corte di giustizia.

Il parlamento controlla che le iniziative non vadano contro alcune leggi internazionali (genocidio, schiavitù). Nella storia svizzera una sola iniziativa popolare è stata dichiarata invalida (perché avrebbe permesso di mandare indietro rifugiati politici verso il loro paese con rischi concreti per la loro persona).

Potrebbe essere possibile, teoricamente, introdurre la pena di morte tramite iniziativa popolare, ma ciò non è mai stato tentato. C'è invece una considerevole lista di diritti per le minoranze che sono stati approvati con referendum.

A livello federale le iniziative popolari e i referendum costituzionali devono essere approvati con il metodo della doppia maggioranza. La maggioranza dei votanti e la maggioranza dei cantoni. Questo per proteggere i piccoli cantoni poco popolosi dalle scelte fatte nei pochi cantoni molto popolosi.

Le istituzioni svizzere non danno supporto economico ai cittadini che lanciano un'iniziativa. I cittadini non hanno obblighi di rendere pubblico il loro bilancio.

Tutti i cittadini svizzeri con diritto di voto ricevono per posta un opuscolo parecchi giorni prima del voto. In questo stampato trova spazio il testo completo che si andrà a votare, con un sommario di fatti che occupano un foglio A4 e argomenti scritti dal governo e dal comitato di cittadini. Il comitato di cittadini ha il diritto di scrivere il proprio testo che nessuno può cambiare. Questi opuscoli elettorali si possono trovare nel sito del governo svizzero [www.admin.ch](http://www.admin.ch)

Il comitato promotore di una iniziativa ha il diritto di essere assistito da pubblici ufficiali per la formulazione del quesito

Una larga maggioranza di cittadini svizzeri si avvale del nuovo sistema di voto postale. Tutti i cittadini ricevono a casa la loro scheda elettorale e possono decidere se spedirla qualche giorno prima per posta, oppure possono recarsi la domenica stabilita al loro seggio e imbucarla a mano. Chi spedisce per posta segue una procedura di salvaguardia della segretezza che prevede ad esempio l'utilizzo di 2 buste.

### **Democrazia a livello dei cantoni**

I cantoni prelevano circa lo stesso valore di tasse della federazione. Hanno moltissimi poteri. Secondo la costituzione elvetica i cantoni sono sovrani; tutti i poteri che non son esplicitamente delegati a livello confederale, automaticamente appartengono ai cantoni. Così ad esempio i cantoni hanno la polizia, il

sistema educativo, leggi di politica economica e gran parte della sicurezza sociale. Ogni cantone è autonomo da ogni altro e può crearsi le sue leggi. Così anche la democrazia diretta è molto diversa da cantone a cantone.

Zurigo (1,2 milioni di abitanti) è il cantone più grande. In esso 10.000 firme sono sufficienti per lanciare un'iniziativa popolare. Un referendum opzionale richiede 5.000 firme. Tutti gli emendamenti alla costituzione e tutte le spese superiori a 1 milione di franchi svizzeri, devono essere approvati dai cittadini tramite referendum. Negli ultimi anni ci sono stati 9 referendum cantonali all'anno (che vengono tenuti negli stessi giorni di quelli municipali e federali). Nel 1999, l'anno più affollato, sono stati effettuati 19 referendum cantonali. Le questioni sono grandi e piccole. Nel 1996 si è votato sull'ampliamento dell'aeroporto di Zurigo per un costo di 873 milioni di franchi svizzeri. Una peculiarità del cantone Zurigo è l'avere lo strumento dell'iniziativa individuale (Einzelinitiative). Con esso un singolo cittadino può sottoporre una proposta al consiglio comunale. Se questa proposta riceve l'appoggio di almeno 60 consiglieri, viene effettuato il referendum. Nel 1995, Albert Joerger, un normale cittadino, utilizzò questo strumento per cambiare il modo con cui gli insegnanti venivano nominati. La sua proposta arrivò a referendum.

### **Democrazia nei municipi**

L'85% dei municipi in Svizzera è governato mediante assemblea pubblica. Beedham da un esempio dettagliato spiegando il funzionamento di Kilchberg, città di 7.000 abitanti sul lago di Zurigo. La città gestisce la sua educazione basilare, ha i pompieri, un'ospizio, la polizia. C'è un consiglio comunale di 7 consiglieri eletti. Il vero potere però è gestito dall'assemblea pubblica che si tiene 4 volte l'anno e a cui partecipano circa 400 cittadini. In casi molto dibattuti se ne aggiungono altri centinaia. Queste assemblee decidono sulle tasse, approvano le leggi municipali, discutono il bilancio comunale, valutano i progetti di costruzione.

Il consiglio dei 7 presenta le proprie raccomandazioni. Le decisioni vengono prese per alzata di mano. Può essere richiesto il voto segreto se 1/3 dell'assemblea lo richiede, ma non viene praticamente mai chiesto. I cittadini che partecipano hanno grandi poteri: ad esempio 15 di loro possono proporre all'assemblea di effettuare un referendum. Se la proposta viene votata, si effettua il referendum. Ciò però accade raramente.

### **Effetti della democrazia diretta**

La Svizzera è una miniera di informazioni per gli studiosi per capire quali sono gli effetti della democrazia diretta. Ciò per due motivi.

1. Si pratica la democrazia diretta da più di 150 anni.
2. I cantoni hanno leggi molto diverse tra di loro sulla democrazia diretta. Quasi come fossero stati diversi. In alcuni la democrazia diretta è molto evoluta, in altri meno. E quindi è possibile misurare le differenze che esistono tra essi e correlarle al loro diverso grado di democrazia diretta.

### **Risultati economici**

Feld e Savioz nel 1997 costruirono un indice accurato della democrazia diretta nei diversi cantoni. Misero in relazione questo indice con i risultati economici tra il 1982 e il 1993. Dopo aver controllato e depurato i risultati ed escluso altre possibili spiegazioni, essi stabilirono che i cantoni con maggior livello di democrazia diretta avevano risultati economici più alti del 5-15% rispetto ai cantoni che si basavano su forme di democrazia più rappresentative.

### **Efficienza dell'amministrazione pubblica**

Pommerehne fece un'indagine nelle 103 più grandi città svizzere per cercare se c'era un nesso tra democrazia diretta e l'efficienza dell'amministrazione pubblica. Come esempio per valutare l'efficienza scelse il trattamento dei rifiuti. Nelle città dove c'era maggiore democrazia diretta, la gestione dei rifiuti era il 10% più economica delle città con minore democrazia diretta.

### **Gli effetti economici dell'uso della democrazia diretta**

Per studiare gli effetti della democrazia diretta sull'economia pubblica, si sono comparate le spese e le tasse di 132 città svizzere. Si è scoperto che le città dove un deficit di bilancio deve essere approvato con referendum, le spese pubbliche e le tasse, sono in media più basse del 20 % rispetto alle città senza referendum. Il debito pubblico nelle città con referendum sul bilancio era più basso del 30% delle città senza referendum.

Un altro studio sulla raccolta dei rifiuti, scoprì che questo servizio era gestito con costi più bassi dal 10% al 30% nelle città con gli strumenti di democrazia diretta più estesi.

Un altro studio scoprì che il PIL procapite dei cantoni con migliori strumenti di democrazia diretta era più alto del 5% rispetto a quello degli altri cantoni.

### **Debito pubblico**

Kirchgessner, Feld e Savioz esaminarono 131 delle più grandi municipalità svizzere per cercare il legame

tra democrazia diretta e debito pubblico, usando dati del 1990. Nelle città dove i referendum sulle spese pubbliche erano permessi, il debito pubblico era del 15% più basso delle città dove non esisteva questo strumento.

## **Spesa pubblica**

Feld e Matsusaka nel 2003 studiarono il collegamento tra spesa pubblica e democrazia diretta. Sfruttarono il fatto che alcuni cantoni hanno il referendum finanziario con il quale viene chiesto ai cittadini se approvano oppure no le spese superiori ad un certo valore (in media il valore che richiede il referendum è quello di 2,5 milioni di franchi svizzeri). I due studiosi scoprirono che in questi cantoni tra il 1980 e il 1998 la spesa era del 19% inferiore a quella dei cantoni che non avevano il referendum finanziario.

## **Conoscenza politica dei cittadini**

Benz e Stutzer nel 2004 studiarono il collegamento tra il livello di conoscenza politica dei cittadini e la democrazia diretta in Svizzera e nell'Unione Europea. Raccolsero informazioni da 7.500 cittadini dei 26 diversi cantoni. Ai cantoni era stato assegnato un punteggio sul livello della democrazia diretta che andava da 1 a 6. Il cantone con punteggio più alto, quello di Basilea con 5,69 era il più democratico, Ginevra con 1,79 il meno democratico. I due studiosi valutarono anche altri fattori che potevano influenzare la conoscenza politica, come il sesso, l'età, l'educazione, il reddito, l'appartenenza oppure no a un partito politico. Tenendo uguali tutti gli altri fattori, la differenza di conoscenza politica tra i due cantoni più democratici e meno democratici della Svizzera, era estremamente rilevante. Era pari a quella tra essere membro di un partito oppure no o a quella di avere un reddito di 5000 franchi oppure 9000 franchi. Per l'Unione Europea, gli autori trovarono risultati simili.

Lecture consigliate:

“IRI – *Guidebook to Direct Democracy – 2005*”

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

Kris W. Kobach: *The referendum: Direct Democracy in Switzerland - 1994*

Gregor Fossendal - *Direct Democracy in Switzerland* 2002.

# Capitolo 4

## La Democrazia Diretta negli USA

### Nascita della Democrazia Diretta negli USA

Per vent'anni, ho predicato agli studenti di Princeton che il Referendum e la Revoca degli eletti era spazzatura. Da allora ho approfondito e voglio scusarmi con quegli studenti. Questi strumenti sono la salvaguardia della politica. Tolgono potere ai capi dei partiti e lo mettono nelle mani della gente.

Woodrow Wilson 1911 (28° presidente USA)

Fino dal 1640 nei villaggi del New England gli uomini liberi si riunivano per approvare leggi che avrebbero governato la loro vita.

Dopo la guerra di indipendenza con l'Inghilterra, il dibattito su come governare un grande e per l'epoca, popoloso (già oltre i 4 milioni di abitanti), paese come gli USA fu ampio e controverso. C'era chi voleva adottare i principi della Democrazia come applicati dagli ateniesi e dai comuni italiani del medioevo e chi invece preferiva la forma della Repubblica con i rappresentanti eletti che dovevano legiferare a nome del popolo. Prevalse questa ultima tesi.

Ciò nonostante nel 1780 la costituzione del Massachusetts fu approvata con un referendum popolare. Entro la fine del diciannovesimo secolo quasi tutte le costituzioni dei singoli stati vennero ratificate con voto popolare.

Jefferson, il terzo presidente degli USA e uno dei principali autori della Dichiarazione d'Indipendenza, riteneva che il volere del popolo è l'unico legittimo fondamento di ogni governo. Naturalmente le persone che governano se stesse possono commettere errori, ma hanno i mezzi per correggerli. Egli aveva enorme fiducia nel comune buon senso dell'umanità in generale. Se il cittadino veniva informato, gli si poteva dare fiducia nella sua capacità di autogoverno. Ma senza educazione, la libertà non avrebbe potuto durare.

Gradualmente anche altri argomenti vennero sottoposti a votazione popolare. Nel 1842 ad esempio fu inserita nella costituzione del Rhode Island l'obbligo di sottoporre a referendum ogni debito maggiore di 50.000 dollari sostenuto dallo stato. Nel 1850 un referendum decise la capitale del Texas. Referendum su dove localizzare le università statali divennero comuni.

Negli ultimi decenni del XIX secolo apparvero libri, riviste e fascicoli che promuovevano gli stru-

menti della democrazia diretta. Nel 1882 fu pubblicato "Direct Legislation by the People" (Legislazione Diretta dal Popolo), di Nathan Cree. Egli scriveva che lo strumento del referendum nazionale sarebbe stato il necessario ulteriore passo nello sviluppo del governo. Cree pensava che l'unico modo per insegnare l'autogoverno è quello di praticarlo. Propugnava l'idea di governo tramite discussione, perché era convinto che la maggioranza della gente è saggia. Con gli strumenti di democrazia diretta si sarebbero bloccati i meccanismi di spartizione tra partiti, si sarebbe lasciato spazio a nuove idee politiche con un valore educativo per la gente, allontanandola dall'apatia verso la politica.

Nel 1893 J. W. Sullivan scrisse "Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum" (Legislazione diretta dei cittadini tramite l'Iniziativa e il Referendum).

Questo libro diffuse ulteriormente la conoscenza degli strumenti di democrazia diretta. Sullivan era un leader operaio, giornalista e viaggiò per mesi in Svizzera per studiare come funzionava lì la democrazia. Al suo ritorno scrisse una serie di articoli ed infine il libro.

In Svizzera Sullivan vide che la democrazia diretta non era un cosa utopistica, ma concreta e reale.

E che si sarebbe potuto esportare il modello in USA. Con gli strumenti di democrazia diretta, la sfera di ogni cittadino si sarebbe allargata; ciascuno avrebbe acquisito educazione sul suo ruolo e sviluppato un vivo interesse negli affari pubblici.

Sullivan descrisse come gli svizzeri avessero tolto tutti i privilegi ai governanti, reso la burocrazia impossibile, mostrato che il sistema parlamentare non è indispensabile per scrivere leggi. Inoltre gli svizzeri, secondo Sullivan, scrivevano le loro leggi con un linguaggio così chiaro che tutti i cittadini potevano capirlo, reso impossibile la nascita di monopoli, migliorate e ridotto le tasse, evitato l'indebitamento pubblico e realizzata la più equa distribuzione di terre di tutta Europa.

Questi libri di Cree, Sullivan ed altri attirarono l'attenzione di molti leader populistici. Tra questi William U'Ren, dell'Oregon, che appena letto i libri abbracciò la lotta per l'introduzione degli strumenti di democrazia diretta nel suo stato. Egli scrisse: "La cosa più importante è di restituire il potere di fare le leggi a chi gli appartiene – nelle mani del popolo. Una volta ottenuto ciò potremo ottenere ogni cosa..." Dopo una crociata di sette anni egli riuscì a far approvare le leggi sulla democrazia diretta dalla legislatura nel 1899 e nel 1901. Queste leggi furono alla fine approvate tramite referendum dai cittadini con una maggioranza di 11 a 1, nel 1902. L'Oregon divenne così il terzo stato a introdurre queste norme e uno dei più frequenti utilizzatori.

E come Ueland in South Dakota, U'Ren in Oregon,

così molti leaders appoggiarono il movimento per la democrazia diretta. John R. Haynes ebbe questo ruolo in California, Robert M. La Follette in Wisconsin, Joseph Folk in Missouri, George Norris in Nebraska. E alla fine la campagna per la democrazia diretta fu abbracciata anche da due presidenti americani, Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson.

I populistici vennero affiancati prima dalle femministe, poi dai socialisti, infine dai democratici e dai progressisti. Questa prima ondata di introduzione degli strumenti di democrazia diretta si concluse con la prima grande guerra. Entro il 1918, 23 stati introdussero il referendum o l'iniziativa o entrambi.

Per 51 anni altri argomenti presero il sopravvento finché dal 1959 al 1992 si aggiunsero altri 6 stati. Negli ultimi anni altri 20 stati hanno considerato in vario modo l'introduzione di questi strumenti legislativi, senza tuttavia approvarli.

### **La situazione attuale**

A livello federale, gli USA non hanno il referendum. A livello locale il movimento populista e quello progressista si batterono dall'ultimo decennio del 1800 per introdurre norme di democrazia diretta. Erano ispirati dall'esempio svizzero. Il primo stato ad introdurre l'iniziativa popolare (referendum propositivo) fu il Sud – Dakota nel 1898, seguito dallo Utah nel 1900 e dall'Oregon nel 1902. In Oregon l'interesse verso la democrazia diretta fu creato da un gruppo di immigrati svizzeri che si erano stabiliti nella contea di Clockamas. Altri 16 stati si dotarono degli strumenti di democrazia diretta fino al 1918.

Ad oggi 27 stati su 51 hanno una forma di democrazia diretta a livello statale.

L'iniziativa popolare simile a quella utilizzata in Svizzera, è presente in 24 stati. Anche il referendum opzionale è presente in 24 stati, quasi gli stessi dell'iniziativa.

A livello locale la democrazia diretta è ancora più diffusa. Circa la metà di tutte le città USA permettono l'iniziativa popolare, molte di esse sono le più grandi città americane. Così è stato calcolato che circa il 70% dei cittadini americani vivono in città o stati dove c'è l'iniziativa. Tutti gli stati, tranne il Delaware hanno il referendum obbligatorio per le modifiche costituzionali. Tra il 1904 e il 2000 ci sono state circa 2000 iniziative a livello statale. Nel solo 1996 ad esempio, nei 24 stati che hanno l'iniziativa popolare si sono tenute 96 consultazioni. Sembrano tante, in realtà nello stesso anno e negli stessi stati, i rappresentanti eletti hanno promulgato 14.000 leggi. Quindi le leggi votate dai cittadini sono state solo lo 0,7% del totale.

I referendum opzionali sono meno rilevanti delle iniziative negli USA e si tengono anche molti referendum obbligatori. Il numero totale dei referen-

dum a livello statale è stato di 19.000 fino al 1999. A livello locale vengono effettuati circa 10.000 referendum ogni anno.

Le regole per effettuare le iniziative sono simili, ma con caratteristiche diverse da stato a stato, per cui la loro frequenza di utilizzo varia molto. Cinque stati effettuano metà di tutte le iniziative a livello statale e sono Oregon, California, Colorado, North Dakota e Arizona.

### **Democrazia diretta e California**

E' importante parlare della situazione della democrazia diretta in California perché oltre ad essere uno degli stati con più alto numero di iniziative, superato solo dall'Oregon (fino al 2000 si sono effettuate 275 iniziative in California e 318 in Oregon), è anche lo stato più popoloso e con PIL più alto degli interi USA ed è anche lo stato dove l'uso della democrazia diretta è più controversa.

### **Storia della democrazia diretta in California**

L'introduzione della democrazia diretta in California è strettamente legata all'opera del dott. John Randolph Haynes. Egli creò la Lega per la Legislazione Diretta in California nel 1895.

Grazie ai suoi sforzi, nel 1902 la città di Los Angeles introdusse gli strumenti della democrazia diretta. All'inizio del 1900 in California, una grande impresa, la Central Pacific Railroad, aveva un potere enorme nell'economia californiana, nella speculazione sulla compravendita dei terreni. Molte delle leggi del parlamento californiano andavano a suo vantaggio.

Frank Norris scrisse nel 1901 un libro "Octopus" (Piovra) in cui denunciava lo strapotere della compagnia. Egli scrisse: "Essi possiedono il seggio elettorale (...). Essi ci possiedono."

Ci fu una reazione a questo eccesso. Nel 1910 Hiram Johnson, seguace di Haynes ed esponente progressista dei repubblicani, vinse le elezioni e divenne governatore. Nel 1911 fu introdotto a livello statale l'iniziativa popolare e la revoca degli eletti. Nel 1920 gli oppositori usarono l'iniziativa per tentare di innalzare il numero di firme necessarie per questioni riguardanti tasse ed imposte.

I cittadini respinsero con il voto questa iniziativa.

### **Caratteristiche della democrazia diretta in California**

L'iniziativa californiana è diversa da quella svizzera in vari aspetti. Essa è immutata dal 1912.

I cittadini che lanciano una iniziativa popolare possono chiedere l'assistenza delle istituzioni fin dall'inizio del loro percorso. Possono chiedere al

Consiglio Legislativo di aiutarli a scrivere la proposta nei termini legali corretti.

Aiutati oppure no, la proposta passa poi a un giudice anziano, il procuratore generale, che ha l'incarico di comporre il titolo e il sommario dell'iniziativa. Il titolo e il sommario sono importanti perché appaiono nell'opuscolo elettorale ufficiale inviato a tutti gli elettori. Inoltre il ministro delle finanze fa una analisi delle conseguenze fiscali della proposta. Questa prima fase occupa da 4 a 6 settimane. Dopo di che la proposta può essere fatta circolare per la raccolta delle firme.

Tutto ciò che può essere discusso dal parlamento può essere soggetto di una iniziativa popolare. L'unico requisito è che ci sia unità di soggetto nella proposta posta al voto.

Sono possibili iniziative costituzionali (numero di firme necessario pari all'8% del totale dei votanti alle ultime elezioni per governatore) e iniziative legislative (numero di firme necessarie, pari al 5% del totale dei votanti alle ultime elezioni per governatore).

Il tempo massimo per la raccolta delle firme è di 150 giorni (5 mesi). Una iniziativa costituzionale se approvata può essere cambiata solo da un'altra iniziativa costituzionale. Invece le iniziative legislative, se approvate, possono essere cambiate dal parlamento.

Le iniziative popolari californiane sono dirette, ossia non devono passare attraverso la discussione del parlamento come in Svizzera. Il parlamento non può quindi elaborare controproposte al quesito dei cittadini. Le iniziative hanno un percorso molto veloce. Se le firme necessarie sono raccolte entro l'estate, l'iniziativa viene posta al voto a novembre. Per principio c'è solo un giorno di elezioni ogni 2 anni. A volte viene aggiunto fino ad un massimo di 1 giorno di elezioni oltre a quelli previsti. Questo fa sì che si raggruppino molte iniziative per singolo appuntamento elettorale.

Il passaggio diretto dell'iniziativa e il raggruppamento di molte iniziative in una sola giornata, sono due notevoli differenze con il sistema svizzero. Alcuni sostenitori della democrazia diretta affermano che il passaggio indiretto, permette di lasciare del tempo perché le idee vengano dibattute, e permette la elaborazione di compromessi con il parlamento o di controproposte per il giorno del voto. I cittadini hanno quindi più tempo per dibattere ed essere informati ed hanno più opzioni tra cui scegliere. Avere più giorni di voto all'anno, evita confusioni e migliora la conoscenza del soggetto posto al voto.

Una iniziativa che vinca una votazione, può essere ancora invalidata da una sentenza di una corte di giustizia. E questo è successo tra il 1964 e il 1990 in 14 casi su un totale di 35 iniziative che avevano avuto l'approvazione dei cittadini, ossia nel 40% dei casi. L'annullamento di una proposta che ha ottenuto l'approvazione dei cittadini è negativo per la democra-

zia. I cittadini devono vedere che il loro voto è l'atto finale di una iniziativa. L'annullamento spesso con motivazioni formali, crea frustrazione tra i cittadini e dà loro l'impressione che una potente elite possa sempre riservarsi l'ultima parola sulle questioni importanti. In Svizzera nessuna corte di giustizia, né tanto meno il parlamento possono invalidare il risultato di un voto popolare. Solo un altro referendum popolare può farlo.

L'opuscolo elettorale con le informazioni del referendum (Ballot Pamphlet), viene mandato dalle istituzioni ai cittadini registrati per il voto, da 3 a 6 settimane prima della votazione. Come in Svizzera. Il Ballot Pamphlet contiene:

1. il titolo ufficiale;
2. il sommario;
3. le analisi di tipo fiscale causate dalla proposta;
4. il testo completo dell'iniziativa;
5. argomenti a favore e contro, forniti dai sostenitori e dagli avversari, 4 mesi prima del voto. Entrambi gli schieramenti hanno diritto a 500 parole. Dopo altre 2 settimane, entrambe le parti possono inviare un ulteriore testo di 250 parole in risposta alla prima stesura della parte avversa;
6. un sommario conciso degli argomenti di entrambe le parti.

## Utilizzo dei referendum in California

Tra il 1912 e gli anni '30, furono presentati una media di 4 referendum l'anno. Dopo la seconda guerra mondiale e fino agli anni '70, l'iniziativa fu usata molto raramente. Negli anni '60 furono lanciate 9 iniziative, poi negli anni '70 ci fu un risveglio di interesse sia da parte dei progressisti che dei conservatori. I conservatori introdussero la pena di morte con referendum nel 1972. Il movimento ambientalista ottenne un enorme successo con una legge che proteggeva la zona costale con un referendum. Anche la minaccia del referendum fu sufficiente per introdurre cambiamenti importanti. Nel 1976 ad esempio fu approvata una moratoria nella costruzione di centrali nucleari.

### Proposition 13

Nel 1977-78 fu lanciata e votata una iniziativa che voleva fermare la crescita delle tasse sulle proprietà immobiliari. Essa fu conosciuta come Proposition 13 (tutte le iniziative si identificano con Proposition).

Negli anni precedenti c'era stata un'alta inflazione e contemporaneamente i prezzi delle case e dei terreni erano saliti in una percentuale molto maggiore dell'inflazione stessa.

Questo aveva causato alla famiglia media californiana un duplice aumento delle tasse.

1. A causa dell'inflazione, a parità di reddito reale, la famiglia guadagnava un reddito nominale più alto e quindi subiva la tassazione di una aliquota maggiore.
2. Le tasse locali erano una percentuale del valore del bene immobile e quindi schizzarono in alto.

Lo stato della California ebbe un extra gettito nel 1976 di 2,6 miliardi di USD.

Nel 1977 si discusse nel parlamento sull'usare l'extra gettito per ridurre le tasse ai piccoli proprietari immobiliari. Ma i politici non raggiunsero un accordo e così nel luglio 1977 due conservatori attivisti contro le tasse, Howard Jarvis e Paul Gann, annunciarono il lancio dell'iniziativa. La loro proposta non faceva distinzione tra privati ed aziende. Quindi andava incontro alle richieste dei piccoli proprietari, ma dava anche un enorme risparmio al mondo degli affari. In dicembre le firme furono depositate in numero doppio a quello richiesto.

A marzo 1978 il parlamento dopo un anno di discussione avanzò una sua controproposta. Fu presentata sotto forma di iniziativa con il nome di Proposition 8. Doveva essere votata nello stesso giorno della Proposition 13. Tutti i partiti e il parlamento appoggiavano la Proposition 8 e forse anche per questo i cittadini scelsero la Proposition 13. Shultz scrisse nel 1997: "Vent'anni dopo quel fatto, è importante capire come iniziò la rivolta della tasse in California. Essa coinvolgeva persone che vivevano in piccole case, acquistate negli anni '50 per 15.000 dollari e che all'improvviso dovevano pagare tasse basate su un valore 10 volte più alto."

Il terremoto provocato dalla Prop. 13 produsse due effetti:

1. rivolte delle tasse furono effettuate anche in altri stati che permettevano l'iniziativa;
2. il successo dell'iniziativa rese i cittadini, le associazioni e i gruppi, nuovamente consapevoli della forza e delle potenzialità dello strumento.

Durante gli anni '80 ci furono 48 iniziative e molte più di prima venivano approvate dai cittadini.

Prima del 1980 il tasso di successo era 1/3 del totale.

Tra il 1980 e il 1990 le iniziative approvate divennero il 50% del totale.

La Proposition 13 viene spesso citata come esempio di irresponsabilità dei cittadini "entusiasti" di tagliare le tasse. In realtà essa fu causata dall'irresponsabile inerzia del parlamento californiano verso un problema che stava strangolando economicamente buona parte dei cittadini.

## Sostegno popolare alla democrazia diretta

Le decisioni prese con strumenti di democrazia diretta hanno il sostegno di sempre più cittadini americani che le preferiscono a quelle prese con la democrazia rappresentativa. Baldassare nel 2005 descrisse dei sondaggi che dicevano che metà delle persone intervistate avevano fiducia nei cittadini come legislatori diretti. Mentre gli stessi sondaggi dicevano che il 78% dei cittadini era convinto che il parlamento fosse gestito da un manipolo di rappresentanti dei "grandi interessi" e solo il 15% credeva che il parlamento avesse il benessere generale della nazione in mente.

## Effetti della democrazia diretta su tasse e spese negli stati

Lo scienziato politico Matsusaka nel 2004, nel suo saggio "For the many or for the few" (Per i molti o per i pochi), esaminò attentamente l'effetto dei referendum sulle tasse e sulle spese degli stati. Studiò una enorme quantità di dati provenienti da tutti gli stati e da 4700 città americane riguardanti gli ultimi 100 anni.

Scoprì 3 effetti:

1. dove c'è più democrazia diretta, la spesa pubblica diminuisce a livello statale e locale;
2. dove c'è più democrazia diretta, la spesa è effettuata a un livello più locale, ossia più vicino ai cittadini;
3. dove c'è più democrazia diretta c'è una tendenza a passare da una tassazione generale al pagamento per i servizi specifici erogati.

Matsusaka scoprì che questa tendenza è in atto nel periodo 1970-2000 ossia in un periodo in cui la spesa pubblica americana rappresenta il 40% del Prodotto Nazionale Lordo (PNL). Ma nel periodo 1902-1942 in cui la spesa pubblica rappresentava il 6% del PNL, gli stati e le località con più strumenti di democrazia diretta erano all'avanguardia nell'aumento della spesa pubblica.

Questi risultati indicano che nel 1902-1942 i cittadini ritenevano che la spesa pubblica del 6% del PNL fosse troppo bassa, mentre oggi ritengono che con il 40% del PNL essa sia troppo alta.

Matsusaka verificò se le tre tendenze attuali fossero in linea con ciò che davvero vogliono i cittadini. Per far questo analizzò tutti i sondaggi d'opinione pubblici. E scoprì che i cittadini americano volevano:

1. governo più piccolo (quindi in linea con il taglio delle tasse);
2. maggiore decentralizzazione (quindi in linea con il passaggio della spesa dagli stati ai livelli



locali);

3. non utilizzare le tasse come unica risorsa di introito pubblico (quindi in linea con la tendenza all'aumento del pagamento per i servizi specifici erogati).

Quindi Matsusaka scrive: "...L'evidenza ci mostra semplicemente che le iniziative promuovono la volontà della maggioranza."

Lettura consigliata:

John G. Matsusaka - *For the Many or the Few - The initiative, Public Policy and American Democracy* - The University of Chicago Press - 2004

## Soldi e democrazia diretta

Fin dall'inizio la democrazia diretta in California ha mosso molti soldi. Già nel 1922 il totale investito nelle campagne era superiore al milione di USD. Tale valore continuò ad aumentare. Nel 1992 i comitati per le campagne per le iniziative lanciate in 21 stati spesero 177 milioni di USD. Nel 1998 la spesa era aumentata a 400 milioni di USD. Di questi, solo la California ne spese 256.

Nel suo studio del 1999 "The Populist Paradox" (Il paradosso populista), la scienziata politica Elisabeth Gerber studiò in quale misura gli interessi speciali possono influire nelle iniziative, usando la forza del loro denaro. Analizzò i bilanci di 168 iniziative di 8 stati. Scopri che gli "interessi speciali" hanno scarso successo nel fare approvare le leggi che vogliono, tramite referendum. Le iniziative finanziate soprattutto dai cittadini erano 2 volte più approvate dai cittadini, di quelle finanziate da gruppi di "interessi speciali".

Ma Gerber scoprì che i soldi sono importanti per far fallire le iniziative degli altri, lanciando una contro iniziativa. Questo metodo fu applicato la prima volta nel 1978 con la Prop. 13 che fu affiancata all'ultimo minuto dalla Prop.8. Ma fallì.

Nel 1990 raggiunse il suo culmine quando alcune iniziative ambientaliste che godevano nei sondaggi di ampio favore, anziché essere contrastate con una campagna per il no, furono affiancate da iniziative simili in apparenza, ma che chiedevano cose molto diverse.

Alla fine gli elettori californiani dovettero esprimersi su 27 quesiti e nella grande confusione e dubbio, votarono per un NO massiccio. Furono bocciati 23 quesiti su 27. Questo chiaro malfunzionamento degli strumenti di democrazia diretta, non è dovuto ai cittadini, ma da limitazioni esterne del sistema.

Nel 1974 per esempio, i cittadini californiani votarono la Prop. 9 che poneva un tetto alle spese per le campagne delle iniziative. Due anni dopo, la Corte Suprema Federale annullò questo tetto interpretando

che esso andasse contro il primo articolo della Costituzione, ossia quello del diritto alla libertà di parola.

Nel 1996 la Prop. 208 fu approvata dai cittadini. Essa chiedeva un tetto alle spese delle elezioni dei rappresentanti. Anche questo risultato fu portato davanti alla Corte Federale e alla fine annacquato dall'esito di un'altra iniziativa del 2000.

Nel 1988 i cittadini approvarono la Prop. 105 che diceva che i maggiori finanziatori dovevano essere citati nelle pubblicità delle campagne delle iniziative. Fu molto utile per alcuni anni, finché le Corti di Giustizia annullarono gli effetti di questa legge.

## Le iniziative approvate

In California in media il 34% delle iniziative vengono approvate dai cittadini. Negli ultimi anni la media si è avvicinata al 50%. Ma ciò non significa che esse entrino automaticamente in vigore. I politici hanno escogitato metodi efficaci per affossare i risultati delle votazioni.

1. Una iniziativa approvata dai cittadini può essere contestata nelle Corti di Giustizia. Ciò succede frequentemente in California e in non rari casi la Corte dichiara nulla in parte o totalmente la Proposition.
2. Altre volte le Proposition semplicemente non vengono implementate da chi governa. Elisabeth Gerber nel libro "Stealing the Initiative" nel 2001 descrive le varie tecniche usate dalle autorità in 10 iniziative approvate dai cittadini, che sono state annacquate o rese inoffensive nella loro conversione in legge.

Lecture consigliate:

Thomas E. Cronin - *Direct Democracy - The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, New York, A Twentieth Century Fund Book, 1999

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

Gianfranco Pasquino (a cura) - *Strumenti della democrazia* - Il mulino - 2007

L.J. Sabato, H.R. Ernst, B.A. Larson - *Dangerous democracy? - The battle over ballot initiatives in America* - Rowman & Littlefield Publishers, Inc - 2001

Daniel A. Smith e Caroline J. Tolbert - *Educated by initiative - The effects of direct democracy on citizens and political organizations in the American States* - The University of Michigan Press - 2004

# Capitolo 5

## La revoca degli eletti

“Il valore della revoca degli eletti come strumento di governo genuinamente democratico non è stato ancora sufficientemente apprezzato... Sopra ogni altra considerazione un governo democratico deve essere mantenuto collegato con l'opinione pubblica. La revoca rende ciò più possibile... senza nessun necessario sacrificio di efficienza.”

Herbert Croly, 1914

### Cos'è l'elezione di revoca

La revoca è lo strumento democratico che permette agli elettori di allontanare e sostituire un amministratore eletto. La maggioranza degli stati USA (almeno 36) permettono la revoca a livello locale, 18 su 50 la permettono a livello statale.

La revoca richiede una petizione, ossia una domanda fatta per iscritto accompagnata da una raccolta di un certo numero di firme. Questo numero è generalmente più elevato di quello necessario per far partire una iniziativa. Di solito serve un numero di firme pari al 25% dei voti ottenuti dall'eletto che si vuole revocare, nelle sue ultime elezioni.

Inoltre di solito viene organizzata una elezione specifica per la revoca (negli USA, di solito le elezioni locali, statali, nazionali, per referendum e iniziative, vengono accorpate in alcune date specifiche).

I critici affermano che le revoche danno agli elettori troppo potere e squilibrano l'indipendenza di chi è nominato, rendendolo disponibile a prendere decisioni non sagge o affrettate, per mantenere il consenso dei suoi elettori.

Inoltre, i critici affermano che le revoche sono un'ulteriore spesa da accollare alla collettività. Essi affermano anche che il cittadino medio non ha la conoscenza e il discernimento sufficienti sull'operato dell'eletto, per poterlo revocare con cognizione di causa.

La revoca è stata usata raramente nei confronti dei governatori. Finora solo due di essi sono stati revocati, il più recente nel 2003. Si trattò del Gov. della California Davis, revocato e sostituito da Schwarzenegger.

Sono stati revocati alcuni parlamentari: due in California nel 1913, due in Idaho nel 1971, due in Michigan nel 1983 e uno in Oregon nel 1988. Lo strumento è stato attivato parecchie volte in California, Louisiana, in Michigan, ma non portato a termine per mancato raggiungimento del numero di firme necessarie.

In Arizona nel 1987 fu iniziata una revoca contro il Gov. Evan Mecham. Fu raccolto il numero di firme

necessario e fissata la data della votazione per l'anno successivo, ma il Gov. fu impeached dal parlamento, condannato e sostituito prima della votazione di revoca.

Da quando nel 1903 Los Angeles divenne la prima amministrazione locale a dotarsi dello strumento della revoca, esso è stato usato in più di 2000 casi. Sindaci di molte città tra cui Seattle, Atlantic City e Omaha sono stati revocati. Sono stati revocati anche consiglieri (ad esempio tre nel 1985 a Honolulu) e consigli scolastici. Come esempio di quanto venga utilizzato lo strumento, solo nel 1987 i cittadini del Nebraska hanno iniziato la revoca contro 66 eletti, in 25 iniziative di revoca, che hanno portato all'allontanamento di 16 di essi dalla loro carica.

### Storia della Revoca

Nella democrazia ateniese, nel 510 a.C. fu introdotto l'ostracismo, uno strumento precursore e assai più drastico della revoca. Esso consisteva nel segnare su un coccio il nome di un cittadino, depositandolo poi su un'apposita urna. Il cittadino il cui nome veniva segnato dalla maggioranza semplice dei presenti, con almeno 6000 votanti, veniva esiliato per 10 anni dalla città. In Atene questo strumento nacque come protezione dall'affermarsi di tiranni.

In Svizzera la revoca era uno strumento presente tradizionalmente anche se fu formalizzato in legge dopo il 1850. Consisteva nel raccogliere un determinato numero di firme che permettevano di indire una votazione per confermare o cacciare un consigliere.

Nella pratica, grazie anche alla presenza molto forte degli altri strumenti di democrazia diretta, che limitano i poteri degli eletti, in Svizzera si utilizza molto raramente la revoca.

Negli USA si discusse di revoca negli anni (circa il 1780) in cui fu creata e approvata la costituzione, ma alla fine prevalse l'idea di non inserirla nella carta fondamentale. Nel decennio del 1890 i populistici e i socialisti introdussero la richiesta della revoca nei loro programmi. Giudicavano l'impeachment (strumento utilizzabile dal parlamento per far dimettere un ufficiale eletto) insufficiente o inutile, perché necessitava di un reato per essere attivato. Ma la corruzione e l'abuso di potere sono spesso difficili da provare in tribunale.

Mentre per attivare la revoca basta una condanna etica o politica della persona.

Altra differenza è che la revoca parte da gruppi di cittadini, mentre l'impeachment dal corpo legislativo.

Prima del 1900 alcune piccole comunità dell'ovest introdussero la revoca. Poi Los Angeles la introdusse nel 1903 grazie all'opera del dott. John R. Haynes. Egli studiò in Svizzera come funzionava lo strumento e adattò quelle leggi alla situazione americana. I poli-

tici californiani furono scioccati ed etichettarono la sua proposta come radicale, rivoluzionaria e anticonstituzionale. Il sistema politico californiano all'epoca era molto influenzato dai poteri economici, quali le ferrovie, dalla corruzione e dalla forza dei capi di partito. Per cui la revoca fu proposta come soluzione per migliorare il sistema rappresentativo, non per distruggerlo. Lo scopo era quello di rendere gli eletti più sensibili agli interessi della gente invece che dei potentati economici.

Con un voto popolare a favore con un rapporto di 4 a 1, la proposta fu approvata ed introdotta nel 1903. Subito dopo, la revoca fu introdotta in molte altre città californiane.

Nel 1908 gli elettori dell'Oregon approvarono l'introduzione della revoca nel loro stato con una iniziativa. Nel 1911 fu introdotta in California insieme all'iniziativa e al referendum.

Altri quattro stati, Arizona, Colorado, Nevada e Washington, introdussero la revoca nel 1912.

Da allora si sono aggiunti altri 9 stati, per un totale di 15, che permettono la revoca.

Nel 1987 un sondaggio della Gallup commissionato da Cronin, vide che il 67% dei cittadini approverebbero la revoca per i membri del congresso nazionale e il 55% quella del presidente degli USA.

### **Argomenti a favore della revoca**

1. La revoca permette continua rendicontazione e quindi gli elettori non devono aspettare fino all'elezione successiva per sbarazzarsi di amministratori incompetenti, disonesti o irresponsabili. La revoca aiuta l'amministratore a conservare una mentalità di candidato. Con la spada di Damocle di una revoca potenziale sulla sua testa, gli eletti rimangono attenti, onesti e pronti a rispondere alle esigenze dei cittadini. E' un modo per ricordare agli eletti che sono dei dipendenti, degli agenti dei cittadini, non i loro superiori. Esattamente come gli ambasciatori. Se non rispondono ai desideri di chi li ha nominati, vengono immediatamente revocati.
2. La revoca riduce il potere di chi finanzia i candidati e rende questi ultimi, attenti agli interessi dei loro elettori.
3. La revoca dà al cittadino una ragione per rimanere aggiornato sulla condotta dell'eletto e su come vengano affrontati i problemi. Spinge i cittadini verso l'attivismo anziché verso la frustrazione, la demoralizzazione e l'apatia.
4. La revoca offre una valvola di sfogo per sentimenti molto intensi. Anche se nell'immediato la revoca crea divisione e polarizzazione, in realtà permette a conflitti di essere affrontati in tempi rapidi e risolti prima che degenerino.
5. La revoca è una alternativa molto efficace

all'impeachment, strumento in mano al legislatore e per questo molto più lento e a volte difficile da attivare. Specie a livello locale.

6. L'alto numero di firme necessarie, di solito il 25% degli elettori della persona in causa, e il tempo necessario per iniziare la procedura, sono un controllo efficace perché questo strumento sia usato in maniera ponderata e con l'appoggio di una buona parte degli elettori.

### **Argomenti contro la revoca**

1. I rappresentanti dovrebbero essere valutati solo alla fine del loro periodo legislativo, altrimenti si incoraggia la progettazione a breve, anziché quella a lungo periodo.
2. La revoca rende meno attraente alle persone più capaci e con ideali più alti il servizio come amministratore pubblico.
3. Le votazioni per la revoca dividono, polarizzano e hanno conseguenze inaspettate.
4. Le votazioni per la revoca confondono, sono a volte ingiuste, sono un fardello per gli elettori che devono continuamente tenersi informati anche tra le elezioni.
5. Le votazioni per la revoca sono costose per la comunità.

### **Utilizzo della Revoca**

Fino al 1989 si sono tenute negli USA dalle 4000 alle 5000 votazioni di revoca. Ne sono state iniziate alcune migliaia in più, ma non portate a termine per mancanza di firme. Molte revoche non vengono proseguite per difficoltà tecniche o legali. Gli eletti contro cui vengono iniziate le revoche spesso creano difficoltà sulla validità delle firme, sulla forma della petizione o sulla mancanza di specificità delle accuse.

Spesso i comitati promotori vincono gli impedimenti legali frapposti, ma nel frattempo è passato molto tempo e la macchina organizzativa ha perso lo slancio iniziale. Spesso poi la revoca è iniziata contro chi (sindaco, consiglieri) ha il dovere di farla attuare. Che così ha buon gioco a ritardare con mille motivazioni il percorso.

Circa il 50% delle elezioni di revoca riescono ad ottenere la rimozione di almeno qualcuno degli obiettivi di partenza.

Circa 1/3 delle campagne di revoca sono contro più di una persona.

La revoca non è lo strumento di una parte politica. Viene utilizzata con la stessa frequenza contro eletti di tutti gli schieramenti.

Tra le cause più ricorrenti ci sono: corruzione, comportamenti stravaganti, mancanza di ascolto delle istanze dei cittadini.

Uno studio sulla revoca a Los Angeles, dove si

sono tenute più di 45 elezioni di questo tipo, mostra che i cittadini tendono a rifiutare un uso politico dello strumento da parte di candidati sconfitti o per ambizioni personali. Invece danno il loro appoggio per le revocche per motivi di corruzione o cattiva amministrazione.

### **La revoca dei giudici**

Negli USA i giudici vengono eletti. In alcuni stati lo strumento della revoca è esteso anche ai giudici. Uno dei rari casi in cui è stato utilizzato è stato contro il giudice Archie Simonson di Madison – Wisconsin nel 1977. Questo giudice aveva assolto un giovane di 15 anni dall'accusa di aver violentato una ragazza 16enne, perché quest'ultima era vestita, secondo lui, in modo da suscitare o invitare un assalto sessuale. Il giudice fu revocato e al suo posto venne eletto un giudice donna.

### **Affluenza elettorale nelle revocche**

L'affluenza è quasi sempre maggiore delle normali elezioni che avevano portato alla nomina della persona. Ad esempio nel 1974 a Boulder, Colorado, le elezioni di revoca registrarono la seconda più alta affluenza della sua storia, il 47 % degli aventi diritto.

Questo è dovuto alle forti emozioni con cui sia i proponenti che l'eletto soggetto al giudizio, si impegnano nella campagna.

### **La revoca scoraggia le persone di talento?**

Non c'è nessuna evidenza che supporti questa idea, in tutti gli studi fatti nel secolo di vita di questo strumento democratico.

### **La revoca ha prodotto amministratori più responsabili e attenti ai cittadini?**

E' difficile provare anche questa affermazione. Anche se gli stati dove si applica di più la revoca (California, Oregon) sono generalmente considerati gli stati del buon governo. Tutti i sondaggi vedono questo strumento molto apprezzato dai cittadini.

### **Regole della Revoca**

Non c'è una procedura uniforme. In molti stati e località, c'è una sola elezione in cui nella stessa scheda si chiede se revocare una persona e l'eventuale sostituto. Nel Massachusetts e ad Atlantic City una persona può essere teoricamente revocata e rieletta nella stessa scheda. Il Colorado e San Francisco

proibiscono questo. In Oregon si tengono 2 elezioni, una per revocare, la seconda per eleggere l'eventuale sostituto. Circa  $\frac{3}{4}$  delle revocche sono a livello di consigli comunali o di consigli scolastici. L'uso raro per le grandi città e per gli stati è dovuto all'alto numero di firme necessarie: di solito il 25% degli elettori delle ultime elezioni. In California, dove è richiesto il 12% dei votanti delle ultime elezioni, ci sono stati 3 tentativi di revoca nel 1940, 1960, 1968, tutti falliti. Il quarto nel 2003 ha avuto successo. Spesso nei regolamenti ci sono delle norme per evitare abusi: alcuni stati proibiscono la revoca prima di 6 mesi di amministrazione, alcuni stati proibiscono una seconda revoca nella stessa legislatura, altri nello stesso anno. Uno studio su 33 città del Massachusetts, mostra che varia il numero dei componenti necessari per costituire un comitato promotore (da 1 a 200), la percentuale di firme rispetto alle ultime elezioni (dal 5% al 25%). Alcuni stati richiedono la pubblicazione dei conti economici della campagna, degli sponsor e la verifica a campione delle firme.

### **Diritto di Revoca in Svizzera**

In Svizzera la revoca risale al 1846 dove fu inizialmente introdotta a Berna (Abberufungsrecht). Via via si diffuse negli altri Cantoni grazie alla pressione del Movimento Democratico. E' una revoca collettiva e funziona come una iniziativa popolare che chiede ai cittadini la destituzione delle autorità locali: di tutto il parlamento (Berna, Uri, Lucerna, Soletta, Sciaffusa, Turgovia), dell'insieme del governo (Berna, Uri, Soletta, Sciaffusa, Turgovia, Ticino). Se il popolo si pronuncia a favore della revoca, vengono eletti nuovi rappresentanti per il resto del mandato. Questo strumento è stato applicato molto raramente, perché i mandati degli eletti sono brevi e soprattutto a causa della forza degli strumenti del referendum e dell'iniziativa che limitano in maniera notevole eventuali abusi degli eletti.

### **La revoca in Canada**

In Canada nella provincia della British Columbia la revoca è stata introdotta nel 1995. Con una petizione, i cittadini possono far indire una revoca su qualunque rappresentante eletto, anche se esso è il Premier in carica. Se vengono raccolte abbastanza firme, lo Speaker della Legislatura (Presidente del Parlamento), annuncia alla Camera che il o i membri sono soggetti all'azione di revoca e viene stabilita al più presto una nuova votazione. Nel gennaio 2003 si è raggiunto il record di 22 azioni di revoca, ma nessuna è stata coronata da successo. Nel 1998 l'azione di revoca contro Paul Reitsma raccolse abbastanza firme per poter essere messa la voto. Ma Reitsma si dimise prima e la revoca si interruppe.

## Revoca in USA

Finora due governatori sono stati revocati. Nel 1921 Lynn J. Franzier, governatore del North Dakota, fu revocato a seguito di una disputa su industrie di stato. Nel 2003 il governatore della California Gray Davis fu revocato con l'accusa di cattiva gestione del bilancio statale.

In 7 stati (Alaska, Georgia, Kansas, Minnesota, Washington, Montana, Rhode Island) sono necessarie accuse specifiche.

Il soggetto può quindi rivolgersi a un tribunale che decide se le accuse hanno abbastanza fondamento per poter iniziare un procedimento di revoca. Negli altri 11 stati le petizioni di revoca possono essere portate avanti per qualsiasi motivo. Il soggetto ha però il diritto di scrivere le proprie ragioni sul foglio della petizione.

### Revoca in California 2003

Il 7 ottobre 2003 si tenne in California la prima elezione di revoca del governatore dello stato. Il risultato fu che il governatore in carica, il democratico Gray Davis, fu sostituito con il repubblicano Arnold Schwarzenegger. Lo sforzo organizzativo della revoca si svolse nella estate-autunno 2003.

Prima di Davis, altri governatori (Ronald Reagan, Pete Wilson) avevano subito iniziative di revoca, nessuna però aveva raccolto firme a sufficienza.

### Legge californiana sulla Revoca

Secondo la legge della California qualsiasi eletto può essere oggetto di una iniziativa di revoca. Occorre raccogliere un numero di firme pari al 12% dei voti delle ultime elezioni.

Nel 2003 occorre riferirsi alle elezioni del 2002 quindi raccogliere almeno 900.000 firme.

L'iniziativa cominciò quando il repubblicano Ted Costa consegnò ufficialmente il testo della petizione al Segretario di Stato e cominciò a raccogliere firme.

Lo sforzo non fu preso sul serio finché il repubblicano Darrel Issa, che sperava di concorrere come sostituto, donò 2 milioni di USD per la campagna. Ciò diede nuovo impulso ed energia agli organizzatori, che alla fine del periodo previsto consegnarono 1,6 milioni di firme.

### Il clima politico

Il clima politico era quello di una profonda insoddisfazione dei cittadini per la crisi energetica Californiana di fine anni '90.

A causa di essa le bollette energetiche arrivarono a triplicare il loro importo.

La crisi aveva motivi complessi e legalistici e la

gente riteneva responsabile di essa in parte anche il Governatore che non aveva risposto con misure rapide ed adeguate agli aumenti stabiliti dalle compagnie elettriche. Alcuni dissero che la crisi era stata forse costruita ad arte per indebolire l'allora influente Governatore. Altri constatando che tra i contributori della campagna elettorale di Davis c'erano anche alcune delle compagnie ritenute responsabili dei blackout e degli aumenti tariffari, lo ritenevano inadatto ad affrontare la crisi.

Sul modulo ufficiale su cui si raccoglievano le firme per la revoca, erano riportate le accuse e l'auto-difesa del Governatore. Ecco il testo.

“...i motivi della revoca sono i seguenti: grande incapacità nel governo delle finanze della California, causata da spese superiori dell'introito delle tasse dei contribuenti, dalla minaccia alla sicurezza pubblica causata dal taglio di finanziamenti ai governi locali, dalla mancata rendicontazione del fallimento totale riguardo i costi esorbitanti dell'energia, e dalla mancata capacità di gestire i maggiori problemi dello stato finché essi non raggiungono uno stadio di crisi. La California non dovrebbe essere conosciuta come lo stato con scuole povere, ingorghi stradali, bollette oltraggiose ed enormi debiti... tutti causati da grande incapacità di gestione...”

... La risposta dell'ufficiale soggetto a revoca è la seguente: Se firmi questa petizione, ciò potrebbe condurre ad elezione speciale questa estate, che ci costerà a noi contribuenti ulteriori 20-40 milioni di dollari. Lo scorso novembre quasi 8.000.000 di Californiani andarono alle urne. Votarono per eleggere il Governatore Davis per un altro mandato. Solo pochi giorni dopo l'insediamento del Governatore in Gennaio, tuttavia, un manipolo di politici di destra sta tentando di rovesciare la decisione degli elettori. Questi politici non riuscirono a batterlo durante una regolare competizione, così stanno provando un altro trucco per rimuoverlo dall'ufficio. Questo sforzo è condotto dall'ex direttore del partito repubblicano dello stato, che fu censurato dal suo stesso partito. Non dovremmo sprecare gli scarsi dollari dei contribuenti per vendette politiche. Il tempo per fare campagna elettorale di parte è finito. E' tempo per entrambi i partiti di lavorare insieme ai problemi del nostro stato. Per di più le accuse rivolte contro il governatore sono false. Come governatore, Davis ha posto il veto a spese per quasi 9 miliardi di dollari. California, come altri 37 stati, sta fronteggiando un deficit di bilancio causato dal cattivo andamento dell'economia nazionale. L'amministrazione Bush ha annunciato che quest'anno il deficit federale sarà il più grande della storia, 304 miliardi di dollari. In questi tempi difficili e pericolosi lavoriamo insieme, non divisi da accuse malevoli di parte...”

La situazione era molto complessa. L'intera nazione era in recessione. La bolla speculativa delle dot.com (azioni di società informatiche) era scoppiata. L'economia all'avanguardia in questo settore, quella californiana ne risentiva maggiormente del resto del paese. In quegli anni ci fu la crisi elettrica dello stato,

con le bollette triplicate di prezzo e continui blackout. Infine aiutò non poco la raccolta firme, le difficoltà e le negoziazioni per approvare il bilancio statale, che si protrassero fino al primo agosto.

Davis aveva governato il primo mandato inizialmente con il favore della maggioranza dei cittadini. Era stato eletto con il 60% dei voti nel 1998. Subito dopo si inimicò parte del suo elettorato più a sinistra. Poi ci fu la crisi elettrica, scandali finanziari che arrivarono a far dimettere tre suoi collaboratori. La campagna elettorale del 2002 fu all'insegna della denigrazione dell'altro. Risultato: l'affluenza al voto fu molto bassa e Davis fu rieletto con il 47% dei voti. Ciò facilitò la revoca, poiché il numero di firme necessario per iniziare la procedura era relativamente basso. Nell'aprile 2003 i sondaggi registravano un appoggio nei suoi confronti di solo il 24% degli elettori.

Il 5 febbraio 2003 Ted Costa, annunciò l'intenzione di iniziare la revoca. Ricevette l'autorizzazione a raccogliere le firme a partire dal 25 marzo 2003. Gli organizzatori avevano 160 giorni (5 mesi e 10 giorni) per raccogliere un numero di firme pari al 12% degli elettori dell'ultima consultazione. L'ultimo giorno utile per la raccolta era il 2 settembre 2003. Il numero di firme necessarie era 897.000.

La raccolta iniziò lenta, si affidava ai talk-show sulle radio, al proprio sito internet, a mailing list, al passaparola e al volontariato. Per maggio raggiunse le 300.000 firme, ma languiva per mancanza di fondi. In quel momento arrivò la donazione di 1,7 milioni di dollari da parte del deputato rep. Darrell Issa. Ciò impresso una forte accelerazione grazie all'assunzione di persone che raccoglievano firme a tempo pieno e alla possibilità di comprare inserzioni pubblicitarie e spazi televisivi.

Il dubbio non era più se si sarebbero raccolte sufficienti firme, ma se ciò sarebbe avvenuto entro luglio 2003. Ciò avrebbe permesso l'elezione di revoca entro autunno 2003 anziché primavera 2004, data che coincideva con le primarie democratiche e quindi un probabile maggiore entusiasmo per il democratico gov. Davis.

Il governatore Davis tentò di frapporre ogni ostacolo legale, per impedire o ritardare la revoca.

Il segretario di stato Kevin Shelly dello stesso partito di Davis cercò di rallentare la certificazione delle firme il più a lungo possibile. Il comitato per la revoca cominciò a valutare una azione giudiziaria nei suoi confronti e anche una sua revoca, essendo anche lui un ufficiale eletto. Tuttavia il 23 luglio, il comitato per la revoca annunciò di aver depositato il 110% delle firme necessarie. E il segretario di stato confermò di aver certificato un numero di firme sufficiente e che la revoca avrebbe avuto luogo. Furono depositate infine 1.660.000 firme. 1.363.000 furono ritenute valide. Il giorno successivo il vice governa-

tore Bustamante fissò la data per il 6 ottobre 2003.

Alla fine del mese il comitato organizzatore denunciò l'utilizzo illegale di 4 milioni di dollari di denaro pubblico per la campagna contro la revoca.

Il 29 luglio il giudice federale Barry Moskowitz stabilì che gli elettori potevano votare a favore o contro la revoca e nello stesso momento votare per un candidato alternativo.

In agosto ci fu un ricorso giudiziario per posporre la data della revoca con la motivazione che a causa dei problemi di bilancio si erano ridotti gli scrutatori di lingua spagnola e si erano ridotti alla metà i seggi elettorali.

Il 5 settembre un pannello di 3 giudici stabilirono che le elezioni si potevano tenere nella data stabilita.

Ci fu un ricorso che affermava che le elezioni con la scheda perforata non permettevano elezioni giuste.

Il 20 agosto il giudice distrettuale Wilson stabilì che le elezioni non andavano spostate in avanti. Ci fu un appello e il 15 settembre 3 giudici stabilirono invece di spostarle in marzo 2004. Il comitato per la revoca si chiedeva perché il metodo delle schede perforate era valido per eleggere Davis, ma non per revocarlo e progettò di fare ricorso alla corte suprema federale. Tuttavia il 23 settembre un pannello di 11 giudici rovesciò il verdetto del 15 settembre e confermò la data del 6 ottobre.

## La votazione del 6 ottobre

Sulla scheda erano stampate 2 domande. Gli elettori potevano rispondere a una o all'altra o ad entrambe. La prima domanda chiedeva se il gov. Davis doveva essere revocato e le risposte erano un semplice SI / NO. Se avesse prevalso il NO, la seconda domanda sarebbe stata irrilevante e Davis sarebbe rimasto governatore. Se avesse prevalso il SI, la seconda questione avrebbe stabilito il suo successore. I candidati presenti sulla scheda erano 135. Il più votato sarebbe diventato il successivo governatore e avrebbe preso possesso della carica 10 giorni dopo la certificazione ufficiale del voto. Era stato stabilito che Davis non poteva ripresentarsi candidato.

Con questo meccanismo, alcuni osservatori notarono che in teoria si potevano ottenere dei risultati apparentemente non democratici.

Per esempio se il 51% avesse votato SI nella prima domanda, ciò significava che il 49% approvava Davis. Con la seconda domanda qualche candidato avrebbe potuto vincere con, ad esempio, il 47% e si sarebbe verificata la situazione di un governatore eletto con il 47% dei voti e di uno sconfitto con il 49%.

Ci furono così tanti candidati (135), perché i requisiti erano molto bassi, bastavano 65 firme di appoggio all'interno del partito e una tassa di iscrizione di 3500 USD o in alternativa 10.000 firme. Quasi tutti preferirono pagare anziché raccogliere firme. Questo

per i due partiti maggiori. Per i candidati di altri partiti, bastavano 150 firme del loro partito e nessuna tassa. Ciò attrasse molti candidati tra la gente comune, senza esperienza e qualcuno anche molto strano. Viceversa, alcuni possibili candidati di rilievo decisero di non competere. I due candidati con maggiori chance erano il dem. vice governatore uscente Cruz Bustamante e il rep. Arnold Schwarzenegger. Il 7 ottobre Davis fu revocato con 4.976.274 voti a favore della revoca (55,4%). I contrari alla revoca furono 4.007.783 (44,6%).

Schwarzenegger ottenne 4.206.284 voti (48,6%). Così i timori di possibili paradossi democratici si mostrarono infondati.

Bustamante ottenne il 31,5% dei voti, McClintock il 13,5 % e Camejo il 2,8%. Nessun altro candidato superò l'1%.

## Considerazioni sulla revoca in California

I giornali e le tv:

1. dipinsero una situazione in cui la rimozione del governatore in carica Gray Davis da parte dell'attore Arnold Schwarzenegger era stata troppo facile;
2. spiegarono che il gov. Davis poteva essere rimosso da una maggioranza, mentre il suo sostituto poteva ricevere meno voti del governatore rimosso;
3. insinuarono che fosse una campagna dal basso solo in apparenza, mentre in realtà dietro si nascondevano interessi economici forti;
4. illustrarono che il fatto che un vero "politico" come Davis fosse stato sostituito da un attore come Schwarzenegger, mostrava il tipo di abuso che la democrazia diretta può provocare.

Tutte queste accuse sono ingiustificate.

1. Non è facile iniziare una revoca. In California erano necessarie circa 900.000 firme. Non accade frequentemente che la revoca vada in porto. Prima di Davis solo un altro governatore era stato revocato nel 1921. A livello locale (36 stati lo permettono) è molto più usato, ma il 70,8% dei consiglieri sottoposti a votazione di revoca vince, così come l'82,4% dei sindaci. La ragione per cui erano state raccolte le 900.000 firme, era che Davis era stato eletto con una maggioranza molto risicata, aveva perso molta autorità a causa della sua cattiva gestione della crisi energetica ed aveva mentito a riguardo di un'enorme deficit di bilancio, durante la sua ultima campagna elettorale. Aveva dipinto la situazione come rosea ed aveva promesso di non alzare le tasse, mentre subito dopo essere

stato eletto aveva dovuto ammettere che la California aveva un enorme deficit di 32 miliardi di USD (più di tutti gli altri stati messi assieme) mentre 2 anni prima aveva ancora un surplus. Inoltre nonostante la sua promessa di non alzare le tasse, le aveva alzate per un valore di 8 miliardi di USD all'anno.

2. La seconda obiezione, che poi nella pratica non si verificò, è dovuta al regolamento della revoca californiana e non dallo strumento della revoca in se. Altri stati fanno 2 votazioni in 2 giorni diversi. La prima chiede se revocare l'amministratore in oggetto. La seconda, effettuata se la prima conferma la revoca, serve ad eleggere il sostituto.
3. Gli interessi economici rappresentati da 2 delle più grandi organizzazioni imprenditoriali appoggiavano Davis (California Business Roundtable e Los Angeles Chamber of Commerce).
4. Il fatto che un attore rimpiazzò un politico non ha nulla a che fare con la democrazia diretta. A livello nazionale, dove non esistono strumenti di democrazia diretta, l'attore Ronald Reagan rimpiazzò il politico Jimmy Carter con strumenti della democrazia rappresentativa.

## Storia della Revoca in California

Lo strumento della revoca divenne disponibile ai californiani nel 1911, su pressione del movimento riformista che operava negli interi USA. In California il movimento ebbe un fondamentale esponente nell'allora gov. Rep. Hiram Johnson che descrisse il processo come una "misura precauzionale con la quale un ufficiale recalcitrante può essere rimosso". Non occorre che l'ufficiale abbia commesso illegalità. Basta solo la volontà del popolo. Prima del successo della revoca di Davis nessun eletto a livello statale era stato revocato, anche se c'erano stati 117 tentativi. Solo 7 arrivarono alla votazione e riguardarono deputati. Dal 1968, anno in cui era gov. Ronald Reagan, tutti i governatori furono oggetti di un tentativo di revoca. Ma solo con Davis si riuscì a raggiungere il n° di firme necessarie. Anche nel 1999 Davis fu oggetto di un progetto di revoca, che tuttavia non raccolse il numero di firme necessario.

### La revoca del Presidente Venezuelano Chavez nel 2004

Il 15 agosto 2004 si tenne il primo referendum di revoca al mondo nei confronti di un presidente di stato: il venezuelano Chavez, che venne confermato nella sua carica.

Il referendum di revoca fu introdotto nel 1999 nella nuova costituzione creata dall'Assemblea

Costituente e approvata tramite referendum. Questa norma prevede che qualsiasi rappresentante eletto può essere soggetto al referendum di revoca se viene raccolto un numero di firme pari al 20% degli elettori qualificati a votarlo.

Per il referendum di revoca del 2004 il numero di firme era pari a 2.400.000.

Sono due gli articoli della costituzione venezuelana che sono importanti per la revoca del presidente.

Art. 72 Tutti gli incarichi ricoperti grazie al voto popolare sono soggetti a revoca. Una volta che sia trascorso metà del mandato della persona eletta, un numero di elettori pari almeno al 20% dei cittadini registrati del collegio di voto, possono realizzare una petizione per ottenere un referendum di revoca del mandato del soggetto.

Quando un numero di elettori uguale o più grande del numero di quelli che elessero il rappresentante, votano in favore della revoca, fatto salvo che un numero di elettori pari o superiore al 25% del totale degli elettori registrati votino nel referendum di revoca, il mandato del rappresentante dovrà essere considerato revocato e dovrà essere presa una azione immediata per riempire la posizione vacante, come previsto da questa costituzione e dalla legge.

L'art.233 stabilisce tra le altre cose che anche il presidente può essere revocato e prescrive i tempi e chi effettua la transizione.

## La raccolta firme

Nell'agosto 2003, l'associazione venezuelana SUMATE presentò 3.200.000 firme per effettuare la revoca. Il consiglio nazionale elettorale CNE le rifiutò affermando che erano state raccolte prima che fosse trascorso metà del mandato di Chavez. Nel novembre 2003 l'opposizione raccolse 3.600.000 firme in 4 giorni.

Il CNE rifiutò la petizione affermando che solo 1.900.000 firme erano valide, 1.100.000 dubbie e 460.000 completamente non valide. Questo secondo rifiuto della raccolta firme causò rivolte che portarono a 9 morti, 339 arresti e 1200 feriti.

Il gruppo che chiedeva la revoca fece appello alla Camera Elettorale della Corte Suprema. Furono così considerate valide ulteriori 800.000 firme, il che rendeva possibile la revoca. Dopo una settimana la Camera Costituzionale della Corte Suprema emise una sentenza contraria, affermando che la Camera Elettorale non aveva la competenza sulla materia.

Le firme vennero prese in consegna dal Governo. Come compromesso, nel maggio 2004 la CNE stabilì che in 5 giorni tutte le firme dubbie potevano essere confermate dai loro asseriti firmatari. Alla fine di tutto questo processo, ci furono 2.436.000 firme valide. E quindi si poteva effettuare il referendum di Revoca.

Fu fissata la data del 15 agosto 2004.

La domanda a cui gli elettori dovevano rispondere era la seguente:

“Sei d'accordo a revocare il mandato popolare di Presidente della Repubblica Bolivariana del Venezuela conferito al cittadino Hugo Rafael Chavez Frias con elezioni legittime e democratiche? SI/NO”

C'erano tre condizioni perché la revoca fosse considerata valida:

1. una affluenza elettorale di almeno il 25%;
2. più voti contro Chavez di quelli che l'avevano eletto nelle elezioni presidenziali del 2000;
3. più voti SI dei voti NO.

## I risultati

1. Affluenza del 70%.
2. SI alla revoca 3.989.008 voti (Chavez era stato eletto con 3.760.000 voti).
3. I NO prevalsero con 5.800.629 voti. Il 59% contro il 41% dei SI.

Chavez fu quindi confermato Presidente.

Seguirono polemiche e accuse di brogli da entrambe le parti.

L'ex-Presidente USA Jimmy Carter era a capo degli osservatori stranieri e certificò l'assoluta regolarità delle elezioni.

## Il referendum revocatorio in Bolivia del 2008 sul presidente Evo Morales

Il 10 Agosto 2008 si tenne in Bolivia un referendum revocatorio sulle più importanti cariche dello stato. Sul presidente Evo Morales, sul vice-presidente, su 8 dei 9 governatori delle regioni del paese. Morales ottenne il 67 % dei consensi, furono revocati invece 2 degli 8 governatori. Il referendum revocatorio fu suggerito dallo stesso Morales, sicuro del consenso che aveva nel paese, nel dicembre del 2007. L'opposizione rifiutò. Ma dopo che l'opposizione vinse un referendum sull'autonomia della regione di Santa Cruz, nel maggio del 2008, il Senato controllato dall'opposizione fece richiesta del referendum revocatorio sulla carica del presidente della repubblica. Anche Morales fu d'accordo. Morales aveva vinto le elezioni nel 2005 con il 53,74% dei voti. Per essere revocato, i suoi oppositori dovevano ottenere una percentuale di voti maggiore di quella. Detta in altra maniera, a Morales bastava un consenso leggermente superiore al 46,26 %, per mantenere la carica.

Invece ottenne ben il 10% di voti in più di quando fu eletto, ossia il 67% dei voti. Aumentò il suo consenso di quasi 1 milione di voti. Evo Morales perciò uscì



dal referendum revocatorio indubbiamente rafforzato sia politicamente che come leader nazionale e regionale. L'opposizione, che ha fatto dell'autonomismo la foglia di fico dietro la quale conservare i privilegi delle minoranze bianche e ricche, ha perso due dei sei prefetti (governatori) che aveva, vedendo circoscritta almeno parzialmente la sua area di influenza.

Il referendum confermativo era nato in risposta alle domande di maggiore autonomia da parte dei governi regionali di centro-destra, contrari alle riforme terriere volute dal socialista Morales - che ha la sua base elettorale nell'ovest del Paese, più povero - e desiderosi di ottenere una fetta maggiore dei proventi delle risorse del sottosuolo, in particolare del gas naturale.

### **Altri Stati**

La revoca è prevista anche nella Federazione Russa (ma non è mai stata posta in pratica), in Colombia (strumento in mano ai giudici), in Argentina (a livello provinciale e municipale: è stato tentato senza successo nel 2002 a Cordoba).

Lecture consigliate:

Thomas E. Cronin - *Direct Democracy – The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, New York, A Twentieth Century Fund Book, 1999

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

<http://en.wikipedia.org/wiki/Recall>

## Capitolo 6

# Assemblee Cittadine (Town Meeting) del New England (USA)

Non impariamo a leggere o a scrivere, a cavalcare o a nuotare, semplicemente con qualcuno che ce lo spieghi, ma praticando queste cose. Così è solo praticando il governo popolare su scala limitata che le persone imparano come fare democrazia su larga scala.

Carole Pateman

La partecipazione ai Town Meeting varia e non ci sono statistiche ufficiali a cui attingere. Uno studio del 1996 stimava una partecipazione del 7% degli elettori registrati del Connecticut, fino al 26% registrato nelle città del Vermont.

Uno studio dei Town Meeting tra il 1970 e il 1997 indica che in media il 14% degli elettori registrati partecipa agli incontri e il 36% di coloro che partecipano, parlano almeno una volta durante la serata.

Le città più piccole hanno l'affluenza più alta. I giovani partecipano in misura molto contenuta.

I vantaggi dei Town Meeting sono:

1. educazione politica e socializzazione dei cittadini;
2. possibilità di scegliere se partecipare ai dibattiti e alle fasi decisionali della propria città;
3. terreno di allenamento per futuri amministratori dello stato;
4. esame democratico degli amministratori cittadini;
5. potenzialità di porre qualsiasi questione nell'agenda dei Town Meeting.

Nella piccola scala, i Town Meeting mostrano una grande partecipazione ed efficacia.

### Dettagli sui Town Meeting

Nel New England, gli stati sulla costa nord orientale degli USA, il corpo amministrativo più importante delle comunità è l'assemblea dei cittadini, chiamata Open Town Meeting. Essa si incontra normalmente una volta l'anno. Tutti gli elettori registrati possono partecipare, parlare e votare durante l'assemblea. L'assemblea è convocata dalla Board of Selectmen che sono gli amministratori nominati a realizzare gli affari della città dall'ultima Open Town Meeting.

I cittadini possono mettere argomenti all'ordine del giorno della Open Town Meeting, raccogliendo 100 firme oppure nelle città più piccole 1/10 del numero degli elettori.

I selectmen, gli amministratori, possono mettere un argomento all'ordine del giorno, senza raccolta delle firme.

Agli elettori, assieme all'invito alla partecipazione all'Open Town Meeting, arrivano anche le raccomandazioni che i vari comitati fanno a riguardo dei temi trattati.

Alcune città fanno un pre-incontro solo per presentare le questioni all'ordine del giorno.

Inoltre è sempre presente un avvocato specializzato nella legge municipale, con il ruolo di consigliere della città. Il voto avviene per alzata di mano, oppure alzandosi. In certi casi delicati, si può optare per il voto segreto.

Le decisioni di una Open Town Meeting possono essere revocate tramite referendum. Possono essere convocati Open Town Meeting in occasioni speciali.

L'affluenza è del 28,17% nel Maine, del 26,03% nel Vermont, del 22,60% nel New Hampshire, dell'11,89% nel Massachusetts. L'affluenza è più alta nelle comunità piccole. Sotto i 500 abitanti l'affluenza arriva ad 1/3 degli aventi diritto registrati.

Zimmerman fece un sondaggio presso gli amministratori chiedendo loro della qualità del dibattito. In Massachusetts, l'82% rispose buono o eccellente, il 16% ragionevole, il 2% dubbio. Poi chiese della qualità delle decisioni. L'86% disse che erano state prese buone o eccellenti decisioni, il 14% ragionevoli e l'1% dubbie. I primi Town Meeting di cui si ha conoscenza risalgono alla fine del 1600, quindi la loro storia ha più di 300 anni. Di solito, oggi, i Town Meeting avvengono nelle città più piccole di 6000 abitanti. Le città più grandi possono in ogni momento decidere di passare a una forma rappresentativa di Town Meeting come ad esempio Boston che passò alla forma rappresentativa nel 1820. I Town Meeting sono delle assemblee cittadine che si tengono solitamente 1 volta l'anno, tradizionalmente il primo martedì di marzo. La maggior parte iniziano al mattino e terminano il primo pomeriggio e possono durare 4-6 ore. Di recente alcuni Town Meeting sono stati spostati alla sera dopo cena, ma l'iniziativa ha incontrato scarso successo di partecipazione. Poiché ogni città poteva dare le regole che desiderava ai propri Town Meeting, si sono evolute varie forme diverse. Il Town Meeting più diffuso, è quello aperto alla partecipazione e al voto dei cittadini, ossia l'Open Town Meeting, che sembra sia attivo in almeno 1000 cittadine. Al Town Meeting possono partecipare tutti i cittadini aventi diritto di voto e le decisioni prese hanno valore vincolante per gli amministratori. Vengono discussi tutti i temi che riguardano l'amministrazione della città, da argomenti apparentemente piccoli e insignificanti come comprare una macchina sgombraneve, all'intero bilancio cittadino. Così ad esempio viene

deciso quanto assegnare all'istruzione, alle strade, alla sanità. Un Town Meeting è preceduto da un avviso esposto nei luoghi pubblici almeno 1 mese prima e che indica il luogo e l'orario dell'incontro con elencati tutti i temi che verranno dibattuti. I temi da discutere vengono proposti dagli amministratori in carica (i selectmen) oppure dai cittadini con una proposta controfirmata da almeno 10 persone. La partecipazione media dei cittadini a questo evento è del 20,5 % degli aventi diritto. Però è molto influenzata dalla grandezza della cittadina, arrivando in quelle più piccole a partecipazioni dell'80%. Il 20,5 % sembra una media molto bassa per noi italiani, ma la si deve paragonare con la partecipazione alle votazioni locali nel resto degli USA che quando vengono svolte da sole e non accompagnate magari alle votazioni presidenziali o statali, a volte arrivano a percentuali anche sotto al 10%. Il moderatore dell'assemblea viene scelto all'inizio dell'incontro. Di solito è quello dell'anno precedente, ma a volte viene sostituito dopo discussione. Durante il Town Meeting vengono anche eletti i selectmen, ossia gli amministratori che dovranno attuare le scelte prese nella giornata. Lo svolgersi dell'assemblea avviene in maniera ordinata seguendo regole prestabilite e codici di condotta decisi assieme. Mediamente gli interventi dei cittadini durano 1 minuto anche se non c'è nessun limite temporale previsto. E' semplicemente l'abitudine e la consuetudine ad essere concisi. Il moderatore legge i punti all'ordine del giorno, che erano a conoscenza di tutti da almeno un mese. Per ogni punto legge anche le proposte suggerite dagli amministratori in carica. Poi chiede se qualcuno dei presenti vuole dire qualcosa. Se nessuno alza la mano, il punto è considerato approvato. Quando invece qualcuno vuole parlare, di solito lo fa per chiedere delucidazioni, a cui viene subito risposto dagli amministratori o per proporre un emendamento. In questo caso chi fa l'emendamento deve essere sostenuto dall'appoggio di altri cittadini (il numero varia da città a città). Se l'emendamento viene sostenuto, il moderatore fa iniziare una discussione a cui tutti possono partecipare. Alla fine viene richiesto il voto. Esso può avvenire tramite voce: il moderatore chiede chi è d'accordo di dire sì. E chi non è d'accordo, di dire no. Se la scelta è chiara e senza dubbi si procede con il successivo punto. Se la scelta non è chiara si vota per alzata per mano, ma senza contare. Se ancora non è chiara, si passa al ballottaggio con voto segreto scritto su un foglietto e consegnato in una scatola sul tavolo del moderatore. Che subito dopo effettua il conteggio. I town meeting hanno una storia notevole, hanno adottato procedure per renderli veloci e produttivi, sono sicuramente un esempio da studiare e da cui trarre notevoli spunti per chi vuole seriamente adottare la partecipazione in ambito locale, specie nelle

piccole cittadine.

Lecture consigliate:

Frank M. Bryan - *Real Democracy - The New England Town Meeting and How it Works* - 2004 - The University of Chicago Press

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

Graham Smith - *Beyond the Ballot - 57 Democratic Innovations from Around the World* - 2005 disponibile su internet [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

[http://en.wikipedia.org/wiki/Town\\_Meeting](http://en.wikipedia.org/wiki/Town_Meeting)

# Capitolo 7

## La Democrazia Diretta in Baviera

In un referendum tenuto il 1° ottobre 1995, nel laender (regione) Baviera, organizzato dall'associazione Mehr – Demokratie (Più Democrazia), i cittadini si espressero in favore dell'introduzione del diritto di lanciare iniziative che potessero portare a referendum vincolanti locali. Fu un passaggio storico, che fece diventare la Baviera un esempio per il resto della Germania.

### La democrazia diretta in Baviera

Il fatto che lo strumento del referendum fosse disponibile in Baviera, anche se con estreme limitazioni, lo si deve al primo cancelliere bavarese del dopoguerra, Wilhelm Hoegner. Egli aveva vissuto in esilio in Svizzera il periodo della seconda guerra mondiale ed ebbe modo di conoscere la democrazia svizzera. Fu grazie al suo impegno che il referendum trovò spazio nella costituzione del Laender. Egli scrisse nel 1950: "il referendum è la pietra angolare della moderna legislazione democratica municipale".

Quindi i cittadini bavaresi potevano lanciare iniziative legislative. In teoria. In pratica però, dal dopoguerra al 1995 furono lanciate solo 4 iniziative, a causa dei requisiti estremamente alti e difficili introdotti dai legislatori, che regolavano questi strumenti democratici.

Nella fase iniziale bisognava raccogliere 25.000 firme. Solo a quel punto si poteva depositare la richiesta di inizio procedure per il referendum. Il quesito passava poi all'esame del ministro dell'interno. Se esso aveva obiezioni, ci si doveva rivolgere alla Corte Costituzionale. Se il quesito passava questa fase, iniziava quella più ardua. Bisognava raccogliere le firme del 10% degli aventi diritto al voto (circa 900.000) in un periodo di 2 settimane presso gli uffici pubblici. Questo fardello gigantesco di 900.000 firme, raccolte in un tempo così breve (14 giorni) in luoghi e tempi limitati (uffici pubblici nel loro orario di apertura al pubblico), rendeva difficilissimo usare l'iniziativa (4 in 50 anni, una ogni 12 anni e mezzo in media).

### Mehr Demokratie

Tutto questo finì quando, il 1° Ottobre 1995 "Mehr Demokratie" (Più Democrazia), un movimento di cittadini, riuscì a portare i cittadini bavaresi a votare la loro proposta, che voleva facilitare l'utilizzo delle

iniziative e la loro applicazione anche a livello locale. E i cittadini approvarono questa possibilità a grande maggioranza.

### La soglia

Tra il 6 e il 19 febbraio 1995 Mehr Demokratie, con un enorme sforzo, era riuscita a raccogliere 1,2 milioni di firme, ossia il 13,7 % degli aventi diritto. Ciò contro l'ostruzione della CSU che in Baviera è un partito che governa dal dopoguerra. Molti cittadini non poterono dare la loro firma, perché gli uffici dove potevano farlo erano inspiegabilmente chiusi nell'orario in cui dovevano essere aperti.

I media reagirono in maniera positiva al successo della raccolta firme. Tranne quelli dichiaratamente vicini alla CSU.

Il Muenchner Merkur del 21 febbraio 1995 ad esempio scriveva: "I festeggiamenti per il fatto che la iniziativa popolare di Mehr Demokratie in Baviera abbia raggiunto la soglia, sono inappropriati. La Baviera ha goduto di diritti democratici da lungo tempo. Ogni cittadino può ritirare il suo appoggio a un consigliere comunale o a un gruppo consiliare alla successiva elezione se non apprezza le decisioni prese dall'amministrazione..." Lo stesso giorno il Main-Post invece prevedeva: "Dopo il successo dell'iniziativa Mehr Demokratie in Baviera la Csu userà le sue tattiche ben conosciute: adotterà i propositi dell'iniziativa dei cittadini come suo motto, ma realizzerà una controproposta che in pratica non farà nessun danno al partito al governo."

### Verso il voto

Dopo aver superato la soglia delle firme Mehr Demokratie cominciò a prepararsi al voto che si sarebbe effettuato il 1° ottobre 2005 e il cui esito non era affatto scontato. Cominciò studiando una iniziativa che era stata portata avanti nel 1991, "Das bessere Muellkonzept", che proponeva una riforma nella politica di gestione dei rifiuti. Questa iniziativa superò la soglia di firme, ma il giorno del referendum perse nei confronti della controproposta della Csu. Uno dei motivi per cui l'iniziativa fu sconfitta fu che essa fece campagna quasi solo nelle città. Nelle zone rurali la propaganda della Csu non ebbe risposte. Inoltre la campagna della Csu fece leva sulla paura. Furono preparati i discorsi e i testi da diffondere contro l'iniziativa ed inviati nelle 2000 municipalità dove la Csu aveva la maggioranza. In questi testi c'erano frasi come: "...se la tua piccola cucina non ha lo spazio per 6 bidoni della spazzatura, puoi cominciare ad abbattere mezza parete da subito." Oppure parlando delle aree dove si sarebbero trattati i rifiuti: "... un mucchio maleodorante con fuochi, rivoli velenosi e migliaia di topi". La legge bavarese prevede che il parlamento

possa preparare una controproposta alla iniziativa dei cittadini, che venga votata nello stesso giorno.

La Csu che aveva la maggioranza assoluta nel parlamento bavarese, preparò la controproposta e mise la sua macchina elettorale propagandistica elettorale in moto. Alla fine la controproposta della Csu ebbe il 51% dei voti, contro il 44% della iniziativa cittadina. Anche nel 1995 la Csu usò la stessa tattica contro l'iniziativa Mehr Demokratie e creò una controproposta. Questa escludeva molte questioni dalle decisioni dei cittadini, richiedeva il quorum del 25%, le firme si sarebbero dovute raccogliere negli uffici pubblici negli orari di apertura.

Poi la Csu cominciò ad instillare nei cittadini la paura e l'insicurezza. Il suo slogan era: "Non lasciare che una minoranza blocchi ogni cosa." Per la Csu la proposta di Mehr Demokratie avrebbe condotto al dominio dei demagoghi e dei gruppi attivi della minoranza. La Csu suggerì che se fosse passata la proposta di Mehr Demokratie, si sarebbe potuto interrompere la tradizione dell'utilizzo delle campane nelle chiese o addirittura impedire l'Oktoberfests. La Csu predisse conflitti elettorali permanenti, continua incertezza, l'impossibilità per le autorità di realizzare progetti a lungo termine, con perdita di posti di lavoro.

Mehr Demokratie fu capace di neutralizzare la campagna della Csu grazie allo studio delle iniziative precedenti. Si fecero aiutare ed appoggiare dai partiti di minoranza, da organizzazioni sociali, da gruppi giovanili, perfino da membri della Csu che erano a favore della iniziativa. Tutti questi parlavano a favore ed avevano la fiducia dei cittadini.

Inoltre non lasciarono che la Csu conducesse il dibattito. Non si difesero dalle accuse della Csu, ma parlarono delle reali motivazioni del referendum. La Csu provò due settimane prima del voto a mettere in dubbio la gestione delle offerte dei cittadini che Mehr Demokratie faceva. Quest'ultima rispose semplicemente rendendo pubblici e trasparenti i bilanci. I giornali presero atto e sollecitarono la Csu a trovare altri metodi ed argomenti più professionali per la sua campagna a pochi giorni dal voto. Alla fine, il 1° Ottobre 1995 l'iniziativa Mehr Demokratie in Bayern, ottenne il 57,8% dei voti. La controproposta della Csu ottenne il 38,7%. Iniziò così una nuova era per la democrazia diretta in Baviera, una delle regioni più ricche della Germania e d'Europa.

## **Resistenza del potere**

Interessante la reazione del potere bavarese a questo successo della democrazia e dei cittadini. Interessante perché così o in altri modi e forme simili, si ripete in varie parti del mondo dove i cittadini reclamano spazio.

Oltre alla reazione senza successo dei politici della Csu, si ebbe l'intervento della Corte Costituzionale

Bavarese. I membri di essa sono nominati dal parlamento bavarese, in cui la maggioranza assoluta è della Csu. Così la Corte Costituzionale è costituita all'80% da giudici simpatizzanti o comunque nominati dalla Csu. Questa corte ha l'ultima parola poiché il suo giudizio è inappellabile. Tra il 1995 e il 2000 Mehr Demokratie lanciò 4 iniziative oltre a quella in cui vinse. Con queste tentava di riformare lo strumento dell'iniziativa a livello di Laender. Tre furono bloccate dalla Corte Costituzionale con varie motivazioni tra cui quella significativa che il sistema rappresentativo poteva essere danneggiato. Una fu spezzata dalla Corte Costituzionale in due parti. Mehr Demokratie concentrò le sue energie su una delle due iniziative, ma non riuscì a raggiungere la soglia di firme necessarie. Nel 1999 inoltre, la Corte stabilì che a livello di Laender ci dovesse essere un quorum del 25% che il parlamento rapidamente introdusse. Inoltre stabilì che venissero fissati dei quorum anche a livello locale e anche in questo caso gli amministratori furono veloci ad introdurli.

## **Alcuni dati**

Fino a fine 2005 in Baviera si sono tenuti 835 referendum locali, in media 84 l'anno.

C'è una notevole differenza della frequenza di utilizzo dello strumento tra città grandi e piccole. Nelle città più piccole di 5000 abitanti c'è in media una richiesta di utilizzo di referendum ogni 28 anni. Nelle città più grandi di 100.000 abitanti, c'è una richiesta di referendum una volta l'anno.

Monaco ha finora avuto 15 richieste di referendum, Augsburg 12.

## **Affluenza**

Nel periodo 1995-2005, l'affluenza elettorale è stata in media del 49,6%. Nelle città piccole è stata maggiore. Nel 2005 l'affluenza media è stata del 53,5%.

## **Chi vince?**

Il punto di vista del consiglio comunale prevale nel 49% dei casi. Viene bocciato nel 45% dei casi e i restanti 6% non sono assegnabili.

## **Quorum**

Dal 1995 al 1999 non ci fu quorum. Dal 1999 su decisione della corte di giustizia bavarese fu introdotto un quorum dal 10% al 20% a seconda della grandezza della città. Tra tutti i referendum tenuti dal 1° aprile 1999 al fine 2005, il 16% non raggiunse il quorum.

## I contenuti

L'esperienza bavarese di 10 anni, mostra che i cittadini vogliono esprimere la loro voce su un'ampia gamma di argomenti. Ci sono tre aree che prese nel loro insieme costituiscono i  $\frac{3}{4}$  dei referendum:

1. infrastrutture pubbliche e fornitura di servizi basilari 23%;
2. pianificazione cittadina 23%;
3. strade e mobilità 20%.

## Tre esempi recenti

Tre esempi di referendum richiesti di recente.

1. Più cultura. Una alleanza di professori, librai e cittadini interessati alla cultura, lanciò ad Augsburg una campagna per avere una nuova biblioteca. Le firme furono raccolte, ma il referendum non si fece perché il consiglio comunale adottò il progetto e lo fece proprio.
2. Una iniziativa lanciata nel 2004 per fondere insieme 5 comunità nel distretto di Berchtesgaden fu respinto dai cittadini.
3. Nel 2005 numerose iniziative furono lanciate contro la costruzione di ipermercati e centri commerciali (es: Bayreuth).

## Cifre dell'utilizzo dei referendum

Nel periodo 1995-2005 furono presentate 1371 domande di referendum. Quelli effettuati davvero furono 835. In Baviera anche i consigli comunali possono proporre un referendum per decisioni importanti. Su 1371 domande di referendum, 1160 erano originate da cittadini, 211 da consigli comunali.

Poiché sono i consigli comunali a decidere l'ammissibilità delle domande di referendum, tutte le proposte pensate dai consigli comunali arrivano al voto. Quindi sugli 835 referendum effettuati, 211 sono stati iniziati dai consigli comunali (25%), 624 dai cittadini (75%).

Dopo l'intenso utilizzo dei primi tre anni con 139, 144 e 116 referendum effettuati, il numero si è stabilizzato sui 70 referendum l'anno, tra tutti i comuni bavaresi.

In Baviera ci sono 2056 città. Si è visto che le città più grandi utilizzano maggiormente il referendum di quelle piccole. Se quelle più grandi di 100.000 abitanti fanno 1 domanda di referendum in media all'anno, quelle tra i 50.000 e i 100.000 abitanti ne fanno una in media ogni 2 anni. E questo valore aumenta fino alle città sotto i 5000 abitanti che fanno una domanda di referendum in media ogni 26 anni.

Le ragioni potrebbero essere queste:

1. nelle piccole città c'è un rapporto politico più stretto, c'è maggiore cooperazione tra cittadini e amministratori e si tende a trovare soluzioni

ai problemi più facilmente;

2. associazioni e club sono molto importanti nelle piccole comunità e spesso sono rappresentati a livello dei consigli comunali;
3. coll'aumentare delle dimensioni anche la complessità dei problemi aumenta e quindi aumentano anche le possibili questioni da porre a referendum.

## L'affluenza elettorale

L'affluenza elettorale media è stata del 49,6%, ma varia molto con la grandezza della città.

Si è passati dal 64,8% delle città fino a 2000 abitanti, al 41,3% delle città da 30.000 a 50.000 abitanti, fino al 23,2% delle città sopra i 500.000 abitanti.

Più la comunità diventa grande e più l'affluenza elettorale per i referendum diminuisce.

## Effetti del quorum

Dal 1999, per effetto di una sentenza della Corte Costituzionale Bavarese, è stato introdotto il quorum, il cui valore dipende dalla grandezza della città.

- fino a 50.000 abitanti il quorum è del 20%;
- dai 50.001 ai 100.000 abitanti, il quorum è del 15%;
- sopra i 100.001 abitanti, il quorum è del 10%.

I quorum non esistono in Svizzera e negli USA, dove c'è una lunga tradizione di democrazia diretta. Il coinvolgimento politico dei cittadini non dovrebbe essere reso più difficile con l'imposizione del quorum. Lo scopo delle procedure di democrazia diretta, dovrebbe essere quello di incoraggiare i cittadini ad essere parte attiva nelle decisioni.

Il 15,9% dei referendum bavaresi viene annullato per mancato raggiungimento del quorum.

Se si guardano i risultati in base della grandezza della città, si vede che nelle città piccole fino a 5000 abitanti, i referendum che non raggiungono il quorum (20%) sono solo il 5,5%. Nelle città da 10.000 a 50.000 abitanti (quorum 20%) invece, il 40,5% dei referendum vengono invalidati. Nelle città da 50.000 a 100.000 abitanti la percentuale scende al 23,5% e nelle città sopra i 100.000 abitanti la percentuale scende ancora al 20%.

Quindi la situazione è particolarmente pesante nelle città medie piccole (10.000 – 50.000 abitanti), dove il 40,5 % dei referendum vengono invalidati.

## Scopi delle iniziative

Sul totale delle 1371 domande di referendum effettuate, il 28% riguardava una proposta nuova dei cittadini, il 30% proponeva un rifiuto di una proposta fatta dal consiglio comunale con una proposta alternativa. Il 18% proponeva un rifiuto senza alternativa e il

24% non è stato possibile assegnare a una o all'altra categoria.

Quindi in Baviera il referendum è usato sia come acceleratore di riforme e proposte, sia come freno alle iniziative non condivise, progettate dagli amministratori.

## **Argomenti dei referendum**

Su cosa i cittadini bavaresi chiedono i referendum? Ecco una suddivisione in 8 categorie con le relative percentuali di frequenza.

1. Utilizzazione del territorio (piani regolatori, aree edificabili...) 23%.
2. Infrastrutture pubbliche e servizi (piscine, asili...) 23%.
3. Strade e mobilità (ponti, percorsi per pedoni, piste ciclabili...) 20%.
4. Progetti privati (hotels, centri commerciali, campi da golf...) 9%.
5. Rifiuti (inceneritori, raccolta porta a porta...) 8%.
6. Antenne trasmettenti per telefonia mobile 5%.
7. Tasse locali (tariffa parcheggi o dei rifiuti...) 2%.
8. Varie (nomi di vie, raggruppamenti di comunità, sindaco part-time o full-time...) 10%.

## **Considerazioni dopo 10 anni di democrazia diretta**

1. Dopo 10 anni i cittadini non hanno solo accettato i nuovi strumenti, ma anche imparato ad usarli con profitto ed efficacia. I cittadini sono impegnati nella costruzione della loro agenda politica e spesso introducono idee innovative. Non di rado i promotori di referendum poi vengono eletti nei consigli comunali.
2. I cittadini si sentono parte del sistema politico non solo al momento delle elezioni, ma sempre.
3. I referendum permettono ai cittadini bavaresi di esprimere le loro opinioni politiche in un modo molto differenziato, anziché affidarsi alle semplificazioni schematiche dei partiti ogni 5 anni.
4. C'è una migliore comunicazione. Gli amministratori hanno capito che devono discutere con i cittadini per tutto il tempo necessario, anziché imporre le loro decisioni. Altrimenti poi si trovano un referendum contro le loro scelte.
5. I referendum diventano uno specchio della società e mostrano quali sono i punti di attrito e di tensione.
6. I referendum funzionano anche solo come minaccia con la quale i gruppi di cittadini riescono ad essere ascoltati dagli amministratori.

Lecture consigliate:

*Report 10 years of citizens initiatives and referendums in Bavaria – 2005* - disponibile su [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

## Capitolo 8

### La Democrazia Diretta ad Amburgo

Amburgo ha 1,7 milioni di abitanti ed è la seconda città tedesca per grandezza. Essa ha, grazie alla sua storia, la particolarità di essere una città-stato, ossia una città con status di Laender. Nel 1996, il parlamento amburghese, seguendo l'esempio degli altri Laender tedeschi, introdusse nel suo statuto lo strumento dell'iniziativa. Con limitazioni e requisiti molto difficili da superare. Tutto ciò che riguarda scelte finanziarie fu escluso dalla possibilità di esercitare l'iniziativa, così come le proposte di pianificazione della città. Ciò escludeva la possibilità di usare l'iniziativa per progetti riguardanti l'espansione del porto, o la costruzione di un tunnel sotto il fiume Elba. Per effettuare il referendum era necessario ottenere le firme del 10% dei cittadini negli uffici comunali nel loro orario d'apertura in due settimane. Le iniziative legislative ordinarie per passare dovevano avere la maggioranza dei votanti ed almeno il 25% dei consensi del totale degli aventi diritto al voto. Le iniziative che volevano cambiare norme costituzionali dovevano avere i 2/3 dei voti espressi ed almeno il 50% dei consensi degli aventi diritto al voto. Mehr Demokratie decise di usare lo strumento cattivo del referendum per migliorarlo ed ottenere un buon strumento del referendum. Insieme a varie associazioni locali, progettò due iniziative:

1. introduzione della democrazia diretta a livello di distretto;
2. miglioramento dello strumento referendum a livello di città.

La seconda iniziativa era di tipo costituzionale e quindi richiedeva il 2/3 di SI e un'affluenza di almeno il 50% degli aventi diritto al voto. Per ottenere un'affluenza alta, Mehr Demokratie fece in modo di abbinare i referendum alle elezioni nazionali del 1998. Raccolse 30.000 firme per la prima fase entro l'autunno 1997 (erano necessarie 20.000 firme). Le due settimane per la raccolta delle 120.000 firme furono fissate tra il 9 e il 23 Marzo 1998. Le autorità municipali mandarono una cartolina a tutti gli elettori per avvisare dell'iniziativa in corso e spiegando dove e come dare la propria firma. Le firme raccolte per entrambe le iniziative furono circa 220.000, circa 100.000 in più di quelle richieste. Il parlamento voleva effettuare la votazione subito dopo le elezioni. Dopo molte pressioni, fu deciso di abbinare i referendum alle elezioni. Nella campagna per i referendum, Mehr Demokratie insieme ad un gruppo di piccole associazioni, dovette lottare contro la Spd e la Cdu, i

due maggiori partiti e contro il maggior quotidiano il Bild-Zeitung, di proprietà del gruppo Springer. I titoli erano catastrofici tipo: "Il porto e l'aeroporto saranno paralizzati da leggi contro il rumore più restrittive", "L'inizio di uno sviluppo fatale", "Referendum con affluenza bassa conducono a una democrazia vergognosa". Il parlamento, 4 settimane prima del voto, fece una controproposta, che per legge doveva essere votata lo stesso giorno. Il 27 settembre 1998, il giorno del voto, il 74% dei votanti approvò la proposta a livello cittadino di Mehr Demokratie, il 60% quella a livello di distretti. L'affluenza fu del 66,7%. Ciò significò che in base alla legge in vigore, la iniziativa riguardante la città fu invalidata. Invece passò quella riguardante i distretti.

Letture consigliate:

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)



## Capitolo 9

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy*  
- 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

### Le reti elettriche di Schoenau

[www.ews-schoenau.de](http://www.ews-schoenau.de)

Questo villaggio di appena 2.500 abitanti è un esempio vivido di cosa possono ottenere i cittadini con una giusta dose di coraggio, pazienza e determinazione. Dopo il disastro nucleare di Chernobyl nell'aprile 1986, un gruppo di cittadini di Schoenau, crearono un'associazione chiamata "Iniziativa dei Genitori per un futuro libero dal nucleare". Lo scopo era quello di promuovere un uso più moderato dell'energia senza l'uso di quella di origine atomica. Ci furono piccoli successi, ma i promotori capirono presto che potevano fare ben poco senza possedere la rete di distribuzione elettrica a quel tempo della società regionale KWR. Per acquisire la rete, il comitato lanciò un referendum nel 1991, che vinse con il 55,7% dei voti. Fu costituita una società, la EWS che raccolse fondi tra i cittadini e in tutta la Germania per pagare i 4 milioni di marchi necessari per la rete. Il fronte degli oppositori formato dalla società che gestiva l'elettricità, la KWR, dai partiti Cdu e Spd e dall'azienda più grande del distretto, che aveva paura di black-out elettrici ed aumenti dei prezzi se la gestione fosse passata alla EWS, organizzò un contro referendum. Questo aveva fondi economici notevoli e un apposito ufficio d'informazione. Nel 1996 tuttavia, i cittadini vinsero nuovamente con il 52,4 %. La KWR giocò l'ultima carta, stabilendo che il costo della rete era di 8,5 milioni di marchi contro i 4,5 milioni stimati dagli esperti di EWS. Nel novembre del 1996, la KWR ammise che la rete era più corta di quanto affermato e il suo costo scese a 6,5 milioni di marchi. I cittadini fecero una campagna in tutta la Germania per raccogliere i fondi necessari. Il 1° luglio 1997 EWS acquistò la rete per 5,8 milioni di marchi. Da allora EWS ha mostrato di essere estremamente efficiente ed affidabile. La sua direttrice è Ursula Sladek che faceva parte del gruppo promotore dell'iniziativa originale. L'energia solare per cittadino è al livello più alto in Germania. Il comune e la chiesa luterana hanno il tetto ricoperto di pannelli fotovoltaici. Dal 1998 EWS aiuta gruppi di tutta la Germania che vogliono passare all'energia pulita. Si è costituita una rete di 697 produttori tedeschi di energia pulita. Per ogni Kw prodotto, EWS mette in un fondo da ½ cent a 2 cent per i nuovi produttori di energia pulita. Negli ultimi 3 anni EWS ha donato 900.000 euro. Nel 2005 una corte di giustizia ha stabilito che la rete che EWS ha acquistato da KWR, valeva solo 3,5 milioni di marchi anziché 5,8 milioni. E KWR dovrà restituire la differenza.

Lecture consigliate:

## Capitolo 10

### Il nuovo Statuto di Chelsea (USA)

Nel 1993 la città di Chelsea nel Massachusetts (USA) era commissariata da 3 anni. I motivi perché era stato preso questo grave provvedimento erano: corruzione dei funzionari comunali, vigili del fuoco che appiccavano incendi per ottenere tangenti sui premi assicurativi, racket delle tangenti, club con gioco d'azzardo, ultimi 3 sindaci arrestati o con problemi con la giustizia. I commissari nominati riuscirono a far nuovamente funzionare la macchina comunale e a far emergere la città dal caos amministrativo. Uno dei compiti assegnati dal governo statale al commissario prima che scadesse il suo mandato consisteva nel creare un nuovo statuto cittadino. Poteva essere utilizzato il sistema tradizionale di incaricare uno o più esperti e di imporre lo statuto così creato alla città, oppure poteva essere sfruttata l'occasione per far fare pratica di autogoverno ai cittadini e fare elaborare ed approvare lo statuto da loro. Il commissario Lewis Spence scelse questa seconda via.

Sembrava che Chelsea non fosse la città adatta per un processo partecipativo. Era un centro di 28.000 abitanti vicino a Boston, che era sempre servito come primo insediamento per gli immigrati. C'erano polacchi, ucraini, russi, ebrei. Appena facevano un po' di soldi si trasferivano a Boston. Nel 1995 il 40% della popolazione era di origine latino americana, il 15% erano asiatici.

Da sempre Chelsea aveva problemi di convivenza tra le diverse etnie, valori, tradizioni e bisogni. I politici facevano i loro interessi, per trovare lavoro bisognava avere le conoscenze giuste. I cittadini si sentivano estraniati dal governo locale e non avevano nessuna fiducia nella capacità di autogoverno. Chi era rimasto in città aveva una forte sensazione di inferiorità perché chi aveva avuto successo economico se n'era andato. Inoltre molti dei residenti provenivano da paesi non democratici e quindi subivano con rassegnazione la corruzione e il malfunzionamento dei servizi.

All'inizio degli anni '90 la città aveva un deficit di 10 milioni di dollari su un bilancio di 40 milioni.

Il commissariamento fu deciso dal parlamento del Massachusetts dopo lunga discussione. Il commissario sostituiva i poteri del governo locale ed era nominato personalmente dal governatore dello stato. Lewis Spence fu nominato commissario nel 1991 dopo essere stato per 8 mesi il vice di James Carlin. Carlin aveva già assegnato ad un esperto la stesura di un nuovo statuto cittadino, spendendo 10.000 USD.

Spence invece scelse di coinvolgere i cittadini nella stesura dello statuto, visto che i cittadini stessi avrebbero dovuto farlo rispettare. Spence era stato docente alla Kennedy School of Government e aveva conosciuto il Programma sulla Negoziazione (PON) e decise di chiedere l'aiuto di qualche esperto.

Questa necessità arrivò infine a conoscenza di Susan Podziba, esperta di mediazione pubblica e di Roberta Miller, esperta di partecipazione e di coinvolgimento dei cittadini, che presentarono un progetto al commissario ed ottennero l'incarico. Uno dei punti fondamentali fu l'approccio di coinvolgere le "reti associative" già esistenti. Esse sono tutti i luoghi dove la gente già spontaneamente si incontra, chiacchiera e si forma delle opinioni, come i bar, i club, le parrucchiere, le sedi di associazioni e di gruppi sportivi ed infine le TV, le radio e i giornali.

Cioè dovevano essere gli organizzatori dello statuto redatto dai cittadini ad andare dai chelsiani nei luoghi da essi frequentati, non convocare riunioni sullo statuto ed aspettare che i cittadini si presentassero.

#### Città virtuosa

Susan Podziba pose a se stessa la domanda centrale che Platone fece nella "Repubblica": "Come deve essere strutturata una società perché si creino le condizioni che spingono i suoi abitanti in direzione della virtù?"

#### Il negoziato

Susan era esperta in negoziati e nella mediazione. Uno dei principi fondamentali dell'arte dei negoziati è quello di identificare gli interessi reali in gioco e passare dalla rivendicazione delle posizioni alla negoziazione degli interessi. Un esempio classico per capire il concetto è quello della storiellina delle due sorelle che litigano per avere l'unica arancia. Dopo un po' scoprono che una vuole l'arancia per mangiarla, l'altra per avere la buccia per farne canditi per il suo dolce. E quindi si suddividono l'arancia in questo modo, con reciproca soddisfazione. Le due sorelle passano dalla rivendicazione di posizioni (voglio l'arancia) alla comprensione degli interessi impliciti (voglio la polpa, voglio la buccia) e per questo raggiungono un accordo reciprocamente soddisfacente.

#### La mediazione

La mediazione nelle politiche pubbliche ha come concetto basilare quello di far incontrare e discutere fra di loro, tutte le parti in causa, perché elaborino soluzioni condivise. Questo metodo si basa sull'assunto che tutte le persone che vivono in prima persona un certo problema, hanno una buona conoscenza di esso e probabilmente anche delle idee per risolverlo.

Il mediatore deve fare in modo che:

1. tutte le parti siano rappresentate;
2. far emergere tutte le conoscenze;
3. metterle per iscritto;
4. farle diventare un patrimonio comune a tutti i partecipanti, in modo che queste conoscenze vengano utilizzate per risolvere i problemi.

Inoltre i mediatori devono far in modo che si instauri un clima di cooperazione e di ricerca della soluzione congiunta dei problemi.

Questo clima cooperativo si instaura più facilmente se si riesce a formulare fin dall'inizio un ideale comune.

La commissione per la stesura dello statuto di Chelsea, per esempio, elaborò il seguente proposito: "La Commissione per la stesura dello statuto (Commissione) si propone di elaborare un documento statutario che guarda al futuro di Chelsea, non soltanto ai suoi problemi immediati, un documento che rispecchi i desideri della gente di Chelsea e ne conquisti il sostegno."

## **Il capitale sociale**

Secondo Roberto Putnam che elaborò il concetto, "la caratteristica principale di una democrazia è l'ininterrotta disponibilità del governo a recepire le istanze dei cittadini."

I cittadini devono avere la volontà e i modi per far conoscere le loro idee e i loro problemi. Il capitale sociale è costituito dall'insieme degli aspetti dell'organizzazione sociale quali la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti dell'associazionismo civico che facilitano la cooperazione spontanea.

La fiducia dei cittadini nelle loro istituzioni va di pari passo con la loro convinzione di poter migliorare la società in prima persona, con la loro azione.

Una società senza capitale sociale non crede che impegnandosi possano cambiare le cose.

## **La costruzione del pubblico**

Quando è che dei semplici abitanti diventano soggetti pubblici?

Quando essendo convinti di contare e di poter produrre dei cambiamenti, prendono il controllo di un problema comune e valutano insieme diverse opzioni possibili alla ricerca di una soluzione. Chelsea aveva poco capitale sociale e pochi cittadini soggetti pubblici.

## **Progetto per Chelsea**

La città di Chelsea, vista la sua storia e le sue caratteristiche, aveva necessità di un progetto costruito su misura.

Bisognava costruire il consenso, in modo che le

voci della gente comune arrivassero e ci fosse garanzia fossero ascoltate da chi doveva scrivere lo statuto.

Un elemento importante era la figura del mediatore che doveva far emergere tutto il sapere collettivo della comunità, sintetizzarlo in un documento e metterlo a disposizione di chi decideva. I decisori dovevano essere rappresentativi di tutta la comunità e al di sopra di ogni sospetto che potessero perseguire interessi di parte.

Si doveva incanalare il poco capitale sociale presente e farlo interagire con la dimensione pubblica in un circolo virtuoso.

Il processo era generato da una iniziativa esterna, ma il suo successo sarebbe dipeso dall'adesione e dalla partecipazione dei cittadini.

Anzi il processo di elaborazione dello statuto doveva essere vissuto dai cittadini come una prova generale di autogoverno.

## **La sfida di Chelsea**

Molti a Chelsea e fuori, pensavano che quello che Susan e Roberta avevano progettato fosse una pazzia o comunque una cosa esagerata per quel tipo di città con quei problemi. Ciononostante il percorso iniziò. Roberta disegnò la mappa di tutte le fasi, Susan incontrò una quarantina di leader istituzionali e sociali della comunità per:

- imparare la storia di Chelsea;
- avere informazioni sulla rete associativa;
- avere un elenco di persone adatte e disponibili per fare da facilitatori nei futuri incontri;
- avere un elenco di persone impegnate per il bene della collettività al di sopra di ogni sospetto che avrebbero potuto costituire la commissione per lo statuto.

Susan incontrò leader eletti, leader dei comitati e delle commissioni, il presidente della camera di commercio, dell'associazione Latino-Americana, anche il Babbo Natale più famoso. I primi nomi furono dati a Susan dal Commissario e dal suo capo staff. Tutti gli altri nomi li ebbe semplicemente chiedendo alle persone con cui parlava, se conoscevano altre persone a cui lei avrebbe dovuto parlare per conoscere meglio Chelsea. Cominciarono ad emergere nomi plurisegnati e Susan ebbe il polso della comunità e i veri motivi per cui lo statuto doveva essere riscritto. Lei prima ascoltava le persone che aveva davanti e poi poneva domande sul commissariamento e sulle forme di governo possibili. Susan impiegò 6 settimane per questi incontri. Scopri che molti ritenevano che la città fosse stata commissariata per la cattiva gestione finanziaria. Altri pensavano fosse stata commissariata per poter costruire nel suo territorio il nuovo parcheggio dell'aeroporto di Boston, senza disturbi dall'autorità locale.

Per tutti, il nuovo sistema di governo doveva garantire:

- una sana e responsabile gestione finanziaria;
- una qualità uniforme dei servizi in tutta la città.

Era molto radicato lo scetticismo, anche nei confronti di quelli di fuori che avevano deciso di far fare lo statuto ai cittadini, quindi lei stessa e il commissario. Non erano abituati a vedere dei forestieri mantenere le promesse e neppure avevano fiducia nei Chelsiani. Aspetto importante fu per Susan scoprire che a Chelsea il capitale sociale non era completamente assente, ma si era rifugiato nelle reti associative di quartiere, dove c'erano persone che avevano a cuore il futuro della città e il recupero della democrazia locale.

## Primi passi

Questo giro di colloqui costruì una prima rete di relazioni su cui costruire il processo. Roberta addestrò una dozzina di facilitatori, che poi sarebbero andati nella comunità per aiutare i cittadini ad esplicitare cosa intendessero per buon governo e poi sentire cosa avrebbero pensato della prima stesura. Furono organizzati decine di incontri in chiese e sinagoghe, case per anziani, condomini, club, associazioni culturali e sportive.

Venne creato un comitato di gestione del processo di cui faceva parte il capo del personale del commissario, il presidente della commissione comunale sulle forme di governo e una cittadina che faceva parte dello staff del commissario.

Furono creati spazi pubblici quali forum pubblici, incontri a livello di quartiere e di caseggiato, venne distribuito un questionario, venne creata una "linea calda" telefonica a cui rispondere alle domande dei cittadini, furono creati spot pubblicitari da mandare nella tv locale, ci furono incontri nelle scuole per informare e coinvolgere gli adolescenti, vennero organizzati e mandati in onda dibattiti tra esperti per informare sulle possibili forme di governo tra cui scegliere.

Dopo tutti questi incontri e dibattiti, forum e trasmissioni, Susan raccolse tutti i commenti ed i suggerimenti, sia quelli più rappresentativi, sia quelli più originali e li pubblicò in uno speciale notiziario intitolato: "Cosa abbiamo detto" che fu inviato a tutti i capofamiglia.

Una volta formata, la commissione per la stesura dello statuto si basò molto sui suggerimenti emersi in questa fase.

La commissione si radunò una volta alla settimana da gennaio a maggio del 2005, con la presenza della mediatrice Susan.

Alla fine si arrivò ad una bozza di statuto. Questa fu distribuita a tutte le famiglie, fu organizzato un

altro ciclo di dibattiti, forum, dibattiti televisivi. Tutte le reazioni furono annotate e tutti i suggerimenti vennero discussi, molti accettati.

## Portare il processo tra il pubblico

Il primo passo per condividere tra i cittadini il processo, fu quello di mandare un primo notiziario a tutti i capofamiglia in inglese e spagnolo. Il notiziario si chiamava "Noi, popolo" che sono le prime due parole della Costituzione degli USA e spiegava in modo semplice cos'è uno statuto comunale, perché Chelsea aveva bisogno di un nuovo statuto e come la gente poteva partecipare alla sua stesura. Veniva anche chiarito che la stesura dello statuto avrebbe posto fine al commissariamento della città. Ecco le prime frasi del fascicolo:

"Noi popolo. Questa solenne espressione della Costituzione USA, ha in questo momento uno speciale significato per gli abitanti della città di Chelsea, in quanto siamo giunti a quella fase del commissariamento, che richiede di redigere un nuovo statuto. In questo momento a noi, popolo della città di Chelsea, viene chiesto di partecipare all'ideazione di un nuovo statuto cittadino che porrà fine al commissariamento.

Durante il processo di preparazione dello statuto di Chelsea, per favore ricordate quanto segue:

1. se avete un'opinione in materia dovete esprimerla; non tenetela per voi stessi, la famiglia e gli amici. Venite alle riunioni pubbliche che si terranno per discutere il problema, e prendete la parola;
2. dopo che la comunità avrà lavorato insieme alla preparazione di uno statuto, si terrà una votazione ad hoc per stabilire se gli elettori appoggiano il documento;
3. questa è un'impresa seria, ideata per promuovere la democrazia e il buon governo. La città di Chelsea sarà in grado di prosperare solo se la sua popolazione si impegnerà nel discutere a fondo e a progettare ogni singolo elemento dello statuto."

Oltre a questa introduzione, il notiziario spiegava cos'era uno statuto, in che maniera esso influenzava la vita del cittadino e chiariva perché lo statuto precedente del 1903 fosse ormai inadeguato.

Vennero organizzate delle trasmissioni televisive. Nella prima Susan spiegò l'intero processo avvalendosi della mappa pittorica. Nelle successive c'era l'intera commissione che discuteva in diretta e rispondeva alle domande dei cittadini. Le trasmissioni TV furono fondamentali per raggiungere i cittadini che non venivano alle assemblee.

Al primo forum pubblico parteciparono 120 persone, divise in tavoli da 10-12 persone. Ogni tavolo aveva un facilitatore che fece focalizzare i partecipanti su 4 domande.

1. Quali caratteristiche deve avere la nuova forma di governo cittadino per servirci adeguatamente per i prossimi cento anni?

2. Che cosa ti darebbe l'idea che il tuo governo locale è al tuo servizio?
3. Che cosa ti darebbe l'idea che il tuo governo locale è equo nei tuoi confronti e verso il resto della comunità?
4. Hai delle critiche o preoccupazioni sul processo di stesura dello statuto?

La serata fu un successo.

## Riunioni con facilitatori

Dopo il forum pubblico, cominciarono gli incontri dei facilitatori nei vari gruppi della città. Molte associazioni pubblicizzavano i loro incontri nel quotidiano locale. Roberta chiamava le associazioni, spiegava il suo ruolo e chiedeva se poteva avere 1 ora nella loro riunione per spiegare il progetto dello statuto. Molte rispondevano positivamente e allora Roberta mandava uno dei facilitatori. Essi avevano l'incarico di presentare il progetto, di ascoltare le proposte e di far discutere secondo la stessa griglia di domande usate nel primo forum. Poi dovevano trascrivere gli interventi e le proposte e darli a Roberta. Per ogni "foglio di restituzione" avevano 10 USD. Furono così effettuate 45 riunioni di comunità.

Il calendario di queste riunioni appariva sul giornale locale e così ogni gruppo sapeva che anche gli altri erano impegnati in analoghe discussioni. Il capitale sociale stava crescendo.

## La mappa

La mappa del processo fu un elemento fondamentale perché mostrava ogni passo del percorso e come esso fosse collegato al precedente e al successivo.

La mappa veniva mostrata in tutte le apparizioni TV, nelle riunioni, i facilitatori ne avevano una grande come un foglio di giornale.

Essa fu uno strumento per difendere l'integrità del processo e per smorzare lo scetticismo.

Ogni fase del processo che veniva completata suscitava un'attesa fiduciosa che anche la successiva sarebbe stata espletata.

## Secondo notiziario

Al termine della prima tornata di riunioni, di forum pubblici e di incontri televisivi, Susan realizzò un secondo notiziario mandato a tutti i capofamiglia, intitolato "Cosa abbiamo detto". Il suo sforzo non fu di analizzare o valutare quanto emerso, ma di riportare il più fedelmente possibile le varie opinioni emerse, mettendo tra virgolette quelle citate letteralmente. Ciò serviva ai cittadini a dar loro la sensazione che c'era una vera volontà di ascolto, che quello che dicevano veniva registrato e contava.

Inoltre questo notiziario fu spesso citato dalla

commissione, una volta costituita, i vari membri si ponevano l'un l'altro la domanda su come rispondere a quella o a quell'altra opinione che c'era su "Cosa abbiamo detto?".

## La commissione

La scelta delle persone che avrebbe costituito la Commissione per la Stesura dello Statuto era un passo fondamentale che avrebbe potuto valorizzare o distruggere l'intero processo. Nelle riunioni fatte fino a quel momento, Susan aveva avuto l'indicazione di circa 70 nomi che avrebbero dovuto costituire la commissione. Lei riteneva che avrebbe dovuto scegliere tra questi al massimo 20 persone. Ma quali? Dopo aver esaminato varie alternative si convinse che la soluzione migliore era nominare tre cittadini di Chelsea noti per il loro impegno e per la loro apertura mentale. Questi poi avrebbero nominato gli altri. I tre furono il pastore Idalmis Garcia della chiesa metodista unita, Stephen Quigly direttore del quotidiano locale "The Chelsea Record" e Susan Clark fondatrice di una scuola superiore per studenti a rischio di abbandono scolastico.

I criteri per scegliere gli altri membri furono:

1. persone dalle idee abbastanza ampie e aperte;
2. persone che potessero capire gli ingranaggi di un governo municipale;
3. persone la cui composizione rispecchiasse tutte le etnie presenti in città.

Fu inserito anche il capo dello staff del commissario e fu deciso di inserire tre membri del consiglio comunale scelti dal presidente del consiglio. Inoltre c'era un esperto di statuti che doveva aiutare il comitato di cittadini nella formulazione in termini legali corretti di quanto deciso.

Quando la lista fu pronta, venne inviato un articolo al quotidiano locale, che spiegava metodi e principi della scelta e che chiedeva ai lettori di proporre altri nomi se non si fossero sentiti rappresentati da nessuno di questi.

Furono proposti altri 15 nomi, che furono vagliati, alcuni inseriti in una nuova lista. Che venne ripubblicata per raccogliere ulteriori suggerimenti. Dopo la terza tornata, la lista divenne definitiva.

## Le riunioni

Le riunioni durarono tre ore ogni volta, furono tenute settimanalmente nella sede della biblioteca.

Durante la prima riunione si ruppe il ghiaccio tra i partecipanti, si parlò delle loro origini e di cosa si aspettavano dal loro lavoro.

Poi lo specialista degli statuti descrisse i confini entro cui il comitato poteva muoversi e tutte le

opzioni tra cui il comitato poteva scegliere.

A tutte le riunioni l'esperto traduceva le decisioni del comitato nel linguaggio "statutario", inserendo tutte le clausole necessarie per evitare confusioni di potere e di responsabilità.

La commissione scrisse un breve testo per esprimere la propria "missione".

E infine furono decise le regole per il funzionamento della commissione. Quali i ruoli dei membri, quale il ruolo del mediatore, come registrare i verbali delle riunioni e gli accordi raggiunti? Quale rapporto con i mass-media? Come prendere le decisioni? Fu deciso di adottare la regola del consenso. Su ogni decisione ci sarebbe dovuto essere il consenso di tutta la commissione. Quando dopo ampia discussione non si raggiungeva comunque un accordo, Susan, in qualità di mediatrice, poteva chiamare il voto. Per passare la nuova norma doveva avere almeno l'80% dei voti. Tuttavia l'intero statuto doveva essere approvato alla fine all'unanimità.

La regola del consenso innalzò il livello delle discussioni, perché tutti erano molto attenti alle posizioni di tutti gli altri per capire i loro bisogni e per arrivare a una norma condivisa. Non si raggiunsero compromessi, ma soluzioni migliori e con maggiore valore aggiunto.

Dopo aver deciso le norme con cui decidere, i membri della commissione fecero la richiesta di materiale informativo scritto, di incontri con esperti di diverse vedute e chiesero di visitare comuni con statuti molto diversi per capire dal vivo i pro e i contro. Tutte le riunioni erano aperte e chiunque poteva presenziarvi.

## Dilemmi

L'inizio dei lavori si concentrò sul preambolo. E nel preambolo la discussione fu molto forte se menzionare oppure no Dio. Alla fine si raggiunse un accordo, ma ad una riunione successiva. Invece, a causa del fatto che quattro degli ultimi quattro sindaci avevano avuto problemi con la giustizia, tutto il comitato fu unanime nella scelta di avere un consiglio comunale più un city manager. Altra questione molto discussa fu quella di come eleggere il comitato scolastico. Fu l'unica occasione in cui fu applicata la regola del voto dell'80%.

## Pratica di democrazia

Il processo per la creazione dello statuto mostrò e fece praticare ai cittadini di Chelsea un nuovo modo di affrontare questioni complesse e conflittuali. Una affermazione di Angel Rosa, membro combattivo della commissione, rispecchia la sensazione che si era diffusa: "Questa cosa mi piace davvero, non perché vinco sempre e neanche perché ottengo tutto

quello che voglio, ma perché sento che mi ascoltano onestamente e che possiamo discutere".

I cittadini potevano scegliere il metodo che preferivano per partecipare e dire la loro opinione. Chi si presentava alle riunioni con una proposta scritta, chi guardava le trasmissioni tv, chi preferiva leggere i notiziari e chi interveniva telefonicamente.

## Gli attacchi politici

Mentre il processo si avvicinava alla sua meta finale, cominciarono gli attacchi di chi si opponeva. Poiché i membri della commissione si erano fatti rispettare per il loro lavoro, non furono attacchi diretti. Un primo tentativo di delegittimazione avvenne quando un consigliere durante una seduta consiliare trasmessa in diretta tv, disse che in un ufficio statale aveva visto degli impiegati stampare lo statuto di Chelsea e quindi affermò che i giochi erano già stati fatti. La risposta della commissione fu immediata, mandò 5 dei suoi membri al successivo consiglio comunale a spiegare il loro lavoro, il punto a cui erano arrivati e la data prevista per la prima stesura provvisoria.

Poco prima della fine dei lavori, un'altra consigliera affermò che le era arrivato a casa una copia dello statuto con la data di due anni prima e quindi affermò che era tutta una presa in giro. Anche in questo caso la risposta fu immediata, si spiegò per lettera, tramite conferenze stampa, al programma tv, che lo statuto con data di due anni prima era quello effettivamente fatto elaborare a pagamento dal primo commissario, ma che era stato bocciato dall'attuale commissario Harry Spence in quanto non aveva coinvolto i cittadini.

Un terzo attacco, apparentemente più insignificante, ma che scosse la commissione fu quando su un quotidiano di Boston apparve la notizia che era stato deciso di avere 15 consiglieri a Chelsea. Questo numero invece non era neppure mai stato considerato, si era parlato di un numero dispari tra 7 e 13. Alcuni membri della commissione furono presi dallo sconcerto e ritennero di essere stati presi in giro. Questa volta fu l'intervento forte di Susan a chiarire come stavano le cose e che il numero dei consiglieri doveva essere una decisione della commissione e a ricordare che lo statuto fatto dalla commissione sarebbe stato messo a referendum e se vittorioso fatto promulgare pari pari dallo stato del Massachusetts.

Alla fine anche tutti questi attacchi diedero forza e legittimità al processo e fecero sì che molti cittadini si mobilitassero per difendere il lavoro della commissione.

## Prima stesura

Dopo due mesi dall'inizio dei lavori, la commis-

sione decise di creare un ciclo di incontri ed assemblee per valutare le reazioni sulle prime cose decise. A questi incontri parteciparono pochi cittadini. Susan si rese conto dell'errore di essere passati dagli incontri nelle reti associative esistenti a incontri nelle sedi dei distretti. Fu quindi mandato a tutti i residenti un questionario che spiegava quanto fatto e che chiedeva l'opinione dei cittadini.

Il 10% compilò e rispedì il foglio e la commissione nel valutare le risposte capì che stava lavorando nella direzione giusta.

Dopo altri mesi di lavoro, la prima stesura fu pronta. Fu mandato a casa di ogni famiglia un notiziario che la riassumeva e fu pubblicata nei giornali. Furono organizzate 20 riunioni nelle varie associazioni, un forum pubblico e diverse trasmissioni tv. Susan raccolse tutti i commenti, le osservazioni e le proposte di modifica. Creò un documento chiamato "versione annotata".

La commissione nelle riunioni successive discusse tutte le idee raccolte. Alcune portarono a modifiche della stesura. Ad esempio si passò da 13 a 11 consiglieri, tutti eletti per 2 anni anziché come la commissione aveva proposto, alcuni per 2 anni e altri per 4 anni. Alla fine la stesura definitiva, approvata all'unanimità dalla commissione, fu messa a disposizione di tutti i cittadini e pubblicata sui media locali.

## **Il referendum**

Dopo tre settimane venne effettuato il referendum che chiedeva ai cittadini se desideravano che il nuovo statuto sostituisse quello vecchio. Il 60% dei votanti risposero affermativamente. L'affluenza elettorale fu del 30%, valore nella media nei comuni americani, dove l'affluenza può arrivare anche solo al 10% degli aventi diritto.

Tutto questo processo diede ai cittadini di Chelsea forte stima in se stessi e sulle proprie capacità di autogoverno e molti capirono che non occorre far parte dell'élite per poter avere voce nelle scelte comuni.

### **Alcuni punti fondamentali dello statuto**

In questo statuto creato dai cittadini per i cittadini, sono stati inseriti molti strumenti di partecipazione quali il referendum abrogativo, il referendum propositivo, il referendum revocatorio degli eletti, l'audizione pubblica con la quale i cittadini possono convocare gli amministratori a un dibattito pubblico, raccogliendo un certo numero di firme.

Lecture consigliate:

Susan L. Podziba - *Chealsea Story* - 2006

<http://podziba.com>

# Capitolo 11

## Assemblee pubbliche nel mondo e nella storia

### Atene

Nel V secolo a.C. Ad Atene l'assemblea pubblica (Ekklesia) era la più alta autorità, che approvava tutte le leggi e prendeva decisioni sulla guerra e sulla pace. Non era prevista rappresentazione o delega di potere ad autorità più alta. Il principio di uguaglianza era applicato solo nei confronti dei cittadini maschi. Gli schiavi non avevano nessun diritto. Nell'età di Pericle, i cittadini di Atene erano 30.000, gli schiavi erano 100.000 – 250.000.

### Comuni del medioevo europeo

Molti comuni europei nel medioevo adottarono la democrazia diretta in una moltitudine di varianti. Come esempio è interessante la descrizione che lo studioso J. Lecomte fa del funzionamento della piccola città di Fosse-la-Ville vicino a Liegi nel Belgio, di cui si è conservato lo statuto comunale del 1447.

L'amministrazione quotidiana della città era attuata da un consiglio municipale eletto per un anno. Tutti i capofamiglia si riunivano presso una porta della città per eleggere a maggioranza semplice gli amministratori. Votavano non solo i capofamiglia della città, ma anche gli stranieri che risiedevano nelle campagne circostanti.

Questa assemblea era chiamata la "généralité" e non solo nominava il consiglio, ma aveva i poteri di trattare tutte le questioni importanti. Il consiglio comunale, per prendere decisioni, doveva convocare la "généralité" che aveva potere di decisione su:

- creazione nuovi regolamenti e statuti;
- vendita o ipoteca di beni municipali;
- lavori pubblici importanti;
- approvazione dei bilanci comunali a fine anno;
- imposizione di tasse.

Il consiglio comunale era l'esecutore delle decisioni prese dai cittadini.

### Assemblee in Svizzera

Almeno l'85% delle municipalità svizzere sono governate ancora oggi tramite assemblee pubbliche.

A livello cantonale le assemblee pubbliche (Landsgemeinde) esistono oggi solo a Appenzel Innerholden e Glarus.

La prima Landsgemeinde di cui ci sono rimasti

documenti è del 1294.

Come esempio di funzionamento ecco come funziona la Landsgemeinde di Appenzel Innerholden.

I cittadini si incontrano una volta all'anno nella piazza centrale del mercato nell'ultima domenica di Aprile. Tutti i cittadini maggiorenni possono partecipare. In media l'affluenza va dal 25% al 35%, circa 3000 persone.

Se ci sono questioni controverse il numero aumenta. La votazione è per alzata di mano.

Le cose che una Landsgemeinde deve decidere sono:

- elezione consiglio di governo;
- elezione del presidente del consiglio;
- elezione corte di giustizia cantonale;
- ogni possibile cambio della costituzione cantonale;
- approvazione delle leggi preparate dal "Gran Consiglio";
- approvazione delle spese superiori a 500.000 franchi, o spese di 100.000 franchi previste per almeno 5 anni;
- leggi o emendamenti alla costituzione cantonale, proposte dai cittadini, per le quali basta anche 1 sola firma;
- se almeno 1 cittadino lo richiede, voto su decisioni di spendere più di 250.000 franchi o 50.000 per 5 anni.

Nessuna legge entra in vigore ad Appenzel Innerholden senza essere prima approvata dall'assemblea dei cittadini.

Ogni cittadino ha diritto di parlare all'assemblea. Non c'è nessuna restrizione sul numero di interventi o sul tempo riservato a ciascuno. Nella pratica ciò non costituisce un problema perché gli oratori sono brevi, concisi e non si ripetono l'un l'altro.

### Assemblee nel New England

Sono assemblee funzionanti da più di 300 anni nella costa nord orientale degli USA. Per la loro importanza, tradizione, storicità vengono affrontate in un apposito capitolo a parte.

Lettura consigliata:

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)



# Capitolo 12

## La democrazia Ateniese

C'è un famoso brano tratto dalla orazione funebre di Pericle, come riportata da Tucidide, dove viene descritta la visione che Pericle aveva della democrazia ateniese.

“In effetti abbiamo un regime politico che non imita le leggi dei vicini: al contrario proprio noi costituiamo un modello per alcuni anziché essere imitatori degli altri. Di nome tale regime si chiama democrazia, in quanto il governo spetta non a poche persone, ma alla maggior parte. Di fronte alle leggi poi, per quanto concerne le controversie private, tutti si trovano in una condizione di parità; mentre, per quanto attiene la considerazione riservata agli individui, quando qualcuno eccelle in qualche campo, egli è preferito nell'ambito pubblico, non sulla base della provenienza da una determinata classe sociale, ma per i suoi meriti. D'altra parte, per quanto riguarda la povertà, se qualcuno è in grado di rendere qualche buon servizio alla città, non ne viene impedito dall'oscurità della sua condizione. Nella libertà infatti viviamo la nostra vita di cittadini non solo nei riguardi degli affari pubblici, ma anche nei riguardi del sospetto reciproco che può insorgere dai comportamenti di ogni giorno, senza rancore verso il vicino se fa qualcosa secondo il suo piacere, e senza infliggerci a vicenda molestie che, se non sono materialmente dannose, risultano tuttavia fastidiose alla vista. Come dunque nell'ambito dei rapporti privati pratichiamo la tolleranza, così nell'ambito degli affari pubblici abbiamo gran timore di essere fuori delle regole, perché prestiamo obbedienza sia a coloro che di volta in volta esercitano il potere che alle leggi: in particolare a quante di queste sono poste a sostegno di coloro che subiscono ingiustizie e a quante, pur non essendo scritte, comportano per i trasgressori una vergogna da tutti riconosciuta.”

Quindi alcune importanti caratteristiche della democrazia ateniese erano:

1. il governo veniva esercitato dal popolo;
2. esisteva l'uguaglianza tra tutti i cittadini;
3. veniva tenuto in gran conto la difesa della libertà individuale;
4. veniva ricercata la tolleranza nei rapporti tra i cittadini.

Interessante paragonare queste caratteristiche alla democrazia contemporanea che il politologo J. Dunn descrive come il comune fittizio “talismano verbale” delle comunità politiche contemporanee.

I primi esempi di sistema democratico furono un tentativo di instaurare l'isonomia a Samo nel 522 a.C.; tentativi simili da parte di Aristagora a Mileto nel 500 – 499 a.C. e in altre città ioniche; l'istituzione di governi democratici da parte di Mardonio in Ionia nel 490 a.C.

Ma fu ad Atene che la democrazia assunse il suo

nome nel 470 a.C. E divenne la forma di governo della città per più di 2 secoli. Letteralmente le due parole Demos e Kratos significano Popolo e Governo e quindi Democrazia significa “Governo del Popolo”. Ad Atene essa stava ad indicare l'autogoverno del popolo riunito in assemblea, che è molto diverso dall'evoluzione attuale della democrazia in forma indiretta, delegata e incentrata sulle elezioni.

### Caratteristiche della democrazia ateniese

Il valore fondamentale era la libertà, basata su due principi: “l'essere governati e governare a turno”; “vivere ciascuno come vuole”. Il primo dei due principi, quello dell'essere governati e di governare a turno significava che tutti i cittadini (purché maschi, liberi, ateniesi) avevano la possibilità di governare la loro città partecipando all'assemblea pubblica (Ekklesia), nel consiglio ristretto di 500 cittadini (Boule), nei tribunali popolari e nell'esercizio delle cariche pubbliche, che nell'Atene del V sec. a.C. coinvolgevano circa 1400 cittadini ogni anno.

Ancora Pericle nella sua orazione funebre del 430 a.C. dice:

“Una stessa persona è in grado di occuparsi nello stesso tempo degli affari privati e di quelli pubblici, così come quelli che si dedicano ad occupazioni “diverse” sono in grado di conoscere sufficientemente i problemi della città. Noi, infatti, siamo i soli a considerare chi non partecipa alla vita pubblica non come un cittadino tranquillo, ma come un cittadino inutile; e noi stessi esprimiamo giudizi o discutiamo come si deve sulle questioni, dal momento che non riteniamo che le parole siano un ostacolo per l'azione, ma piuttosto che lo sia il non essersi informati attraverso la parola prima di affrontare l'azione che deve essere intrapresa”.

La partecipazione dei cittadini alla vita democratica si svolgeva con il diritto di voto per alzata di mano, il diritto di voto segreto in determinate occasioni e con l'isegoria, ossia il diritto di parola sia nelle assemblee pubbliche che all'interno del consiglio dei 500.

Euripide nelle “Supplici” scrive ad esempio: “Chi vuole, chi può dare, mettendolo nel mezzo, un utile consiglio alla sua patria? Così chi sfrutta questa opportunità, può brillare, e chi non vuole, tace. Cosa c'è di più uguale di ciò per la città?”.

Erodoto ne “Le Storie” descrive un aspetto fondamentale della democrazia: l'isonomia, che definisce “l'equa distribuzione dei diritti e delle cariche”. Essa ha tre caratteristiche:

1. la selezione delle cariche mediante sorteggio;
2. l'obbligo di rendicontazione alla fine del periodo di amministrazione;
3. l'obbligo che tutte le decisioni siano prese in comune.

## Sorteggio

Il sistema del sorteggio era considerato il metodo democratico per eccellenza, perché alla base di esso stava il concetto che tutti i cittadini avevano un pari diritto a tenere i pubblici uffici e che tutti i cittadini avessero la capacità di servire la comunità esercitando i doveri di una carica pubblica.

Il sorteggio fu un sistema ampliato gradualmente fino alle cariche più importanti della città, l'arcontato. Inizialmente gli arconti venivano estratti tra i ceti sociali più ricchi. Nel IV sec a.C venivano estratti tra tutti i cittadini maschi di Atene, su una lista di 500 nomi forniti dai demi, le sezioni politiche della città.

Una eccezione era l'elezione tramite voto dei capi militari, tra cui gli strateghi, che dovevano essere rieletti ogni anno, ma che non avevano limiti al numero di mandati. Era quindi l'unica carica di Atene in cui una persona se fosse stata rieletta più volte, poteva dare un'impronta notevole alla città. Questo fu il caso di Pericle, che godeva della stima dei suoi concittadini per la sua capacità di giudizio politico e per la sua incorruttibilità di fronte al denaro.

Ma anche Pericle che fu eletto per un lunghissimo periodo, nulla poteva se non aveva il consenso del popolo per ogni sua proposta.

Un'altra istituzione fondamentale di Atene, il consiglio dei 500, la Boulè, selezionava i suoi membri per sorteggio. Essi potevano prestare il loro servizio annuale massimo 2 volte nella loro vita e non consecutivamente.

La Boulè era cruciale per la democrazia ateniese perché preparava con discussioni preliminari le proposte da fare all'assemblea plenaria (Ekklesia) e ne stabiliva l'agenda politica e l'ordine del giorno.

La Boulè era un impegno molto gravoso in termini di tempo e di energie per il cittadino che ne faceva parte. Ma era anche una palestra di maturazione civica e di informazione politica e ogni anno circa il 2% dei cittadini aventi il diritto di voto, ne facevano parte.

## Rendicontazione

Un'altra caratteristica fondamentale della democrazia ateniese era l'obbligo che chi aveva avuto una carica, doveva presentare il rendiconto del proprio operato davanti ad un gruppo di cittadini estratti a sorte. Ciò avveniva in due fasi.

La rendicontazione finanziaria in cui 10 uditori e 10 sostituti estratti a sorte esaminavano i conti presentati dal magistrato. Se si trovavano elementi di colpevolezza la causa passava al tribunale popolare.

La rendicontazione sulla condotta generale veniva condotta da altri 10 cittadini estratti a sorte. In caso di denuncia o della scoperta di qualche elemento di

malgestione, essi istruivano una causa che poi veniva fatta proseguire nei tribunali dal popolo.

## Il potere decisionale del popolo

Il potere decisionale e sovrano (kratos) del popolo (demos) era la terza caratteristica (con il sorteggio e la rendicontazione) su cui si basava la democrazia ad Atene. In un'orazione scritta nel 340 a.C era scritto che: "Il demos di Atene ha la suprema autorità su tutte le cose nella città ed è in suo potere fare quanto vuole". Tale potere cominciò all'inizio del V sec a.C e si estese tranne due parentesi nel 411 e nel 404 a.C, fino alla conquista macedone del 338 a.C.

Esisteva un limite a questo potere ed era l'obbligo di non contravvenire alle leggi esistenti.

Dalla fine del V sec a.C il popolo creò una commissione di ufficiali che avevano lo scopo di revisionare le leggi e di vagliare preventivamente tutte le nuove proposte per salvaguardare le istituzioni democratiche. Tale garanzia era anche lasciata alla responsabilità di ogni singolo cittadino, che poteva in ogni momento intentare un'azione pubblica per una proposta illegale.

Ma l'assemblea plenaria dei cittadini, l'ekklesia, aveva sempre l'ultima parola su qualsiasi questione volesse affrontare. C'erano oratori e leader che emergevano e influenzavano notevolmente l'assemblea, ma anche i più famosi tra essi come Pericle o Demostene, dovevano comunque ricevere continue legittimazioni dal popolo: dovevano persuaderlo ed ottenere la sua approvazione.

E ciò non era facile perché la storia di Atene mostra che il popolo non amava in temi finanziari, economici e militari gli avventurieri incompetenti, che rimuoveva con urla e fischi dalla tribuna.

Si assistette a una sempre maggiore specializzazione e professionalizzazione di chi voleva partecipare attivamente alla vita politica della città.

Tra essi emersero gli esperti nella sfera politica o retori e gli esperti nelle decisioni di carattere militare o strateghi.

Entrambe le categorie furono poi messe in secondo piano dai riformatori delle finanze ateniesi tra cui Demostene e Licurgo.

L'Assemblea mostrò di gradire sempre più le proposte di coloro che mettevano assieme l'abilità politica a competenze specifiche nella materia trattata, capacità oratoria con capacità di educare e persuadere il popolo.

## L'assemblea dei cittadini

L'assemblea dei cittadini o Ekklesia era l'organo istituzionale più alto e ad essa partecipava un numero assai alto di cittadini nonostante molti abitassero lontano dal centro urbano, molti dovessero rinunciare

## I tribunali

a una giornata lavorativa con cui si sostenevano e molti cittadini vivessero permanentemente all'estero (circa 700). Gli aventi diritto alla partecipazione alla Ekklesia erano i maschi adulti cittadini ateniesi, circa 30.000 individui. Per assemblee aventi all'ordine del giorno temi importanti come l'ostracismo, la concessione del diritto di cittadinanza e l'esenzione o l'imposizione di tasse sulla proprietà, era richiesto un numero minimo di 6000 persone partecipanti, ossia circa il 20% degli aventi diritto. Si tenevano circa 40 Ekklesia ogni anno. Dopo la guerra del Peloponneso, a causa del calo demografico e le difficoltà crescenti dei cittadini di assentarsi dal lavoro, fu istituita una ricompensa per i partecipanti. Prima 1 obolo, poi 2 e infine 3 oboli per ogni giorno di assemblea.

Oltre che per combattere l'assenteismo, questo rimborso spese aveva motivi pratici ed organizzativi:

1. veniva dato a un certo numero di cittadini che arrivavano per primi nel luogo dell'assemblea, la Pnice (che arrivò a contenere 13.000 posti);
2. veniva elargito solo nelle occasioni in cui era previsto il numero minimo delle 6000 presenze;
3. serviva per ottenere lo svolgimento di assemblee di corta durata e di contenerle così nel primo mattino.

I nemici della democrazia affermavano che la composizione delle assemblee era costituita in maggioranza da cardatori, ciabattini, muratori, fabbri, contadini e commercianti e da gente del mercato, ma queste fonti sottovalutano per scopi politici l'apporto spesso determinante dei ceti dirigenti, degli aristocratici di alta e media ricchezza.

Tutti i cittadini avevano uguale diritto di parola durante l'Ekklesia. Platone scrive che: "chiunque può alzarsi e offrire consiglio, sia esso un carpentiere, un fabbro, un calzolaio, un mercante, ricco o povero, nobile o di umili origini".

Il cittadino poteva parlare, fare proposte ed era obbligato così a riflettere e a scegliere tra le diverse opzioni politiche che gli venivano proposte.

Visto che le proposte votate poi divenivano leggi dello stato, la comunità si era dotata di forme di controllo sui promotori:

1. imponeva agli oratori un codice deontologico;
2. sottoponeva gli interventi in assemblea a un rigoroso iter procedurale;
3. chi voleva fare proposte era passibile di scrutinio preliminare;
4. vi era l'incriminazione a posteriori di coloro che avessero presentato proposte illegali.

Quindi l'efficacia e la stabilità dell'autogoverno ateniese sono in larga misura dipese dall'efficienza delle forme di autocontrollo poste in essere, che hanno impedito i rischi dell'assemblearismo.

Ad Atene i tribunali erano tutti formati dai cittadini. Per i casi più gravi come ad esempio per l'accusa di alto tradimento, il tribunale era formato dall'intera Ekklesia. Per tutti gli altri casi ci si rivolgeva ai tribunali del popolo. Ogni anno tra i cittadini maschi ateniesi maggiori di 30 anni, venivano estratti 6000 nomi. Essi costituivano l'Eliea e venivano suddivisi in sottogruppi, i Dikasteria, i cui membri variavano da 500 a 6000 a seconda dell'importanza e della gravità dell'accusa.

I membri dei Dikasteria erano prevalentemente persone della classe più povera, quella dei teti, di età avanzata, che così integravano le proprie risorse con il rimborso spese previsto per i giudici, di 3 oboli al giorno.

Per evitare la possibilità di corruzione, i giudici venivano estratti a sorte lo stesso giorno dell'udienza.

### Opinioni sulla democrazia ateniese

Per i nemici della democrazia come il Vecchio Oligarca, Platone, Senofonte e Aristotele, il regime democratico era incostante e infido, una perversione della giustizia, un governo parassitario di classe, costituito in gran parte da volubile gente di mare e da una folla di artigiani ignoranti e corrotti manipolati dai demagoghi.

Per i sostenitori, come Protagora, tutto il popolo possedeva in qualche misura i rudimenti della conoscenza civica, della capacità politica e un senso di giustizia e moderazione distribuiti equamente a tutti dalla divinità. Ogni cittadino poteva quindi essere educato a praticare l'arte politica, grazie all'insegnamento dei sofisti e alla pratica giornaliera della democrazia.

### Limiti della democrazia ateniese

1. Le persone che partecipavano attivamente alla vita politica erano solo una parte dei residenti dell'Attica (la regione attorno ad Atene). Erano escluse le donne, gli schiavi e gli stranieri residenti.
2. Per il proprio funzionamento, la democrazia ateniese si basava sulle risorse economiche degli alleati, sul lavoro prestato gratuitamente dagli schiavi e sullo sfruttamento delle ricche miniere d'argento.

Questi limiti noi li vediamo evidenti e quasi riprovevoli perché li proiettiamo nella nostra attuale società contemporanea che li ha, in parte, appena superati. Ma erano condivisi da tutte le città greche. In Italia per esempio, il suffragio femminile è stato introdotto solo da 60 anni, il voto agli extracomunitari (che ormai costituiscono quasi il 10% della

popolazione) non è ancora stato concesso e non esiste ufficialmente la schiavitù, ma sicuramente esiste lo sfruttamento di determinate categorie di lavoratori con meno diritti.

Nel suo contesto storico del V secolo a.C. dove Atene era circondata da città rette da aristocrazie, re e tiranni, confinante con imperi assoluti come quello persiano, indiano e cinese, la democrazia ateniese rimane un grandioso esperimento di autogoverno popolare, che ebbe notevole successo e che durò quasi ininterrottamente per 2 secoli. Più della maggior parte delle democrazie presenti attualmente.

## **Origine della democrazia ateniese**

La nascita e l'evoluzione del modello democratico ateniese è interessante. Come in tutti i processi storici, è stato un percorso lungo e non lineare, ricco di errori e di cambiamenti di percorso, fino alla sua piena maturazione. E come spesso accade, la creazione della democrazia è stata la reazione a una situazione di governo intollerabile, di verso opposto.

### **L'età di Solone**

Prima dell'arcontato di Solone nel 594-593 a.C., lo stato ateniese era fortemente aristocratico. Tutto il potere spettava agli arconti, che erano eletti in base al censo e alla nobiltà e al consiglio dell'Areopago, costituito dagli ex-arconti. Sotto alla nobiltà che deteneva in esclusiva tutto il potere, stava il popolo, che era privo di ogni elementare diritto e che viveva nella miseria. I ricchi diventavano sempre più ricchi, i poveri sempre più poveri e indebitati. Spesso finivano schiavi dei loro creditori. In Attica, la regione che comprendeva Atene, in questo momento esisteva una sola forma di ricchezza: il possesso della terra. La crisi sociale esistente, derivava dal fatto che c'erano sempre meno proprietari terrieri, che aumentavano a dismisura le loro proprietà.

Così il potere economico e politico si concentrava sempre più in poche mani. La norma, comune a molte società antiche, che permetteva di garantire con la propria persona i debiti, faceva sì che molti piccoli proprietari insolventi fossero divenuti schiavi. Le condizioni sociali erano quindi esplosive e il confronto tra i ricchi nobili e i poveri si faceva sempre più aspro. Nel 594-593 a.C., entrambe le parti scelsero come pacificatore Solone e lo nominarono Arconte, ossia suprema carica della città. Solone era di famiglia nobile e conosciuto come una persona onesta, giusta e al di sopra delle parti. Tra le sue decisioni per affrontare l'emergenza sociale, ci furono:

1. l'abolizione dei debiti;
2. la proibizione di prestiti su garanzia della persona;
3. il riscatto dei cittadini ateniesi venduti come

schiavi, anche quelli che ormai risiedevano fuori dell'Attica.

Questi provvedimenti furono l'inizio della sua azione che doveva pacificare gli animi. Ma Solone era convinto che i nobili fossero troppo corrotti per poter continuare ad esercitare in esclusiva il potere. Pensava che al demos dovesse essere consentito di partecipare alla elaborazione della politica della comunità. Per far questo, al Demos, che era il soggetto più debole, doveva essere data la possibilità di difendersi.

Per questo costituì i tribunali a cui tutti i cittadini potevano far parte e a cui un cittadino poteva rivolgersi se pensava che un amministratore avesse commesso soprusi.

Inoltre i tribunali dei cittadini avevano anche l'ultima parola nel caso di interpretazione delle leggi non chiare, come le moderne corti costituzionali.

Ma i diritti politici erano ancora limitati: tutti i cittadini erano stati divisi in 4 classi sociali, in base alla loro ricchezza, misurata allora in quantità di grano o di olio che producevano ogni anno.

Solo la classe più ricca poteva aspirare alle cariche di competenza finanziaria, le due classi più ricche alla carica più alta della città, l'arcontato. I teti, la classe più povera, poteva solo partecipare all'assemblea e ai tribunali.

I magistrati, ossia gli amministratori della città, scelti tra le due classi più ricche, erano nominati non più dall'Areopago (gli ex-arconti), ma da un gruppo molto più ampio dei cittadini. Non è però chiaro se dall'intera assemblea dei cittadini.

### **L'epoca di Pisistrato**

Le riforme di Solone non rappacificarono la città. Le fazioni politiche che rappresentavano i nobili, gli agricoltori poveri e gli artigiani, erano sempre in lotta tra di loro. In alcuni anni non fu possibile eleggere un arconte, poi ci fu un tentativo di instaurazione di un tiranno, che durò 2 anni e 2 mesi e poi fu assassinato. L'instabilità politica era notevole, finché la fazione capeggiata da Pisistrato e appoggiata dai piccoli contadini e dal demos, prevalse e conquistò con la forza il potere. Fu cacciato una prima volta, ma ritornò una seconda ed infine al terzo tentativo, Pisistrato si assicurò il potere per circa 20 anni, fino alla sua morte. Tutte le istituzioni create da Solone, furono mantenute, le leggi preesistenti fatte osservare, solo che gli amministratori nominati, i magistrati, erano sempre tra i fedelissimi di Pisistrato. Durante l'epoca di Pisistrato, Atene conobbe un boom economico, i vasi ateniesi dell'epoca si ritrovano ad esempio in tutto il bacino del mediterraneo. Gli artigiani, i marinai, i commercianti, accrebbero notevolmente la loro ricchezza.

Alla morte di Pisistrato, divennero tiranni i suoi figli, ma con essi ebbe termine il dominio di questa famiglia su Atene, a causa di una congiura nobile appoggiata da Sparta.

## L'epoca di Clistene

I tiranni appoggiavano il loro potere sul sostegno dei piccoli agricoltori e sugli artigiani – marinai. Quando furono abbattuti, le forze che aspiravano al controllo della città, dovevano per forza allearsi con il Demos, divenuto ormai molto ricco e consapevole della propria forza.

Clistene un nobile che sosteneva la fazione del Demos, fu eletto arconte ed attuò una serie di riforme per creare un regime che egli chiamò Isonomia, cioè uguaglianza tra i cittadini, davanti alla legge, nella politica e nella partecipazione alla vita dello stato.

1. Egli superò la vecchia suddivisione dei cittadini in 4 classi basate sulla ricchezza. Per far ciò, creò una suddivisione dei cittadini su base territoriale, ma per evitare che in una zona prevalesse un gruppo (esempio i contadini o gli artigiani o i nobili) si basò su una divisione sofisticata del territorio. Divise la regione di Atene, l'Attica in 3 zone: le trittie. Esse erano la zona della città, la zona costiera, la zona interna. Suddivise ognuna di queste zone in 10 parti e mise assieme 1 parte costiera, con 1 parte cittadina, con 1 parte interna. Formò così 10 sezioni politiche, i demi (costituiti ciascuna da 3 parti) da cui poi venivano selezionati gli amministratori della città. In questo modo, nessuna classe sociale dominava sulle altre e potenzialmente tutti i cittadini potevano concorrere al governo della città

2. Clistene creò il Consiglio dei 500, la Boulè. Potevano farvi parte i cittadini maschi maggiori di 30 anni, di qualunque ceto economico. La Boulè aveva durata annuale, i suoi componenti potevano farne parte solo 2 volte nella loro vita, non consecutivamente e venivano estratti a sorte, 50 per ogni sezione politica. La Boulè aveva funzioni importantissime perché:

- redigeva l'ordine del giorno dell'assemblea plenaria;
- preparava le deliberazioni da essere approvate dall'assemblea (nulla poteva essere discusso in assemblea che non fosse stato preliminarmente esaminato dalla Boulè);
- la Boulè non era solo il consiglio del popolo, ma anche degli amministratori (i magistrati); dava loro istruzioni, ascoltava le relazioni; gli strateghi, ossia i magistrati militari, vi si recavano continuamente senza bisogno di chiedere, per riferire su armamenti e argomenti legati

alle guerre.

3. Per evitare l'instaurazione di nuove tirannie ad Atene, Clistene introdusse l'istituzione dell'ostracismo. Era uno strumento presente in quasi tutte le città democratiche greche, variava nelle modalità e nella durata dell'esilio. Ad Atene, nell'Assemblea principale di metà anno, veniva chiesto al popolo se voleva sottoporre qualcuno al processo di ostracizzazione. Se l'Assemblea votava SI, dopo qualche tempo si faceva la votazione. Ogni cittadino scriveva su un coccio (ostrakon) il nome della persona da ostracizzare. Era una votazione segreta e bastava la maggioranza semplice. Però dovevano partecipare alla votazione almeno 6000 persone. Chi era ostracizzato andava in esilio 10 anni, ma manteneva la cittadinanza e i propri beni. Alcune grandi personalità ateniesi dell'epoca delle guerre persiane, furono ostracizzate: Aristide, Temistocle, Cimone.

4. Il sorteggio per la scelta dei magistrati era già effettuato prima di Clistene, ma c'era una designazione preliminare basata sul censo, che stabiliva un determinato gruppo di candidati. Tra essi si sceglieva. Quindi il demos, nella sua interezza, ne era sempre escluso. Con Clistene la designazione preliminare non si fece più sul censo e quindi anche i cittadini di reddito più basso potevano ed erano, nominati magistrati. Solo le cariche militari e l'arcontato, erano ancora elettive (dal 487 a.C. fu sorteggiato anche l'arcontato).

5. Sotto Clistene acquistano maggiore importanza i tribunali popolari e viene convocata sempre più spesso l'Assemblea Generale di tutti i cittadini, l'ek-klesia.

Con Clistene si afferma la Democrazia ad Atene e il suo ordinamento, salvo alcune modifiche minori, sopravvisse 2 secoli, fino alla conquista macedone della città. La democrazia ateniese superò in questi due secoli vicissitudini gigantesche. Vinse quasi da sola contro l'impero persiano, creò un impero marittimo, sopravvisse alla guerra fratricida con Sparta, seppa continuamente rinnovarsi e trovare leader di grande valore al suo interno. Sviluppò il commercio, l'artigianato, le arti, la cultura, la filosofia. L'indipendenza politica di Atene terminò con le mutate condizioni economiche e politiche della Grecia e con l'affermarsi dell'impero macedone di Filippo e poi di suo figlio Alessandro Magno.

Lecture consigliate:

Giuseppe Schiavone (a cura di) – *La Democrazia Diretta – Un progetto politico per la società di giustizia* – Edizioni Dedalo 1997

Paolo Desideri (a cura di) – *La democrazia Atene-  
nese* – Casa Editrice G. D'Anna – Messina Firenze  
- 1972

## Capitolo 13

### La lunga marcia di Iniziativa per Più Democrazia di Bolzano

L'Iniziativa Più Democrazia di Bolzano, che è un movimento civico apartitico e indipendente, coordinata da Stephan Lausch, merita sicuramente un premio per la sua costanza e coerenza nel seguire con determinazione un progetto. Quello di introdurre gli strumenti di democrazia diretta esistenti in Svizzera, nello statuto della Provincia Autonoma di Bolzano.

A metà anni novanta, Stephan e il gruppo di cui faceva parte, invitarono a Bolzano a parlare un esperto di democrazia diretta. Era il deputato svizzero Andrea Gross che era anche il promotore dell'iniziativa "Eurotopia", un movimento che si batte per l'introduzione, soprattutto nella costituzione europea, di forme e strumenti di democrazia diretta, con la possibilità per i cittadini di decidere, attraverso delibere popolari, sulle questioni che ritengono importanti.

Quell'incontro fu decisivo nella scelta di cercare di introdurre gli strumenti di democrazia diretta anche nella provincia di Bolzano. Altro esempio fondamentale e trascinate per il gruppo di Bolzano fu il successo di Mehr Demokratie della Baviera nell'introdurre i referendum e le iniziative a livello locale nella regione.

L'Iniziativa per Più Democrazia nel 1995 lanciò una iniziativa popolare per introdurre una legge regionale per la democrazia diretta che comprendesse sia il referendum che l'iniziativa. Furono raccolte 4000 firme e la proposta di legge fu presentata al Consiglio Regionale. Essa chiedeva di introdurre l'iniziativa popolare con leggi che la rendessero usufruibile e di obbligare i comuni della regione a regolamentare il referendum comunale permettendo ai cittadini di intervenire sullo statuto con il referendum propositivo.

Questa proposta fu approvata dal Consiglio Regionale, ma successivamente il Governo Italiano la respinse per dubbi sulla sua conformità alla Costituzione Italiana.

All'inizio del 2001 ci fu la riforma dello Statuto di Autonomia. Gran parte dei poteri della Regione Trentino Alto Adige furono conferiti alle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

Grazie a questi cambiamenti, Iniziativa per Più Democrazia, elaborò nel 2003 una nuova legge di iniziativa popolare sulla democrazia diretta, che dopo

aver raccolto 6300 firme, arrivò in Consiglio Provinciale. In Consiglio Provinciale fu dibattuta, insieme ad altre 3 norme sullo stesso argomento presentate dai schieramenti politici. Alla fine fu approvata la norma pensata dalla SVP, che essendo il partito di maggioranza assoluta, fece valere la forza dei suoi numeri. Questa legge fu approvata nel novembre 2005. Questa legge anche se lacunosa, di difficile applicazione e con un quorum per la validità del referendum, quasi impraticabile, del 40%, introdusse però il referendum propositivo.

Il cittadino bolzanino quindi può abrogare leggi provinciali o far approvare una proposta di legge presentata direttamente dai cittadini. Inoltre vengono aumentate le persone che possono autenticare le firme durante la raccolta.

I difetti maggiori della legge attuale sono:

1. Non è stato introdotto il referendum confermativo facoltativo, che permette in Svizzera ai cittadini di confermare una norma appena entrata in vigore entro 3 mesi dalla sua promulgazione.
2. Il numero di firme per iniziare un referendum è troppo alto e il periodo di tempo troppo breve. Sono richieste 13.000 firme raccolte in 3 mesi. (In Svizzera in media viene richiesto il 2% delle firme rispetto gli aventi diritto al voto e per le iniziative il tempo concesso è mediamente di 6 mesi).
3. Il quorum di partecipazione è troppo alto, fissato al 40% degli aventi diritto al voto. In base alle esperienze di tutto il mondo, quando il quorum è più alto del 25% c'è spesso l'invito al boicottaggio di chi vuole far vincere il NO.
4. Il Consiglio Provinciale non può fare una controproposta da mettere al voto lo stesso giorno del referendum proposto dai cittadini. Come avviene in Svizzera. E che permette ai cittadini di scegliere più opzioni.
5. Sulle decisioni della Giunta Provinciale (che muove i progetti più grossi e costosi) non si possono effettuare referendum.
6. Non si può intervenire sugli stipendi degli eletti.
7. L'autenticazione delle firme, anche se ampliata rispetto alla precedenza, è ancora troppo restrittiva. Dovrebbe permettere anche ai promotori dei referendum di raccogliere e autenticare le firme, sotto loro responsabilità, come avviene in Svizzera.
8. Non ci sono norme che garantiscano la trasparenza dei finanziamenti.
9. Non ci sono norme per una corretta informazione e in particolare non è previsto l'opuscolo informativo inviato a tutte le famiglie con descritto chiaramente i quesiti e tutte le possibili posizioni.

Per tutte queste ragioni, Iniziativa per Più Democrazia, decise di introdurre dei miglioramenti alla legge, sfruttando ciò che era permesso dalla legge in vigore.

Quindi crearono una rete di alleanze e di accordi tra associazioni e movimenti e gruppi della provincia. Nel dicembre 2006, 56 promotori presentarono la nuova proposta di legge per il miglioramento degli strumenti della democrazia diretta.

Tra marzo e giugno 2007 furono raccolte 26.000 firme, il doppio di quelle richieste dalla legge. La legge in vigore permette ai cittadini di presentare una iniziativa di legge completa, con parecchi articoli e commi.

Ossia non un breve quesito come può accadere nel resto d'Italia, ma una legge completa che può riempire anche parecchie pagine.

La proposta di legge fu presentata in Consiglio Provinciale, che nei 6 mesi successivi non la discusse. Fu quindi automaticamente trasformata in referendum. Ma poiché nel 2008 ci sono le elezioni provinciali e nello statuto è scritto espressamente che non si possono tenere referendum nell'anno delle elezioni provinciali, la votazione si effettuerà nella primavera del 2009.

E dovrà superare il 40% dei votanti per essere convalidata.

Riassumendo, dal 1995 al 2009 sono passati 14 anni. I cittadini hanno dovuto impiegare enormi energie e tempo libero, gli eletti hanno fatto ostruzionismo con tutti i mezzi in loro possesso. Il 2009 potrebbe essere finalmente l'anno dell'approdo della legge voluta dai cittadini per tutti i cittadini.

## Contenuti della proposta di legge

Quali sono i contenuti della legge? La legge è molto articolata ed è disponibile nel sito di Iniziativa per Più Democrazia [www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org) e sinteticamente questi sono alcuni punti fondamentali:

1. Introduzione della Iniziativa popolare in senso svizzero del termine e quindi referendum propositivo, modificativo e abrogativo su proposte di leggi provinciali, per proposte di atti amministrativi di interesse provinciale, norme di attuazione di leggi provinciali e piani di settore. Basteranno 10.000 firme raccolte in 6 mesi.
2. Introduzione del referendum confermativo facoltativo anche per leggi ordinarie e gli atti amministrativi. Basteranno 7500 firme raccolte in 3 mesi per le leggi provinciali e 7500 firme raccolte in 45 giorni per le delibere di interesse provinciale della Giunta.
3. Viene richiesto il quorum del 15 % come soluzione transitoria.

4. Viene consentito anche ai semplici cittadini incaricati dai sindaci ad agire come autenticatori.
5. Viene consentito al consiglio provinciale di fare una controproposta da votare nello stesso giorno del referendum ideato dai promotori.
6. Vengono stabilite per ogni anno 3 date destinate alle votazioni referendarie. Quindi massimo ci saranno tre consultazioni anche su più quesiti all'anno.
7. Viene prevista la creazione e l'invio a tutte le famiglie dell'opuscolo informativo almeno un mese prima della votazione con tutte le posizioni pro e contro il quesito.
8. Viene garantita la par condicio sui mezzi d'informazione pubblica.
9. Viene garantita la trasparenza dei finanziamenti e dei finanziatori delle campagne referendarie.
10. Dare ai promotori la stessa assistenza legale data ai Consiglieri Provinciali.

Letture consigliate:

Thomas Benedikter – *Democrazia Diretta* - 2008  
Ed. Sonda

Sito di Iniziativa per Più Democrazia di Bolzano:  
[www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)



# Capitolo 15

## Referendum consultivo autogestito in Val Pusteria

Il 20 marzo 2005, in Val Pusteria, nella provincia di Bolzano, si tenne un referendum autogestito. Estremamente interessante la sua storia, perchè in mancanza dello strumento del referendum, il comitato che si opponeva alla costruzione della nuova strada ad alto scorrimento in Val Pusteria, non si perse d'animo e organizzò, autogestendolo, un referendum in tutti i comuni della vallata. Il testo che segue in questo capitolo è la descrizione fatta del referendum da Stephan Lausch, uno degli organizzatori, nel sito [www.cipra.org](http://www.cipra.org).

Lo svolgimento di una consultazione popolare autogestita ha lo scopo di sensibilizzare le coscienze e far emergere quali sono gli orientamenti di cittadine e cittadini riguardo al futuro dello sviluppo del traffico in Val Pusteria (Sudtirolo). Tale procedura ha preso il via grazie ad una domanda di iniziativa popolare di democrazia diretta presentata nel Consiglio provinciale. Essa ha portato la Giunta provinciale a riconsiderare i suoi piani di sviluppo della rete stradale. Il risultato e l'esperienza vengono messi in discussione per mezzo di interviste filmate nel corso di assemblee civiche organizzate negli undici comuni.

### Titolare del progetto

I soggetti proponenti sono le organizzazioni promotrici della consultazione popolare: Forum dei cittadini di Brunico, Piattaforma Pro Val Pusteria, associazione per la difesa del patrimonio locale (Heimatspflegeverband), Gruppo ambientalista di Vandoies, i sindacati AGB / CGIL Val Pusteria, ASGB Val Pusteria e SGB/CISL Isarco-Rienz, Coordinamento per la protezione della natura e dell'ambiente (Dachverband f. Natur- und Umweltschutz), Unione cattolica dei lavoratori della Val Pusteria, Associazione per la cultura e la difesa del patrimonio locale, Associazione delle famiglie della Val Pusteria, Circolo giovanile del Sudtirolo, Club alpino sudtirolese sezione di Bressanone e, in veste di promotrice, coordinatrice e consulente, l'Iniziativa per più democrazia.

### Attori

I soggetti coinvolti sono le organizzazioni che appoggiano la consultazione popolare autogestita, circa 200 scrutatori attivi a titolo volontario, i circa 32.000 cittadini aventi diritto di voto in undici comuni della valle principale della Val Pusteria.

### Obiettivi

Giungere a una sensibilizzazione e alla formazione di un'opinione sul problema dello sviluppo del traffico nella valle, anche a fronte dell'incombente minaccia di una nuova via di transito; responsabilizzare gli abitanti della valle per il futuro del traffico nella loro valle; sondare l'orientamento delle intenzioni delle cittadine e dei cittadini riguardo al futuro del traffico in Val Pusteria; presentare un approccio integrato per risolvere il problema del traffico, che può essere affrontato solo con un progetto complessivo; rendere percepibile il valore della partecipazione politica diretta; testare nella sua applicazione concreta un nuovo strumento (la consultazione popolare rispetto a diverse soluzioni possibili); a fronte del risultato di voto, infine, sollecitare il governo regionale a ripensare i piani di potenziamento della rete stradale.

### Attività

Estate 2004: l'Iniziativa per più democrazia crea presso le organizzazioni locali una base di sostenitori per lo svolgersi della consultazione popolare autogestita; autunno 2004: il Comitato promotore raccoglie in 11 comuni della Val Pusteria circa 2.900 firme (circa il 9% degli aventi diritto di voto) ottenendo così l'autorizzazione a condurre la consultazione popolare; inverno 2004: manifestazioni delle organizzazioni sostenitrici finalizzate a informare la popolazione; febbraio 2005: a tutti i 32.000 aventi diritto di voto viene recapitata una tessera referendaria; 20 marzo: in 26 sezioni elettorali di 11 comuni della Val Pusteria ha luogo la votazione per il referendum popolare. Circa 32.000 aventi diritto di voto sono chiamati a votare; estate 2005: azioni per confermare il risultato di voto; autunno 2005: interviste filmate ai soggetti coinvolti nella consultazione popolare e a soggetti impegnati politicamente; primavera 2006: serate con la cittadinanza negli 11 comuni per lavorare sul significato e il risultato della consultazione popolare.

### Risultati

È innegabile che ci sia stata una sensibilizzazione della popolazione alla problematica del traffico. Dalla votazione è emerso che l'80% dei votanti e della popolazione interessata al tema auspica una netta predominanza dei trasporti pubblici nella politica dei trasporti. Per mesi, durante i preliminari della votazione, il problema del traffico è stato oggetto di un'intensa discussione pubblica. L'opportunità di votare ha prodotto nei cittadini un senso di responsabilità e competenza riguardo a questa problematica. I cittadini hanno sperimentato la loro possibilità di influire sulle scelte politiche. In molti casi il senso d'impotenza e di resa al destino presente nella popolazione è stato superato e si è rafforzata invece la fiducia in se stessi. Il governo regionale è stato frenato nei suoi piani di potenziamento della rete stradale ed è stato sollecitato al dialogo con gli interessati.

Lettura consigliata:

[www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)

# Capitolo 15

## La Parola ai Cittadini

### Origine di un metodo a disposizione dei cittadini

Nel 2003 facevo parte di un gruppo di cittadini di Vicenza che voleva promuovere la democrazia diretta e la partecipazione. Ci chiamavamo allora Gruppo Bilancio Partecipativo, perché volevamo promuovere questo strumento all'interno dell'amministrazione della nostra città. Poi nel 2005 cambiammo nome in Comitato Più Democrazia.

Il gruppo promotore non aveva collegamenti con partiti, ma aveva lo scopo di stimolare la partecipazione democratica degli abitanti alla gestione della propria città facendo riferimento al bilancio partecipativo di varie città del mondo, alle esperienze svizzere, bavaresi e bolzanine e a quelle legislative e locali di alcuni stati degli USA.

Dopo aver passato alcuni mesi a far informazione, dibattiti, serate e incontri, eravamo di fronte a un dilemma.

Come far in modo che quello che i cittadini indicavano come priorità, arrivasse in consiglio comunale in tempi rapidi e con la presenza del cittadino proponente? All'epoca in città c'era una giunta assolutamente contraria alla partecipazione. Gli strumenti previsti nello statuto erano difficili da essere utilizzati per uno o pochi cittadini (occorreva 500 firme per una petizione popolare), lunghi (una petizione attivata da un cittadino non aveva tempi precisi per la sua discussione in Consiglio Comunale, in precedenza una petizione aveva dovuto aspettare 1 anno e mezzo prima di essere discussa) e inefficaci (dopo tanta fatica e tempo, la petizione del cittadino di cui parlavo prima era stata bocciata quasi all'unanimità dal Consiglio Comunale).

Così pensammo a come riuscire a creare un'assemblea pubblica per far emergere proposte e idee e critiche riguardanti la nostra città e trasformarle in mozioni da inviare in Consiglio Comunale, con la presenza del cittadino proponente.

Sembra una banalità in democrazia, eppure se ci si pensa un attimo, non è previsto nello statuto delle città che un gruppo di cittadini si ritrovi in un'assemblea pubblica, discuta liberamente su proposte formulate da essi e poi che queste proposte arrivino in Consiglio Comunale, con la presenza del cittadino proponente. Per molti consiglieri questa è un'eresia, un atto rivoluzionario, un sovvertimento dell'ordine costituito. Ma per noi cittadini sembrava una richiesta ovvia e legittima.

Così nacque "La Parola ai Cittadini".

Lo scopo de "La parola ai cittadini" era quello di far parlare i cittadini davanti ad altri cittadini. Di far votare le proposte al pubblico, di discuterle e vederle trasformarsi, con il supporto di un videoproiettore e dell'aggiornamento dei dati delle votazioni su un foglio di calcolo, perché dall'inizio alla fine dell'assemblea si potesse avere costantemente sotto vista tutto il percorso che si faceva.

Nello statuto comunale era scritto che le mozioni potevano essere presentate in consiglio comunale, solo dai consiglieri. Bene, invitammo tutti i consiglieri e a fine serata chiedemmo loro di fare proprie quelle proposte. Così fecero. Perché questa disponibilità? Perché le proposte che emergono da una assemblea dei cittadini sono sempre serie, intelligenti, applicabili, concrete. Noi lo sapevamo, ma i consiglieri no, per cui chiedemmo la loro disponibilità solo a fine serata, pubblicamente. E di fronte alla bontà delle proposte più votate, alla trasparenza e legittimità della procedura seguita, non poterono che accettare.

Inoltre lo statuto comunale prevedeva che in determinate occasioni, i consiglieri potessero far parlare in consiglio comunale esperti da loro convocati. Chiedemmo quindi a questi consiglieri disposti a creare una mozione con la proposta più votata dai cittadini durante la serata, di chiamare il cittadino proponente a relazionare sulla propria proposta in consiglio comunale con la qualifica di "esperto esterno". E così fecero.

### Come funziona "La Parola ai Cittadini"?

Publicizzammo il più possibile la serata tra i cittadini, avvisammo tutte le associazioni, tutti i consiglieri comunali dei diversi schieramenti, tutti gli assessori e i media.

All'ingresso della sala, da mezz'ora prima dell'inizio della serata, c'era un tabellone con righe numerate. Chi aveva una proposta da fare, andava a quel tabellone, e con l'aiuto di una persona del gruppo, faceva scrivere il titolo della sua proposta e il suo nome.

La prima proposta che sarebbe stata presentata era quella che era stata scritta per prima e poi si sarebbe seguito l'ordine cronologico di iscrizione fino alla fine del tempo disponibile.

Al tavolo c'era un facilitatore che chiamava al microfono il primo cittadino iscritto, gli dava 3 minuti di tempo per l'esposizione della sua proposta, chiedeva una votazione per alzata di mano (la sala veniva suddivisa in settori con una decina di persone come "contatori", che scrivevano il loro numero in grande su un foglio A4, rivolto verso il pubblico e verso il

contatore centrale che faceva le somme e le comunicava alla postazione del computer per inserirle sul foglio di calcolo videoproiettato). Il conteggio dei voti richiese in media 20 secondi per proposta. Alla fine della serata venne fatto un ballottaggio tra le 3 proposte più votate, dopo discussione del pubblico con microfono volante (1 minuto per intervento). Furono videoproiettati nome del cittadino proponente e titoli argomenti, risultati e conteggi in diretta, in ordine di voto, quello con maggior numero di voti in alto. Tutto avvenne in maniera trasparente e in tempo reale.

A fine serata chiedemmo se c'erano consiglieri disposti a far propria la proposta come mozione e nelle settimane successive le proposte furono formalizzate e depositate come mozioni. Si seguì l'iter burocratico e infine la proposta arrivò in consiglio comunale. Venne presentata dal cittadino, in qualità di "esperto esterno" e votata dai consiglieri. La prima proposta che seguì tutto questo iter fu avanzata il 28 ottobre 2003 durante "La parola ai cittadini" e il 26 febbraio 2004 (solo 4 mesi dopo) fu approvata all'unanimità dal consiglio comunale di Vicenza. Era la mozione che io avevo proposto per introdurre la Webcam in Consiglio comunale, in modo che tutte le sedute consiliari fossero usufruibili tramite internet sia in diretta che in differita. Nonostante questo successo e l'unanimità dei consiglieri presenti, la giunta di allora retta dal sindaco di Forza Italia Hulweck, non la mise in pratica. La nuova giunta eletta nel 2008, tra i primi provvedimenti, introdusse la webcam in consiglio comunale (4 anni dopo che la mozione fu approvata).

I costi furono irrisori e coperti quasi totalmente con l'autofinanziamento, ossia mettemmo delle scatole con su scritto "Contributo spese serata" e i cittadini contribuirono a sufficienza per coprirle.

Il maggior problema e il maggior costo furono informare i cittadini di questa opportunità. I giornali locali non erano molto disponibili a pubblicizzare gli eventi partecipativi che organizzavamo. Quindi facemmo grande utilizzo di email, mailing list, manifesti, volantini, SMS e passaparola ad assemblee. Con il successo delle varie iniziative aumentò la credibilità e la partecipazione degli abitanti e anche i giornali fecero più fatica ad ignorare l'iniziativa.

La Parola ai Cittadini fu organizzata almeno 3 volte a Vicenza, 1 volta a Bassano (VI), 1 volta a Creazzo (VI), 1 volta a Torri di Quartesolo (VI) e 2 volte a Rovereto (TN) la mia nuova città di residenza. A Vicenza, alla prima assemblea del 13-02-03, erano in sala 400 persone, furono presentate 36 proposte, assistevano e ebbero il commento finale 6 candidati a sindaco di Vicenza. La seconda assemblea del 28-10-03 (dopo le elezioni comunali tenutesi in giugno 2003), erano in sala 200 persone, furono presentate 24 proposte e formalizzate 4 mozioni, la prima quella sulla

webcam in consiglio comunale, approvata all'unanimità dal consiglio comunale, le altre seguirono nei mesi successivi. Una fu attuata (Ufficio Biciclette) e l'altra fu bocciata (Spazio per i Giovani). L'ultima, quella che chiedeva l'introduzione dei referendum propositivi e abrogativi, fu discussa nell'estate 2008, pochi giorni prima delle elezioni comunali. Il terzo incontro "La parola ai cittadini" si svolse il 23 marzo 2004.

Questo quanto scrivevo in una email di quei giorni e che mostra anche l'entusiasmo per aver aperto una porta.

Mozioni presentate dai cittadini in consiglio comunale: prima volta a Vicenza...

Giovedì 11 Dicembre 2003 si è verificato un piccolo fatto, apparentemente poco significativo, ma in realtà di enorme importanza. A Vicenza sono state presentate, cioè protocollate nell'apposito ufficio e pronte a partire per il loro normale iter burocratico, tre mozioni presentate da cittadini, discusse davanti a 200 cittadini, votate da questi come prioritarie, durante un'assemblea. A Vicenza c'è un sindaco che di partecipazione non vuole proprio sentire parlare. Come abbiamo fatto? Con un po' di fantasia ed organizzazione.

Noi del Gruppo Bilancio Partecipativo di Vicenza siamo ovviamente orgogliosi della cosa. Non potendo avere il Bilancio Partecipativo, poiché questa giunta non ne vuole proprio sentir nemmeno parlare, abbiamo provato ad affrontare con un po' di fantasia la questione della partecipazione dei cittadini all'amministrazione della cosa pubblica. Ci siamo armati dello Statuto Comunale e dei Regolamenti e li abbiamo studiati per scoprire cosa essi permettevano. Ben poca cosa in realtà, ma sufficiente per realizzare qualche passo.

Da giugno fino ad ottobre, abbiamo organizzato un'assemblea pubblica aperta a tutti i cittadini chiamata "La parola ai cittadini". Tutto a nostre spese ovviamente. Abbiamo invitato a voce, per via telefonica, via email, con messaggi nel casellario nel comune, tutti i consiglieri del comune (in totale 40). Ne sono venuti circa 25. Abbiamo invitato tutti gli assessori, tramite email, lettere personali, telefonate. Ne sono venuti circa 6. Erano presenti circa 200 cittadini in sala quella sera del 28 ottobre 2003. 25 cittadini si sono iscritti a un tabellone esposto in sala e hanno parlato per 3 minuti ciascuno, facendo ognuno una loro proposta. A ogni proposta è seguita una votazione. Le tre proposte più votate sono state portate al ballottaggio finale, con loro rappresentazione (sempre 3 minuti ciascuna), discussione con il pubblico (1 minuto con microfono volante per circa 15 interventi dei cittadini in sala) e rivotazione finale. L'intento fondamentale della serata era quello di far andare il cittadino proponente della proposta più votata in consiglio comunale a parlare della sua proposta. Per far questo a Vicenza, ma probabilmente anche negli altri comuni italiani, basta una richiesta di almeno 3 consiglieri e il cittadino viene chiamato a relazionare come "esperto

esterno” in consiglio comunale su un tema all’ordine del giorno per un tempo di 10 minuti.

Poiché tutti e tre i temi proposti durante la serata avevano suscitato entusiasmo nel pubblico, tutti e tre i proponenti (che prima della serata non si conoscevano), si sono messi d’accordo a tentare di portarli avanti entrambi. Le tre proposte più votate sono state: “Più Democrazia: Webcam in consiglio comunale e introduzione referendum propositivo e abrogativo”, “Spazio per i Giovani” e “Creazione Ufficio Biciclette”. Nel mese successivo all’assemblea, abbiamo formalizzato sotto forma di mozione le tre proposte. E anche questo non è stato un passaggio banale per dei cittadini ignari di come funziona un consiglio comunale, ma qualche consigliere ci ha aiutato nella scrittura formale. Nel frattempo le mozioni erano diventate 4 perché la proposta “Più Democrazia” che era articolata e complessa è stata divisa in due mozioni “Webcam in consiglio Comunale” e “Istituzione Referendum Propositivo e Abrogativo”. Ciascuna delle due infatti deve essere esaminata da una diversa commissione. Poi abbiamo parlato con il presidente del consiglio comunale, abbiamo diramato ai 4 venti le proposte, consegnate a tutti i consiglieri comunali, lasciato decantare la cosa per qualche settimana di riflessione e infine abbiamo contattato tutti i consiglieri e fatto firmare da tutti quelli che l’hanno voluto.

Risultato, la proposta “Webcam” ha avuto 23 firme di consiglieri di maggioranza ed opposizione, la proposta “Referendum” 15 firme solo tra l’opposizione, la proposta “Spazi ai Giovani” 18 firme, 16 della minoranza e 2 della maggioranza. La mozione “Ufficio Biciclette” sarà presentata nelle prossime settimane, dall’associazione Tuttinbici assieme a un pacchetto di altre iniziative a cui loro stavano già lavorando da mesi. Ma aveva il consenso quasi unanime di tutti i consiglieri e di qualche assessore...

Giovedì 11 Dicembre 2003 le mozioni sono state protocollate e ora seguiranno l’iter previsto per tutte le mozioni... e al momento opportuno, probabilmente inizio 2004, dei cittadini andranno in consiglio comunale a discuterne...

Ma sono mozioni nate dai cittadini, presentate solo formalmente dai consiglieri, per seguire la forma prevista dal regolamento comunale. E questo a Vicenza non era mai successo... In teoria non sarebbe potuto succedere, perché lo statuto non lo prevede. Ma è stato fatto... Il ghiaccio è stato rotto...

Questo è il messaggio che vogliamo lanciare a tutti i cittadini italiani che pensano che la partecipazione sia una cosa bellissima, ma attuabile solo dove c’è una giunta già molto sensibile come a Porto Alegre, Pieve Emanuele o Grottammare... Non è vero... Con fatica, fantasia e un po’ di testa dura anche con la giunta più autoritaria e accentratrice (qui a Vicenza un consigliere di maggioranza mi ha detto: “i consiglieri di minoranza non contano un c... e noi di maggioranza meno ancora... tutto viene deciso dalla giunta sopra al consiglio comunale...”) si può fare qualcosa... Non demordete e sfruttate al massimo anche quel poco che sicuramente viene già permesso per statuto nel vostro comune.

E questa l’email del giorno successivo all’approvazione in consiglio comunale della mozione Webcam.

Vicenza: La mozione Webcam in consiglio comunale approvata all’unanimità!!!

Due risultati importantissimi ottenuti in consiglio comunale dai cittadini:

1. un cittadino (io), ha presentato direttamente in consiglio comunale una mozione. Questo solo grazie alla legittimità morale della procedura seguita, ossia grazie all’Assemblea “La parola ai cittadini” del 28 ottobre 2003 al Canneti, in cui chiunque voleva, aveva potuto presentare la propria proposta davanti ai circa 200 cittadini presenti in sala. Ogni proposta era stata votata, le tre più votate erano state ridiscusse e rivotate e alla fine era stata scelta proprio questa.

2. la mozione Webcam in consiglio comunale è stata approvata all’unanimità dopo una discussione di 2 ore e mezza. Vicenza avrà nell’immediato futuro un sistema di webcam che riprenderà i consiglieri comunali mentre parleranno e tutti i documenti (mozioni, interpellanze, trascrizioni, delibere, bilancio comunale...) saranno inseriti nel sito internet del comune. Chiunque vorrà potrà consultare questi documenti in qualsiasi momento e luogo, semplicemente entrando in rete. La mozione è stata approvata circa alle 22...

## E oggi?

Nel frattempo mi sono trasferito e oggi vivo a Rovereto (TN) e sto cercando di portare avanti con altri amici dell’Associazione Partecipazione Cittadini Rovereto ([www.cittadinovereto.it](http://www.cittadinovereto.it)), il cammino verso una democrazia più partecipata e diretta. Nel 2007 abbiamo organizzato la prima “Parola ai Cittadini” di Rovereto, seguendo lo schema utilizzato a Vicenza: le proposte più votate sono andate in consiglio comunale, ma non hanno avuto poi un riscontro concreto. Allora nel 2008 abbiamo pensato di ripetere “La Parola ai Cittadini”, con alcune “piccole” modifiche migliorative:

1. possibilità da parte del pubblico di fare domande per chiarimenti e possibilità di risposta immediata del proponente, subito dopo la presentazione della proposta. La presentazione poteva essere fatta in un tempo massimo di 3 minuti, ma sia le domande a cui non ponevamo limiti di numero, che le risposte, potevano impiegare massimo 1 minuto. Quando non c’erano più domande da parte del pubblico, arrivava la votazione.
2. possibilità di utilizzo degli strumenti di democrazia diretta presenti nello statuto comunale, ossia quello della Iniziativa Popolare (termine scorretto, che a Rovereto è utilizzato nello statuto comunale per indicare una mozione iniziata dai cittadini) che quello del Referendum

Propositivo (che a Rovereto prevede il quorum del 50%).

E nei mesi successivi abbiamo messo in opera i nostri propositi, come spiegato nel capitolo successivo.

## **Sintesi di funzionamento**

Ecco i dettagli di come è stata organizzata “La Parola ai Cittadini” nel gennaio 2008 a Rovereto, ultima versione.

- Uso videoproiettore collegato a un computer, proiezione foglio di calcolo elettronico alle spalle del tavolo del facilitatore.
- Uso computer con un foglio di calcolo dove possa essere scritto: nome proponente, titolo proposta, numero voti ed alle fine possa essere creata la lista delle proposte fatte in ordine di votazioni ottenute.
- Inizio ore 20.30.
- Presenza tabellone all'ingresso dalle ore 20 su cui scrivere nome proponente e titolo proposta.
- Fine assemblea ore 23.
- Presenza 1 facilitatore che gestisce i tempi della serata e da e toglie la parola.
- Presenza di 1 persona che aggiorna i dati sul computer.
- Presenza di 1 persona davanti al tabellone all'ingresso.
- All'inizio viene descritta in 3 minuti l'organizzazione tecnica serata.
- Le proposte vengono scritte sul tabellone grande all'ingresso fin da mezzora prima dell'inizio serata e poi riportate sul computer e videoproiettate.
- Si raccolgono tutte le proposte dei cittadini.
- Si fa parlare tutti fino alle 22.30 in ordine cronologico di iscrizione (teoricamente se ognuno usa i 3 minuti c'è spazio per 20- 25 proposte, in realtà poiché molti sono più sintetici, ci sarà spazio per ulteriori proposte).
- Ciascuno ha a disposizione 3 minuti per presentare la proprio proposta. Rigorosamente.
- Si usa un timer videoproiettato. La scadenza del tempo viene ricordato con un campanelino. In caso il facilitatore interviene a togliere la parola.
- Per ogni proposta c'è spazio a tutte le richieste di chiarimenti da parte del pubblico. Ogni domanda ha 1 minuto. Il proponente potrà rispondere con 1 minuto a ciascuna domanda. Vengono permesse tutte le domande, senza limiti di quantità.
- Votazione di ogni proposta per alzata di mano, alla fine dello spazio delle domande-risposte.

La sala vien suddivisa in settori per poterla contare rapidamente. Ogni settore ha un “contatore” che scrive il numero contato su un foglio A4 con un pennarello, che mostra al pubblico e al “capo contatore” in posizione centrale, che fa la somma e la riferisce alla persona che inserisce i dati sul computer.

## **Proseguimento dopo la serata**

- Viene fatta una lista di tutte le proposte, i video delle proposte vengono messi su youtube e collegati al sito (nel nostro caso [www.cittadinirovereto.it](http://www.cittadinirovereto.it)), tutto il materiale viene mandato alla stampa, a tutti i consiglieri, a tutti i cittadini iscritti alla newsletter cittadina.
- Il gruppo sostiene il percorso delle proposte più votate (3-5). Non si sostiene il contenuto delle proposte, ma il loro percorso verso il consiglio comunale o verso i referendum.
- Le proposte potranno essere portate avanti dai consiglieri presenti (che potranno presentare una mozione in consiglio con la loro firma, se lo riterranno opportuno).
- Le proposte potranno essere portate avanti dall'assessore alla partecipazione che potrà presentare le proposte ai suoi colleghi ass. competenti per materia.

## **Risultati della serata**

Tra le 4 proposte più votate (1. Abolizione Quorum dai Referendum, 2. Impedire la costruzione della Torre nel piazzale Ex-Stazione Corriere, 3. Efficienza e Risparmio Energetico, 4. Pannolini Lavabili), una (Efficienza e Risparmio Energetico) è stata abbandonata, perché abbiamo in seguito scoperto era già stata adottata dall'amministrazione. Le prime due sono state trasformate in referendum e in iniziativa popolare, la terza solo in iniziativa popolare. Inoltre è stato aggiunto un referendum per realizzare il PRG con la partecipazione dei cittadini.

Mentre scrivo, abbiamo depositato le firme e siamo in attesa della indizione dei 3 referendum da parte del sindaco, che probabilmente saranno votati tra fine 2008 e inizio 2009.

## **La Parola ai Cittadini funziona?**

Funziona eccezionalmente bene quando l'amministrazione è sensibile ai temi della partecipazione dei cittadini, sufficientemente bene anche quando l'amministrazione è chiaramente ostile. In questo secondo caso, i risultati sono più lenti ad arrivare, ma arrivano. E comunque ha una funzione educativa e di crescita civica della cittadinanza, di costruzione di capitale sociale e di una iniezione di fiducia nelle

proprie capacità e nei propri diritti.

Lettura consigliata:

[www.cittadinovereto.it](http://www.cittadinovereto.it)

## Capitolo 16

### Il percorso di Partecipazione Cittadini Rovereto

Una sera di Gennaio del 2007, con un piccolo gruppo di cittadini di Rovereto, richiamati da un passaparola tra amici, ci ritrovammo in una sala pubblica presso il Centro per l'Educazione alla Pace (un luogo di proprietà comunale). Motivo della riunione informale era discutere su cosa fare perché nella nostra città si sviluppasse la conoscenza e la voglia di partecipare alla gestione pubblica.

Ritenevamo giusto che i cittadini avessero voce diretta nella gestione della propria città per contribuire con la propria competenza, conoscenza del territorio, buon senso e incorruttibilità a migliorare la qualità della vita.

Io portavo la mia esperienza di partecipazione durata 3 anni a Vicenza e culminata con il Referendum Comunale Più Democrazia, tenuto il 10 settembre 2006.

Altri, come Andrea, Marco, Marzia, Paolo, portavano la loro esperienza maturata nei movimenti non violenti e ambientalisti di Rovereto.

Non ci conoscevamo e quindi parte della riunione servì a condividere le nostre esperienze.

Ma non volevamo rimanere sulle considerazioni teoriche, volevamo creare, fare, concretizzare la partecipazione.

Partimmo dalla prima considerazione, che forse la partecipazione a Rovereto era una cosa facile da ottenere, perché la giunta del sindaco eletto nel 2005 aveva nel suo programma come punto focale il coinvolgimento dei cittadini, la loro partecipazione a più livelli e l'attuazione del Bilancio Partecipativo.

Quindi avremmo tentato di lavorare assieme all'amministrazione.

La seconda considerazione era che ai cittadini non piace parlare di teoria della partecipazione, ma preferiscono viverla o praticarla. E questa è una constatazione frutto delle esperienze passate.

Quindi organizzammo per il 26 gennaio 2007 una prima serata pubblica intitolata:

“Quando i cittadini contano? Esempi e strumenti di partecipazione per cambiare la città parlando assieme.”

Durante quella serata facemmo vedere due brevi

video sulla democrazia diretta in Svizzera e sul Bilancio Partecipativo a Porto Alegre. Proseguimmo la serata realizzando una simulazione di assemblea partecipata, una mini “Parola ai Cittadini”, facendo emergere 20 proposte per la città, facendole votare e ottenendo una lista posta in ordine di priorità sulle idee da applicare in città.

Cioè facemmo provare cosa significa la partecipazione, sia in teoria che in pratica, facendola in prima persona.

Dopo quella serata, cominciammo a ritrovarci tutti i mercoledì in maniera informale. Il gruppo era cresciuto e decidemmo di passare dalla simulazione alla esperienza reale ed organizzammo per il 21 marzo 2007, il primo giorno di primavera, un incontro pubblico chiamato:

“La parola ai cittadini - La tua proposta per la città va in consiglio comunale.”

Con esso volevamo che i cittadini facessero delle proposte concrete per la città. Le più votate speravamo fossero accolte dai consiglieri che avevamo invitato. Così fu. La serata fu un successo: 90 cittadini, 26 proposte, risonanza nei media. Le proposte più votate furono trasformate nei mesi successivi in mozioni e presentate in consiglio comunale.

La proposta più votata che riguardava l'ampliamento delle piste ciclabili e il destino del 2% del bilancio comunale al loro realizzo, fu lo stimolo per l'organizzazione di un'ulteriore serata di progettazione partecipata per il 7 maggio 2007 che si intitolò:

“Idee per muoversi in città – Proporre, ascoltare, votare idee per la tua città.”

Invitammo due esperti di Bolzano a video presentare ciò che era stato fatto a Bolzano riguardo le piste ciclabili.

Nella seconda parte della serata, creammo una fase di progettazione partecipata, con utilizzo di biglietti adesivi su cui ciascuno scriveva la sua proposta. Tutti i biglietti venivano poi attaccati su delle mappe giganti appese in corrispondenza del suggerimento. Emersero molte proposte intelligenti riguardanti la mobilità, che poi furono in buona parte accolte nella mozione presentata in consiglio comunale dai consiglieri presenti.

L'8 Giugno 2007 organizzammo una serata informativa con Marco Travaglio e Stephan Lausch intitolata “Informazione e Partecipazione”. In essa Stephan, dell'Iniziativa Più Democrazia di Bolzano, spiegò il cammino della democrazia diretta in Alto Adige e i risultati fino a quel momento ottenuti. Marco spiegò l'importanza dell'informazione per la democrazia. Il nostro gruppo colse l'occasione per distribuire un foglio con un sondaggio in cui chiedevamo:

- Quali tematiche ritieni prioritario vengano affrontate a Rovereto?
- Dopo due anni di amministrazione, che voto dai alla giunta?
- Quanto ti sei sentito coinvolto nelle decisioni prese dall'amministrazione?
- Tra 10 anni come vorresti Rovereto?
- Vuoi dire qualcosa al tuo Sindaco?

La partecipazione fu numerosa: più di 200 persone, la sala era stipata all'inverosimile. Avemmo 103 questionari restituiti. Tutti con risposte molto interessanti che ci diedero l'idea di ciò che i cittadini pensavano e desideravano per la loro città. Mettemmo nel nostro sito i risultati e mandammo le informazioni relative via newsletter.

Nei mesi successivi, poiché in Consiglio Comunale si parlava di modificare lo statuto comunale e noi riteniamo che lo statuto di un comune, per avere un senso debba essere condiviso e progettato anche con i cittadini, organizzammo una serata partecipativa il 15 novembre 2007 intitolata:

“Lo statuto dei Cittadini - Cambiamo insieme le regole per migliorare la città.”

In quel momento raccontammo con video proiezioni e nostri interventi esplicativi, ai cittadini, l'esperienza di un comune americano, Chelsea nel Massachussets dove nel 1993 i cittadini scrissero ex-novo il loro nuovo statuto comunale. E poi chiedemmo ai cittadini roveretani di esprimere le loro idee.

E l'amministrazione? Nonostante la nostra speranza e i nostri tentativi di percorrere un cammino assieme, tutti i nostri appelli perché partecipassero alle nostre serate partecipative furono disattesi. Incontrammo il sindaco e l'assessore alla partecipazione, per chiedere direttamente la loro partecipazione. Senza nessun esito. Il capitolo Partecipazione nel loro programma elettorale è finora rimasto senza applicazione. Anzi nella proposta di riforma dello statuto comunale di Rovereto, effettuata nell'ottobre 2007, il sindaco chiese di cancellare il referendum abrogativo, lasciando il solo consultivo. Che è inoffensivo per chi amministra.

Noi ci opponemmo con campagne informative via email e sollecitando i giornali a parlare dell'argomento.

Per la sera del 23 gennaio 2008 organizzammo il secondo appuntamento roveretano con “La Parola ai Cittadini”, con una piccola variante. Le proposte più votate sarebbero state trasformate in iniziative popolari (il nome usato a Rovereto per le delibere di iniziativa popolare per portare una mozione in Consiglio Comunale, previa raccolta di 200 firme) e in referen-

dum propositivi (previa costituzione di un comitato di 5 persone e la raccolta di 100 firme a sostegno del comitato e poi di altre 600 a sostegno del quesito).

Tra le proposte più votate ci furono: l'abolizione dei quorum dai referendum comunali e l'opposizione alla costruzione di un palazzone di 14 piani su un piazzale centrale.

Nei mesi successivi discutemmo a lungo il passo successivo e infine entro il 25 aprile 2008 ci accordammo sui quesiti da porre e raccogliemmo le firme per 3 referendum comunali (1. Abolizione quorum; 2. Piano Regolatore Comunale Partecipato; 3. Progettazione Piazzale Partecipata.) e 4 iniziative che viaggiavano parallele, con gli stessi contenuti. Il 25 aprile 2008 era il V2 Day e noi raccogliemmo le firme per i referendum nazionali proposti da Beppe Grillo e per quelli nostri a livello comunale. In solo un giorno riuscimmo a raggiungere e a superare i limiti richiesti dallo Statuto. Il 9 maggio 2008 depositammo in segreteria i quesiti. Le iniziative ripetevano e ampliavano i quesiti referendari. Era un tentativo che facemmo perché queste questioni fossero dibattute in consiglio comunale. In questo caso avremmo ritirato i referendum. Così non fu. L'amministrazione mandò una lettera in cui rifiutò il dibattito in Consiglio e rimandò tutto a dopo i referendum. Con notevoli spese per il contribuente e enormi fatiche in termini di tempo ed energie da parte nostra. Il 3 luglio 2008 avemmo il giudizio di ammissibilità sui quesiti e potemmo cominciare a raccogliere le 600 firme necessarie, avevamo 3 mesi di tempo a disposizione. A fine agosto la giunta comunale ingiunse al Centro per l'Educazione alla Pace di sfrattarci. Secondo il sindaco il nostro impegno per la democrazia era inconciliabile con lo statuto del Centro. Per un mese ci ritrovammo sotto una tettoia in un parco pubblico. Il 28 agosto 2008 dopo una maratona estiva per raccogliere le firme, effettuata tutte le sere agli incontri pubblici già organizzati in città, nei quali ci presentavamo con un uomo sandwich (due cartelli fronte retro con manifesto per la raccolta firme) e cartelline reggi fogli in mano, senza tavoli e quindi senza bisogno di permessi per occupazione di suolo pubblico, consegnammo le 700 firme raccolte. I referendum si effettueranno a fine 2008, inizio 2009, la data sarà stabilita dal sindaco. Per noi è una sfida gigantesca, dobbiamo superare il muro quasi invalicabile del quorum del 50% previsto attualmente. Eppure siamo pronti ad affrontare la campagna referendaria con pochi soldi, ma con enorme entusiasmo e idee innovative. Anche i proventi di questo libro aiuteranno economicamente la campagna.

Lettura consigliata:

[www.cittadinivereto.it](http://www.cittadinivereto.it)



## Capitolo 17

### Il Comitato Più Democrazia di Vicenza

Il Comitato Referendario Più Democrazia è nato ufficialmente il 21 giugno 2005 ed è stato costituito da 23 cittadini di Vicenza animati dal desiderio di avere maggiori strumenti democratici per i concittadini.

Una decina di questi cittadini del comitato facevano parte del Gruppo Bilancio Partecipativo, un'associazione il cui scopo era fin dalla sua nascita nel gennaio 2003, quello di far conoscere ed utilizzare strumenti di democrazia diretta e partecipativa quali il Bilancio Partecipativo, le assemblee civiche deliberative, gli strumenti di democrazia diretta quali il referendum propositivo, abrogativo e la revoca degli eletti.

Nel dicembre 2003 il Gruppo Bilancio Partecipativo aveva organizzato un'assemblea pubblica "La Parola ai Cittadini", in cui chi voleva poteva far proposte ai presenti in sala. La proposta più votata in quell'assemblea fu la richiesta di introdurre il Referendum Propositivo e Abrogativo all'interno dello statuto comunale di Vicenza e l'introduzione della webcam in consiglio comunale.

Forti dell'appoggio dei 200 cittadini presenti in sala, avevamo creato una mozione comunale, sottoscritta poi da 15 consiglieri comunali, che chiedeva l'introduzione dei referendum propositivi e abrogativi. Tale mozione, depositata presso il consiglio comunale, non fu discussa in più di 2 anni.

Visto che una legittima richiesta di cittadini non veniva neppure discussa in consiglio comunale, decidemmo di usufruire dell'unico strumento di democrazia diretta, previsto dallo statuto comunale di Vicenza, il Referendum Consultivo. Questo è uno strumento debole perché non obbliga il consiglio ad attuare quanto richiesto dai cittadini, ma solo a discuterne. Tuttavia, sia pur utilizzando questo strumento debole, decidemmo di chiedere ai cittadini se condividevano l'inserimento nello Statuto comunale di strumenti più forti, come quelli dei referendum abrogativi e propositivi, che hanno appunto la caratteristica di obbligare gli amministratori di attuare quanto richiesto dai cittadini con la consultazione.

Perciò, nella primavera - estate del 2005, organizzammo una discussione pubblica sui strumenti di democrazia diretta, presenti 60 persone e vari esperti italiani sull'argomento.

Il 21 giugno del 2005 costituimmo ufficialmente il Comitato Più Democrazia, davanti ad un notaio come

prescritto dal Regolamento Comunale. Poi seguimmo tutti i passi previsti per formalizzare la richiesta.

Il 26 Luglio 2005 consegnammo il quesito referendario al Segretario Comunale e cominciò l'esame da parte del Comitato degli Esperti. Questo era un gruppo di avvocati esperti in diritto amministrativo (5 effettivi + 5 supplenti) nominati dal consiglio comunale e che avevano l'incarico di valutare l'ammissibilità del quesito. Dopo 3 incontri e varie modifiche al primo testo originale depositato, il quesito fu giudicato ammissibile a norma di legge, il 2 Settembre 2005.

Dopo 60 giorni come previsto dal Regolamento Comunale e quindi il 14 Novembre 2005 iniziò il periodo di 90 giorni in cui il Comitato Più Democrazia doveva raccogliere almeno 4000 firme di cittadini del comune di Vicenza a sostegno del Referendum Più Democrazia.

Il Comitato, con l'aiuto di alcune organizzazioni ed associazioni nonché di tantissimi cittadini che vennero a cercarci nei banchetti organizzati, terminò l'11 Febbraio 2006 la raccolta firme, raggiungendo il grande ed inaspettato risultato di 5417 firme, pari al 5% delle persone residenti nel comune di Vicenza ed al 7% degli aventi diritto al voto.

Fu una fatica enorme raccogliere quelle firme. Ecco una email che scrisse poi Annamaria Macripò, l'attuale coordinatrice del Comitato.

Il nostro sudore ghiacciato di questi mesi si è concretizzato in 5417 stille di partecipazione

Sono i tre mesi più freddi dell'anno un po' dappertutto in questa parte dell'emisfero boreale eppure una decina (non di più, eh!) di intrepidi uomini e donne si lancia in un'impresa mai vista, inedita: la richiesta di due strumenti di democrazia in più a favore della cittadinanza tramite consultazione popolare.

A partire da questo punto, a partire da novembre, il gelo si acuisce e genera crepacci e spaccature e pelle d'oca, soprattutto fra i primi cittadini consultati sull'argomento: gli amministratori.

"E' inconcepibile!", "Sarebbe bello, ma...", "Siamo d'accordo in linea teorica...", "Se solo cambiaste i termini e la formulazione della vostra richiesta...", questi i commenti, le transazioni mancate, gli impossibili punti di contatto. Ma i folli idealisti, pur inimicandosi quella parte di oligarchia al potere, eccezionalmente unita contro l'eresia della partecipazione, continuano per la loro strada, rivolgendosi ora esclusivamente alla cittadinanza tutta, definita aprioristicamente da quegli stessi amministratori (tranne rare eccezioni) incapace di intendere e di volere.

E qui inizia la vera lotta contro il freddo, a mani nude e armati solo di penna con inchiostro congelato, banchetti arrugginiti e seggiole instabili. Dura fermare gli acquirenti sotto Natale, dura attirare l'attenzione di casalinghe ai mercati, dura provare a riempire di speranza gli animi, ormai

vinti dall'indifferenza, di chi per decenni e a distanze regolari è stato considerato solo in quanto X su una scheda nel buio della cabina elettorale.

Sguardi di disprezzo, di fastidio, di noia per essere stati disturbati dal loro torpore così comodo e avvolgente di cittadini deleganti. Ma non solo questo; anzi, cento di questi sguardi venivano annullati, assorbiti e trasformati in energia pura per un solo "Grazie per il vostro impegno!", "Forza che ce la fate!", uditi di tanto in tanto.

E nel frattempo il conteggio centellinava le firme: le prime 1000... ne mancano solo 3000!; siamo a 2500, dai che resta solo un mese...; e le telefonate e i 'turni' di lavoro e la necessaria presenza degli autenticatori, volontari volenterosi nell'assistervi, nel convalidare gli sforzi.

Mancava una settimana e i 'giorni della merla' si erano protratti fino ai primi di febbraio... gli ottimisti sorridevano, ma dentro di loro pensavano, contavano, distribuivano le ultime energie e volontà.

Ora che ce l'hanno fatta, che ce l'abbiamo fatta, - non sono 4000, no, non sarebbero stati sufficienti; sono, SIAMO 5417 (quanto basta per farci tirare il fiato e festeggiare con una mezza bottiglia di vino dolce) - ora che ci siamo arrivati, mi chiedo se non ci si poteva risparmiare qualche ora di piedi ghiacciati e di naso gocciolante... e subito mi rispondo di no, perché ciascuna di quelle gocce d'inchiostro è preziosa perché corrisponde a una testa pensante in più, conquistata col sudore ghiacciato, con l'impegno della spiegazione, col desiderio di far capire che c'è altro oltre a quello che ci dicono per tenerci buoni e pacati.

Non è una vittoria definitiva, ma solo uno dei tanti passaggi, il più duro finora per sforzi e impegno, verso un obiettivo ancora lontano, ma la consapevolezza di quanto appena concluso e del resto (tanto) da fare mi riempie di soddisfazione e di nuova volontà.

Annamaria Macripò

## Quesito

Questo fu il quesito presentato, assurdamente complesso e lungo, perché così volle il Comitato dei Garanti per considerarlo ammissibile.

### Referendum Più Democrazia

Sei tu favorevole alla introduzione nello statuto comunale dei referendum abrogativo, propositivo, e abrogativo-propositivo, indetti con le firme del 2% della popolazione avente diritto al voto, con il quorum del 10% degli aventi diritto al voto, nelle materie nelle quali il consiglio comunale e la giunta comunale hanno competenza deliberativa, eccettuate quelle escluse dall'art. 9 comma 2 dello Statuto comunale e dal DLGS 18/VIII/2000 n° 267, con l'obbligo per gli amministratori di adottare, entro 60 giorni dalla proclamazione del risultato del referendum, gli

atti e i provvedimenti necessari all'attuazione completa della volontà popolare espressa dal voto?

SI NO

## Esito

Il 10 settembre 2006 (data scelta con molta cura dall'allora Sindaco Hullweck in coincidenza dell'ultimo weekend estivo - venerdì 8 settembre era festa patronale della città e metà cittadini ne approfittarono per fare ponte - e che ci obbligò ad effettuare la campagna referendaria in agosto) il referendum si svolse nel silenzio assordante del quotidiano cittadino, di proprietà della Confindustria locale, della TV più vista, schierata senza pudori a favore del sindaco in carica. Nonostante questo andò a votare il 13,26% della popolazione.

Risultati definitivi:

Elettori aventi diritto 88.266

Totale votanti 11.701 ossia il 13,26% degli aventi diritto

Voti SI 10.583 . . . . . 90,45 %

Voti NO 1.019 . . . . . 8,71 %

## Fu un successo oppure una disfatta?

Alcune considerazioni.

- Nel 2003 il sindaco Hullweck fu eletto con 26.988 voti (su 90.190 aventi diritto, ossia il 29,92 %) , con il pieno sostegno del Giornale di Vicenza, di TVA Vicenza e una coalizione di partiti al governo in città e nella nazione e con una spesa elettorale che alcuni stimarono in 100.000 euro.
- Nel 2005 alle elezioni primarie del centrosinistra, con un coinvolgimento a livello nazionale e una imponente e dispendiosa campagna elettorale, andarono a votare a Vicenza nelle 12 sezioni, 9.058 cittadini
- Nel 2006 il referendum Più Democrazia, osteggiato dall'amministrazione comunale, dai partiti di maggioranza, snobbato da quelli di minoranza (tranne alcune eccezioni in Vicenza Capoluogo, Verdi, Rifondazione e singoli dei DS), quasi completamente censurato dal Giornale di Vicenza e da TVA (i due mezzi di comunicazione più visti in città), finanziato con soli 1000 euro donati da cittadini volenterosi, realizzato nell'ultimo ponte estivo con la città mezza vuota e la cui campagna elettorale per legge iniziò l'11 agosto con la città totalmente vuota, ebbe 11.701 voti, ossia più delle primarie e poco meno della metà di quelli del sindaco reggente.

Noi cittadini di Vicenza facenti parte del Comitato più democrazia siamo convinti di aver ottenuto un risultato eccezionale. 10.000 cittadini di Vicenza seppero che esisteva questo strumento, chiesero di rafforzarlo introducendo il referendum abrogativo e propositivo ed il consiglio comunale dovette discutere di questo argomento e deliberare a proposito. Prima, non l'aveva mai fatto. Questo ci proponevamo da anni e questo abbiamo ottenuto.

Nel 2003 fa eravamo in cinque a chiedere il referendum abrogativo e propositivo.

Nel 2005 eravamo in ventidue.

Nel 2006 diventammo 10.583 a chiedere l'introduzione del referendum propositivo e abrogativo.

A tuttoggi, settembre 2008, questi strumenti non sono ancora stati introdotti, ma dopo due tentativi di referendum sulla base americana, giudicati inammissibili dal Comitato dei Garanti, con l'elezione del nuovo sindaco, è stato indetto per il 5 Ottobre 2008 una consultazione dei cittadini sul raddoppio della base militare americana in progetto. Noi abbiamo mostrato la via di una democrazia più vera. Ora comincia ad essere finalmente percorsa.

Lettura consigliata:

[www.piudemocrazia.it](http://www.piudemocrazia.it)

# Capitolo 18

## Il Bilancio Partecipativo

### La nascita

Il Bilancio Partecipativo è un metodo innovativo di gestione del bilancio di una città. Esso è nato a partire dal 1989 a Porto Alegre, la capitale dello stato Rio Grande del Sud (Brasile).

Questa città che ha circa 1.4 milioni di abitanti, nelle prime elezioni libere nel 1984, dopo un lungo periodo di dittatura militare, elesse un candidato del PDT, Alceu Collares. Questo partito di sinistra aveva promesso nella sua campagna elettorale, che avrebbe consultato i movimenti sociali nella gestione della città. In realtà una volta eletto cercò di creare dei consigli popolari municipali con l'idea di sostituire quelli nati spontaneamente nelle varie zone della città.

Questi consigli avrebbero avuto carattere esclusivamente consultivo. Promise l'inizio di lavori per costruire strade, canali, fognature per le vilas, le bidonville sorte attorno alla città. Nessuno di questi lavori partì. Ci fu il divorzio tra Collares e i movimenti popolari.

Nel 1989 vinse le elezioni il candidato del partito dei lavoratori, il PT, Olivio Dutra, nel cui programma elettorale c'era l'intenzione di permettere la partecipazione dei movimenti sociali alla creazione del bilancio. C'era molta speranza, rabbia e scetticismo in quella vittoria. Ma appena entrato nelle sue funzioni, Olivio Dutra incontrò le associazioni degli abitanti e spiegò che il municipio aveva poco denaro, ma che avrebbe cercato di investire per le comunità nella forma e nella maniera che esse avrebbero voluto.

La cosa più difficile era far approvare un provvedimento che avrebbe dato alle associazioni degli abitanti il potere di decisione sul bilancio della città. Per gli eletti ciò avrebbe significato approvare una loro perdita di potere.

Allora per aggirare l'ostacolo, Olivio Dutra decise di far nascere una partecipazione di tipo informale, senza passare per una legge. Nel marzo 1990 fu organizzata una prima assemblea plenaria dei movimenti popolari. Il battesimo di quello che poi gli stessi movimenti avrebbero chiamato Orçamento Partecipativo (Bilancio Partecipativo).

Nel novembre 1990 fu infine approvata la legge che garantiva "la partecipazione della popolazione, a partire dai differenti settori della municipalità, nelle fasi di elaborazione, definizione e accompagnamento dell'esecuzione del piano pluriennale, delle scelte finanziarie e del bilancio annuale."

Fin dalla nascita ci fu un forte impegno per realiz-

zare il Bilancio Partecipativo, sia della società, con le associazioni degli abitanti, che dell'amministrazione governata dal PT.

Nel 1990 e 1991 ci furono moltissime riunioni tra associazioni di abitanti e amministrazione comunale. Si trattava di far nascere un processo nuovo, senza quasi nessun esempio a cui potersi riferire nel mondo. Ma le casse del comune erano vuote. I progetti scelti ed elaborati dai cittadini non partivano. Nel frattempo erano state approvate delle riforme fiscali che cominciarono a dare i loro frutti nel 1991. Ma i lavori che la popolazione aveva scelto come prioritari nel 1990 e 1991 non partivano. Allora 1000 cittadini esasperati occuparono il comune. Ottennero di parlare con il sindaco. La settimana successiva partirono i primi cantieri. Poi altri e negli anni successivi tutti i progetti decisi dai cittadini vennero iniziati, controllati dai cittadini e conclusi.

La gente cominciò a credere nell'efficacia del Bilancio Partecipativo e a partecipare sempre più numerosa alle assemblee.

Il primo ciclo di assemblee nel 1989-90 riunirono 1200 abitanti. Nel 1994 furono più di 15.000 i cittadini partecipanti. Nel 1994 al ciclo di assemblee del Bilancio Partecipativo furono affiancate 5 assemblee tematiche poi divenute 6, attraverso le quali la popolazione dibatte sulle questioni comuni a tutta la città. Esse sono: organizzazione della città e sviluppo urbano; circolazione e trasporti, salute e assistenza sociale; educazione, divertimento e tempo libero; cultura; sviluppo economico e tasse.

Nel 1999 fu creato il Consiglio Municipale di Sviluppo Urbano e Ambientale. Esso lavora con tecniche partecipative sul Piano Regolatore Generale. Nel 2000 fu creato un forum sulla cultura. Nel 2001 nel processo del Bilancio Partecipativo fu introdotto l'uso di Internet. I cittadini possono partecipare alle scelte per la loro città dalla loro postazione internet.

Lettura consigliata:

Giampaolo Baiocchi - *Participation, activism and Politics: The Porto Alegre Experiment in Deepening Democracy* - Verso 2003

### Come funziona

Quando il Pt vinse le elezioni nel 1989, non aveva una chiara idea di governo, ma i concetti base che voleva portare avanti erano:

1. democratizzare e decentralizzare l'amministrazione;
2. dare la priorità alle esigenze dei poveri;
3. incrementare la partecipazione popolare nelle decisioni per la città.

Tutto ciò doveva essere creato in una città di 1.300.000 abitanti al centro di un'area metropolitana

di 3 milioni di persone. Pur avendo indicatori economici più alti della media brasiliana, aspettativa di vita di 72,6 anni, tasso di alfabetizzazione del 90%, circa 1/3 dei suoi cittadini vivevano in case irregolari, in bidonville chiamate vilas, che partivano a raggiera dalla città verso l'esterno, con le zone più povere poste più lontane dal centro.

Il Bilancio Partecipativo è un processo dinamico in continua evoluzione. Negli ultimi anni ha assunto una ben precisa fisionomia ciclica della durata di 1 anno.

Il percorso inizia in marzo con assemblee plenarie aperte ai cittadini come individui e come rappresentanti di associazioni e gruppi sociali. In ognuno dei 16 distretti si tengono queste assemblee affollate a volte da migliaia di persone, con la presenza del sindaco e degli amministratori.

Due sono gli scopi:

1. eleggere i rappresentanti che si ritroveranno settimanalmente a discutere delle esigenze e delle priorità del distretto;
2. i partecipanti esaminano i progetti realizzati gli anni precedenti.

Il sindaco e gli amministratori rispondono alle domande della gente. Nei mesi successivi i delegati eletti in un numero proporzionale al numero di persone presenti alle assemblee plenarie, discutono le priorità e le esigenze del distretto.

Parallelamente procede nello stesso modo il processo delle assemblee tematiche.

Sia alle assemblee del Bilancio Partecipativo che a quelle tematiche, partecipano tecnici del comune per affrontare le discussioni entro termini concreti e reali.

Il numero di delegati che partecipano a queste riunioni, varia da 40 a 60 per distretto.

Alla fine di questi incontri, si organizzano le Seconde Assemblee Plenarie, durante le quali vengono votate le esigenze e le priorità del distretto e vengono eletti i 2 consiglieri che rappresenteranno il distretto nel Consiglio Municipale del Bilancio.

Questo è un consiglio ristretto composto da 2 consiglieri eletti per ogni distretto ( $2 \times 16 = 32$ ) più 2 consiglieri per ogni forum tematico ( $2 \times 6 = 12$ ) in totale 44 consiglieri.

L'importante funzione del Consiglio Municipale del Bilancio, è quella di recepire tutte le richieste e le priorità emerse nei distretti, conciliarle con le risorse disponibili e proporre e far approvare il bilancio municipale insieme ai membri dell'amministrazione.

I 44 membri incontrano bisettimanalmente i rappresentanti del consiglio comunale per parecchi mesi e contemporaneamente mantengono i contatti con i distretti che li hanno nominati. Oltre a sviluppare il bilancio dell'anno in corso, il Consiglio Municipale del Bilancio, esamina l'intero processo del Bilancio Partecipativo, individua difetti e mette in opera

miglioramenti che saranno attuati l'anno successivo.

Per esempio negli ultimi anni il Bilancio Partecipativo si occupa anche delle spese per il personale dell'amministrazione e ha cambiato i criteri con i quali viene stabilito come suddividere le risorse tra i distretti.

Letture consigliate:

Estelle Granet – *Porto Alegre – Les Voix de la Démocratie* - Editions Syllepse – 2003

Marta Harnecker - *Delegando potere alla gente - Il bilancio partecipativo di Porto Alegre* - Edizioni del Gruppo Bilancio Partecipativo Vicenza - 2003

## Considerazioni

1. Il Bilancio Partecipativo crea deliberazione diretta e reale tra i cittadini a livello locale. Questi cittadini si riuniscono per trovare soluzioni pragmatiche ai loro problemi e per monitorare e rendere concreti i progetti deliberati assieme. Ciò accade anno dopo anno e dà la possibilità ai partecipanti di imparare dai loro errori.
2. Le autorità forniscono assistenza a queste assemblee dei cittadini, fornendo loro facilitatori senza diritto di voto.
3. Il processo è dinamico. Si autocorregge, si migliora e si estende anno dopo anno. Oggi si parla di Bilancio Partecipativo di Porto Alegre, ma in realtà è molto di più: piano regolatore partecipato, conferenze tematiche. Ma il tutto è partito da una singola riunione plenaria nel 1990.
4. La percentuale del bilancio comunale destinato al Bilancio Partecipativo è la parte del bilancio comunale riservata agli investimenti. Tutti i bilanci comunali sono divisi in due parti: spese fisse (manutenzione strade, scuole, illuminazione, edifici pubblici, personale, materiali di consumo etc) e investimenti (costruzione di una nuova scuola, di una nuova piscina, di una nuova strada, di un nuovo canale etc). A Porto Alegre la spesa per gli investimenti, gestita interamente dal Bilancio Partecipativo è passata dal 2% del totale del bilancio comunale del 1989 al 20% del 1994, per poi ridiscendere negli ultimi anni.
5. La legittimità e la democraticità delle decisioni prese nel Bilancio Partecipativo, ha permesso all'amministrazione di ammodernare e aumentare il livello di tassazione. Che a sua volta ha fornito più denaro all'intero processo.
6. Nel 2003 il 98% delle residenze aveva acqua

corrente. Nel 1988 tale percentuale era solo del 75%. Le fognature coprivano nel 2003 il 98% della città contro il 46% nel 1988. Tra il 1992 e il 1995 gli uffici municipali per l'alloggio aiutarono 28862 famiglie. Tra il 1986-1988 solo 1714. Le scuole municipali erano 86 nel 2003 contro le 29 del 1988. I distretti più poveri hanno ricevuto una proporzione più alta degli investimenti.

7. I cittadini che partecipano, acquisiscono competenze non solo sul funzionamento del bilancio comunale, ma anche su come dibattere, deliberare e mobilitare risorse per raggiungere gli obiettivi.
8. Fin dall'inizio l'amministrazione puntò sull'educazione al dibattito rispettoso delle diverse vedute e nella cooperazione e nella solidarietà delle scelte. I facilitatori studiavano le metodologie pedagogiche di Paulo Freire e i metodi delle Comunità Ecclesastiche di Base. Il loro ruolo era anche pedagogico educativo.
9. Chi partecipa al Bilancio Partecipativo sente che il processo lo obbliga ad ampliare i suoi orizzonti e a ritenersi attivista che lavora per il bene dell'intera città e non solo del suo distretto.
10. Nel Bilancio Partecipativo qualunque cittadino può fare proposte e partecipare alle deliberazioni, se vuole farlo.
11. Il Bilancio Partecipativo cominciò a produrre effetti concreti e tangibili fin dai suoi primi anni. Questo fu il fattore che convinse gli scettici e i cittadini con poco tempo, che la partecipazione aveva un valore pratico. L'esperienza sarebbe fallita come strumento partecipativo, se non avesse prodotto quasi subito miglioramenti visibili alla qualità della vita.
12. Il Bilancio Partecipativo è approvato ogni anno dal Consiglio Comunale, senza modifiche. Questo nonostante non sia un obbligo legislativo. La legittimità e la democraticità del processo fa sì che non sia possibile per i consiglieri eletti, opporsi.
13. Il Bilancio Partecipativo crea una rete attiva di cittadini che interagiscono tra di loro, si conoscono, si scambiano esperienze e fanno nascere continuamente nuove associazioni.
14. Altri processi partecipativi attivati a Porto Alegre: 1993 Consiglio Municipale sulla Salute; 1994 elezione diretta dei direttori delle scuole municipali; 1995 Forum cittadino sui servizi per i bambini e gli adolescenti; 1996 Consiglio sui Diritti Umani; 1997 Forum cittadino delle Cooperative; 1997 Pianificazione Partecipata delle Scuole; 2000 Forum tematici su 6 settori.
15. Il Bilancio Partecipativo incontra notevoli resi-

stenze da parte della classe politica che deve decidere di auto limitare il proprio potere, dai media, dai gruppi economici. Anche la burocrazia municipale reagisce con inerzia alle richieste dei cittadini che ritiene non abbia le giuste competenze.

16. Il Bilancio Partecipativo funzionò particolarmente bene a Porto Alegre anche grazie alla politica dei piccoli passi realizzati uno alla volta con le possibilità reali, adottata fin dall'inizio. Non grandi progetti o iniziative rivoluzionarie. Il processo acquisisce esperienza e legittimità nella piccola scala e poi deve ampliarsi in base alle risposte e alle esigenze dei partecipanti.
17. Da quando nacque nel 1989-90 il bilancio partecipativo si è diffuso in più di 300 città del mondo, nell'America latina, in Europa, in Canada.
18. E' stato verificato che una persona che partecipa al Bilancio Partecipativo per alcuni anni, raggiunge la competenza di un consigliere eletto.
19. Ogni città ha evoluto una sua versione di Bilancio Partecipativo. Belem ha sviluppato il Congresso della Città dove il dibattito ha una prospettiva sull'intera comunità. In Belo Horizonte dal 2006 c'è il Bilancio Partecipativo Digitale dove i cittadini possono votare attraverso internet usando computer pubblici installati in vari punti della città. A Villa El Salvador in Peru, l'amministrazione ha deciso di progettare in maniera partecipata lo sviluppo a lungo termine della città. Le città di Recife, Goiania, Barra Mansa e Icapui, hanno creato il Bilancio Partecipativo dei Bambini.

Lecture consigliate:

Rebecca Neaera Abers - *Reflections on what makes empowered participatory governance happen* – in *Deepening Democracy – Verso* – 2003

Janaina Rochido - *Brazilian Cities Pioneer Democratic Budgeting* - 2006

## Il presente e il futuro

Grazie anche al successo del Bilancio Partecipativo, il Partito dei Lavoratori PT vinse le elezioni comunali 4 volte di seguito, ma nel 2004 fu sconfitto da Jose Fogaça di un partito centrista (Partito Socialista Popolare). Nonostante il cambio di amministrazione, il Bilancio Partecipativo continuò. L'amministrazione Fogaça dice che il Bilancio Partecipativo non è mai stato tanto vivo, trasparente e partecipato come negli ultimi anni, ma alcuni partecipanti di vecchio corso

affermano che il Bilancio Partecipativo comincia a scricchiolare. Solo il 10% delle proposte del Bilancio Partecipativo del 2006 sono state finanziate. Il sindaco e la sua giunta non partecipano alle assemblee plenarie. Queste ultime non iniziano con una rendicontazione dei lavori realizzati nel ciclo precedente. Nelle assemblee di distretto si è passati dall'incontro settimanale all'incontro ogni due settimane e da centinaia di partecipanti ad alcune dozzine.

Inoltre questa amministrazione ha costituito un nuovo sistema in parte pubblico e in parte privato chiamato "governo di solidarietà locale" che crea progetti paralleli a quelli del Bilancio Partecipativo, sottraendone energie e finanze. Nonostante tutto ciò, il Bilancio Partecipativo a 20 anni dalla sua nascita è ancora estremamente forte e radicato a Porto Alegre e probabilmente sarà uno dei temi dominanti nelle elezioni comunali dell'ottobre 2008.

Lettura consigliata:

Michael Fox - *Porto Alegre's Participatory Budgeting at a Crossroads* – 2008

## **Il Bilancio Partecipativo lontano da Porto Alegre**

In Europa il Bilancio Partecipativo ha un significato più generale e ampio di quello ben preciso e definito che ha a Porto Alegre. Ad esempio uno dei gruppi più attivi in UK su questo argomento, il PB Unit, definisce il Bilancio Partecipativo come un meccanismo che permette ai cittadini di una determinata area di partecipare alla scelta della destinazione di parte delle risorse finanziarie di un ente locale. Quindi lo scopo del Bilancio Partecipativo è quello di aumentare la trasparenza, la rendicontazione, la comprensione e la inclusione sociale negli affari pubblici locali.

E' un processo che viene adattato e modulato sulle esigenze locali. Nella pratica il Bilancio Partecipativo fornisce ai cittadini informazioni, spazi, tecniche e potere decisionale che li rende in grado:

1. di stabilire le priorità dei loro quartieri;
2. di proporre e deliberare nuovi servizi e progetti;
3. di predisporre il bilancio in maniera democratica e trasparente.

## **Benefici al governo locale**

1. Il Bilancio Partecipativo aumenta la legittimità degli amministratori, poiché sono impegnati a dialogare con i cittadini e a ricercare da loro idee e proposte.
2. Il Bilancio Partecipativo promuove il buon governo, poiché gli amministratori condividono informazioni sul bilancio e sul lavoro

degli eletti. I cittadini conoscono così i limiti e le possibilità di ciò che si può fare e rende gli eletti più responsabili.

3. Il Bilancio Partecipativo incrementa la trasparenza e il rispetto reciproco tra cittadini e amministratori.
4. Il Bilancio Partecipativo è uno strumento che accresce la stima che i cittadini hanno verso gli amministratori e ciò di solito si traduce in rielezioni al successivo appuntamento elettorale.

## **Benefici ai cittadini**

1. Il Bilancio Partecipativo incoraggia la coesione comunitaria. Fa avvicinare persone di diverse etnie, ceti sociali ed età, le fa discutere e deliberare assieme, crea nuove reti di conoscenze e di solidarietà.
2. Il Bilancio Partecipativo aumenta la comprensione civica dei cittadini.
3. Il Bilancio Partecipativo fornisce uno strumento per esprimere la propria voce a tutti, allentando le tensioni e incrementando la democrazia.

## **Benefici alle Imprese**

Il Bilancio Partecipativo aumenta la trasparenza nella scelta delle assegnazioni dei lavori che vengono dati ad imprese che assicurano un ottimo rapporto qualità, velocità, costi.

## **Diffusione**

1. Dal 1989 al 1997 il Bilancio Partecipativo fu inventato a Porto Alegre e implementato in poche altre città come Santo Andre (Brasile) e Montevideo (Uruguay).
2. Dal 1997 al 2000 ci fu la diffusione brasiliana con 130 municipalità che lo adottarono con diverse varianti e adattamenti.
3. Dal 2000 ai giorni nostri, il Bilancio Partecipativo si è espanso in tutta l'America Latina, in Canada, in Europa (Spagna, Belgio, Italia, Germania, Francia, Portogallo, Danimarca, Svizzera, Paesi Bassi, Regno Unito), in Africa (Camerun), in Asia (Sri Lanka).

Le città che hanno applicato il Bilancio Partecipativo sono sia grandi che piccole, sia di aree rurali che urbanizzate.

## **Rischi**

1. Essere visto come l'ennesimo carrozzone pubblico. Le parole partecipazione e democrazia sono usate così spesso da essere viste con sospetto dai cittadini. Si può superare questo rischio facendo vedere che ci sono dei risultati concreti fin dall'inizio in risposta alla fatica ed

- energia spesa da parte dei cittadini.
2. Mancanza di sostegno da parte dei consiglieri ed assessori. I rappresentanti eletti, all'inizio possono essere tiepidi o anche ostili al Bilancio Partecipativo, ma generalmente, se sono in buona fede, cambiano opinione dopo poco tempo.
  3. Calato dall'alto. Tranne che a Porto Alegre dove è nato e fiorito sulla spinta dei cittadini e delle loro associazioni, il Bilancio Partecipativo è spesso calato dall'amministrazione sui cittadini, senza che essi lo richiedano. Per evitare che esso sia percepito come una imposizione, occorre che il processo sia sviluppato fin dall'inizio con i cittadini. Il comitato che progetta il Bilancio Partecipativo deve essere composto da cittadini, consiglieri, tecnici dell'amministrazione, esperti.

### Sfide

1. Complessità e burocrazia: il Bilancio Partecipativo come viene utilizzato oggi a Porto Alegre è estremamente complesso e per capirlo a fondo ci vogliono anni di esperienza. Quando una città lo inizia, deve partire da una forma semplificata che dia rapidamente risultati e poi accrescere anno per anno i fondi, le competenze, l'estensione territoriale, la complessità di funzionamento.
2. Necessità di un forte impegno. Il Bilancio Partecipativo richiede un impegno vero e forte da tutte le parti coinvolte: gli amministratori, i cittadini, la macchina comunale. Le persone devono essere convinte con i fatti che vale la pena essere coinvolti.
3. Costruzione della capacità. C'è necessità di addestramento, di formazione e di condivisione delle esperienze tra esperti, cittadini e amministratori.
4. Necessità di tempo. Specie nei primi anni dell'avvio, è necessario dedicare molto tempo e energie al processo. Per i cittadini ciò potrebbe risultare un carico troppo gravoso, in mancanza di risultati concreti.
5. Pericolo di creare troppe aspettative. Non tutti vincono con il Bilancio Partecipativo. Qualcuno potrebbe sentirsi deluso dalle priorità scelte dalla comunità. Occorre una chiara informazione per assicurarsi che a tutti siano chiare le possibilità e i limiti del processo iniziato.
6. Bisogno di continuità. C'è il rischio che il processo venga visto come una fase a se stante. Invece deve essere chiaro fin dal suo inizio, della sua ciclicità e del suo abbinamento alla creazione comunale del bilancio comunale.

### Esempio in una piccola città

Il Bilancio Partecipativo è nato a Porto Alegre, una metropoli di 1,4 milioni di abitanti ed ha assunto la complessità necessaria a fronteggiare le sue esigenze.

Ecco come invece è stato adattato a Coedpoeth un piccolo villaggio di 4721 abitanti nel Galles, nel Regno Unito, nel 2006.

Fu formato un Comitato Organizzatore costituito dal Consiglio Comunale e da varie associazioni ed organizzazioni di volontariato.

Fu deciso che 20.000 Sterline del Bilancio Comunale sarebbero state spese per realizzare i progetti stabiliti dal Bilancio Partecipativo.

A casa di tutti i residenti fu inviato un opuscolo che informava del processo e che li invitava a un incontro pubblico.

A questo primo incontro fu chiesto ai partecipanti di suggerire idee di progetti per la comunità da inserire su temi preparati in anticipo. Questi progetti furono messi in ordine di priorità e furono selezionati i sei più favoriti.

Fu fatto un processo parallelo nelle scuole primarie e i bambini fecero delle proposte per la loro comunità.

I progetti furono esaminati ed elaborati dai tecnici del comune per stabilire la loro fattibilità e i loro probabili costi.

Queste informazioni furono presentate ad un secondo incontro e le sei proposte vennero di nuovo votate per stabilire la loro priorità.

I progetti furono implementati dal Consiglio Comunale.

I progetti portati avanti furono: un attraversamento pedonale controllato, la riqualificazione di un monumento ai caduti, miglioramento delle panchine in uno spazio pubblico, messa a dimora di nuovi alberi, trasporto verso un club per pranzare, miglioramento di attrezzature sportive.

Lecture consigliate:

PB Unit - *Participatory Budgeting in the UK – Toolkit – Making People Count – 2008*

Salvatore Amura - *La città che partecipa - Guida al bilancio partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia* - Ediesse 2003



# Capitolo 19

## Ivrea partecipata

Il 25 novembre 2006 nel quartiere San Giovanni (circa 2000 abitanti a due km dal centro) del comune di Ivrea (TO) (circa 24.000 abitanti) si votò se assegnare 100.000 euro alla riqualificazione di una piazza oppure di un parco posti al centro del paese.

Entrambi i progetti erano stati proposti, elaborati e discussi dai cittadini con un percorso partecipativo durato 1 anno, il cui ultimo passo fu il referendum di quartiere.

A tutti i cittadini maggiori di 16 anni fu mandato a casa il certificato elettorale e un opuscolo informativo contenente i dettagli dei due progetti e informazioni sul percorso che era stato fatto.

Andò a votare il 17,7% degli aventi diritto e fu scelto il progetto riguardante la piazza.

### Preparazione

L'iniziativa chiamata Ivrea Partecipata nasce su idea di Salvatore Rao, assessore alla partecipazione e vicesindaco di Ivrea, per rispettare l'impegno di realizzare una maggiore partecipazione, preso durante la campagna elettorale. Furono coinvolti esperti del Politecnico di Torino e 9 funzionari comunali a cui fu fatta una formazione specifica. Dopo intensa discussione all'interno dell'amministrazione, fu deciso di fare una sperimentazione nel quartiere San Giovanni, destinando 100.000 euro del bilancio comunale a un progetto proposto ed elaborato dai cittadini di quel quartiere. Se positivo, lo stesso metodo sarebbe stato applicato agli altri quartieri e a tutta la città. La conduzione del progetto a fine 2005, fu affidato all'associazione Amapola di Torino che aveva un'esperienza di alcuni anni in tecniche partecipative.

### Realizzazione

A giugno 2006 fu presentato il percorso partecipativo durante un'assemblea che vedeva la presenza di circa 100 persone. In sintesi il percorso si svolse nell'arco di alcuni mesi e fu articolato in 3 livelli di ascolto.

1. Fu creato un gruppo di cittadini disponibili a discutere le problematiche del quartiere.
2. Furono creati i Box delle Idee, ossia cassette a forma di totem distribuite in vari punti del quartiere in cui i cittadini avrebbero potuto inserire delle apposite cartoline con le loro idee e proposte.
3. Furono fatte delle interviste con un questiona-

rio ben strutturato a un campione rappresentativo di abitanti.

Inoltre durante tutto il percorso furono inviate delle newsletter cartacee a casa dei capofamiglia per raccontare in quale fase dell'attuazione del progetto partecipativo si era e cosa mancava da fare.

Ne furono fatte tre. La prima e l'ultima furono inviate a tutta la città per informarla. La seconda a inizio novembre 2006, fu inviata solo nel quartiere S.Giovanni, per informare dell'imminente referendum nel quartiere. I totem con i Box delle Idee furono installati in 4 bar e vicino alla scuola materna. Inoltre fu creata una modalità online per contribuire con le idee direttamente nel sito del comune. In tre mesi furono inviate 121 idee cartacee e digitali.

Per procedere nel lavoro delle interviste, fu creato un gruppo di 8 intervistatori, 6 volontari e 2 pagati con un progetto esterno rivolto a disoccupati.

Il Politecnico di Torino supervisionò l'estrazione a sorte nell'ufficio elettorale del comune di 200 cittadini e 200 riserve se i primi non avessero voluto farsi intervistare. Agli intervistatori formati con un apposito seminario, venivano dati pacchetti di 20 nominativi e 20 riserve da cui essi dovevano attingere purché fossero dello stesso sesso e della stessa età. Nell'intervista venivano chiesti tra le altre cose, gli aspetti positivi e negativi del quartiere, con domande aperte e veniva lasciata la possibilità di fare proposte progettuali. All'inizio di luglio venne effettuato il primo incontro con 15 cittadini a cui ne seguì un secondo a settembre.

Ciascuna riunione della durata di circa 3 ore, era coordinata da un facilitatore, e vi partecipavano un ingegnere e un funzionario del comune per informare dei progetti davvero attuabili dall'amministrazione comunale e quelli magari già partiti, e un architetto del Politecnico che evidenziava su una mappa ingrandita i punti in discussione.

Nella prima riunione i cittadini sollevarono i punti più sentiti tra i quali: carenza di un Centro Commerciale, problemi alle fognature, isole ecologiche dei cassonetti.

Nella seconda riunione si cercò di focalizzarsi sui punti più importanti emersi anche dalle cartoline ed interviste. I punti furono aggregati per temi. Alla fine di questa seconda riunione emerse la scelta di concentrarsi sulla piazza e sul parco al centro del quartiere.

Questo in base alle disponibilità limitate (100.000 euro), alle competenze (spazi commerciali e raccolta dei rifiuti non erano competenze del comune) e al fatto che alcune proposte emerse fossero già previste (piste ciclabili).

Il 29 ottobre 2006 durante la festa tradizionale del quartiere, tutti i protagonisti, assessori, funzionari, esperti partecipativi, architetti del Politecnico,

cittadini, fecero una passeggiata nel quartiere, fotografando, annotando, schizzando e discutendo i due punti focali su cui spendere le 100.000 euro.

Già a fine giornata un architetto del comune tramutò tutti questi spunti in progetti di riqualificazione della piazza e del parco, che poi vennero presentati, discussi e rielaborati nell'ultimo incontro con i cittadini che si tenne i primi di novembre 2006.

Il 25 novembre 2006 si votò, i cittadini decisero di dare priorità alla Piazza Boves. A gennaio 2007 il progetto fu approvato dalla Giunta Comunale e a marzo 2007 fu dato l'appalto a un'impresa.

Letture consigliate:

Luigi Bobbio – *Amministrare con i cittadini* – Rubettino Edizioni 2007

Marianella Sclavi (a cura di) - *Avventure urbane - Progettare la città con gli abitanti* - Eleuthera 2002

Luigi Bobbio e Gianfranco Pomatto - *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche* - Rapporto disponibile su Internet, elaborato nel 2007 per conto della Provincia Autonoma di Trento.

[www.comune.ivrea.to.it/Comune/frontend/001/Sezione34/Elem7/Sezioni/Pagina1](http://www.comune.ivrea.to.it/Comune/frontend/001/Sezione34/Elem7/Sezioni/Pagina1)

## Capitolo 20

### Un esempio di Piano Regolatore Partecipato

Il Piano Regolatore Comunale di una città stabilisce il futuro della città e dei suoi abitanti, quanti spazi assegnare al verde pubblico, alle aree edificabili, alle aree commerciali, artigianali e industriali, alle aree coltivabili, ai servizi per la popolazione. E' un progetto fondamentale che influenza enormemente la qualità della vita dei cittadini. Come potrebbe essere costruito un Piano Regolatore Generale Partecipato?

Alcune città cominciano a realizzare piani regolatori con la partecipazione dei cittadini. Grottammare (AN), Trezzo sull'Adda (MI), Ancona l'hanno realizzato o lo stanno facendo.

Partecipazione Cittadini Rovereto sta chiedendo ai cittadini di Rovereto tramite un referendum, se vogliono che anche nella loro città venga realizzato in forma partecipata il PRG.

Poiché l'obiezione è spesso su come è possibile coinvolgere i cittadini in un progetto così tecnico, ecco un esempio di come potrebbe svolgersi.

1. L'amministrazione manda a casa di tutti i cittadini una spiegazione sul vecchio PRG e le proposte di novità per un nuovo PRG. Insieme al fascicolo con la spiegazione, viene inserito un questionario dove inserire le opinioni del cittadino, con domande chiuse ed aperte, da compilare e da rispedire gratuitamente.
2. Le risposte ricevute, vengono elaborate da un apposito ufficio.
3. Tutto il processo viene documentato su un apposito sito interattivo su internet, periodicamente viene mandata una newsletter stampata a casa delle famiglie, con il resoconto di quanto fatto, di quanto emerso e di quanto manca alla fine del percorso, allegata alla rivista mensile del comune.
4. Vengono indette assemblee pubbliche in ogni quartiere in cui partecipa l'amministrazione (sindaco, assessori, tecnici) per spiegare il vecchio PRG, la bozza del nuovo PRG e le idee che sono emerse con i questionari rispediti indietro dai cittadini. Si discute con i cittadini e vengono richiesti nuovi commenti e proposte, che vengono votati dai presenti per dare a loro una graduatoria di priorità e verbalizzati.
5. Vengono messe cassette delle idee in tutta la

città, nel sito web è possibile raccogliere suggerimenti, sui quotidiani l'amministrazione sollecita discussione, domande, proposte ed effettua chiarimenti.

6. Con metodi statistici, controllati da esperti di partecipazione, vengono estratti dalle liste elettorali, 200 nomi. Essi costituiranno una assemblea rappresentativa statisticamente dei cittadini (Sondaggio Informato). Essa viene fatta riunire un certo numero di weekend, esempio 3. In uno si informa sul piano regolatore, in un weekend tutti i 200 vengono divisi in gruppi di 10-15 persone e viene permesso loro di discutere e deliberare, nel terzo weekend viene fatto elaborare il progetto conclusivo. Nella discussione viene tenuto conto di tutte le proposte fatte dai cittadini.
7. I portavoce dell'assemblea rappresentativa effettuano un ulteriore giro di assemblee in tutti i quartieri per illustrare la proposta finale e sollecitare commenti, critiche e ulteriori idee.
8. Il PRG proposto viene esposto gigantografato su una sala aperta 24 ore su 24 al pubblico, in cui tutti possono entrare ed appendere foglietti adesivi con commenti sulla piantina stessa.
9. L'assemblea rappresentativa dei cittadini si riunisce un ultimo weekend per riesaminare il PRG finale, tenendo conto delle ultime considerazioni emerse dai cittadini.
10. Viene effettuato un referendum con cui si chiede a tutta la popolazione se approva oppure no il progetto finale di PRG presentato dall'Assemblea Rappresentativa dei Cittadini.
11. I membri dell'assemblea rappresentativa, ricevono per il loro disturbo un gettone di presenza pari a quello dei consiglieri comunali, per ogni giornata impegnata.

Lettura consigliata:

[www.cittadinirovereto.it](http://www.cittadinirovereto.it)

# Capitolo 21

## La via francese alla partecipazione: il Debat Public

Il Debat Public è una procedura di democrazia partecipativa, creata in Francia a partire dalla legge Barnier del 1995 per la protezione ambientale, che riguarda i grandi progetti d'infrastrutture realizzati nel paese (tratti ferroviari per l'alta velocità, linee alta tensione, costruzione di porti e aeroporti, la gestione dei rifiuti nucleari...). Con essa i cittadini possono informarsi e esprimere le loro opinioni su questi progetti, sui loro interessi e sulle conseguenze che avranno queste opere. Per i grandi progetti, è stata creata una Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico (CNDP), con sede nel ministero che ha competenze sull'ambiente, che ha l'incarico di organizzare il dibattito pubblico. Nella pratica la CNDP crea delle commissioni specifiche su ciascuno dei temi soggetto a dibattito.

Secondo la Legge del 1995 la CNDP è chiamata ad organizzare i dibattiti sulle "grandi opere pubbliche di interesse nazionale che presentano forti sfide socioeconomiche o hanno impatti significativi sull'ambiente e l'assetto del territorio".

La CNDP è una autorità amministrativa indipendente dall'amministrazione statale, anche se agisce in nome di essa.

La CNDP ha il compito di controllare sul processo di elaborazione dei progetti delle infrastrutture, facendo in modo che venga rispettata la partecipazione pubblica.

E' composta di 21 membri così suddivisi:

- un presidente e un vice presidente in qualità di direttivo permanente;
- otto membri eletti da parlamento, regioni, dipartimenti e comuni;
- quattro magistrati di grado elevato;
- quattro rappresentanti della società civile (provenienti da associazioni di difesa dell'ambiente o da gruppi di personalità qualificate).

I compiti attribuiti alla CNDP sono:

- di organizzare dibattiti pubblici su progetti infrastrutturali;
- su richiesta del Governo può organizzare un dibattito pubblico su opzioni generali in materia ambientale o di assetto del territorio o su qualsiasi altro progetto;
- di sua iniziativa o su richiesta di un commit-

tente può "formulare pareri o raccomandazioni di ordine metodologico, suscettibili di incentivare la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei progetti infrastrutturali."

Sono vagliati obbligatoriamente dalla CNDP tutti i progetti sopra a una certa soglia di valore. Per i progetti al di sotto di tale valore serve una richiesta di 10 parlamentari, oppure di una comunità locale o di una associazione ambientale riconosciuta a livello nazionale.

Se la CNDP ritiene che vada convocato un dibattito pubblico, può organizzarlo direttamente creando una commissione ad hoc, oppure affidare l'organizzazione al committente, che sarà però obbligato a seguire le indicazioni della CNDP.

La CNDP decide di indire un dibattito pubblico in base all'interesse nazionale del progetto, l'incidenza territoriale, la portata socio economica dei problemi sollevati e l'impatto sull'ambiente e il territorio.

Al Debat Public può partecipare tutta la popolazione senza nessun limite e deve essere avviato fin dalle idee iniziali dall'opportunità di avviare il progetto e non solo sul modo di realizzarlo.

Gli scopi che il Debat Public vuole raggiungere sono:

- informare la popolazione;
- permettere a tutti di esprimere domande, osservazioni, proposte e critiche;
- trasferire al responsabile del progetto tutte le osservazioni e i contributi raccolti tra i partecipanti.

Alla fine del Debat Public la Commissione scrive un rapporto, che non esprime un orientamento sull'opportunità o meno di realizzare il progetto, ma serve come strumento consultivo e informativo.

La finalità del Debat Public è quella di democratizzare e legittimare la decisione a venire, in modo che, seppure non accettata da tutti, risulti accettabile, precisamente perché tutti sono stati ascoltati.

Il costo di un Debat Public non supera una percentuale che va dallo 0,3 per cento allo 0,3 per mille del costo del relativo progetto.

"Il débat public non è una procedura formale e rigida, ma un processo vivo, attraverso il quale si rivelano le aspettative, le preoccupazioni e le resistenze della popolazione, così come le situazioni, i problemi e spesso anche le contraddizioni della società francese".

L'indipendenza di cui gode la CNDP è il tratto caratterizzante e il ruolo consultivo dell'intero processo non rappresenta, come potrebbe a prima vista apparire, una debolezza ma al contrario è il vero punto di forza. La finalità di "interposition" tra società civile

e istituzioni pubbliche che assume il Dèbat Public è l'elemento che gli conferisce la possibilità di rappresentare un vero e proprio stimolo per la formazione di spazi pubblici dedicati al confronto e alla discussione su temi di interesse collettivo.

Lecture consigliate:

Noemi Podestà - *Nuovi strumenti di mediazione per la risoluzione di conflitti: l'esperienza dell'Osservatorio della Valle di Susa* - 2008 disponibile su internet in

[www.sisp.it/2008/paper/podesta.pdf](http://www.sisp.it/2008/paper/podesta.pdf)

Vedi anche il sito ufficiale della CNPD

[www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

## Capitolo 22

# La Legge sulla Partecipazione in Toscana

### La costruzione della legge

Nel 2006 il percorso ha avuto inizio su spinta del nuovo assessore con delega alla partecipazione, Fragai. In campagna elettorale aveva promesso “Una regione coesa e partecipata”. Il percorso per costruire una legge sulla partecipazione si è avvalso, con coerenza, di strumenti partecipativi.

Il 13 gennaio 2006 fu organizzata una assemblea intitolata “Le vie della partecipazione”, che risultò molto affollata.

Poi si svolsero vari incontri in diverse città toscane sullo stesso argomento.

Il 19 maggio 2006 si svolse un Seminario Internazionale dove furono presentati e discussi diversi modelli di democrazia partecipativa, che si sperimentano in vari paesi.

Gli uffici della Regione presentarono i primi documenti preparatori della legge.

Il 18 Novembre 2006 si svolse un Town Meeting del 21° secolo a Marina di Carrara (questo metodo è spiegato in un'altra parte del libro) dove si incontrarono 500 cittadini che divisi in gruppi di 10 in 50 tavoli, discussero tutta la giornata sui possibili contenuti della legge, offrendo indicazioni e orientamenti per la stesura del testo. Tutti i tavoli erano in collegamento telematico tra di loro e le proposte più importanti che emergevano, venivano fatte votare a tutti i tavoli contemporaneamente.

L'8 febbraio 2007 ci fu un incontro con i 50 rappresentanti dei tavoli del Town Meeting del 21° secolo, per discutere il documento preliminare.

Il 27 marzo 2007 si svolse il dibattito in Consiglio Regionale.

Nel mese di giugno si organizzarono gli incontri con i tavoli di concertazione istituzionale (enti locali) e generale (parti sociali). Si svolse in quel mese anche un seminario interno alla Regione a cui parteciparono dirigenti e funzionari di tutti i settori.

Il 30 luglio 2007 la Giunta Regionale approvò il progetto di legge che fu trasmesso al Consiglio Regionale.

Il 14 novembre 2007 si svolse un incontro sulla nuova legge a cui parteciparono i rappresentanti delle assemblee elettive.

Il 6 dicembre 2007 la 1<sup>a</sup> Commissione del Consiglio Regionale approvò la legge.

Il 19 dicembre 2007 il Consiglio Regionale discusse e approvò la legge che prende il numero 69.

Il 3 gennaio 2008 la legge venne pubblicata sul BURT ed entrò in vigore.

L'intero percorso richiese due anni.

La legge ha una scadenza, ossia tra 5 anni perderà la sua efficacia a meno che non venga ridiscussa e rivotata.

La legge è stata finanziata con 1 milione di euro per il 2008.

Ecco cosa scrive l'Agenzia di Informazione della Giunta Regionale della Toscana, riguardo alla nuova legge sulla partecipazione, nel sito della Regione Toscana

La legge toscana sulla partecipazione in dieci punti

Per i toscani, ma non solo

La legge sulla partecipazione si rivolge a tutti i cittadini che risiedono o vivono sul territorio toscano: stranieri, lavoratori, studenti. Anche ai toscani che risiedono fuori dall'Italia.

I progetti sotto esame

Possono essere aperti processi partecipativi su interventi di grande impatto sul territorio regionale o su progetti di dimensione locale. A richiedere l'apertura del processo partecipativo possono essere gli enti locali o i cittadini che raccoglieranno le firme necessarie.

Le forme della partecipazione

Nel primo caso, quello degli interventi di grande impatto sul territorio, è prevista l'apertura di un Dibattito pubblico regionale, un po' come accade da qualche anno in Francia. Nel secondo caso, quello di progetti di dimensione locale, è previsto l'avvio di un processo partecipativo, la cui forma potrà cambiare di volta in volta. Lo stanziamento per il 2008 consentirà di finanziare la sperimentazione di almeno 2-3 iniziative di dibattito pubblico e 30-40 iniziative di processi partecipativi locali.

Chi garantisce e organizza la partecipazione

L'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione è l'organo indipendente e al di sopra delle parti che gestisce i Dibattiti pubblici sui grandi interventi e che valuta i progetti locali e li ammette al sostegno regionale. È composta da una sola persona ed è eletta dal Consiglio regionale. Ha la sua sede presso il Consiglio regionale e opera attraverso personale della Regione. La scelta viene fatta fra una lista di persone giudicate idonee (studiosi di diritto, esperti), formata attraverso un avviso pubblico.

## La parola ai cittadini e sei mesi per decidere

Nel momento in cui viene avanzata la proposta di realizzare un intervento di grande impatto sul territorio (opere pubbliche, decisioni capaci di incidere sulla vita sociale ed economica) l'Autorità può aprire un Dibattito pubblico regionale, vale a dire una discussione pubblica che non può durare più di 6 mesi (è ammessa una proroga motivata, ma per non più di 3 mesi), caratterizzata da regole chiare e condivise, che permettano l'espressione di tutti i punti di vista in gioco. Possono chiedere un dibattito l'ente pubblico o privato che intende realizzare una determinata opera o intervento, gli enti locali interessati, lo 0,50% dei residenti in Toscana che abbiano compiuto 16 anni. L'Autorità decide entro 30 giorni dalla presentazione della domanda, sentito il parere degli enti pubblici interessati. Può chiedere altri elementi per valutare meglio il progetto.

Spetta all'Autorità la nomina della persona responsabile del Dibattito.

### Come si svolge il dibattito pubblico

Il Dibattito Pubblico Regionale dovrebbe configurarsi come una grande occasione di apertura e di coinvolgimento collettivo, scandito da varie fasi di confronto tra ipotesi e soluzioni diverse e dall'utilizzo di una pluralità di strumenti: la diffusione di una base di documentazione tecnica ampia e condivisa, l'interrogazione di esperti e scienziati, forum tematici o altri momenti 'regolati' di discussione tra i cittadini – ad esempio le 'giurie' o i 'town meeting' – verificando il formarsi e il mutare delle loro opinioni. Grande spazio avrà l'uso di internet e delle nuove tecnologie.

### Come si conclude il Dibattito

Con un rapporto, che il responsabile consegna all'Autorità e che l'Autorità pubblica entro tre mesi, in cui è indicato il modo in cui si è svolto, le questioni avanzate e le proposte conclusive. Il soggetto che ha proposto il progetto può, entro tre mesi, rinunciare o sostenerne uno diverso, può proporre dei cambiamenti oppure insistere con il progetto iniziale fornendo le motivazioni della scelta.

### Progetti locali e partecipazione

In caso di progetti di dimensione locale, Comuni, cittadini, associazioni, scuole o imprese possono avviare un Processo partecipativo presentando domanda per ottenere il sostegno regionale (che può essere finanziario, metodologico o di assistenza nella comunicazione). L'oggetto dev'essere ben definito, la durata non deve superare i 6 mesi (con eventuale proroga di 3 mesi), gli strumenti e metodi di partecipazione devono essere adeguati al contesto in cui si svolge, la conduzione dev'essere affidata ad una persona indipendente e imparziale e portata avanti in modo tale da permettere la massima inclusione e uguaglianza. Anche in questo caso

vengono predisposti tutti gli strumenti necessari per rendere pubbliche le informazioni che derivano dal processo. L'ammissione del progetto spetta all'Autorità.

### Da 50 a 300 firme per avviare la consultazione

Dipende dalla grandezza dell'ambito territoriale dove si svolgerà il processo: fino a 1.000 abitanti ne occorrono 50, fino a 5.000 almeno 150, tra 5.000 e 30.000 almeno 300, oltre i 30.000 lo 0,5% della popolazione interessata. In tal caso la domanda di sostegno regionale deve riguardare progetti per i quali lo Stato o gli enti locali non abbiano preso alcuna decisione. Le imprese possono presentare domanda soltanto per progetti che abbiano un elevato impatto (ambientale, sociale, economico). Questa deve essere accompagnata da un numero di firme che dipenderà dalla grandezza del territorio e prevedere risorse proprie, anche soltanto di tipo organizzativo. Lo stesso vale anche per le domande presentate da cittadini, residenti e istituti scolastici.

### Lettura consigliata:

[www.regionetoscana.it/partecipazione](http://www.regionetoscana.it/partecipazione)

## Capitolo 23

### Punti chiave per un corretto referendum

Per effettuare nei migliori dei modi un referendum, bisognerebbe tenere in considerazione alcuni punti.

#### Prima del giorno del voto

- Evitare la trappola del plebiscito. L'origine del voto è fondamentale. Il processo dovrebbe essere iniziato dai cittadini e non da chi detiene già il potere.
- Tempo per il dibattito. L'intervallo di tempo tra l'annuncio e la data della votazione dovrebbe essere almeno di 6 mesi per permettere alle idee di farsi strada e di essere dibattute dai cittadini.
- I soldi contano parecchio sul risultato. Dovrebbe essere garantita trasparenza dei fondi, un tetto massimo per la spesa e contributi pubblici.
- Accesso all'informazione. Dovrebbe essere garantito pari accesso ai media e la realizzazione del fascicolo del referendum spedito a tutti gli elettori. Il tutto dovrebbe essere vigilato da un organismo al di sopra delle parti.

#### Durante il giorno del voto

- Espansione della durata del voto. Per facilitare e incoraggiare la partecipazione al voto, bisognerebbe prevedere la possibilità di votare per posta, oppure depositando la scheda elettorale in un'apposita urna, per più di un giorno, fino a un periodo di 2 settimane.
- Necessità del segreto del voto.

#### Dopo il giorno del voto

- Evitare requisiti particolari e quorum. Una decisione democratica deve essere presa basandosi sulla semplice maggioranza dei voti effettuati. Quorum superiori al 25% tendono ad indurre strategie di boicottaggio.
- I referendum devono essere vincolanti, non consultivi. In molti paesi i referendum sono consultivi. Questa è una contraddizione democratica e crea incertezza e un processo ingiusto. Il potere discrezionale di chi governa deve essere limitato e le decisioni dei referendum devono essere implementate. Solo un'altra decisione referendaria può cambiare una scelta referendaria.

### Caratteristiche per rendere usufruibili ed efficaci gli strumenti di democrazia diretta

Perché funzionino, gli strumenti di democrazia diretta devono essere facili da usufruire. Ecco le caratteristiche necessarie.

1. Quante firme sono necessarie per attivare un referendum? L'esperienza internazionale mostra che un numero di firme superiore al 5% degli elettori, spaventa ed allontana la maggioranza dei cittadini e delle organizzazioni dal loro utilizzo. Un numero di firme superiori al 10% rende praticamente inusabili gli strumenti di democrazia diretta. Per cui gli esperti dell'argomento, consigliano di tenere la percentuale entro il 5% (in Svizzera a livello nazionale è del 2%, a livello locale va dallo 0,9% al 5,7%).
2. Quanto tempo assegnare alla raccolta delle firme? L'informazione, la discussione, l'apprendimento dell'argomento su cui si raccolgono le firme, dovrebbero essere sufficientemente lunghi per essere recepiti da buona parte della popolazione. Così ad esempio 3 mesi sono troppo pochi. Per una iniziativa ci dovrebbe essere a disposizione 12 mesi o meglio 18. Per i referendum facoltativi, 2-4 mesi bastano, perché il tema è già nell'agenda politica.
3. Come raccogliere le firme? Le firme possono essere raccolte liberamente ovunque si voglia e dai cittadini del comitato referendario oppure bisogna farlo su appositi moduli vidimati, in appositi uffici, alla presenza di autenticatori? Nelle democrazie dove il referendum e l'iniziativa funzionano davvero, come negli stati degli USA che hanno questi strumenti, si utilizza un modulo standard il cui formato approvato, può essere duplicato liberamente (ad esempio riproducendolo con la propria stampante, dal sito del comitato promotore su internet), firmato da cittadini e controfirmato da un cittadino raccoglitore che si assume la responsabilità davanti alla legge di ciò che dichiara. Poi le firme vengono controllate tutte o a campione, dall'ufficio elettorale che le convalida. Qualunque metodo si scelga, esso dovrebbe privilegiare la facilità della raccolta, preservando l'autenticità delle firme.
4. Come dovrebbe essere scritto il quesito? In Svizzera il nome e il contenuto dell'iniziativa è scelto dal comitato promotore. Unici requisiti: che non sia fuorviante, che non crei confusione, che non contenga pubblicità, che non pubblicizzi una persona. Le autorità possono aiutare nella formulazione, ma non interferire o imporre la loro volontà. Per i referendum, sul titolo deve essere indicato il nome della legge



citata e sul quesito deve essere scritto chiaramente cosa si chiede e il significato del SI e del NO.

5. Chi deve valutare se un quesito è ammissibile e come? In Svizzera è il parlamento che decide se una iniziativa è ammissibile oppure no. E lo fa dopo la raccolta delle 100.000 firme. Finora è successo in 4 casi, in 134 anni e con più di 140 iniziative andate al voto. Negli stati USA l'ammissibilità viene stabilita prima della raccolta delle firme, solitamente dagli organi giudiziari (Corte Suprema o Procuratore Generale). Le regole per l'ammissibilità dovrebbero essere chiare, trasparenti e non lasciare nessun margine di interpretazione soggettiva.
  6. Intervento del governo e del parlamento. Può il parlamento discutere il quesito dell'iniziativa e fare le sue raccomandazioni? Può il parlamento fare una controproposta? Ci può essere negoziazione e compromesso tra il comitato promotore e le autorità? C'è una clausola che permetta il ritiro dell'iniziativa? In California l'iniziativa scavalca il parlamento e viene immediatamente posta al voto dei cittadini. In Svizzera, una volta raccolte le firme, il quesito viene discusso in parlamento il quale può legiferare sul tema (contro proposta indiretta), proporre una contro proposta che comparirà nella scheda del voto dell'iniziativa, oppure può proporre una negoziazione con il comitato promotore per trovare un compromesso. Nel caso si raggiunga un accordo, il comitato può ritirare l'iniziativa. Altrimenti si va al voto. Il parlamento non ha un limite temporale per fissare il voto e di solito ciò avviene in uno o due anni. Sulla scheda del voto il cittadino può votare SI sia per la proposta, che per la controproposta, oltre che il NO. In caso voti per il doppio SI, può indicare la sua preferenza in caso di parità. Si è arrivati a questa possibilità grazie ad una iniziativa, dopo che molte votazioni avevano visto prevalere il NO, singolarmente più votato sia della proposta che della controproposta, ma meno votato della somma dei due SI.
  7. Quanto tempo lasciare al parlamento per la discussione? Quanto tempo per la campagna referendaria? Dovrebbe essere lasciato almeno 12 mesi al parlamento per giudicare ammissibile la proposta e per presentare l'eventuale controproposta o tentativo di compromesso. Almeno 6 mesi per la campagna referendaria.
  8. Quando è valido un referendum? Deve esistere un quorum? In alcuni paesi esiste il quorum per i referendum, ma non per le elezioni. Si è visto che se il quorum è maggiore del 25% si innescano meccanismi di invito al non voto, di boicottaggio, con i quali si sommano
9. Su quali temi si può indire un referendum? In Svizzera su qualunque argomento si può pronunciare il parlamento, così possono fare direttamente i cittadini. I temi più toccati sono: 1. la forma dello stato e della democrazia; 2. politica finanziaria e fiscale; 3. politiche sociali e della salute.
  10. Ci deve essere una autorità che supervisioni e aiuti durante tutto il processo? L'Irlanda e la Gran Bretagna creano la commissione referendaria. In Svizzera la Cancelleria si occupa di: 1. consigliare i comitati referendari; 2. controllare le firme; 3. organizzare i referendum; 4. risolvere possibili lamentele e problemi.
  11. Ci dovrebbe essere trasparenza su quanti finanziamenti il comitato ha e la loro provenienza? Si dovrebbe fornire sostegno economico ai comitati senza fondi? Numerosi studi confermano l'importanza dei fondi a disposizione sull'esito del voto. Non sempre è determinante, ma ha un notevole peso. Per questa è necessaria trasparenza sui fondi a disposizione e sulla loro provenienza. Si potrebbe prevedere un rimborso pubblico delle spese sostenute in base ad esempio al numero di firme raccolte o dei voti ottenuti nella consultazione.

Lettura consigliata:

“IRI – *Guidebook to Direct Democracy* – 2005”

# Capitolo 24

## Suggerimenti per chi lancia una iniziativa

Alcuni punti da considerare, per i cittadini che vogliono utilizzare gli strumenti di democrazia diretta. Trattati dai libri “The Initiative Cookbook” di Jim Shultz e “Triumph der Burger!” di Michael Seipel e Thomas Maier, rielaborati nel libro “Direct Democracy” di Jos Verhulst e Arjen Nijeboer.

### Regole generali

- La parte che convince gli indecisi o gli insicuri di solito vince.
- La forza che muove i referendum è la pubblica insoddisfazione. I comitati referendari dovrebbero stabilire se c'è insoddisfazione e se essa può essere mobilitata.
- I referendum e le iniziative di solito hanno la maggioranza del sostegno dell'opinione pubblica all'inizio. Durante la campagna il sostegno può calare enormemente per opera degli oppositori e passare ad esempio dal 70% al 51%. Un percorso in direzione opposta è molto più difficile.
- I referendum vengono persi sul punto più debole della proposta. Se il testo ha un punto debole da qualche parte, gli oppositori si focalizzeranno su di esso e lo esagereranno. I cittadini non sono propensi a votare proposte che abbiano un punto debole anche se nel complesso attraenti.
- La polarizzazione è inevitabile. I votanti devono capire con chiarezza chi è a favore e chi è contro la proposta e perché.
- Essere capaci di dimostrare che gli oppositori hanno un interesse finanziario nel risultato referendario è un modo straordinariamente efficace per conquistare consenso presso i cittadini.

### Domande da farsi all'inizio

- C'è abbastanza sostegno pubblico? Si possono effettuare sondaggi ricordandosi però che l'opinione pubblica può cambiare.
- C'è un messaggio semplice e vincente? Confronta il possibile messaggio degli oppositori allo slogan dei proponenti.
- Quanto forte è la base del sostegno? Ci sono abbastanza organizzazioni che sostengono la proposta? Quelle che i cittadini si aspetterebbero appoggiare la proposta, lo fanno?

- Ci sono soldi? La raccolta fondi deve iniziare fin dall'inizio. I metodi devono essere chiari, chi vuole donare deve capire facilmente come fare. I conti devono sempre essere aggiornati e facilmente disponibili per i media.
- Ci sono esperti sul quesito posto a referendum? Ci devono essere abbastanza persone capaci di rispondere tecnicamente alle questioni più complesse o alle obiezioni politiche durante i dibattiti e le interviste.
- E' possibile avvantaggiarsi di qualche elezione in programma? Abbinare un referendum ad una elezione può aiutare ad ottenere un'affluenza alta, questo è importante se è previsto un quorum.

### Preparazione del quesito

- Il quesito deve essere chiaro e preciso. Non ci devono essere frasi ambigue. Il testo deve essere pubblicizzato il più possibile.
- Il testo deve essere preparato considerando tutti i potenziali alleati. Non devono essere inclusi aspetti irrilevanti che potrebbero allontanare possibili alleati.
- Il quesito deve essere preparato tenendo a mente i cittadini. Può suscitare sostegno? Ha punti deboli?
- Il referendum è vincolante? Se non lo è, può essere utile trovare parti politiche che si impegnino a portare avanti il risultato della votazione, prima del giorno della consultazione.
- Se c'è una vittoria sul quesito, il risultato può essere contestato presso le corti di giustizia? Meglio ottenere un consiglio legale prima.

### Coalizione

- Una coalizione che include alleati insoliti dà maggiore credibilità all'iniziativa (esempio progressisti e conservatori, datori di lavoro e dipendenti).
- Un nucleo stabile della coalizione deve essere determinato fin dall'inizio.
- Devono essere realizzati dei buoni accordi tra i membri della coalizione riguardo i finanziamenti, una posizione pubblica comune, la divisione dei ruoli e delle incombenze, la nomina del portavoce.

### Raccolta firme

- Quando si raccolgono le firme, non si discute. E' meglio fare campagna separatamente dalla raccolta firme. Discutere per ¼ d'ora non ti

farà necessariamente raccogliere quella firma, ma te ne farà sicuramente perdere molte altre. Quando si raccolgono le firme ci si deve concentrare sui cittadini già disponibili. La campagna per convincere i contrari, inizierà mesi dopo.

- Considerare sempre la fase successiva. La raccolta delle firme non deve esaurire le risorse economiche ed energetiche dei volontari, altrimenti poi non saranno più disponibili per la campagna vera e propria.
- Tenere sotto controllo la validità delle firme. Considerare che una percentuale dal 10% al 20% delle firme sarà invalidata.
- Organizzare un evento mediatico il giorno della consegna delle firme alle istituzioni.

### **La campagna**

- Tenere il messaggio semplice e ripetere il concetto chiave ancora e ancora.
- Fare appello alle emozioni dei cittadini.
- Durante i dibattiti bisogna mantenere la propria rotta. Non farsi depistare dagli oppositori, ma dire quello che ci si era proposti di dire. Essere consapevoli che arriveranno attacchi sporchi, specialmente sull'integrità della campagna.
- I partiti al potere, quasi sempre fanno leva sulla pubblica insicurezza, sulle paure e sollevano questioni anche non collegate. Bisogna anticipare tutto questo. Fare riferimento ad esempi già realizzati, anche all'estero, della proposta che si porta avanti, disarmare questi scenari di paura.
- I partiti al potere si rivolgeranno al pubblico come individui ("La tua sicurezza sociale" invece di "la nostra...") e collegano questo atteggiamento alla fiducia verso valori solidi, significando con questi i partiti e i loro leaders. Rimedio è rivolgersi al pubblico come a un gruppo di persone responsabili che cercano il bene comune.
- Fornire ai media la documentazione: annunci dell'iniziativa, consegna ufficiale delle firme raccolte e tutti i momenti fondamentali del processo. Bisogna mantenere buoni rapporti con i giornalisti che seguono l'iniziativa.

### **Opuscolo informativo**

- In Svizzera e negli stati USA che hanno l'iniziativa, le istituzioni mandano a tutti i votanti un fascicolo informativo. In questi casi ricordarsi che lo spazio è limitato, tenere gli argomenti semplici e ripetere le frasi chiave che dicano l'essenziale.
- Citare affermazioni chiare di scienziati, auto-

rità od altre persone conosciute e rispettate dal pubblico può essere molto efficace.

Lettura consigliata:

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy*  
- 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

## Capitolo 25

# Ragioni per abolire il quorum dai referendum

Tutto questo libro che stai leggendo contiene motivazioni per abolire il quorum dai referendum. Ma può essere utile riunire le più significative in una sola sezione per focalizzare l'argomento.

1. Quando un referendum prevede un quorum, agli effetti pratici, chi vuole che vinca il NO, ha due modi di ottenere ciò:

a. fare campagna per il NO e quindi impegnare soldi, tempo, energie;

b. invitare i cittadini al boicottaggio e astenersi da qualunque campagna.

Questo secondo sistema è preferito da chi sostiene il NO, perché oltre a far risparmiare tempo, soldi e energie, è una strategia che fa vincere più facilmente il NO. Infatti, dal punto di vista pratico, se un referendum viene invalidato per mancato raggiungimento del quorum o se vince il NO superando il quorum, si ha lo stesso effetto. Quindi gli astenuti vengono considerati come voti per il NO e questo non è corretto. Chi si astiene da un voto referendario può avere mille ragioni personali: essere lontano da casa, non interessato, disilluso dalla politica, ammalato, aver cose più importanti da fare, essere indeciso, avere poca conoscenza dell'argomento. Nelle elezioni per la nomina degli amministratori, gli astenuti non contano. Vince chi ottiene più voti. Nei referendum con quorum è come se si giocasse una schedina di totocalcio con 1X2, dove una parte, i SI, vincono se esce 1, mentre l'altra parte, i NO, vincono se esce X o 2. E' un gioco sbilanciato in favore del NO e quindi non soddisfa al requisito di uguaglianza tra le parti, che sta alla base della democrazia.

2. I referendum vengono attivati dai cittadini, quando l'amministrazione non ascolta le loro richieste. Quindi la parte del SI rappresenta quasi sempre la parte dei cittadini e quella del NO, quella delle amministrazioni. La parte dei NO, ha già quindi maggiori soldi, tempo, interessi, energie, capacità e attenzioni mediatiche dei SI. Se esiste il quorum, ha anche un ingiusto vantaggio sui SI, grazie alla possibilità di far vincere i NO facilmente, chiedendo l'astensione e usando così il boicottaggio.

3. Il quorum è il metodo con cui chi ha il potere

si tutela dalle possibili interferenze dei cittadini, salvando le apparenze democratiche. Infatti lo strumento del referendum in mano ai cittadini viene lasciato, ma viene svuotato del suo potere effettivo con l'introduzione del quorum, che fa sì che venga sempre o quasi invalidato.

4. Finché ci sarà il quorum, la campagna elettorale sarà svolta solo dai promotori del SI, che si focalizzeranno solo sullo spingere i cittadini a partecipare al voto per superare il quorum. Dove non c'è il quorum, entrambe le campagne per il NO e per il SI si concentrano solo sulle loro argomentazioni pro e contro, aumentando la conoscenza dei cittadini e il loro impegno civico.

5. Il quorum premia chi invita all'astensione e chi accetta il boicottaggio rimanendo a casa, cioè chi non vuole impegnarsi direttamente o preferisce scorciatoie scorrette pur di far vincere la sua posizione. Chi si informa e chi va a votare, viene punito. Ciò crea un sempre maggiore distacco e disillusione dei cittadini dalla politica attiva. Esattamente quello che invece preferiscono i governanti, ossia non essere disturbati nelle loro scelte di governo.

6. La presenza del quorum e i conseguenti inviti al boicottaggio della campagna per il NO, fanno sì che vadano a votare quasi solo i favorevoli, coloro che esprimeranno un SI. E quindi il diritto alla segretezza del voto, viene meno, perché tutti coloro che si recano alle urne, vengono riconosciuti ed etichettati come votanti per il SI.

7. In Italia non è previsto il quorum nel referendum confermativo facoltativo relativo alle leggi costituzionali (art. 138, 2° comma Costituzione) e nel caso delle leggi sulla forma di governo (leggi elettorali e di democrazia diretta) a livello regionale. Interessante notare che nell'ultimo referendum nazionale senza quorum, l'affluenza elettorale è stata maggiore di quelli con il quorum. Ad esempio il referendum confermativo del 25-26 giugno 2006, ha visto l'affluenza del 52,3%. Era dal referendum nazionale del 11 giugno 1995 che non si superava un'affluenza del 50%, la media delle ultime 5 tornate di voto referendario con quorum, dal 1997 al 2005 era stata del 32,78% e tutti quei referendum erano stati annullati.

8. Nel voto elettorale comunale, provinciale, regionale, nazionale, europeo, non è previsto il quorum. Solo chi vota decide.

9. In Svizzera, in 23 stati americani su 50, tra cui la California e l'Oregon, non è previsto il quorum nei referendum statali e locali.

10. In Irlanda, Spagna, Regno Unito e Francia non è previsto il quorum nei referendum nazionali.

11. Con sentenza del 2-12-2004 n.372 la Corte di Cassazione ha stabilito che l'art.75 della Costituzione che prevede il quorum a livello nazionale, non comporta l'obbligo del quorum per i referendum previsti negli statuti degli enti locali.

12. In Italia esistono enti locali che prevedono livelli di quorum più bassi del 50%. Ad esempio in Sardegna (referendum regionale con quorum del 33%), Ferrara (referendum comunale con quorum del 40%), Bresanone (referendum comunale con quorum del 40%), Bolzano (referendum provinciale con quorum del 40%), Toscana (referendum regionale con quorum del 50% dei partecipanti delle ultime elezioni regionali; per esempio nel 2005 l'affluenza fu del 71,35%, il quorum per 5 anni è 35,68%).

13. In Baviera nel 1995, i cittadini riuscirono con un referendum a togliere il quorum a livello locale. Per 3 anni poterono svolgere referendum senza quorum. Nel 1998, la Corte Costituzionale Bavarese, di nomina politica (si stima che l'80% dei giudici fosse simpatizzante o legato al partito che in Baviera ha la maggioranza assoluta nel parlamento), reintrodusse il quorum, anche se in misura molto ridotta, dal 15% al 20% a seconda delle dimensioni delle città.

14. La presenza del quorum, paradossalmente scoraggia i cittadini ad andare a votare. Infatti i cittadini vanno a votare se sanno dello svolgimento del referendum in una determinata giornata e se pensano di aver capito l'argomento su cui sono invitati ad esprimersi. Ma se la campagna per il NO invita all'astensione e non promuove le proprie argomentazioni, evita di affiggere manifesti, non manda materiale informativo a casa dei votanti, non partecipa a dibattiti, non si fa intervistare dai media, non partecipa ad assemblee informative, i cittadini non vengono a sapere del referendum o ritengono di non saperne abbastanza e non si recano a votare. Ciò è dimostrato dai referendum nazionali italiani con e senza quorum e dall'esempio seguente fornito da tre città tedesche negli anni '80.

15. Il laender tedesco del Baden – Wuerttemberg prevede i referendum municipali da molti anni (negli altri laender ciò fu introdotto negli anni '90), ma esso ha molte restrizioni. Una delle più gravose è quella che prevede che almeno il 30% degli elettori abbiano votato SI' al quesito referendario, pena il suo invalidamento. L'effetto distorsivo di questo quorum si vede chiaramente su 3 votazioni effettuate in 3 città vicine sullo stesso argomento.

A. Nel 1986 fu proposto a Reutlingen un referendum contro una decisione della giunta al governo, della

CDU, che aveva deciso la costruzione di un rifugio antiaereo. Il consiglio comunale e la CDU boicottò il referendum non partecipando a nessun dibattito con sistematicità. L'ultima settimana prima del voto, improvvisamente, la CDU ruppe il silenzio con una pubblicità e un fascicolo allegato al giornale locale, firmato tra gli altri anche dal sindaco. Esso diceva: "...le persone professionali e intelligenti, devono agire sensibilmente, non emozionalmente, con un comportamento elettorale intelligente. Così puoi stare a casa la prossima domenica; dopotutto ti viene solo richiesto di votare contro la costruzione di un rifugio. Anche se non voti, esprimerai la tua approvazione della decisione presa dal consiglio comunale. Hai sempre dato la tua fiducia al CDU per molti anni alle elezioni. Puoi darci fiducia su questa questione." Il risultato fu che 16.784 su 69.932 elettori si recarono alle urne: il 24%. Di questi solo 2126 votarono a favore del rifugio e 14.658 contro. Il quorum del 30% a favore non fu raggiunto e il referendum venne invalidato.

B. A Nurtigen, una città vicina a Reutlingen, ci fu un referendum simile. Questa volta la CDU locale scelse di non boicottare e fece campagna per il no: il risultato fu un'affluenza del 57% di cui il 90% votò contro il rifugio. E il referendum ebbe successo.

C. In una terza città, Schramberg, ci fu un referendum simile. Anche questa volta la CDU scelse la via del boicottaggio. Questa volta il comitato organizzatore venne a conoscenza per tempo del progetto della CDU e quindi riuscì a controbattere. Il giornale locale pubblicò critiche all'idea del boicottaggio. I risultati furono affluenza del 49,25% di cui l'88,5% votò contro il rifugio e quindi il quorum del 30% di voti a favore del referendum fu raggiunto e il referendum ebbe successo.

16. Conseguenze pericolose per la democrazia, ogni volta che un referendum viene invalidato.

A. La prima è di carattere economico: decine di migliaia di euro di soldi dei cittadini contribuenti vengono spesi per organizzare consultazioni che non portano a nessun risultato concreto.

B. La seconda è un calo di interesse e di fiducia da parte dei cittadini verso gli strumenti di democrazia e verso l'amministrazione della propria comunità.

C. La terza è che minoranze dotate di potere economico e mediatico, sfruttando il boicottaggio riescono a prevalere su maggioranze non informate adeguatamente.

Lecture consigliate:

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy*  
- 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

Thomas Benedikter – *Democrazia Diretta* – Ed.  
Sonda 2008

## Capitolo 26

### La nostra democrazia è un nonsenso

Il processo decisionale politico in tutta Europa avviene oltre l'influenza e spesso oltre la conoscenza dei cittadini.

Il prof. Hans Herbert Von Armin dell'Univ. Speyer in Germania, insegna Diritto Pubblico e Teoria Costituzionale. Ha scritto parecchi libri sulla democrazia. Nel suo "Das System" del 2001, egli afferma che: "Lo stato e le politiche sono nel complesso in una condizione che solo gli ottimisti di professione o gli ipocriti possono affermare sia il risultato della volontà dei cittadini. Ogni tedesco ha la libertà di obbedire a leggi alle quali non ha mai dato il suo assenso; può ammirare la maestà di una costituzione alla quale egli non ha mai garantito legittimità; è libero di onorare politici che nessun cittadino ha mai eletto e di provvedere a loro lautamente, con le sue tasse, sul quale uso egli non è mai stato consultato".

Von Armin afferma anche che i partiti tedeschi sono divenuti istituzioni monolitiche completamente nelle mani dei leaders di partito. Von Armin accusa il sistema di finanziamento dei partiti con il quale i politici possono decidere quanta parte delle tasse pubbliche possa andare direttamente a delle associazioni private, quali sono i partiti.

In Gran Bretagna organizzazioni sociali hanno costituito un comitato di cittadini e di politici chiamato The Power Inquiry (Inchiesta sul Potere) che aveva come incarico di indagare a livello nazionale sullo stato della democrazia britannica e sul motivo per il quale molti cittadini sembra voltino le spalle alla politica. Nel loro rapporto finale, il comitato scriveva: "Il singolo fattore che causa il disimpegno politico che si ritrova in tutti gli strati della nostra investigazione è il senso molto diffuso che i cittadini sentono che le loro opinioni e i loro interessi non sono presi sufficientemente sul serio nel processo della costruzione delle decisioni politiche".

In Belgio il Prof. De Wachter scrisse nel 1992: "(i cittadini) mancano di mezzi decisivi di accesso ai più alti livelli delle gerarchie del potere e della costruzione delle decisioni politiche. Ogni cosa è decisa al loro posto in una maniera estremamente elitistica."

Nel 2002 un giornalista olandese intervistò i maggiori professori di scienze politiche del suo paese. Queste alcune citazioni da lui riportate: il prof. Daudt disse: "...certo i fondamentali diritti sono rispettati, ma non usiamo parole fumose per vestire la situazione come qualcosa che non è: una con i rappresentanti del popolo... La nostra democrazia è un non

senso". Il prof. Frissen affermò: "Nei Paesi Bassi siamo governati da una elite arrogante, che non ha nulla a che fare con la democrazia nel senso democratico diretto del termine".

Il prof. Tromp aggiunse: "La politica nei Paesi Bassi sta camminando verso una strada senza uscita. Una crisi è imminente e non può essere evitata. I partiti politici sono niente più che una rete di persone che si conoscono e che si appoggiano l'un l'altra." Il prof. De Beus disse: "La legittimazione della democrazia olandese è una forma in larga scala di auto inganno e di frode.". Lo scienziato Baakman concluse: "Inganniamo noi stessi dicendo che quello che chiamiamo democrazia funzioni anche come democrazia."

### Sfiducia nel sistema

La maggior parte dei cittadini europei ha capito che il processo di creazione delle leggi è esercitato con poca democrazia ed ha perso la sua fiducia nella natura democratica delle istituzioni.

In Germania una ricerca di Tnssemnid mostrò che la fiducia nei partiti politici era diminuita dal 41% al 17% nel decennio 1995-2005. La fiducia nel parlamento passò nello stesso periodo dal 58% al 34% e quella nel governo passò dal 53% al 26%.

Nel 2003 un sondaggio realizzato da Sofres in Francia mostrò che il 90% dei cittadini francesi credevano di esercitare assolutamente nessuna influenza nelle decisioni di politica nazionale e il 76% lo credeva anche riguardo le decisioni di politica locale.

Cifre simili sono state riportate in Olanda e in Belgio.

Nel 2004 una organizzazione internazionale Transparency International organizzò un sondaggio in 62 paesi, coinvolgendo 50.000 persone. Risultò che tra tutti i corpi sociali, i partiti politici risultarono i più corrotti nelle maggioranze dei paesi. In seconda posizione c'erano i parlamenti.

Questo processo di perdita di fiducia nei partiti e nelle istituzioni politiche non può proseguire indefinitamente. Un governo che ha perso la fiducia della maggioranza dei suoi cittadini ha di fatto già perso la sua legittimità.

### I cittadini vogliono la democrazia diretta?

Sì, ovunque sono stati fatti sondaggi, c'è una straordinaria maggioranza di cittadini che vorrebbe utilizzare strumenti di democrazia diretta.

Nel 1995 il sondaggio "Stato della Nazione" in Gran Bretagna, mostrò che il 77% dei cittadini britannici credeva che un sistema dovesse essere introdotto "... attraverso cui certe decisioni siano date al popolo da decidere con referendum popolari."

Nel 2003 secondo un sondaggio del "The Sun", l'84% dei cittadini britannici voleva un referendum

sulla costituzione europea.

Secondo un sondaggio dello stesso anno del Daily Telegraph, l'83% dei cittadini voleva che le questioni di sovranità territoriale venissero risolte con referendum.

In Germania nel 2005 un sondaggio di Emnid mostrava che l'85% dei cittadini voleva l'introduzione dell'iniziativa e del referendum a livello nazionale.

Nel 2004 sempre Emnid aveva chiesto ai tedeschi se volessero un referendum sulla costituzione europea. Il 79% rispose affermativamente.

Secondo Sofres nel 2003 in Francia, l'82% dei cittadini erano in favore dell'introduzione del referendum su iniziativa popolare.

Nei Paesi Bassi un sondaggio SCP trovò che l'81% dei cittadini avrebbe voluto l'introduzione del referendum.

Negli USA tra il 1999 e il 2000 si tenne un sondaggio nei 50 stati. La media dei sostenitori della democrazia diretta era del 67,8% mentre i contrari erano il 13,2%.

Quello che colpì del sondaggio fu che si scoprì che più referendum erano stati fatti nello stato i 4 anni precedenti e più alto era il sostegno alla democrazia diretta. Così, negli stati dove non si era tenuto nessuno o pochi referendum nei 4 anni precedenti, la media dei sostenitori della democrazia diretta era del 61%, gli stati dove si erano tenuti negli ultimi 4 anni più di 15 referendum, avevano il sostegno verso la democrazia diretta del 72% dei cittadini. Questa indagine dimostra che l'esperienza di votare per referendum e iniziative, in realtà incrementa il sostegno al processo.

Ci fu anche un sondaggio sulla desiderabilità di istituire il referendum nazionale (gli USA è uno dei pochi stati a non averlo a livello nazionale). Il 57,7% dei cittadini si espresse a favore. Il 20,9% contro.

### **L'élite politica vuole la democrazia diretta?**

No. I sondaggi tenuti tra rappresentanti eletti ci dicono che la maggioranza di essi si oppongono alla democrazia diretta.

In Danimarca è stata fatta questa domanda ai membri del parlamento nazionale: "Ci dovrebbero essere più referendum in Danimarca?". Una grande maggioranza rispose no. Con notevoli differenze da partito a partito: Social Democratici, Liberali di Sinistra e Democratici di Centro al 100% contrari; Liberali di Destra 96% contrari; Conservatori 58% contrari. Mentre una grande maggioranza dei Socialisti e del Partito Popolare Danese erano a favore.

Nel 1993 lo scienziato politico Tops fece un son-

daggio nei Paesi Bassi tra consiglieri comunali di varie città. Scoprì che meno di 1/4 erano a favore dell'introduzione del referendum vincolante.

Sempre nei Paesi Bassi, l'Università di Leiden scoprì che il 36% dei consiglieri comunali erano a favore del referendum opzionale e il 52% era contrario.

In Germania, Kaina esaminò la disponibilità tra le varie élite di introdurre strumenti di democrazia diretta. Tra le varie categorie, studiò l'élite politica, l'élite sindacale, l'élite imprenditoriale. Prese nell'insieme le élite espressero al 50% appoggio "alto" o "molto alto" alla democrazia diretta (come paragone l'84% dei cittadini tedeschi appoggiano la democrazia diretta). Le differenze tra tipi di élite furono molto marcate. Nell'élite sindacale l'appoggio era dell'86%, tra gli imprenditori il 36%. Tra i politici le differenze erano notevolissime: tra i post-comunisti PDS e tra i Verdi l'appoggio era del 100%; tra i socialdemocratici SPD l'appoggio scendeva al 95%, tra i liberali al 78%, ma la CDU/CSU (il partito ora al governo), l'appoggio era al 34%. Se poi si vanno a vedere le preferenze espresse dagli elettori di questi partiti, tutti, anche quelli della CDU/CSU appoggiano in maggioranza l'introduzione della democrazia diretta.

Conclusione: l'élite della CDU/CSU non rappresenta la volontà del popolo tedesco e neppure dei suoi elettori, ma ha preferenze molto simili all'élite imprenditoriale.

Da notare che in Germania, la maggioranza del parlamento ha votato un emendamento alla costituzione per introdurre strumenti di democrazia diretta a livello nazionale. Però la procedura è bloccata perché ogni cambiamento alla costituzione deve essere approvata dai 2/3 dei membri.

### **Potere politico e democrazia diretta**

Cosa molti politici pensino dei referendum è legato strettamente a quanto potere hanno. In Svezia prima della II Guerra mondiale il partito che aveva il potere era il partito conservatore. Esso era contro i referendum. Dopo la guerra questo partito andò all'opposizione per decenni. Esso divenne un fervente sostenitore dei referendum.

Il partito socialista svedese si comportò specularmente. Prima appoggiava lo strumento del referendum, quando ottenne la maggioranza assoluta del parlamento, diventò un oppositore dello strumento. Uno studioso, Ruin, formulò questa "legge": "Partiti che appartengono all'opposizione o che occupano una posizione subordinata mostrano la tendenza a difendere il referendum, Partiti che siedono al governo o hanno una posizione esecutiva, tendono a mostrare un atteggiamento negativo verso il referendum."

Nel Laender tedesco del Baden Wuerttemberg nel



1952 ai tempi della scrittura della costituzione del Laender, la CDU era all'opposizione e voleva il referendum. La SPD era la governo e si opponeva. E il referendum non fu inserito nella costituzione. 20 anni dopo, nel 1972, in occasione di una revisione della costituzione, la posizione si era invertita. La CDU era al potere e non voleva il referendum, mentre la SPD era all'opposizione e lo voleva. Alla fine le forze politiche trovarono un compromesso e inserirono il referendum nella costituzione. Il suo accesso però era così difficile che non fu mai usato. Era richiesta il 16,67% di firme da raccogliere solo negli uffici comunali in soli 14 giorni. Non è solo una questione di chi è nella maggioranza e di chi all'opposizione. Una ricerca fatta in Belgio mostra che anche all'interno degli stessi schieramenti, chi ha effettivamente il potere (il sindaco e gli assessori), è molto più ostile ai referendum di chi, pur nello stesso schieramento, è solo consigliere comunale.

### **Evoluzione della democrazia**

Il concetto di democrazia cambia tra i diversi luoghi e nel tempo.

Ora ci sembra inconcepibile che 100 anni fa chiamassero democrazia un sistema dove alle donne non era permesso votare e gli uomini ricchi avevano più diritti di voto degli uomini poveri. O che 150 anni fa ci fosse una democrazia che permetteva la schiavitù degli afroamericani e lo sterminio dei nativi americani. Lo stesso stupore ci sarà nel futuro quando guardando alla nostra epoca i posteri si accorgeranno che non avevamo il pieno diritto di decidere il nostro destino direttamente tramite il referendum o strumenti simili. La democrazia, per fortuna si evolve.

Letture consigliate:

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy*  
- 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

# Capitolo 27

## La democrazia: cos'è

La parola di origine greca democrazia significa "Governo del Popolo". Poiché il potere in un paese passa attraverso le leggi, nella democrazia il popolo fa le leggi. Questo perché per definizione, in una democrazia non c'è autorità più alta del popolo.

In democrazia la legislazione è il risultato di un contratto sociale tra cittadini uguali e responsabili. Quindi una legge è legittima solo quando coloro che la devono rispettare possono prima aver avuto la possibilità di contribuire alla scrittura della legge stessa.

Il contratto sociale è un accordo tra cittadini e il sistema politico emerge solo di conseguenza di questo fatto.

Il concetto di contratto sociale, formalizzato da J.J. Rousseau, è fondamentale in democrazia ed è dimostrabile logicamente anche per eliminazione.

Pensiamo all'insieme delle leggi che abbiamo. Se l'autorità della legislazione non è derivata dall'autorità di dio (saremmo in una teocrazia), dalla nobiltà, dai proprietari di terreno, di soldi o di conoscenza, allora un accordo tra tutti i cittadini, ossia il contratto sociale, rimane l'unica possibilità.

Come fanno i cittadini a realizzare nella pratica il contratto sociale? Devono incontrarsi, discuterlo e accordarsi su di esso.

Il primo metodo utilizzato storicamente per raggiungere lo scopo è stata l'assemblea pubblica.

Come l'assemblea ateniese Ecclesia, funzionante per circa 2 secoli nel V e IV secolo a.C.

Oggi esistono ancora assemblee di questo tipo nelle piccole comunità svizzere e nel New England negli USA. Nelle comunità grandi oltre le migliaia di persone, l'assemblea pubblica non può organizzativamente funzionare e quindi sono necessari altri strumenti.

Ma capire le caratteristiche che stanno alla base dell'assemblea pubblica, potrà essere utile per capire i concetti base della democrazia.

### I principi dell'assemblea pubblica

#### Principio dell'Uguaglianza

Il principio di uguaglianza è alla base delle assemblee pubbliche: tutti i membri adulti, mentalmente sani di una comunità, possono prendere parte alle assemblee pubbliche e ciascuno ha uguale forza nel processo decisionale.

Nel 20° secolo ci sono state lotte fondamentali sui singoli aspetti di questo principio: l'universalità del voto nel quale qualsiasi persona senza considerare i

suoi possessi, età o competenza, ha diritto a un uguale voto; il diritto delle donne al voto; il diritto al voto senza distinzioni razziali negli USA e in Sud Africa.

#### Principio del diritto di iniziativa

Il principio del diritto di iniziativa significa che ogni membro dell'assemblea ha uguale diritto di fare proposte all'assemblea. Quello che viene discusso non è proposto da una elite. Ci possono essere regole che stabiliscono come ciò avviene, ad esempio come nei town meeting del New England, almeno 14 giorni prima o con un appoggio di 100 firme. L'essenziale è che le regole siano uguali per tutti.

#### Principio della maggioranza

L'ideale in una democrazia sarebbe raggiungere l'unanimità nella scelta delle proposte. Ma questo accade raramente. Per questo è applicato il principio della maggioranza. Esso origina dal principio dell'uguaglianza e serve a rendere minimo il disordine. Con questo principio si raggiunge il numero minore di persone insoddisfatte delle scelte. Ogni altra regola adottata per decidere va contro il principio di uguaglianza. Se per esempio si sceglie di votare con una maggioranza qualificata dei 2/3, ciò significa che una minoranza ad esempio del 40% ha un voto che preso singolarmente pesa di più dei membri di una maggioranza che ha il 60%. Questo significa dittatura della maggioranza? No, perché la democrazia è un processo storico e quindi la minoranza di oggi può diventare la maggioranza di domani. Molte idee nuove inizialmente incontrano resistenze ed obiezioni, solo per essere più tardi accettate. Come regolarmente succede in Svizzera, dove un cittadino a volte "vince" nei referendum e a volte "perde", quasi sempre in equa misura.

Le elite rifiutano sempre il principio della maggioranza e preferiscono rappresentarsi come avanguardie che comprendono meglio delle maggioranze e che hanno quindi diritto ad imporre le loro visioni del mondo. I Leninisti parlano di dittatura del proletariato, i nazi-fascisti di una elite basata sulla razza, i fondamentalisti religiosi negano diritti a donne e a dissidenti, anche se costituiscono la maggioranza. Spesso anche esponenti della democrazia rifiutano il principio di maggioranza, in quanto si sentono esponenti di una elite.

Come l'ex ministro alla giustizia tedesco Thomas Dehler che disse: "Secondo la mia opinione, è un fraintendimento della natura della democrazia credere che il parlamento sia l'esecutore della volontà del popolo. Penso che la natura della democrazia rappresentativa sia qualcosa di abbastanza differente: essa

è in realtà una aristocrazia parlamentare. Membri del parlamento hanno il dovere e l'opportunità di agire a partire da una più grande visione, da una conoscenza superiore di quella del cittadino individuale.”

Quello che le democrazie rappresentative pure e i sistemi totalitari hanno in comune, è che in entrambi vengono implementate leggi contro la volontà della maggioranza delle persone.

E se questa affermazione ti può sembrare eccessiva, pensa al caso dell'Italia dove il parlamento nel 2003 mandò truppe in Iraq e nel 2006, con maggioranza diversa approvò una legge sull'indulto. Entrambe le proposte contrastate nei sondaggi da maggioranze assolute di cittadini.

## **Il principio del mandato**

La partecipazione universale nei processi decisionali democratici è una situazione irraggiungibile. Ci sarà sempre qualcuno che non vorrà partecipare alla decisione su determinate questioni: perché non ha il tempo, perché crede di non saperne a sufficienza o per altre ragioni. Perché le assemblee democratiche funzionino, quindi, devono adottare il principio del mandato: coloro che non partecipano alle assemblee pubbliche vengono considerati come abbiano dato mandato a quelli che partecipano.

Anche nelle nazioni dove c'è l'obbligo di voto (es: Australia, Brasile) in realtà non c'è mai la presenza del 100% dei cittadini. Gli assenti danno mandato ai presenti e le decisioni pubbliche sono obbligatorie e fatte rispettare anche a chi era assente.

Il principio del mandato è una conseguenza diretta del fatto che, per definizione, la legge è uguale per tutti, ossia si applica su tutti i membri di una comunità. Una persona non può affermare che una legge non si applica a lui, perché non era presente al momento della formulazione. Se non era presente, è automaticamente come se avesse dato mandato a quelli che hanno preso la decisione. Senza questo principio ciascun individuo potrebbe proclamare che qualsiasi legge non si applica nei suoi confronti, a sua discrezione. E sarebbe il caos nella società.

## **Passaggio dall'assemblea al referendum**

Gli elementi fondamentali della democrazia assembleare sono quindi:

1. il principio della sovranità popolare (non c'è autorità più alta del popolo);
2. il principio di uguaglianza;
3. la regola della maggioranza;
4. il diritto d'iniziativa;
5. il principio del mandato.

L'assemblea pubblica ha delle limitazioni: può essere praticata efficacemente solo in piccole comu-

nità e quasi sempre si vota per alzata di mano e quindi il voto non è segreto.

Per questo si passò al referendum che è essenzialmente una assemblea pubblica nella quale i partecipanti non si ritrovano più fisicamente nello stesso luogo e nel quale viene esercitato il voto segreto, con il quale ognuno può esprimere la sua opinione libero dalla pressione sociale.

Con il referendum i cittadini mantengono i 5 elementi fondamentali della democrazia. E' interessante ricordare che storicamente in Svizzera accadde proprio questo. Alcuni cantoni la cui popolazione era così cresciuta da rendere impraticabile l'assemblea popolare (Landsgemeinde) come Schwyz e Zug, nel 1848, decisero di abolire la Landsgemeinde e contemporaneamente introdurre il referendum.

## **Passaggio alla democrazia rappresentativa**

Anche il referendum ha i suoi limiti. Non si possono tenere referendum su ogni questione: i costi sulla società sarebbero enormi. Non solo i costi economici, ma anche quelli di tempo ed energie che il cittadino dovrebbe dedicare a informarsi e a votare. Se si facesse un referendum su ogni questione pubblica, alla fine nessuno andrebbe più a votare e quindi lo strumento diventerebbe impraticabile.

Per questo i cittadini nominano un parlamento fisso per alcuni anni. Esso riceve il mandato dai cittadini di prendere decisioni su tutte le materie su cui i cittadini stessi non vogliono decidere direttamente.

## **Relazione tra referendum e parlamento**

L'introduzione del parlamento solleva un nuovo problema. Come si fa a decidere su quali questioni i cittadini vogliono ancora decidere direttamente? I sostenitori della democrazia rappresentativa pura asseriscono che il parlamento ha tutti i poteri e rifiutano il referendum. Ma questo va contro il principio della maggioranza, perché un parlamento può approvare una legge anche contro la volontà dei cittadini, se questi non possiedono lo strumento del referendum. Inoltre in un tale sistema ai cittadini viene negato un altro elemento fondamentale: il principio dell'iniziativa.

I cittadini non riescono più a proporre i temi della discussione politica.

## **Il mandato imposto**

I sostenitori della democrazia rappresentativa pura asseriscono che i cittadini danno mandato agli eletti i quali così possiedono il diritto di decidere. Ma il mandato per essere legittimo deve avere carattere volontario, non essere obbligato. E se è volontario

ciò significa che il cittadino è libero di non dare il suo mandato a qualche rappresentante, ma può optare per utilizzare il suo diritto di voto direttamente tramite referendum.

Una storiellina creata da Jos Verhulst può spiegare meglio.

Immagina di venire bloccato di notte da cinque ladri che ti obbligano a consegnare loro il portafogli. Però ti lasciano la scelta a quale fra i 5 consegnarlo. Tu lo dai a quello che ti sembra meno odioso, il quale successivamente viene arrestato dalla polizia. Durante il confronto il ladro afferma: "Io non ti ho rubato il portafogli; tu me l'hai dato di tua spontanea volontà. In fondo potevi anche decidere di non darmelo."

La perversità di questa argomentazione è chiara. Tu potevi davvero decidere di non dare il portafogli a questo ladro, ma eri stato obbligato a dare il tuo portafogli a uno dei 5 contro la tua volontà. Ti era stata negata la possibilità di tenerti il portafogli. Ora sostituisci in questa storiellina i ladri con i partiti politici; il tuo diritto a partecipare direttamente al processo decisionale, con il portafogli, ed ottieni l'argomentazione che i sostenitori della democrazia rappresentativa pura di solito usano.

Come la libertà di scegliere a chi dare il tuo portafogli era una falsa libertà, così il mandato nella democrazia rappresentativa pura è un falso mandato, proprio perché imposto.

### **Farsi un partito**

I sostenitori della democrazia rappresentativa pura usano anche un altro argomento. Dicono che ciascuno è libero di costruirsi un partito e di concorrere a un seggio parlamentare, se quelli esistenti non gli bastano.

Ma questa risposta ignora il principio della sovranità del popolo. Essa inizia con l'opportunità del popolo di poter determinare come prendere una decisione.

Ed è possibile che una larga maggioranza del popolo voglia esprimere la sua opinione su un determinato argomento direttamente, mentre potrebbe essere possibile che poche persone aspirino ad avere un seggio in parlamento.

In democrazia questo desiderio dovrebbe essere rispettato. Se i cittadini vogliono decidere su un singolo argomento e questo è reso impossibile, allora il popolo non è sovrano.

Ricerche sulla motivazione del comportamento elettorale hanno mostrato che in realtà la maggioranza dell'elettorato vota strategicamente, ponendosi la domanda: in questo sistema, quali dei leader è il meno dannoso?

## **Parlamento e referendum**

Il sistema rappresentativo puro non può essere considerato davvero democratico, perché necessita dell'elezione di una elite che prenderà le decisioni e perché può permettere che vengano approvate leggi a cui la maggioranza del popolo può essere contrario.

Il sistema rappresentativo puro funziona bene in una occasione: quando la maggioranza dei cittadini lo approva, unitamente al fatto che gran parte di loro si identifichi con gli ideali di uno dei partiti.

Questa situazione esisteva nei paesi occidentali fino agli anni '60 del 1900. Ma oggi la maggioranza dei cittadini:

1. vuole l'introduzione del referendum;
2. non si identifica più con qualche partito.

Così il sistema delle decisioni politiche è immutato, mentre i cittadini hanno altre esigenze e il divario tra l'elite al potere e gli elettori si allarga.

Questo allontanamento tra cittadini ed amministratori può essere risolto solo con l'introduzione del referendum vincolante su iniziativa dei cittadini.

Esso ha le caratteristiche democratiche di un'assemblea pubblica (uguaglianza, diritto di iniziativa, regola della maggioranza, principio del mandato) ed è utilizzabile nelle moderne comunità popolate.

Però bisogna decidere come lo strumento della democrazia diretta, il referendum, possa interagire con il sistema rappresentativo. Questo per evitare che si possa fare un referendum su tutte le questioni e quindi eliminare i vantaggi della democrazia rappresentativa, dove c'è qualcuno che si prende l'onere di decidere quotidianamente al posto dei cittadini. Cioè viene richiesto ai cittadini di dimostrare che c'è un interesse attivo ad utilizzare il processo decisionale diretto.

Questo avviene mediante la raccolta di firme a sostegno del quesito referendario. In Svizzera a livello federale viene richiesto un numero di firme pari al 2% dell'elettorato.

### **Quale legge è superiore?**

Una legge approvata tramite referendum ha un valore più alto di una legge approvata dal parlamento. La prima infatti è espressione diretta della volontà del popolo, la seconda è (se lo è) espressione indiretta.

Ciò succede concretamente in Svizzera dove le iniziative dei cittadini se hanno l'approvazione dell'elettorato, diventano parte integrante della costituzione. Poiché la costituzione può essere cambiata solo con approvazione referendaria obbligatoria dei cittadini, ne segue che una legge introdotta dai cittadini può essere cambiata solo con il loro assenso.

## Quorum di partecipazione

In base al principio del mandato, è assurdo introdurre un quorum di partecipazione ai referendum. I cittadini che non hanno preso parte ad una consultazione sono considerati che abbiano dato il loro mandato a chi partecipa.

Se viene introdotto il quorum, si apre la porta al boicottaggio da parte delle minoranze.

Supponi per fare un calcolo facile che in una determinata città di 1 milione di elettori ci sia il quorum del 50%. Ossia almeno 500.000 elettori devono andare a votare perché il referendum sia giudicato valido.

Immagina che il 70% voglia votare (cifra media reale in Italia ad esempio). Parliamo di 700.000 cittadini. Immagina che sulla questione a referendum di questi che vogliono votare, il 60% sia per il SI e il 40% per il NO. Si parla rispettivamente di 420.000 e 280.000 elettori. Se tutti questi 60% vanno a votare vince sicuramente il SI se si supera il quorum. Qualcuno del partito del NO si accorge che se invita tutta la sua fazione a non recarsi alle urne, ossia invita al boicottaggio del referendum, non si raggiungerà il quorum e quindi concretamente vincerà il NO.

Ossia una minoranza, in questo esempio 280.000 cittadini riesce ad imporre la sua volontà sulla maggioranza, 420.000 cittadini.

Il boicottaggio è antidemocratico. Ma è un sistema regolarmente usato dove esiste il quorum.

Un parlamento contiene in media solo lo 0,003% della popolazione di uno stato, eppure prende tutte le decisioni.

E' assurdo quindi introdurre un quorum, anche se fosse del 20% o del 10%.

Un errore che si fa con il quorum è quello di contare le persone che stanno a casa come se avessero espresso un voto negativo. In realtà esse hanno scelto di non dare voce alle loro opinioni. Ciò deve essere rispettato.

Inoltre l'affluenza elettorale per un referendum o una elezione non può essere paragonata. In un referendum si dibatte un solo argomento mentre in una elezione si confrontano proposte di governo per i successivi anni. E' logico che l'affluenza sia più alta. Non c'è nessuna ragione per avere il quorum nei referendum e non averlo nelle elezioni amministrative. Se c'è da una parte, ci dovrebbe essere anche dall'altra.

## Argomenti del referendum

Dovrebbe essere possibile effettuare referendum su tutti gli argomenti nei quali i rappresentanti decidono. Se ciò non avviene si va contro il principio del diritto di iniziativa.

L'élite politica a causa della scarsa fiducia nei cittadini ha la tendenza molto forte ad escludere per legge

alcuni argomenti dai referendum. Spesso ad esempio vengono escluse le tasse e la ragione per giustificare questa decisione è che se i cittadini potessero decidere sulle tasse, sicuramente le abbasserebbero, chiedendo però servizi più estesi e ciò porterebbe al dissesto del bilancio pubblico. Questa argomentazione è non solo antidemocratica, ma anche falsa perché 130 anni di democrazia diretta in Svizzera dimostra che accade proprio il contrario. Dove il bilancio e le tasse sono soggette a referendum, lì c'è migliore gestione dei soldi pubblici e c'è minor debito pubblico.

## Diritto di petizione

Uno strumento intermedio tra referendum e democrazia rappresentativa pura è il diritto di petizione, chiamato in Italia Iniziativa di Legge Popolare.

Esso viene attivato quando un gruppo di cittadini fa una proposta di legge e raccoglie un numero minimo di firme di appoggio (50.000 in Italia, 45.000 in Gran Bretagna). Questa proposta viene depositata in parlamento che è libero di discuterne (in Svizzera ciò avviene sempre, in Italia rarissimamente) e di ricavarne una legge. In questo caso il percorso della legge finisce così.

Se invece non viene recepito, la conseguenza naturale è che la petizione prosegua il percorso raccogliendo le firme necessarie per trasformarla in referendum.

In Svizzera e in Baviera ciò può accadere. In Italia no.

Lettura consigliata:

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

## Capitolo 28

### Obiezioni alla Democrazia Diretta

Vengono fatte spesso delle obiezioni alla introduzione degli strumenti di democrazia diretta. Qui verranno esaminate in dettaglio. Da tener presente che le obiezioni devono essere sempre fatte comparando la democrazia diretta a quella rappresentativa esistente e non all'ideale astratto della democrazia. Molte obiezioni fatte alla democrazia diretta in realtà sono rivolte alla democrazia in generale. Inoltre le obiezioni devono essere considerate alla luce della pratica reale esistente dove gli strumenti di democrazia diretta sono in funzione da più di un secolo, come in Svizzera e alcuni stati degli USA e dove sono stati fatti innumerevoli studi scientifici sull'argomento.

#### Incompetenza

Viene spesso affermato che i cittadini non hanno la competenza per valutare e poi votare al meglio le singole questioni. In realtà questo argomento è stato usato più volte nella storia per opporsi al voto universale, al voto delle donne, al voto delle persone nere in Sud Africa...

Nel 1893 il politico cattolico belga De Noef si opponeva al diritto di voto universale dicendo: "Quelli che domandano il diritto al voto devono, naturalmente, anche dimostrare di essere competenti ad esercitare la funzione che essi richiedono. Le persone sfortunate che sono state incapaci di acquisire una educazione elementare, che sono stati incapaci di sollevare se stessi al di sopra delle più primitive condizioni di vita, devono avere nonostante questo, il diritto di decidere cose per altre persone e votare sulle questioni più complesse del paese? In realtà il diritto al voto universale conduce al governo dei più furbi, perché quelli che sono incapaci di discriminare saranno completamente dipendenti dagli operatori più smalzati." Dopo che il voto universale maschile fu introdotto, nulla di ciò che De Noef prevedeva si verificò. Nel 1919 il deputato socialista Hubin, a proposito dell'estensione del voto alle donne, diceva: "Il diritto al voto è un'arma pericolosa. Niente è più di valore che quest'arma per una classe organizzata ed educata, che sia consapevole dei propri diritti e responsabilità. Ma volete dare questo diritto alle donne che non sono preparate per farne uso?"

Anche questa volta non accadde nulla di quanto immaginato. Lo stesso si applica per la democrazia diretta. La pratica della Svizzera dove da 140 anni i cittadini possono votare su tutto, mostra che l'ar-

gomento dell'incompetenza dei cittadini non ha validità. La Svizzera dopo 140 anni di democrazia diretta è uno dei paesi meglio governati d'Europa, con un governo molto piccolo, servizi pubblici efficienti ed una economia fiorente.

Del resto i cittadini si confrontano ogni giorno con questioni e problemi complessi: dalla scuola al lavoro, dalla salute allo sport, dalle tasse alla previdenza. Nel prendere le loro decisioni, i cittadini utilizzano le "scorciatoie informative", ossia si avvalgono dell'opinione delle loro conoscenze e delle "autorità naturali" in cui hanno fiducia. Che possono essere partiti politici, organizzazioni sociali, opinioni dei media, pareri degli esperti.

In Svizzera le opinioni dei partiti, dei sindacati, delle chiese, delle associazioni professionali e dei gruppi di pressione, vengono riportati negli opuscoli informativi dei referendum.

Anche i membri dei parlamenti fanno uso delle scorciatoie informative. Anche se fanno i parlamentari a tempo pieno, devono decidere su così tante questioni che non riescono a studiarsi tutta la documentazione disponibile per proprio conto. E quindi si avvalgono dell'opinione dei loro collaboratori o delle raccomandazioni del loro partito. Un sondaggio ha per esempio rivelato che i parlamentari dei Paesi Bassi leggono solo  $\frac{1}{4}$  dei memorandum riguardanti le leggi che devono poi votare. E quindi si affidano alle "scorciatoie". Il ricercatore Lupia, ha dimostrato nel 1994 che l'uso delle "scorciatoie informative" da parte dei cittadini nei referendum, non ha praticamente nessun effetto nella decisione finale. Nella sua analisi di una grande quantità di iniziative dal 1990 in California, scoprì che c'era solo il 3% di differenza di voto tra cittadini molto informati e cittadini che basavano le loro scelte sulle "scorciatoie". Ma l'argomento della competenza non è solo contro la democrazia diretta, ma contro la democrazia in generale. Infatti se i cittadini non sono competenti per decidere su argomenti specifici, allora tanto meno sono competenti nell'elezione di persone che prendano decisioni su una pluralità di argomenti. Infatti per eleggere una persona, il cittadino non solo deve avere la competenza per distinguere tra buone e cattive decisioni, ma deve anche essere in grado di giudicare l'affidabilità e l'integrità morale ed intellettuale dei candidati ed essere in grado di valutare l'agenda politica reale e non di facciata del partito di cui essi fanno parte. Tutto questo per capire le azioni del futuro del candidato a cui danno il voto.

E' molto meno complesso votare su un singolo argomento.

L'obiezione dell'incompetenza nasconde spesso l'assunzione che gli eletti siano davvero competenti e che abbiano a cuore l'interesse pubblico. Ciò non è affatto dimostrato e ogni cittadino conosce esempi di amministratori sciocchi, di corte vedute o che tute-

lano i propri interessi o quelli di chi li finanzia.

Infine la competenza o “conoscenza sociale” non è un dato statico immutabile. E’ dimostrato che essa aumenta grazie alla partecipazione ai referendum. Benz e Stutzer nel 2004 compararono le competenze dei cittadini nei paesi europei dove l’integrazione europea fu posta a referendum (Danimarca, Irlanda, Francia, Austria, Svezia, Finlandia e Norvegia) rispetto a quelle dei cittadini degli 8 paesi che non fecero un referendum su questo tema.

I due studiosi fecero 10 domande generali sulla UE ai cittadini di tutti i paesi. Quelli dove si tenne un referendum rispondevano con maggiore competenza di quelli dove non si tenne nessun referendum. La differenza era così grande da essere pari a quella tra cittadini con reddito medio e cittadini con reddito basso.

La stessa ricerca fu fatta in Svizzera con simili e più dettagliati risultati che sono citati nel capitolo riguardante la Svizzera.

### **Mancanza di senso di responsabilità**

Altra obiezione comune è che la gente approverà principalmente proposte che vanno incontro ai loro interessi e mostrerà mancanza di responsabilità per l’intera comunità, con conseguenze distruttive. Per esempio voterà per abolire le tasse e allo stesso tempo aumenterà la spesa pubblica.

In realtà dal punto di vista finanziario i cittadini sono più responsabili dei politici. Von Weizsaecker nel 1992 dimostrò che i grandi debiti pubblici dei paesi occidentali ad esempio, sono stati costruiti contro la volontà dei cittadini. Indagini condotte negli USA e in Germania mostrano che 2/3 della popolazione sono a favore di un bilancio statale che rimanga bilanciato anche nel breve periodo.

Roubini e Sachs scoprirono delle correlazioni tra partiti e deficit pubblici con ricerche nei paesi Ocse nel periodo 1960-1985.

1. Più grande la polarizzazione dentro una coalizione multipartitica, più grande la tendenza ad accrescere il debito.
2. Più è probabile che un governo perda alle elezioni successive, più grande è la tendenza ad accrescere il debito.
3. Più breve è la durata media dei governi, più aumenta il debito.
4. Più partiti ci sono in una coalizione al governo e più il debito si accresce.

Questi risultati mostrano che i debiti nazionali sono accresciuti dalla visione a breve termine delle elite politiche. Il debito viene aumentato per “compararsi” i voti dei cittadini. Come soluzione a questa distorsione Von Weizsaecker propone l’introduzione dell’obbligo di referendum ogni volta che una misura aumenta il debito.

La Svizzera, dove in un buon numero di cantoni esiste l’obbligo di referendum finanziario sopra un certo valore di spesa (in media 2,5 milioni di franchi) è un buon esempio del fatto che i cittadini hanno in media un’attitudine verso il risparmio della spesa e non verso l’aumento. Feld e Matsusaka, paragonando i cantoni dove esiste referendum finanziario obbligatorio e quelli senza questo strumento, per il periodo dal 1980 al 1998, hanno determinato che i primi hanno una spesa pubblica il 19% inferiore dei secondi, fatti pari tutti gli altri fattori.

Matsusaka studiò lo stesso fenomeno negli stati americani. Scopri che in media gli stati con l’iniziativa spendono il 4% in meno di quelli senza. Addirittura gli stati dove le condizioni per effettuare le iniziative sono più facili (più basso il numero di firme) spendono il 7% in meno degli stati senza iniziativa.

Quindi non è vero che i cittadini aumenterebbero le spese se potessero deciderlo con referendum. L’evidenza sperimentale mostra l’esatto contrario. Dove i cittadini possono intervenire direttamente sulle spese pubbliche tramite referendum come in alcuni cantoni della Svizzera e in alcuni stati degli USA da più di un secolo, la spesa pubblica è inferiore rispettivamente del 19% e del 7% rispetto a dove le amministrazioni vengono gestite in esclusiva dall’elite politica.

Quello che accade in realtà è che quando i cittadini possono decidere direttamente diminuiscono le spese e anche le tasse. Tuttavia le prime diminuiscono più delle seconde e quindi il bilancio pubblico è positivo.

E questo è stato dimostrato da Feld e Kirchgaesner nel 1999 studiando i bilanci delle 131 più grandi città svizzere. Le città con referendum obbligatorio sul bilancio avevano i minori deficit di bilancio.

Kiewit e Szakaly nel 1996 avevano raggiunto le stesse conclusioni per gli USA.

Inoltre non è vero che per definizione i cittadini votano sempre per ridurre le tasse nelle iniziative che lo permettono.

Per esempio Piper nel 2001 esaminò tutte le iniziative riguardanti tasse negli stati americani dal 1978 al 1999. Ne trovò 130, di cui 86 volevano una riduzione, 27 un aumento e 17 erano neutre.

Di quelle che chiedevano la riduzione, il 48% furono approvate. Di quelle che chiedevano un aumento furono approvate il 39%. La differenza percentuale tra le due è piccola e comunque vicina alla media di approvazioni delle iniziative, che in quegli anni fu del 41%.

Anche in Svizzera ci sono stati esempi emblematici di referendum in cui i cittadini hanno aumentato le tasse. Nel 1993 e nel 1983 hanno approvato un aumento delle tasse sui combustibili. Nel 1984 hanno approvato nuove tasse sulle autostrade e per i camion.

## Minaccia alle minoranze

Una obiezione comune afferma che la democrazia diretta diventerebbe un'arma nelle mani delle maggioranze per opprimere le minoranze ed instaurare la dittatura della maggioranza.

Questo argomento in realtà si può rivolgere contro qualsiasi forma di governo e anche nei confronti della democrazia rappresentativa. Un esempio significativo è l'ascesa al potere di Hitler nel 1933 quando il parlamento tedesco lo elesse cancelliere nonostante i nazisti avessero meno del 50% dei voti dell'elettorato. Il parlamento inoltre fece un legge "Ermaechtigungsgesetz" che gli concesse poteri pieni ed assoluti.

Il sistema parlamentare introdusse la dittatura nazista che poi oppresse minoranze tedesche ed europee (ebrei, comunisti, omosessuali, rom, polacchi etc).

Nulla di tutto ciò è successo nella storia di un secolo di democrazia diretta negli stati USA e in Svizzera. Anzi la democrazia diretta permette maggiori possibilità alle minoranze di avere una voce. Il parlamentare svizzero Andi Gross, scrive:

"Nella democrazia diretta ciascuna questione deve trovare la sua maggioranza. In qualsiasi momento ci sono vari temi nell'agenda e in qualsiasi momento la coalizione che costituisce la maggioranza è costruita in maniera diversa. Una volta farai parte della maggioranza, un'altra volta della minoranza. E nella democrazia diretta anche le minoranze hanno l'opportunità di porre questioni nell'agenda pubblica. Se (in Svizzera) raccolgono 100.000 firme, viene effettuata una votazione sulla loro questione. Poi i loro oppositori devono anche spiegare esattamente perché sono contro la proposta. Attraverso ciò nuove visioni possono essere acquisite e le opinioni possono cambiare. La democrazia diretta è più di un semplice sondaggio. Fornisce dinamiche attraverso le quali le minoranze hanno la possibilità di divenire maggioranze. In un sistema puramente rappresentativo, d'altra parte, i partiti si oppongono l'un l'altro. Se siedi nei banchi di un partito di opposizione, in realtà, non hai un voto effettivo, perché i partiti di una coalizione al governo hanno una maggioranza permanente in parlamento e in principio, possono ottenere qualsiasi cosa essi vogliano."

Nei sondaggi, le minoranze sono sempre a favore degli strumenti di democrazia diretta.

Nel 1999 Rasmussen fece un sondaggio tra i texani e scoprì che il 72% dei neri e l'86% degli ispanici erano a favore della democrazia diretta. I bianchi sostenevano la democrazia diretta con il 69%.

Sondaggi realizzati da Field in California nel 1997 stabilirono che il 76,9% degli asiatici, il 56,9% dei neri, il 72,8% degli ispanici e il 72,6% dei bianchi, consideravano la democrazia diretta in California una buona cosa.

Ricerche fatte in Svizzera da Frey e Goette nel 1998 sui referendum effettuati nella città e nel cantone Zurigo e a livello federale, hanno mostrato che quando il quesito referendario riguarda i diritti delle

minoranze, il 70% vincono a livello locale e l'80% vincono a livello federale. Delle 11 iniziative federali lanciate tra il 1891 e il 1996, che cercavano di ridurre i diritti delle minoranze, nessuno fu approvato.

Degli 11 referendum obbligatori che tra il 1866 e il 1996 appoggiavano i diritti delle minoranze, il 73% fu approvato. Dei due referendum opzionali che appoggiavano i diritti delle minoranze tra il 1866 e il 1996 entrambi (il 100%) furono approvati.

In Svizzera il 20% della popolazione residente è straniera, una delle percentuali più alte al mondo. Per 7 volte fino al 2000 si sono effettuate votazioni per limitare il numero degli stranieri. Tutte sono state bocciate dai cittadini. Il sistema parlamentare ha invece a volte creato leggi discriminatorie contro le minoranze. Il parlamento di New York allontanò dal suo interno i socialisti, il parlamento dell'Oregon dichiarò fuorilegge le scuole private, il parlamento del Nebraska proibì l'insegnamento del tedesco nelle scuole, il parlamento del Tennessee proibì l'insegnamento dell'evoluzione nelle scuole.

Negli stati americani ci furono inoltre leggi sulla censura, leggi sul salute alla bandiera, leggi antisindacaliste, antisocialiste e anticomuniste, leggi contro l'informazione contraccettiva.

## Il voto femminile

Spesso viene citato il diritto al voto alle donne approvato in Svizzera nel 1971 tramite referendum. In Italia tale diritto fu concesso nel 1948 cioè 23 anni prima. Così come in molti altri paesi europei.

Entrambe le camere del Parlamento federale avevano dato il permesso al suffragio femminile nel 1958. Quando nel 1959, come richiesto dalla Costituzione, venne interpellata la popolazione, o meglio la metà maschile, ben due terzi rifiutarono la proposta parlamentare.

Poiché nel sistema di democrazia diretta svizzero l'ultima parola in fatto di legislazione spetta agli elettori si riuscì ad escludere le donne per molto tempo; ma allo stesso tempo, la grande autonomia di cui gode anche il più piccolo dei cantoni, diede loro l'occasione di irrompere nella vita politica. Fu un piccolissimo comune del canton Vallese che, nel 1957, per primo permise ai suoi membri femminili di votare. Molti cantoni gradualmente seguirono l'esempio e negli anni '60 le donne iniziarono ad occupare sempre più posizioni di rilievo nei governi e parlamenti locali. Nel 1968, Ginevra, allora la terza città più grande del paese, poteva vantare un sindaco donna – sindaco che, in ogni caso, non poteva ancora votare nelle elezioni federali. Questo passo avanti non impedì alla Svizzera, al momento della firma della convenzione dei



diritti umani del Consiglio d'Europa, di non aderire alle sezioni riguardanti la parità tra i sessi. Lo scalpore che questa decisione provocò, costrinse il Parlamento a rivedere la sua posizione e un ennesimo referendum fu presentato al paese. Risultato: il 7 Febbraio 1971 gli uomini svizzeri, con una maggioranza di due terzi, finalmente concessero alle loro compatriote il pieno diritto al voto, anche alle elezioni federali.

Oggi le donne occupano il 29% dei posti al Consiglio Nazionale (equivalente alla Camera dei deputati italiana) e il 22% al Consiglio degli Stati (equivalente al Senato italiano). Sembrano poche, ma queste percentuali pongono la svizzera al 24° posto della classifica dei paesi con più donne elette al parlamento. In prima posizione il Rwanda con il 48,8% dei posti assegnati alle donne, la Svezia con il 47% e solo al 67° posto l'Italia con il 17,3% dei rappresentanti parlamentari donne.

Un fattore importante per l'introduzione del voto femminile furono i sconvolgimenti sociali, demografici e nel mondo del lavoro causati dalla seconda guerra mondiale. La Svizzera fu uno dei pochi paesi europei a rimanere fuori dal conflitto e a non risentirne in maniera drammatica.

Il panorama però non è completo se non si cita il diritto al voto femminile negli USA. I primi due stati a introdurlo furono il Colorado e l'Oregon tramite iniziativa popolare all'inizio del 20° secolo. Seguirono Arizona e Wyoming tramite referendum. Altri stati seguirono. Nel 1920 a livello federale venne introdotto il voto femminile, solo dopo che in molti stati esso era stato introdotto da anni con voto popolare.

## **Pena di morte**

Altro tema a volte citato è quello che la democrazia diretta facilita l'introduzione della pena di morte. Ciò non è vero. Quello che è vero è che gli strumenti di democrazia diretta facilitano l'applicazione della volontà dei cittadini. Negli USA tra i 24 stati con democrazia diretta, 19 hanno la pena di morte (il 79%). Dei 27 stati senza strumenti di democrazia diretta, 20 hanno la pena di morte (il 74%). Percentuali molto simili. Tutti gli stati senza pena di morte sono nel nord e nell'est, quelli con la pena di morte sono nel sud e nell'ovest. Quindi l'introduzione o meno della pena di morte dipende principalmente da una cultura politica diversa, che si riflette sia nei cittadini che nei loro rappresentanti. In Oregon la pena di morte fu abolita tramite iniziativa dei cittadini nel 1914. Fu reintrodotta dal parlamento nel 1920. In Svizzera la pena di morte fu abolita tramite referendum nel 1935. Non ci fu nessun tentativo di reintrodurla tramite strumenti di democrazia diretta.

## **Influenza dei demagoghi**

Una obiezione fatta alla democrazia diretta è quella che essa lascia molto spazio ai demagoghi e ai populisti.

In realtà i demagoghi e i populisti trovano un terreno molto più fertile nelle democrazie rappresentative, dove la elite politica decide e i cittadini sono lasciati ai margini. Ciò causa insoddisfazione nella popolazione ed essa trova espressione nel voto al "leader forte" che promette di far ordine e di ripulire la situazione se solo gli vengono dati abbastanza voti. Nella democrazia diretta quando i cittadini sono insoddisfatti hanno degli strumenti forti a loro disposizione quali l'iniziativa e il referendum. Non hanno bisogno di leader a cui appoggiarsi. In Svizzera le personalità politiche hanno un ruolo e un prestigio personale molto limitato.

## **Potere dei soldi**

Altra obiezione comune è quella che chiunque abbia molti soldi può costruire una campagna sui media per controllare il dibattito pubblico e vincere applicando le tecniche di marketing più sofisticate.

In realtà bisogna paragonare la situazione della democrazia diretta con quella della democrazia rappresentativa esistente.

Nella democrazia rappresentativa, gruppi economici con enormi disponibilità ed interessi già ora finanziano le campagne elettorali dei partiti e dei candidati prima che siano eletti. Dopo le elezioni influenzano le scelte dei rappresentanti con l'azione di lobbying o di corruzione in cui sono spese grandi somme.

Il parlamentare svizzero Andy Gross, scrive:

"Il potere dei soldi nella democrazia diretta è basilamente sempre inferiore di quello in un sistema rappresentativo. In quest'ultimo, gruppi con soldi devono influenzare un piccolo numero di politici. Nella democrazia diretta questi gruppi devono influenzare l'intera popolazione e lo devono fare pubblicamente."

Detto questo, è vero che negli stati USA si spendono sempre più soldi per campagne delle iniziative. Nel 1998 furono spesi 400 milioni di USD; di questi 250 nella sola California. Negli USA oltre alle campagne televisive vengono organizzate raccolte firme a pagamento.

Ma è anche vero che i cittadini con varie iniziative hanno più volte votato a favore dell'introduzione di tetti di spesa.

Ed ogni volta le loro decisioni sono state annullate dalle corti di giustizia interpretando il finanziamento delle campagne come una forma di libertà di parola protetto dalla Costituzione Americana.

La scienziata politica Elisabeth Gerber nel 1999 analizzò il bilancio di 168 iniziative in 8 stati americani e scoprì che le iniziative finanziate principalmente dai cittadini erano approvate al 50%. Le iniziative approvate principalmente dagli interessi speciali, erano approvate al 31%.

In Europa e soprattutto in Svizzera non ci sono molte ricerche sull'argomento, ma le campagne sono molto meno costose di quelle americane.

## Quesiti non dibattuti

Una obiezione è quella che le questioni vengono affrontate in maniera troppo semplicistica. Con un SI o con un NO senza possibilità di modifiche e miglioramenti.

Questo è un argomento che sorge spontaneo a un politico, perché la sua attività è appunto composta da mediazioni, compromessi e scambi di favori.

Ma dal punto di vista del cittadino questa scelta tra SI e NO è l'unica che può fare oltre il rimanere passivo o utilizzare strumenti al di fuori della democrazia.

I referendum per i cittadini, rappresentano strumenti estremamente precisi soprattutto se paragonati alle scelte che i cittadini possono fare in una democrazia rappresentativa.

In questa ultima situazione l'elettore può scegliere di dare il proprio voto tra 10-15 pacchetti di scelte (i programmi dei partiti) sapendo che nessuno di questi pacchetti conterrà tutte le scelte che lui avrebbe fatto personalmente sulle singole questioni. Quindi voterà per quello che avrà più idee compatibili con le sue. Un sondaggio Gallup realizzato su 1000 cittadini americani con un questionario di 20 domande politiche, mostrò che la maggioranza dei cittadini americani aveva una posizione che non si rispecchiava in nessun partito perché era un mix di posizioni progressiste, conservatrici e alcune osteggiate dai partiti. Ad esempio l'82% voleva un salario minimo più alto, il 72% la registrazione obbligatoria delle armi, il 56% il riallacciamento dei rapporti diplomatici con Cuba. Tutte queste sono posizioni normalmente ritenute progressiste. Ma l'85% era contrario al trattamento razziale preferenziale nelle scuole (la discriminazione "positiva"), il 78% voleva una riduzione generale delle tasse, il 69% voleva legalizzare la preghiera nelle scuole pubbliche. Posizioni ritenute conservatrici. Inoltre il 56% erano a favore dell'introduzione del buono scuola da utilizzare a scelta nella scuola preferita, anziché al finanziamento diretto delle scuole. E questa posizione è osteggiata da tutta la classe politica.

Questo sondaggio mostra che la maggioranza dei cittadini americani, non ha un partito che rappresenti le loro posizioni, ma si deve accontentare di scegliere il meno peggio. E se anche esistesse un tale partito,

una volta al governo dovrebbe raggiungere accordi con altri partiti ed annacquare alcune proposte, per approvarne altre.

Nei referendum i cittadini possono invece esprimere la loro opinione su una determinata questione in maniera precisa: SI o NO.

Inoltre i comitati referendari, per avere una minima speranza di vincere non esprimono opinioni minoritarie estremiste. Invece, cercano la collaborazione fin dalla formulazione del quesito di tutti i gruppi cittadini, associazioni e movimenti, che poi potranno aiutarli nel loro lungo e difficile cammino.

In Svizzera e in Baviera, i cittadini al momento del voto possono scegliere tra l'iniziativa proposta, la controproposta formulata dal parlamento, o il NO ad entrambe.

In Svizzera nel cantone Berna ci sono esperimenti di referendum con scelta multipla (5 scelte per la riorganizzazione dell'ospedale).

## Conflitti con la democrazia rappresentativa

Alcuni affermano che l'autorità del parlamento o del primato della politica, vengano indeboliti. Semmai è vero il contrario. Prima di tutto l'essenza della democrazia è la sovranità popolare e non del parlamento, che è solo l'insieme dei rappresentanti.

Poi bisogna considerare che la democrazia diretta in realtà discute un numero minimo di leggi. Nel 1996 ad esempio negli USA furono svolti 102 referendum statali. Nello stesso periodo i parlamenti promulgarono 17.000 leggi. Ossia i parlamenti crearono il 99,9% delle leggi.

Quello che accade ad esempio in Svizzera è che il parlamento è estremamente rispettato dai cittadini perché per ogni legge coinvolge tutti i settori della società. E non tenta di imporre leggi che non abbiano il sostegno della maggioranza dei cittadini. E il fatto che ogni anno vengano fatti numerosi referendum può anche essere letto come il fatto che tutte le leggi che non sono poste al voto popolare, che sono la stragrande maggioranza, sono implicitamente approvate dai cittadini. Quello che i critici affermano è quindi che il parlamento non ha più la forza di introdurre leggi contro la volontà della maggioranza dei cittadini. Ma questo è un bene per la democrazia e non il contrario...

## Fatica elettorale

Alcuni obiettano che il referendum richiede troppo impegno dai cittadini. Che quindi diventano meno propensi ad andare a votare.

In Svizzera, negli ultimi decenni alle elezioni c'è stata una affluenza media del 40%. Nelle votazioni referendarie l'affluenza media è stata del 50%.

In Germania l'affluenza elettorale media è vicina all'80%, nelle presidenziali francesi si aggira tra il 70% e l'80%. Nelle presidenziali USA si aggira tra il 50% e il 60%.

Spesso viene affermato che le elezioni in Svizzera hanno un'affluenza minore, perché ci sono troppe votazioni referendarie. Questo va contro però alle statistiche che dicono che nei numerosi referendum c'è un'affluenza più alta in media del 10%, rispetto alle elezioni per i rappresentanti, che si tengono ogni 5 anni. Una migliore spiegazione è quella che essendoci strumenti di democrazia diretta così evoluti, i cittadini svizzeri si sentono tranquilli di votare oppure no.

Negli altri paesi con democrazia solo rappresentativa, i cittadini aspettano 4-5 anni per poter esprimere il loro parere e se saltano un appuntamento, devono attendere altri 4-5 anni.

Ci sono state delle ricerche di Moeckli nel 1994 che hanno mostrato che la grande maggioranza dei cittadini che non votano mai sono comunque sostenitori della democrazia diretta.

Alti livelli di partecipazione sono da incoraggiare, ma se l'affluenza è del 10% o del 20%, i risultati sono comunque democratici. Molto più democratici del voto dei rappresentanti eletti che votano su una questione che non era stata discussa in campagna elettorale. Il 10% dei cittadini è comunque meglio dello 0,005% che è la percentuale media dei consiglieri di una media città.

Per il principio del mandato, chi non si presenta ad una votazione, dà mandato a chi lo fa.

K. Riesi nel 2005 studiò quali sono i motivi che spingono i cittadini a non votare. La ragione più importante che spinge il cittadino a non votare è quando egli pensa di non avere una conoscenza sufficiente della questione.

Lecture consigliate:

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy*  
- 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

Ian Budge - *The new challenge of direct democracy* - Polity Press 1996

## Capitolo 29

### Democrazia Diretta e felicità

#### Fiducia tra i cittadini

Ricerche di Putnam hanno dimostrato che c'è una forte relazione tra senso civico, risultati economici ed efficienza nella pubblica amministrazione. Nelle aree dove il senso civico è più alto, l'economia prospera e l'amministrazione è più efficiente.

Putnam propone degli indicatori per valutare il livello di senso civico:

1. affluenza ai referendum;
2. numero di quotidiani letti;
3. livello di partecipazione alla vita sociale in club e associazioni.

Un numero di ricerche comparative tra diversi paesi ha mostrato che non è la cultura civica che determina la qualità della democrazia, ma piuttosto il contrario.

Muller e Seligson ad esempio affermano che: "la fiducia interpersonale appare chiaramente essere un effetto piuttosto che la causa della democrazia."

La democrazia crea fiducia tra le persone e tra le persone e le istituzioni dello stato. Ricerche mostrano che coloro che guardano molto la tv mostrano una forte tendenza a prendere meno parte alla vita sociale e a sviluppare una percezione negativa dei loro simili (per esempio sovrastimando l'impatto del crimine sulla società).

Nel 1960 il 58% degli americani credevano ci si potesse fidare della maggior parte della gente. Nel 1993 la percentuale era scesa al 37%.

Miller e Ratner (1998) affermano che si è diffusa una cultura di reciproca sfiducia basata sulla biologia evolutiva, sull'economia neoclassica, sul comportamentismo e sulla teoria psicoanalitica che tutte assieme affermano che le persone singolarmente ricercano attivamente il loro proprio interesse. Mentre ricerche sperimentali sempre più numerose affermano una storia molto diversa.

Per esempio si è scoperto che le persone:

1. sono molto più attente alla equità delle procedure a cui sono sottoposte che ai risultati concreti di tali procedure;
2. ci tengono molto di più ai guadagni collettivi del loro gruppo che ai loro guadagni personali;
3. hanno atteggiamenti verso le politiche pubbliche modellati dai loro valori e ideologie piuttosto che dall'impatto che queste politiche hanno nel loro benessere materiale.

Le persone sono molto meno concentrate sui loro interessi personali di ciò che le teorie proclamano.

Ma allo stesso tempo queste teorie "egoistiche"

hanno attecchito in profondità nella percezione comune.

Così la maggior parte delle persone considerano se stesse più altruistiche che il resto dei loro simili.

Un esperimento significativo condotto da Miller e Ratner indagava sulla disponibilità delle persone a donare il sangue gratuitamente o con ricompensa. Il 63% delle persone intervistate dichiarò la loro disponibilità a donare sangue gratuitamente. Quando venne offerta una ricompensa di 15 USD la percentuale aumentò al 73%. Un'offerta di denaro convinse quindi una percentuale di persone relativamente modesto: il 10%.

Tuttavia, e qui c'è il risultato interessante dell'indagine, agli intervistati venne chiesta una stima di come avrebbero risposto. Ciò che pensavano era che il 62% delle persone avrebbe offerto sangue se ricompensate con denaro e solo il 33% lo avrebbe donato gratuitamente. Così le persone sovrastimarono il ruolo del denaro nel motivare le scelte dei loro simili.

Un'altra indagine di Miller e Ratner riguardò il fumo. Venne chiesto chi approvasse restrizioni al fumo sugli aerei. Il 100% dei non fumatori approvò l'idea e l'85% dei fumatori idem. Agli stessi venne chiesto che stime facessero e si scoprì che le persone pensavano che il 93% dei non fumatori avrebbe approvato e solo il 35% dei fumatori avrebbe fatto altrettanto.

Quindi le persone sovrastimarono il ruolo che il proprio interesse avrebbe giocato nelle scelte dei fumatori.

I due autori scoprirono anche che l'80% dei fumatori era a favore di restrizioni al fumo nei luoghi ad alto rischio di fumo passivo (ristoranti, luoghi di lavoro, mezzi di trasporto) mentre la percezione tra le persone era che sarebbero stati favorevoli a tali restrizioni solo dal 25% al 35% dei fumatori.

#### Senso civico, democrazia e nimby

Nimby è un acronimo ricavato dalle iniziali delle parole inglesi "Not In My BackYard", che significa: non nel mio cortile.

E' un termine usato per indicare il fenomeno che riguarda le comunità che non accettano che una determinata struttura sorga nel loro territorio. Una struttura che tutti considerano necessaria, come aeroporti, centri di accoglienza per stranieri, depositi di scorie nucleari, ma che non vogliono vicino alla loro casa.

Di solito queste decisioni sono imposte dall'alto dal governo, spesso accompagnate da compensazioni economiche.

In Svizzera si verificò un caso interessante, perché le comunità hanno diritto di veto tramite referendum o nell'assemblea pubblica. Nel 1993 venne chiesto agli abitanti di 4 villaggi cosa ne pensassero del fatto che potesse essere costruito un deposito di scorie

nucleari nelle loro prossimità. Questo sito era stato scelto dal Servizio Geologico Svizzero come quello più adatto. Le risposte date sarebbero state molto importanti poiché si era molto vicini alla decisione finale.

Il risultato del sondaggio fu che il 50,8% dei cittadini era favorevole e il 44,9% contro.

Un fatto interessante fu che quando venne offerta una compensazione economica annuale variabile dai 1500 ai 4500 euro, il consenso crollò dal 50,8% al 24,6%. Meno della metà. La percentuale rimase la stessa anche quando fu offerta una ricompensa più alta.

L'indagine mostrò che la correttezza e la trasparenza nelle procedure di decisione giocarono un ruolo fondamentale nella percezione dei cittadini.

L'offerta di compensazione economica cambiò il modo con cui essi vedevano la scelta.

L'appello non era più al loro senso civico e il messaggio implicito diventava che erano stati persuasi per un calcolo economico personale. La gente sentiva la sensazione di essere stata imbrogliata.

## Democrazia e felicità

C'è un legame tra il livello di democrazia di una comunità e il suo livello di felicità? Due studiosi svizzeri, Frey e Stutzer nel 2002 realizzarono uno studio che dimostrava questo legame. Uno studio molto elegante, semplice ed intelligente. Esso combinava i risultati di studi sulla felicità in Svizzera, con il fatto che la Svizzera è una confederazione i cui cantoni e città hanno un elevatissimo livello di autonomia e quindi leggi molto diverse. Anche quelle che riguardano la democrazia diretta.

La felicità può essere misurata. Sono state fatte ricerche in cui veniva chiesto alle persone di valutare il loro livello di felicità in una scala che andava da "completamente infelice" a "perfettamente felice". I risultati sono veritieri ed attendibili. Persone che si considerano felici sopra la media, sono state giudicate molto felici dalle altre persone. Sorridono di più, sono più sane, hanno meno giorni di assenza dal lavoro, hanno contatti sociali facilmente.

Gli studiosi che hanno approfondito le ricerche sulla felicità, hanno scoperto che ci sono molti fattori che la influenzano.

La ricchezza in termini assoluti, una volta che permetta alle persone di soddisfare i bisogni primari, non influenza la felicità. In Giappone ad esempio, il reddito medio è cresciuto di 6 volte negli ultimi 50 anni, ma il livello di felicità è rimasto lo stesso.

La ricchezza relativa invece è un fattore importante. Se una persona con reddito medio vive in un quartiere di ricchi, la sua felicità è inferiore ai suoi pari reddito che vivono in un quartiere di pari reddito.

Le donne sono più felici in media degli uomini, la gente sposata è più felice di chi non lo è, i credenti in dio sono un po' più felici dei non credenti, le persone che guardano molto la tv, sono più infelici di chi non la guarda, gli abitanti dei paesi ricchi sono più felici di quelli dei paesi poveri.

La disoccupazione provoca una perdita di felicità di 0,33 unità su una scala da 1 a 4. Persone che lavorano in proprio si sentono più felici di chi è dipendente.

Conoscendo tutti questi studi e questi risultati, Frey e Stutzer, si chiesero: "I cittadini si sentono più felici in media, quando hanno l'opportunità di decidere direttamente sulle questioni tramite referendum?"

Sfruttarono le grandi diversità esistenti tra i 26 cantoni svizzeri in tema di democrazia diretta. Crearono una scala della democrazia diretta basandosi su una moltitudine di fattori, come l'esistenza di leggi sulla democrazia diretta, la loro facilità di applicazione, la frequenza d'utilizzo ed altre variabili.

In questa scala che andava da 1 (non democrazia) a 6 (molta democrazia), posizionarono tutti i 26 cantoni. Il cantone più democratico risultò quello di Basilea Campagna con il punteggio di 5,69. Il cantone meno democratico era quello di Ginevra con il punteggio di 1,75.

Furono considerati altri fattori come le caratteristiche demografiche ed economiche dei singoli cantoni. I risultati furono che i cittadini che abitavano nei cantoni più democratici erano in media più felici di quelli che abitavano nei cantoni meno democratici. Un incremento di 1 punto nella scala della democraticità dei cantoni, dava un incremento di 0,11 unità nella scala da 1 a 4 della felicità. Questo che può apparire un valore molto modesto è in realtà lo stesso incremento di felicità che si ha passando dal reddito svizzero più basso di 1200 euro a quello successivo di 1800 euro. Frey e Stutzer poi costruirono un indice per stabilire il grado di autonomia municipale in ogni cantone. Scoprirono che più questa è alta e più è alto il livello di felicità. Poi si accorsero che il livello di autonomia municipale e quello di democrazia diretta nei cantoni sono strettamente legati. Ossia dove c'era più democrazia diretta, i cittadini hanno fatto in modo che si sviluppasse una maggiore autonomia municipale. Questo corrisponde anche al risultato ottenuto da altre ricerche che hanno stabilito che i politici tendono in media a realizzare minore autonomia locale e maggiore centralizzazione, mentre i cittadini appoggiano una maggiore autonomia locale.

Frey e Stutzer scoprirono che gli effetti della democrazia diretta sulla felicità riguardano tutte le classi economiche dei cittadini. I benefici sono distribuiti uniformemente su tutte le classi sociali.

Dopo aver scoperto la correlazione tra democrazia diretta e felicità, i due studiosi si chiesero perché avvenisse questo.

Ipotizzarono che la democrazia diretta potesse influire in due modi:

1. la democrazia diretta comporta la realizzazione di norme e provvedimenti che riflettono meglio il desiderio dei cittadini, quindi ottiene risultati amministrativi migliori;
2. la democrazia diretta permette ai cittadini di partecipare e questo da solo può dare soddisfazione, quindi è una procedura di scelta migliore.

Come separare i due effetti? Si studiò il livello di felicità degli stranieri nei diversi cantoni. Finché non acquisiscono la cittadinanza elvetica, gli stranieri non possono votare nei referendum e quindi beneficiano dei risultati amministrativi, ma non della procedura di scelta migliore.

Lo studiò determinò che anche la felicità degli stranieri aumentava nei cantoni più democratici, ma in misura minore degli svizzeri. Il paragone del risultato ottenuto con gli stranieri e con gli svizzeri diede come conclusione che la maggior parte dell'incremento della felicità era dovuta al semplice fatto di poter partecipare al processo decisionale. In particolare i due studiosi determinarono che i 2/3 della maggiore felicità nei cantoni più democratici era dato dal fatto di poter partecipare alle decisioni.

## **Democrazia diretta ed evasione delle tasse**

Frey nel 1997 studiò la relazione tra il livello di democrazia diretta nei diversi cantoni e l'attitudine dei cittadini a pagare le tasse. Utilizzò i dati ufficiali di reddito non dichiarato dai cittadini e quindi non tassato, e lo paragonò al livello di democrazia diretta dei cantoni dove vivevano. Scopri che nei cantoni più democratici il reddito non dichiarato era inferiore di 1000 euro per cittadino, rispetto alla media nazionale, mentre nei cantoni meno democratici il reddito non dichiarato era superiore di 900 euro alla media nazionale. In pratica si evadeva di più le tasse nei cantoni meno democratici.

Con una tassazione media del 30% sul reddito ciò significa 300 euro in meno di tasse versate, nei cantoni meno democratici, mentre nei cantoni più democratici venivano pagate 333 euro in più di tasse per ogni cittadino.

Frey indagò se altri fattori potevano spiegare il fenomeno, quali ad esempio il livello delle multe o la differenza in ricchezza. Ma nessuno spiegava i risultati ottenuti. L'unica possibile interpretazione rimase quella che i cantoni con più alta democrazia diretta sviluppavano un livello maggiore di solidarietà sociale e un più grande senso di responsabilità verso l'amministrazione.

Lecture consigliate:

Jos Werhulst e Arjen Nijeboer - *Direct Democracy* - 2007 disponibile sul sito [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

Bruno S. Frey and Alois Stutzer - *Happiness, Economy and Institutions* - *The Economic Journal*, 110 (466, October), 2000, pp. 918-938 consultabile su internet a questo indirizzo:  
[www.iew.uzh.ch/wp/iewwp015.pdf](http://www.iew.uzh.ch/wp/iewwp015.pdf)

## Capitolo 30

### Il voto postale

C'è molta preoccupazione per il calo generalizzato in tutto il mondo dell'affluenza elettorale e la progressiva diminuzione della fiducia che i cittadini hanno per i loro eletti. Il voto postale è adottato nel mondo per tentare di riavvicinare i cittadini alla politica.

Questo sistema di votazione è uno strumento utile per avvicinare i cittadini alla gestione del bene pubblico, perché permette di votare con consapevolezza, con poca fatica e con costi relativamente bassi.

#### Cos'è il voto postale

Il voto postale è il metodo di votazione in una consultazione elettorale, dove le schede elettorali sono distribuite per posta ai cittadini elettori, che dopo averle votate le rispediscono ai seggi elettorali per posta o di persona. Inizialmente era un sistema di votazione utilizzato su richiesta del cittadino, nei casi in cui questo fosse stato assente nel giorno della consultazione. Tipico il caso dei militari in missione all'estero.

#### Il voto completamente postale (All Postal Voting)

E' la variante di voto postale in cui tutti i cittadini ricevono a casa la scheda elettorale e la devono restituire compilata per posta al seggio elettorale o a mano in appositi centri di raccolta. E' il sistema usato ad esempio in Oregon dal 1998 e in Nuova Zelanda. Anche nel Regno Unito si è sperimentato questo sistema a livello locale e nel 2004 per le elezioni europee (in quattro regioni).

#### Il voto tramite posta negli USA

Votare per posta è un procedimento relativamente nuovo. Negli USA si è cominciato ad usarlo nel 1977 nella città di Monterey in California. Da allora si sono tenute centinaia di consultazioni a livello locale e statale in cui i cittadini avevano la possibilità di votare tramite posta. Nel 1981 l'Oregon approvò una legge che permetteva agli enti locali di effettuare il voto per posta, come risposta alla bassissima percentuale di votanti che in alcune località era arrivata al 10 % dei cittadini registrati. Nel 1987 la maggioranza delle contee lo utilizzava. Nel 1998 i cittadini dell'Oregon, dopo anni di utilizzo locale e un referendum popolare, trasformarono il voto per posta nell'unico metodo di voto di quello stato (750.000 favorevoli,

330.000 contrari). Da allora, i costi elettorali in Oregon sono diminuiti, mentre è aumentata la percentuale dei votanti. Questo metodo, come gli altri metodi tradizionali di voto in USA, si applica solo per i cittadini che si sono registrati per votare, non a tutti i cittadini aventi diritto. Nello stato di Washington 34 su 39 contee oggi votano con il sistema del voto completamente postale.

#### Il voto tramite posta nel Regno Unito

Nel 2000 il governo centrale approvò una legge che permetteva alle autorità locali di sperimentare nuovi metodi di votazione. Negli anni che seguirono molte furono le autorità locali che sperimentarono il voto postale. Solo nel 2003 furono 35. I risultati di questi progetti pilota furono studiati dalla Commissione Elettorale che raccomandò di introdurre il sistema di voto postale per tutte le consultazioni locali. Questo perché si vide che la percentuale dei votanti aumentò di molto (in alcuni casi raddoppiò) e non ci furono più casi di brogli che con la votazione nei seggi elettorali. Nel 2004 vennero abbinate le elezioni regionali con quelle europee e fu sperimentato il voto completamente postale in quattro regioni. Ci furono polemiche perché la commissione elettorale aveva richiesto la sperimentazione regionale in non più di 3 regioni mentre fu attuata in 4. Ci furono problemi tecnici e ritardi. Alcuni cittadini ricevettero la scheda elettorale troppo tardi. Comunque, tranne che in un distretto elettorale nella città di Hull dove le elezioni furono ripetute, il voto postale fu un notevole successo. La percentuale dei votanti raddoppiò rispetto alle votazioni del 1999. Ci furono affermazioni di brogli elettorali dovute al fatto che le schede elettorali non erano inviate nella residenza del cittadino, ma ovunque esso avesse richiesto. La Commissione Elettorale dopo avere studiato queste consultazioni e fatto delle ricerche presso i votanti, vide che una discreta minoranza desiderava continuare ad effettuare la votazione al seggio. Quindi emise la raccomandazione di effettuare nel futuro votazioni che abbinassero il sistema tradizionale a quello postale. Ci sono stati casi di asseriti brogli organizzati a Birmingham da alcuni consiglieri Laburisti e che sono soggetti ad indagine penale e a pesanti critiche dai mezzi di informazione.

#### Come funziona

Di solito le schede elettorali sono inviate per posta circa 3 settimane prima del voto, dopo che l'opuscolo informativo del votante è stato distribuito. Per votare, il cittadino deve contrassegnare la propria scheda, o scrivere il nome del candidato preferito. La scheda viene inserita in una busta speciale che garantisce segretezza. Questa busta viene sigillata e inserita

all'interno di un'altra busta per la spedizione postale. Anche quest'ultima deve venire sigillata, firmata e datata. Infine viene francobollata se si desidera spedire per posta, altrimenti non si mette il francobollo e la si porta gratuitamente negli appositi centri di raccolta. Ogni giurisdizione elettorale locale fissa un termine ultimo per la validità del voto, in Oregon ad esempio il voto deve essere ricevuto entro le ore 20 del giorno della consultazione. In Svizzera entro le ore 12. Per alcuni regolamenti fa fede la data del timbro postale, per altri l'effettiva presenza della busta entro il termine prefissato. Nei seggi elettorali di solito sono presenti dei sistemi per permettere il voto a cittadini disabili che non possono scrivere.

La segretezza del voto è assicurata dal fatto che tutte le schede elettorali sono separate dalla busta con cui arrivano, prima di essere aperte. Così nessuno può sapere come ha votato qualunque cittadino. I cittadini possono telefonare ad un apposito ufficio per sapere se la busta con il loro voto è stata ricevuta. Tutte le buste che vengono ricevute nell'ufficio elettorale sono controllate per verificare che la firma sul loro dorso corrisponda con la firma depositata nell'ufficio dove ci si registra per votare. Ogni fase della votazione postale è pubblica e chi vuole può visionare il funzionamento. Questi sono i momenti principali: preparazione per la spedizione delle schede elettorali (circa 1 mese prima); ricevimento delle buste con il voto e controllo delle firme apposte (nelle due settimane prima del giorno del voto); apertura delle buste e preparazione delle schede elettorali per il loro conteggio (di solito inizia 5 giorni prima); conteggio dei voti (il giorno della consultazione a partire dal mattino). I risultati vengono comunicati a partire dalle 20 del giorno della consultazione e aggiornati periodicamente fino alla fine del conteggio.

## **Il Ballot Measure n° 60**

Il titolo si riferisce al Referendum Propositivo o Iniziativa, con cui nel 1998 si è introdotta la votazione esclusivamente postale in Oregon. Esso è un buon esempio di come è stato introdotto tramite uno strumento di democrazia diretta, un sistema di votazione ritenuto migliore dai cittadini dell'Oregon. Questa Iniziativa, proposta da un comitato di cittadini, dopo che il governatore dello stato aveva posto il veto ad una analoga legge presentata dal parlamento locale, con il sostegno attivo di 11.000 Oregoniani di tutti gli schieramenti partitici e dopo la prescritta raccolta di 100.000 firme, chiedeva a tutti i cittadini dell'Oregon di estendere la votazione esclusivamente postale a livello statale per tutti i tipi di consultazione elettorale. In precedenza, da più di un decennio, questo tipo di votazione veniva svolto a livello locale e in

alcune speciali elezioni a livello statale (esempio per la sostituzione di Senatori prima dei termini di legge). Fu mandato a tutti gli elettori una brochure con spiegato il testo referendario, l'effetto economico stimato (risparmio di 3 milioni di dollari ad ogni votazione), e vari interventi pro e contro. I cittadini approvarono con una schiacciante maggioranza di 750.000 favorevoli e 330.000 contrari.

### **I vantaggi:**

1. Costa meno del metodo di voto tradizionale.

Alcuni esempi: tra il 1995 e il 1997 le contee dell'Oregon risparmiarono circa 1 milione di USD su tre consultazioni. Dal 1999 in Oregon tutte le votazioni avvengono solo con voto tramite posta e le autorità dello stato hanno calcolato di risparmiare circa il 30 % delle spese elettorali, ossia circa 3 milioni di USD a consultazione.

2. Fa aumentare la percentuale dei votanti tra gli iscritti alle liste elettorali.

Ogni statistica fatta dai ricercatori dimostra che la percentuale dei votanti aumenta. Per esempio nello stato di Washington si effettuò la prima votazione per posta nel 1994 in occasione delle primarie. Nel 1990 la percentuale dei votanti fu del 38 %. Nel 1994 fu del 53%. Ci fu un incremento di 15 punti percentuali, ossia circa il 40% in più di persone andarono a votare. Nel 2000 il 79% dei cittadini oregoniani registrati andarono a votare, nel 2004 l'86 %. Diventando così il terzo stato con più alta percentuale di votanti degli USA.

3. E' più facile per gli amministratori gestire la consultazione.

Le procedure per la consultazione con voto postale non prevedono scrutatori. Quindi non è necessario nominare scrutatori e presidenti di seggio, inviare loro lettere, organizzare corsi e materiali per istruirli, prepararsi per le sostituzioni in casi di assenze improvvise, prevedere rimborsi spese. Visto che non ci sono cabine elettorali, si evita di allestirle, di organizzare il servizio di vigilanza, di chiudere scuole o luoghi pubblici.

4. Permette di capire meglio chi sono gli aventi diritto al voto (negli USA occorre registrarsi).

Questo perché le lettere inviate ai cittadini dall'amministrazione, che vengono restituite dalle poste perché con indirizzo irreperibile, permettono a pubblici ufficiali di controllare quei nomi.

5. Dà al votante la possibilità di studiarsi con calma a casa la questione da votare e di esaminare le diverse possibilità.

Generalmente la lettera con la scheda elettorale viene inviata a casa dei cittadini registrati circa 2-3



settimane prima della data fissata per la consultazione. Questo permette agli elettori di studiarsi il quesito elettorale, di chiarirsi possibili punti di confusione e di trovare risposte alle proprie domande.

6. E' apprezzato dai cittadini.

Il prof. Priscilla Southwell dell'Univ. dell'Oregon ha condotto uno studio sull'attitudine dei cittadini nei confronti del voto postale ed ha scoperto che l'80% degli Oregoniani preferiscono votare per posta ed hanno un atteggiamento positivo verso questo sistema di voto. Questo è comprensibile anche alla luce del fatto che nelle ultime consultazioni elettorali in Oregon si sono avuti anche 26 quesiti da votare e informarsi, leggere, pensare e scrivere la propria decisione a casa invece che nel seggio elettorale è visto come un vantaggio non indifferente dai cittadini.

### **Altri vantaggi**

- Non c'è attesa di ore davanti ai seggi elettorali (come in molti stati degli USA).
- Non c'è intimidazione all'interno dei seggi elettorali.
- Nessuna confusione di dove andare a votare.
- Nessuna preoccupazione di dove portare i bambini piccoli o per prendersi i permessi dal lavoro (negli USA si vota nei giorni lavorativi).
- Nessun malfunzionamento di apparecchiature elettroniche (come negli stati dove c'è il voto elettronico).
- Nessun bisogno di assumere ed addestrare personale per i seggi elettorali.
- Ulteriore sicurezza di voto, perchè per ogni scheda elettorale c'è un controllo della corrispondenza delle firme sulla busta e quella depositata in ufficio al momento della registrazione.
- Registrazione cartacea di ogni voto e di ogni passaggio fino ai risultati finali. Quindi possibilità di riconteggio in caso di problemi o dubbi.
- Il brutto tempo o la mancanza di tempo non sono più ostacoli al voto, che può essere effettuato in qualsiasi momento e spedito in qualsiasi momento prima della data prefissata in un intervallo di 2 settimane.

### **Critiche al voto per posta**

1. Alienazione del cittadino.

Qualcuno, sia pro che contro, afferma che votare tutti nello stesso giorno nello stesso posto, rafforza lo spirito di appartenenza alla comunità, perché ci si incontra nel seggio elettorale e si approfitta dell'occasione per parlare ed andare a trovare persone che

non si incontrava da tempo.

2. Possibilità di coercizioni.

Poiché non si vota più nel chiuso della cabina elettorale, ma nella propria casa, potrebbe succedere che un familiare o un coinquilino orienti fisicamente o psicologicamente il voto di altri. Ma con una casistica di ormai centinaia di votazioni per posta, non ci sono indizi che tali pericoli siano di una qualche importanza.

3. Il costo del francobollo.

Il francobollo per spedire la busta contenente il voto, costa 33 USD cent. Alcuni critici affermano che questo costo potrebbe dissuadere qualche cittadino molto povero dal partecipare alla consultazione. Si può risolvere il problema addebitando il costo della spedizione allo stato con una busta pre-pagata. Alcuni stati come l'Oregon, hanno delle cassette apposite per le buste elettorali disseminate in molti uffici pubblici. Chi le inserisce lì non deve francobollarle e quindi effettua il voto gratuitamente.

4. Impossibile cambiare scelta.

Alcuni affermano che l'elettore potrebbe votare molti giorni prima della data di scadenza e magari scoprire negli ultimi giorni di campagna elettorale qualche motivo per cambiare la propria scelta. In questo caso non potrebbe tornare indietro, una volta infilata la busta nella cassetta postale. L'obiezione è che spesso le informazioni degli ultimi giorni sono solamente trucchi ed espedienti elettorali gettati nella mischia sapendo che non ci sarà il tempo sufficiente per adeguate repliche.

5. La percentuale maggiore dei votanti potrebbe essere un fatto transitorio, dovuto alla novità del sistema. Ma questo è stato finora smentito da tutte le votazioni effettuate in Oregon dove c'è un'esperienza di voto postale di oltre 20 anni.

6. Potrebbero esserci frodi se qualcuno compila e spedisce schede elettorali non utilizzate da altri. A Birmingham nel Regno Unito ci sono state denunce di brogli di questo tipo. In Oregon nessun caso simile. Probabilmente le procedure tecniche devono essere affinate nel Regno Unito.

### **Dove è usato il voto postale**

In alcune località la votazione tramite posta viene riservata solo per consultazioni referendarie, in altre anche per competizioni con candidati.

Negli USA, lo stato dell'Oregon, dal 1998, ha come unica forma di voto quella tramite posta. Altri stati che permettono il voto postale assieme al voto tradizionale (è una scelta lasciata al cittadino) sono: Colorado, Florida, Kansas, Minnesota, Missouri,

Montana, Nevada, New Mexico, North Dakota, Washington.

In Canada alcune provincie come Ontario, Quebec, British Columbia.

Alcune regioni del Regno Unito.

La Nuova Zelanda a livello nazionale.

La Svizzera permette al cittadino di utilizzare il voto postale oppure quello tradizionale nel seggio elettorale per votazioni federali, municipali e cantonali. A Ginevra, Neuchatel, Lucerna, San Gallo, Soletta, per esempio la percentuale dei cittadini che utilizzano il voto postale, si aggira sull'80% del totale.

Lettura consigliata:

Graham Smith - *Beyond the Ballot – 57 Democratic Innovations from Around the World* - 2005 disponibile su internet [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

## Il voto elettronico e innovazioni di voto

I proponenti del voto elettronico lo sostengono per due motivi fondamentali:

1. aumenterebbe l'affluenza, specie tra i giovani;
2. ridurrebbe i costi di stampa e di scrutinio; se si usasse il voto elettronico a distanza, toglierebbe il costo dell'allestimento dei seggi elettorali.

### Il voto elettronico può usare diverse tecnologie.

- Macchine di voto elettronico nei seggi elettorali, si utilizzano al posto delle schede elettorali imbucate nell'urna.
- Chioschi, ossia computer speciali installati in spazi pubblici come biblioteche, scuole, negozi...
- Internet, voto elettronico a distanza.
- Telefono fisso.
- Telefono cellulare con utilizzo di sms.
- Tv digitali.

Nella maggior parte delle elezioni dove si è sperimentato con il voto elettronico si è usato il primo metodo, quello della macchina da voto nel seggio elettorale. Questo è successo ad esempio in USA, in Belgio, in Brasile, nei Paesi Bassi. Questo metodo semplicemente sostituisce il voto cartaceo con quello elettronico e non c'è nessun incremento nell'affluenza elettorale.

Gli altri 5 metodi di voto elettronico cambiano la natura del voto stesso, perché così viene effettuato a distanza. L'uso di tutti questi metodi, abbinati al voto tradizionale aumenterebbe la flessibilità e la scelta e permetterebbe un tempo più lungo per la partecipazione. Ricerche in UK mostrano che c'è sostegno popolare verso il voto elettronico a distanza, anche se l'uso dell'sms, anche tra chi utilizza la tecnologia, è visto come un modo che banalizza il diritto di voto.

Ricerche sperimentali sull'uso del voto elettronico sono scarse e senza risultati certi. L'esperto Pippa Norris suggerisce che potrebbe esserci un leggero effetto sulle generazioni più giovani. Indagini negli USA dicono che il voto elettronico sarebbe utilizzato in larga misura da persone che già partecipano alla vita politica e che già votano. Non stimolerebbe i disillusi e coloro che oggi si astengono. La tecnologia aumenta la facilità al voto, ma la difficoltà di voto non è la ragione principale dell'astensione.

- Il voto elettronico aumenterebbe il "digital divide" tra chi utilizza la tecnologia e chi non ne fa uso.
- Rischi sulla sicurezza: l'uso di internet può teoricamente comportare il rischio di frodi o manipolazioni o attacchi esterni. E ciò può indebolire il processo, nella percezione pubblica.
- La segretezza: essendo un voto effettuato da casa, ci possono essere rischi di coercizione e intimidazioni.
- I costi non vengono abbattuti come sperato. Essi rimangono alti a causa delle misure di sicurezza che è necessario adottare.

### Voto cumulativo

Con questo sistema, ai cittadini viene dato un certo numero di voti che essi sono liberi di distribuire ai candidati o alle liste partitiche. I cittadini possono concentrare i loro voti su un candidato, oppure distribuirli come preferiscono a più candidati. Come succede ad esempio ad Amburgo, grazie a un referendum popolare. Questo metodo rende l'elezione più sofisticata. Le minoranze che riescono a focalizzare i voti sui propri candidati, possono ottenere rappresentanze più facilmente. Non ci sono esperimenti su larga scala con questo tipo di voto e quindi non ci sono dati sufficienti per poter valutare gli effetti. Questo tipo di votazione è però usata ampiamente nelle selezioni per i dirigenti delle grosse società per azioni per dare maggior potere di scelta a chi possiede quote di minoranza del capitale azionario.

### Voto obbligatorio

Ci sono circa 30 paesi nel mondo dove il voto è obbligatorio. In Australia, uno di questi paesi, l'affluenza elettorale nel 2001 fu del 94,9%, in UK nello stesso anno, fu del 59,4%.

In molti stati dove il voto è obbligatorio, è permessa qualche forma di astensione. In Australia i cittadini sono obbligati a presentarsi al seggio e a prendere la scheda elettorale. Nel 2001 ci furono il 4,8% di schede nulle (rovinata o bianca).

Il livello di obbligatorietà cambia da paese a paese. In Australia se il cittadino non presenta una ragione legittima per l'astensione, viene multato. In Belgio e Singapore, il cittadino che non va a votare può essere rimosso dal registro elettorale. In altri paesi come in Perù e in Bolivia al cittadino non votante possono essere negati dei servizi e la possibilità di avere un lavoro nel settore pubblico. Ci sono però due regioni austriache dove le sanzioni sono molto deboli o assenti, pur essendoci l'obbligo di voto. E l'affluenza

è comunque più alta che nel resto dell'Austria.

Nei paesi dove l'affluenza elettorale è bassa, introdurre l'obbligatorietà sembra una opzione attraente.

Chi è a favore cita questi argomenti:

- il voto non è solo un diritto, ma anche una responsabilità che il cittadino deve onorare;
- l'affluenza bassa, indebolisce la legittimità di chi riceve il mandato per governare;
- chi partecipa alle elezioni con bassa affluenza non è un campione rappresentativo della popolazione e quindi si creano disuguaglianze;
- l'obbligo di votare aumenta la consapevolezza politica tra i cittadini e incoraggia il dibattito informato;
- il fatto di votare può aumentare la partecipazione in altre attività politiche.

### **Critici dell'obbligatorietà affermano che:**

- sarebbe impopolare tra i cittadini;
- il diritto di voto implica anche il diritto al non voto e l'obbligatorietà toglie la libertà che da sempre vien associata alla democrazia;
- potrebbe essere difficile e costoso obbligare i cittadini a votare;
- votanti costretti, possono votare male.

In un sondaggio fatto nel 2001 in UK, il 49% era contrario all'obbligatorietà e il 47% a favore.

Lettura consigliata:

Graham Smith - *Beyond the Ballot – 57 Democratic Innovations from Around the World* - 2005 disponibile su internet [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

# Capitolo 32

## Innovazioni nelle consultazioni

### Documenti di consultazione

Sono i documenti prodotti dalle pubbliche autorità, spesso scritti in forma dettagliata con sintesi più brevi, che richiedono commenti dai cittadini e dai gruppi.

E' la forma più semplice e che ha meno impatto, di consultazione, perché solo chi è molto interessato ed ha una conoscenza dell'argomento, risponde. Ma questi documenti sono spesso il materiale base su cui applicare metodi partecipativi più sofisticati.

### Sondaggi sull'opinione pubblica

Sono metodi per raccogliere informazioni sugli orientamenti e sui valori del pubblico. Possono essere interviste realizzate faccia a faccia, telefonicamente o per via postale. Il pubblico viene selezionato con metodi scientifici perché sia rappresentativo della totalità della popolazione.

Un sondaggio realizzato bene, può limitare i difetti di rappresentanza causati dall'autoselezione nelle assemblee pubbliche.

Anche i sondaggi hanno dei limiti. Le domande devono essere semplici e così non possono trattare di questioni tecniche complesse. Come viene costruita una domanda, influenza il tipo di risposta. I sondaggi possono essere molto superficiali perché vengono chieste ai cittadini le loro opinioni immediatamente, senza aver approfondito l'argomento o riflettuto con altre persone. I sondaggi possono interessare anche un numero rilevante di persone, ma il loro coinvolgimento è molto basso. Una loro evoluzione possono essere i sondaggi informati proposti da James Fishkin di cui parlo più avanti.

### Audizioni pubbliche

Sono una forma diffusa di consultazione perché sono veloci ed economiche da organizzare. Consistono in incontri pubblici dove i cittadini sono invitati ad ascoltare delle proposte degli amministratori ed hanno la possibilità di rispondere. Queste audizioni pubbliche sono di solito organizzate dagli amministratori stessi. I partecipanti sono di solito cittadini e gruppi con un particolare interesse sulla questione dibattuta.

Raramente interviene un campione rappresentativo della popolazione. Di solito si tengono in giorni lavo-

rativi in orario di lavoro e in edifici pubblici. Non ci sono evidenze che l'audizione pubblica abbia qualche effetto sulle decisioni delle autorità pubbliche, tranne quella di dare legittimità a decisioni già prese.

In effetti dal punto di vista delle autorità, ci sono alcuni risultati:

- c'è una apparenza di coinvolgimento dei singoli e dei gruppi;
- c'è una legittimazione di decisioni già prese;
- dà all'autorità un avviso di potenziali ostacoli politici e legali;
- soddisfa requisiti legali o procedurali;
- confonde l'opposizione.

Si può migliorare lo strumento delle audizioni pubbliche, affidandole a una organizzazione indipendente. Ciò è stato fatto ad esempio in Oregon durante lo sviluppo del Progetto Salute dell'Oregon del 1990 (Oregon Health Plan). Fu incaricata la organizzazione no-profit Oregon Health Decisions (OHD) di coinvolgere attivamente i cittadini in un processo di audizioni pubbliche per costruire consenso su una scala di valori da essere utilizzata per guidare le decisioni sulla destinazione delle risorse destinate alla salute. OHD organizzò 47 incontri in tutto lo stato che attrassero un totale di 1048 cittadini. Ciascun incontro seguì il medesimo formato: mezz'ora di istruzione, un'ora di discussione fatta in piccoli gruppi con la presenza di un facilitatore dove venivano discusse le priorità e un'ultima mezz'ora dove i risultati delle discussioni venivano presentati all'assemblea plenaria. Facendo una sintesi dei vari incontri, OHD stabilì una scala delle priorità dei valori per guidare le decisioni da prendere nelle scelte della salute pubblica. In Oregon la riforma del sistema sanitario legittimata da questo processo, ebbe successo. Negli stessi anni, riforme analoghe fatte in altri stati senza il coinvolgimento dei cittadini, fallirono.

### Inchieste pubbliche

E' un metodo usato particolarmente nel sistema politico britannico. E' un processo di partecipazione molto formale, usato spesso per prendere decisioni su infrastrutture su larga scala (strade, porti, alloggi...) o per investigare su malfunzionamenti della giustizia. Di solito un giudice presiede l'inchiesta e sente tutte le versioni delle parti in causa. Le inchieste pubbliche attraggono cittadini con un interesse specifico sull'argomento. Anzi molte inchieste cercano solo cittadini con un interesse molto diretto. Sono sentite le versioni di tutte le parti da un giudice indipendente e il risultato generalmente influenza la decisione finale presa dalle autorità. Ci sono perplessità sulla indipendenza e sulla imparzialità di molte inchieste pubbliche, particolarmente quelle sui grandi progetti di infrastrutture. Il giudice viene scelto dall'autorità pubblica, suscitando interrogativi sulla imparzialità

della scelta. Le risorse sono distribuite non equamente. Gli enti pubblici possono dedicare personale a tempo pieno, finanziare studi ed analisi, mobilitare esperti. I cittadini hanno scarsità di tempo, di mezzi, di finanziamenti. Il formato delle inchieste estremamente legalistico e formale può allontanare o intimorire i cittadini. Spesso ci sono limitazioni su ciò che può essere messo in discussione. Per esempio nelle inchieste sulla costruzione di strade, agli oppositori non è permesso discutere la politica governativa sull'argomento oppure l'uso di determinate tecniche partecipative. I critici delle inchieste pubbliche affermano che raramente esse vanno contro le decisioni governative. In un periodo di 5 anni, all'inizio degli anni '90, solo 5 inchieste su 146 (il 3,4%) sono andate contro l'opinione del Ministero dei Trasporti in UK.

### **Casa Aperta**

L'approccio Open House, Casa Aperta, è basato sull'esibizione di un progetto o di una proposta, in un ambiente aperto a tutti i cittadini. Essi possono visitare il progetto in qualsiasi momento, leggere le spiegazioni su pannelli esplicativi e su altri materiali stampati e lasciare i loro commenti. Personale appositamente istruito è a disposizione per spiegare e discutere con i cittadini e c'è spazio per formare gruppi di discussione. I vantaggi di questo metodo è che avvicina i cittadini in un ambiente informale, amichevole, nei tempi che ciascuno ha e in un periodo molto ampio. Ma poiché il processo richiede la presenza continua di personale, è piuttosto costoso. Di solito la Casa Aperta è usata congiuntamente ad altre tecniche partecipative.

### **Planning for Real**

Questa è una tecnica partecipativa creata e registrata dalla Fondazione Neighbourhood Initiatives. Viene spesso utilizzata per coinvolgere gli abitanti in progetti di riqualificazione urbana. Viene creata una rappresentazione tridimensionale della zona da progettare, ad opera di gruppi di cittadini o di scolaresche. Questi modelli vengono posti nelle sale degli incontri e i cittadini vengono forniti di schede bianche su cui possono scrivere proposte che poi possono essere appoggiate sul modello. Spesso i modelli sono portati presso le sedi gruppi, associazioni o luoghi di incontro informale per coinvolgere persone che altrimenti non avrebbero partecipato. L'uso delle schede permette anche alle persone che non amano parlare in pubblico di esprimere i loro suggerimenti.

Alla fine degli incontri, le proposte nelle schede vengono tutte lette e viene a loro assegnata una priorità. Poi viene sviluppato un piano di azione per vedere come tradurre in realtà i suggerimenti ricevuti.

## **Visione comunitaria**

Sono state sviluppate una serie di tecniche per incoraggiare i cittadini a creare una visione o costruire uno scenario per la loro comunità. Uno degli approcci più conosciuti è quello di Chattanooga e di New Haven negli USA e quello di Bristol in UK. A Bristol la organizzazione Choices for Bristol (Scelte per Bristol) utilizzò queste tecniche per generare oltre 2000 idee raccolte da oltre 450 gruppi e individui. Due incontri pubblici ai quali parteciparono oltre 300 persone raggrupparono queste idee insieme per produrre una visione per il futuro di Bristol, pubblicate nel 1997.

Lettura consigliata:

New Economics Foundation - *Participation Works!*  
- disponibile su [www.neweconomics.org](http://www.neweconomics.org)

## **Teatro partecipativo**

Il teatro partecipativo è basato sul "teatro dell'oppresso" sviluppato da Augusto Boal. Alla base c'è l'idea che un teatro immaginativo può promuovere la consapevolezza della situazione sociale dei cittadini e creare opportunità di cambiamento.

Gli attori recitano un breve pezzo che mostra un protagonista che fallisce nel tentativo di raggiungere un obiettivo. Poi la recita viene ripetuta e vengono invitati i membri del pubblico a suggerire come il protagonista avrebbe potuto agire diversamente per raggiungere il risultato. Chi suggerisce un metodo viene poi invitato sul palco a prendere il ruolo degli attori per portare avanti le sue idee. Il teatro partecipativo funziona molto bene come metodo per coinvolgere giovani, individui e gruppi che non risponderebbero a metodi partecipativi più convenzionali.

## **Pannello permanente dei cittadini**

Il pannello permanente dei cittadini è un grande campione di cittadini statisticamente rappresentativo in base all'età, sesso, appartenenza etnica ed occupazione lavorativa. Spesso è composto da 1000 o più cittadini.

Il suo scopo è quello di costituire una cassa di risonanza per le autorità pubbliche. I cittadini di questo pannello rispondono a dei sondaggi effettuati con una scadenza regolare sulla qualità dei servizi pubblici, sulle politiche locali e su proposte da introdurre. Una proporzione fissa dei membri di un pannello viene cambiata periodicamente. Molte città britanniche introdussero il pannello negli anni '90. Fu anche creato un pannello nazionale, il People's Panel che durò 4 anni. Esempi di pannelli in attività sono quelli delle città di Lewisham e Wolverhampton in UK. I

pannelli stabili dei cittadini hanno molti lati positivi:

- coinvolgono un gran numero di cittadini con scadenza regolare;
- forniscono molti dati che permettono analisi approfondite in base ai sottogruppi del pannello;
- i costi di un pannello sono ridotti rispetto alla realizzazione di indagini singole isolate;
- per i cittadini coinvolti, ci sono grandi opportunità di approfondire la conoscenza del funzionamento della cosa pubblica.

Ci sono anche lati negativi:

- gran parte dei pannelli hanno difficoltà a reclutare i gruppi più marginalizzati, spesso i giovani;
- a volte i cittadini che entrano a far parte del pannello diventano simpatizzanti dell'amministrazione che ha istituito il pannello e non sono più quindi rappresentativi della popolazione.

### **Focus groups**

Il focus group, è una tecnica partecipativa nata in ambito privato e aziendale, che poi ha cominciato ad essere utilizzata anche nel settore pubblico. E' costituito da un piccolo gruppo di cittadini, selezionato in base ad un determinato interesse o appartenenza sociale. Di solito è un incontro singolo, dove le discussioni avvengono in un ambiente informale.

Dalle aziende viene utilizzato ad esempio prima del lancio di un prodotto per capire le reazioni dei possibili acquirenti. In ambito pubblico il focus group serve per capire i bisogni e i valori dei cittadini e per valutare la qualità dei servizi.

Di solito sono utilizzati come complemento ad indagini più vaste, per capire nel dettaglio gli orientamenti di gruppi particolari di cittadini. Spesso sono strumenti utilizzati per far emergere le esigenze di gruppi marginalizzati.

I critici di questo metodo affermano che le discussioni tendono ad essere piuttosto superficiali. Non c'è il tempo per affrontare le questioni politiche più complesse.

### **Petizione**

E' uno strumento democratico con cui un cittadino può portare un argomento alla discussione del parlamento o agli amministratori locali. Un esempio particolarmente funzionante è il sistema di petizione esistente nel parlamento scozzese. Esso è coordinato dal Public Petition Committee (PPC – Comitato Petizione Pubblica). Il parlamento scozzese ha l'impegno di considerare tutte le petizioni compilate nell'apposito modulo, i cui temi rientrano nelle sue competenze. Non è previsto un numero minimo di firme di

sostegno perché ciò sarebbe apparso discriminatorio nei confronti dei cittadini che abitano nelle zone poco abitate della Scozia.

Questo sistema di petizioni è considerato come un modo per il cittadino al di fuori delle reti di potere esistenti, di far discutere su un determinato argomento, il parlamento scozzese. Delle prime 418 petizioni al parlamento scozzese, il 51% provenivano da individui, il 16% da gruppi di protesta e l'11% da gruppi comunitari.

Le petizioni al parlamento scozzese hanno 5 benefici:

1. promuovono il coinvolgimento del pubblico con il parlamento;
2. creano interesse sui media;
3. avvisano i politici della presenza di nuove questioni o problemi;
4. danno credibilità alla questione;
5. attirano più persone a dibattere sull'argomento.

Quali sono gli esiti di queste petizioni al parlamento scozzese?

Tutte sono state esaminate.

Alcune hanno creato:

1. rapporti o commissioni d'inchiesta o richieste di ulteriori approfondimenti;
2. dibattiti in parlamento;
3. cambio di leggi o regolamenti;
4. i gruppi locali hanno avuto voce su questioni locali ed hanno influito sulle soluzioni adottate.

Lecture consigliate:

Graham Smith - *Beyond the Ballot – 57 Democratic Innovations from Around the World* - 2005 disponibile su internet [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

[www.scottish.parliament.uk](http://www.scottish.parliament.uk)

# Capitolo 33

## Innovazioni Deliberative

### Democrazia Deliberativa

I teorici della Democrazia Deliberativa da tempo affermano che una piena o forte democrazia è meglio espressa dalla volontà del popolo e che un governo formato da rappresentanti, inevitabilmente crea un deficit democratico.

Nel corso degli ultimi decenni hanno acquisito sempre maggiore legittimità, metodi deliberativi quali le Giurie dei Cittadini, i Town Meeting del 21° secolo, i Sondaggi Informati, che si fondano sul concetto che votare non è abbastanza in una democrazia.

Il deficit democratico del sistema rappresentativo è causato da molti fattori, tra i quali spicca la preselezione non democratica di candidati tra partiti quasi non distinguibili. Al Gore elenca altre cause come:

1. il ruolo sempre più forte degli interessi speciali;
2. l'influenza sempre maggiore del denaro;
3. l'importanza dell'immagine sulla sostanza;
4. la qualità superficiale della discussione pubblica;
5. gli sforzi sempre più sofisticati per manipolare l'opinione pubblica.

La democrazia deliberativa cerca di superare i problemi della democrazia puramente rappresentativa. La deliberazione non è un dibattito ed è molto di più di un dialogo. E' un metodo che fa uso di conversazioni che hanno importanza perché vanno nella direzione di costruire consenso, verso tentativi di trovare un terreno comune, con un occhio verso l'interesse pubblico, invece che verso l'interesse personale. La qualità e la profondità di queste conversazioni, è importante e coloro che progettano questi processi pongono molte energie per creare spazi rispettosi, educativi, ugualitari e alla ricerca di un risultato utile.

Lettura consigliata:

Lyn Carson – *Creating Democratic Surplus Through Citizens' Assemblies* – Journal of Public Deliberation Vol 4 issue1 2008 Article 5

### Giurie dei cittadini

Le giurie dei cittadini mettono insieme un piccolo gruppo di cittadini con lo scopo di discutere e deliberare su un particolare argomento. Di solito hanno queste caratteristiche:

1. il numero di cittadini coinvolti va da 12 a 24, scelti con procedimento statistico accurato che assicuri una rappresentazione più fedele possibile della società in base all'età, al sesso, al gruppo etnico, ai titoli di studio, all'occupazione etc;
2. i cittadini ricevono un piccolo rimborso spese per la loro partecipazione;
3. durante un periodo di 3-4 giorni i cittadini ascoltano i fatti, presentati da vari esperti scelti in modo da presentare tutti gli aspetti della questione e poi deliberano sulla questione;
4. tutto l'evento è gestito da una organizzazione indipendente e dei facilitatori assicurano un equo e produttivo svolgimento;
5. alla fine del processo la giuria dei cittadini produce delle raccomandazioni sotto forma di rapporto scritto;
6. ci si aspetta che l'autorità che ha promosso l'organizzazione della giuria dei cittadini, di solito un ente pubblico, tenga conto o risponda alle raccomandazioni espresse.

L'idea delle giurie dei cittadini ha notevoli analogie con le giurie legali esistenti nel sistema giudiziario americano. In entrambi i casi ci si basa sul concetto che un piccolo gruppo di cittadini ordinari, senza speciale addestramento, è disponibile e capace di prendere importanti decisioni nel nome del pubblico interesse.

Le giurie dei cittadini sono state promosse negli USA fin dagli anni '70 dal Jefferson Centre. Nello stesso periodo in Germania sono state utilizzate le Cellule di Progettazione (Planungszelle), basate su un concetto molto simile, ma coinvolgendo molti più cittadini in piccoli gruppi autonomi organizzati in luoghi diversi e che dovevano deliberare sullo stesso argomento.

Dagli anni '90 le giurie dei cittadini si sono diffuse anche in UK. Gli argomenti discussi sono stati molto vari: progettazioni urbanistiche, innovazioni scientifiche o tecnologiche, temi ambientali, provvedimenti riguardanti la salute.

Il punto di forza delle giurie dei cittadini è che ad esse vengono dati gli spazi, i tempi e le informazioni adeguate per deliberare. L'esperienza accumulata in USA, UK e Germania mostra che i cittadini prendono il loro ruolo molto seriamente e che sono disponibili e capaci di deliberare saggiamente anche su argomenti complessi e controversi. La debolezza di questo metodo è che le giurie coinvolgono un piccolo numero di cittadini e che sono relativamente costose da organizzare.

Ma la ricercatrice Vivien Lowndes e i suoi colleghi, riportano i sondaggi di opinione fatti su commissione del governo britannico sull'argomento, che mostrano che:

- i cittadini si dicono in maggioranza disponibili a partecipare a una giuria dei cittadini;



- i cittadini in maggioranza si fidano delle decisioni prese da queste giurie più delle decisioni prese dai loro rappresentanti eletti.

Lettura consigliata:

[www.jefferson-center.org](http://www.jefferson-center.org)

## Consensus Conferences

Le consensus conferences sono utilizzate regolarmente dagli anni '80 dalla Danish Board of Technology (Commissione Danese sulla Tecnologia) come un modo per raccogliere le opinioni e le deliberazioni dei comuni cittadini su argomenti nuovi o controversi in campo scientifico, tecnologico e etico. Le consensus conferences hanno molto in comune con le giurie dei cittadini, ma ci sono alcune importanti differenze.

1. I cittadini vengono selezionati con criteri socio-demografici da un gruppo di volontari che hanno risposto in forma scritta ad annunci pubblicitari. In questa prima fase quindi, i cittadini non sono scelti a caso, ma all'interno di un gruppo che si è auto selezionato.
2. Vengono organizzati una serie di incontri prima dell'evento, nei quali i cittadini apprendono notizie sulla questione dibattuta. Ricerche fatte sul valore di questa fase, mostrano che i cittadini acquisiscono una conoscenza approfondita sull'argomento.

In Danimarca le raccomandazioni formulate dalle Consensus Conferences non hanno potere formale, ma spesso hanno avuto un impatto diretto nel processo legislativo in parlamento. Per esempio le raccomandazioni espresse dalla Consensus Conference sull'ingegneria genetica nell'industria e nell'agricoltura, condusse all'esclusione degli animali transgenici da un piano di ricerca governativo. Esperimenti con le consensus conferences sono stati fatti anche nei Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Svizzera e UK, ma senza l'impatto sui media e sui legislatori che esse hanno in Danimarca.

Lettura consigliata:

[www.tekno.dk/subpage.php3?article=468&topic=kategori12&language=uk](http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=468&topic=kategori12&language=uk)

## Sondaggi deliberativi o Sondaggi Informati

Essi sono stati sviluppati dallo scienziato politico James Fishkin. Come le giurie dei cittadini e le consensus conferences, i sondaggi deliberativi costruiscono un ambiente in cui i cittadini hanno tempi, spazi e metodi per deliberare.

Alcune differenze con i metodi precedenti.

1. Viene selezionato un campione di circa 250-500

cittadini in maniera casuale. Visto il numero, non è necessaria una stratificazione demografica della scelta.

2. I cittadini compilano un sondaggio all'inizio del procedimento.
3. I cittadini ascoltano per 2-3 giorni le esposizioni di esperti e specialisti e deliberano in piccoli gruppi.
4. Alla fine del processo, viene fatto un nuovo sondaggio: il sondaggio deliberativo, che esprime cosa pensano i cittadini quando sono stati informati ed hanno avuto il tempo per riflettere e deliberare.

Sono stati fatti numerosi sondaggi deliberativi nel mondo e l'evidenza mostra che spesso i cittadini cambiano idea dopo aver sentito le opinioni di esperti e dopo essersi confrontati con altri cittadini. Nei sondaggi tradizionali viene chiesto alle persone cosa pensano di un determinato argomento, e in pochi secondi esse devono esprimere una risposta. I sondaggi deliberativi esprimono invece un giudizio informato, riflettuto e dibattuto con altre persone.

Lettura consigliata:

<http://cdd.stanford.edu>

## Deliberative Mapping

La Mappatura Deliberativa è una innovazione recente che prova a mettere insieme le valutazioni di normali cittadini e di esperti, su problemi complessi dove non c'è un'unica soluzione ovvia con cui procedere. La Mappatura Deliberativa combina pannelli di cittadini, interviste con esperti, discussioni tra cittadini ed esperti, per arrivare a identificare delle azioni per risolvere il problema dibattuto.

I cittadini vengono scelti in modo da rispecchiare la diversità presente nella società reale. Gli specialisti vengono selezionati tra diverse discipline e organizzazioni per assicurare punti di vista e approcci diversi.

I pannelli dei cittadini si incontrano un certo numero di volte per apprendere il tema in questione, per stabilire un set di criteri condivisi che saranno utilizzati per valutare le diverse opzioni ed infine per dare un punteggio alle opzioni possibili con i criteri da loro scelti. Anche gli specialisti valutano le opzioni, ma con interviste individuali ed usando il metodo della mappatura multi criterio. Poi i cittadini e gli esperti partecipano a riunioni congiunte dove vengono scambiate opinioni sulle questioni fatte emergere dai cittadini nelle precedenti riunioni. Dopo l'assemblea plenaria, i pannelli dei cittadini e gli esperti riesaminano i criteri e rivalutano le opzioni. Questa gestione

sofisticata di esperti e cittadini, serve per evitare che i primi dominino assemblee comuni e per stabilire i punti di vista non necessariamente uguali degli esperti e dei cittadini, dopo attenta analisi e deliberazione su un argomento.

## Town Meeting del 21 ° Secolo

Per dimensioni, innovazioni e tecnologie poste in gioco, questo approccio per far deliberare i cittadini è uno dei più promettenti e interessanti da studiare. E' stato ideato da AmericaSpeaks.

Di solito i Town Meeting del 21° secolo durano 1 giorno e coinvolgono da 500 a 5000 cittadini che possono deliberare su argomenti locali, regionali o nazionali.

Uno degli eventi più famosi che utilizzarono questa metodologia fu "Ascoltare la città: Ricostruire Manhattan Bassa" che fu organizzato dopo l'11 settembre 2001 per sentire come la città voleva ricostruire la zona e che attrasse 4500 cittadini.

AmericaSpeaks tenta di combinare la deliberazione faccia a faccia in piccola scala con interazioni a larga scala e decisioni collettive. Per raggiungere questo scopo, vengono utilizzati vari metodi e tecnologie.

1. Dialoghi fatti in piccoli gruppi, composti da 10-12 cittadini che rispecchiano la diversità demografica della città, con un facilitatore indipendente.
2. Ogni tavolo ha computer collegati in rete con tutti gli altri della sala per una emersione istantanea di idee e voti da ciascun gruppo.
3. Individuazione dei temi. Un gruppo dell'organizzazione distilla i commenti dai tavoli e li assembla in temi. Questi possono essere ripresentati alla sala per ulteriori commenti o voti.
4. Tastierini elettronici. Ciascun cittadino ha un tastierino utilizzato durante la giornata per votare e per fornire dettagli demografici.
5. Schermi video giganti. Servono per presentare dati, i temi distillati e le informazioni in tempo reale per una retroazione immediata.
6. Specialisti e parti coinvolte. Esperti forniscono informazioni bilanciate per dare le basi alla deliberazione dei cittadini e sono a disposizione tutto il giorno per rispondere a domande e fornire consigli se richiesti. Fin dall'inizio viene cercato un collegamento con le parti in causa del problema dibattuto e si fa ogni sforzo perché le autorità pubbliche siano presenti durante la giornata.

Tutti possono richiedere di partecipare, ma AmericaSpeaks si impegna particolarmente a raggiungere settori della popolazione che di solito non sono coinvolti.

I Town Meeting del 21° secolo sono stati usati con

particolare successo nella pianificazione, nella distribuzione delle risorse e nella formulazione di agende politiche.

La grande dimensione degli incontri fa sì che i media e le pubbliche autorità si interessino e pubblichino articoli sull'avvenimento.

Lo stesso nome, riprende il tradizionale Town Meeting che si tiene nel New England, ma aggiornato ai bisogni dei cittadini e della democrazia di oggi.

In realtà ci sono notevoli differenze, perché ad esempio i Town Meeting del New England hanno poteri legislativi su molti argomenti.

Ci sono anche dibattiti sul ruolo degli organizzatori nell'estrarre e sintetizzare le idee dei tavoli durante la intensa fase della discussione.

L'idea di coinvolgere un numero così grande di cittadini nel processo, può essere a scapito del controllo dei cittadini sull'agenda e sulla direzione dell'incontro. Eppure il metodo nel complesso ha notevole successo e sempre più diffusione.

AmericaSpeaks è una organizzazione no-profit fondata nel 1995 da Carolyn Lukensmeyer che ne è attualmente presidente.

Il suo scopo è quello di coinvolgere i cittadini in decisioni pubbliche che hanno impatto nella loro vita e di fornire agli amministratori la possibilità di adottare decisioni condivise e quindi durature.

Dal 1995, più di 100.000 cittadini sono stati coinvolti da AmericaSpeaks in forum in larga scala in tutti i 50 stati americani.

Carolyn Lukensmeyer, nel 1994, dopo un servizio di 10 anni nel settore pubblico, era estremamente preoccupata che i cittadini fossero sempre più impossibilitati a far udire la loro voce nelle decisioni pubbliche. Carolyn attraversò gli USA tenendo incontri in cui sperimentava e teorizzava forum su larga scala e le loro applicazioni.

La missione di AmericaSpeaks è quella di creare meccanismi innovativi attraverso i quali i cittadini possono far sentire la loro voce nell'amministrazione locale, regionale e nazionale, e di rinnovare la democrazia attraverso lo sviluppo di una infrastruttura nazionale per la deliberazione democratica.

Il Town Meeting del 21° secolo è un metodo che rivoluziona il concetto di partecipazione dei cittadini. Il focus è nel far discutere e deliberare i cittadini, invece che farli assistere a conferenze, dibattiti o sessioni di domande-risposte.

Ciascun tavolo da 10-12 persone discute a fondo l'argomento. Il facilitatore ha il compito di gestire l'ordine e l'equità della discussione e di mantenerla nei binari prefissati.

L'intero insieme dei cittadini risponde ai temi più forti emersi dai tavoli e vota con i tastierini le raccomandazioni finali da dare agli amministratori. Prima della fine dell'incontro, i risultati vengono scritti sotto forma di rapporto che è distribuito subito ai parteci-

panti, agli amministratori e ai media.

Alcuni dei Town Meeting del 21° secolo più importanti svolti finora.

1. Ascoltare la città: Ricostruire Manhattan Bassa, si tenne nel luglio 2002 a New York e coinvolse 4500 cittadini che riflettevano la diversità demografica della zona, anche se non esattamente, a discutere sul futuro di Ground Zero. L'incontro fu sponsorizzato dall'autorità portuale e dalla Società di Sviluppo di Manhattan Bassa. A questo seguì un dibattito online durato 2 settimane che coinvolse altri 800 cittadini.

2. Progetto New Orleans Unificata. AmericaSpeaks e l'organizzazione Progetto New Orleans Unificata, coinvolsero 4000 cittadini di New Orleans in tre Congressi della Comunità tenuti in ottobre 2006, dicembre 2006 e gennaio 2007 per discutere la ricostruzione di New Orleans dopo l'uragano Katrina. Furono messi in contatto con webcast e video su satellite, cittadini evacuati in tutti gli USA. Fu istituito un numero verde telefonico e un sito apposito. Il Congresso della Comunità I fu criticato perché la sua composizione non rispecchiava la composizione della città pre-Katrina. Erano presenti troppi bianchi, il 75% e troppi benestanti, il 40% aveva reddito sopra i 75.000 USD. Mentre la città pre-Katrina aveva il 23% di bianchi e solo il 2% superava il reddito di 75.000 USD. Per il Congresso della Comunità II e III AmericaSpeaks si occupò di coinvolgere i cittadini con una maggiore cura statistica. Nel Congresso II furono stabilite delle raccomandazioni per la ricostruzione. Nel Congresso III fu approvato con il 92% dei presenti una bozza di progetto. L'Autorità Pubblica per la ricostruzione di New Orleans nel maggio 2007 accettò il piano ed assegnò i primi finanziamenti. Riconobbe che il piano era una visione sviluppata con una partecipazione mai vista prima e con una rappresentanza di ogni parte della città.

3. CaliforniaSpeaks. Nell'agosto 2007, 3500 californiani si riunirono in 8 città in un forum interattivo sulle priorità per la salute, organizzato da AmericaSpeaks. Le raccomandazioni che furono più votate furono:

- mettere le persone prima del profitto;
- dare la priorità al benessere e alla prevenzione;
- rendere le cure sanitarie accessibili per le tasche di tutti.

L'intero progetto era studiato per permettere ai cittadini di dire la loro opinione sulle proposte di riforma al sistema sanitario della California. Il governatore, lo speaker del congresso, il presidente del senato e molti rappresentanti eletti presenziarono alla giornata. Tutti enfatizzarono il loro impegno a far passare la riforma nel 2007. La tecnologia permise la connessione in

diretta di tutti i forum tenuti nelle varie città.

Lecture consigliate:

<http://en.wikipedia.org/wiki/AmericaSpeaks>

<http://www.americaspeaks.org>

## Forum su Questioni Nazionali

I Forum su Questioni Nazionali (National Issues Forums – NIF), sono stati creati negli USA dalla Fondazione Kettering ed è una rete di forum indipendenti dai partiti, che discutono localmente su temi di interesse nazionale. Ogni anno il NIF Institute ricerca le questioni nazionali prioritarie per i cittadini e sviluppa dei “libri sulla questione”. Su questi libri vengono riportati almeno 3-4 approcci alla questione, mai sue sole tesi contrastanti, che costituiscono una cornice di informazione su cui deliberare.

Le discussioni vengono gestite da moderatori formati allo scopo. Alcuni NIF sono organizzati autonomamente dai cittadini, altri da chiese, associazioni comunitarie, altri nell'ambito di programmi scolastici. La dimensione dei forum è variabile.

Alla fine del ciclo di forum tenuti in tutto il paese, la Fondazione Kettering raccoglie i risultati e compila un rapporto conclusivo. Questo viene fornito ai rappresentanti eletti a livello locale, statale e nazionale e serve a loro per avere una visione di ciò che pensano i cittadini sui temi dibattuti. Alcuni argomenti degli ultimi anni sono stati il ruolo degli USA nel mondo e il sistema sanitario americano. Questi forum hanno grande valore come sistema di educazione civica per il singolo cittadino, ma non ci sono studi che riguardano il loro impatto sulle scelte politiche degli amministratori.

## Circoli di Studio

I Circoli di Studio (Study Circles) hanno similarità ai Forum su Questioni Nazionali.

Un circolo è costituito da 8-12 persone di diversa provenienza e posizione, con la presenza di un facilitatore, che si incontra parecchie volte per discutere su temi scottanti.

E' una opportunità per cittadini di vedute differenti per capire le reciproche posizioni e per cercare insieme opzioni condivise per trovare una soluzione.

Questi incontri sono molto diffusi in Svezia e negli USA.

Negli USA, alla fine del processo dove in una stessa comunità si svolgono molti Circoli di Studio, parallelamente sullo stesso tema, si organizza un forum plenario chiamato Action Forum per creare strategie per il futuro.

Circoli di Studio sono stati organizzati su molte questioni locali tra le quali le relazioni razziali e il crimine urbano.

Gli organizzatori affermano che i Circoli di Studio danno un contributo unico al rafforzamento della comunità e alla soluzione di problemi pubblici.

## **Democs**

Democs è un gioco partecipativo sviluppato dalla New Economics Foundation che permette a un piccolo gruppo di cittadini (5 – 9 giocatori) di approfondire e discutere temi pubblici anche complessi. Democs possono essere utilizzati per esplorare un argomento o per trovare una soluzione comune. Le carte forniscono le informazioni e stimolano le discussioni dei partecipanti. I giochi possono durare da un'ora e mezza a due ore e mezza e possono essere autofacilitati (anche se spesso vengono effettuati alla presenza di un facilitatore).

I Democs sono sviluppati con l'aiuto di esperti che rappresentano tutte le posizioni su un determinato argomento e sono stati realizzati su molti argomenti, tra i quali il problema dell'alloggio, il commercio globale, il cibo transgenico, il cambiamento climatico, gli esperimenti genetici, la ricerca sulle cellule staminali.

I Democs offrono un meccanismo per coinvolgere i cittadini che è flessibile, informale e poco costoso, che può essere utilizzato ovunque, anche nelle sedi dei gruppi più difficili da raggiungere.

## **Democracy Cafè**

Sono conversazioni che durano di solito 1 ora e mezza, che si tengono in luoghi pubblici come un bar o un caffè, dove chiunque può partecipare. L'argomento può essere definito da chi organizza, oppure può essere generato dal gruppo stesso. Le conversazioni non vengono focalizzate sull'azione, ma piuttosto nel fornire uno spazio dove i cittadini possano parlare apertamente di questioni pubbliche e imparare e riflettere sui punti di vista degli altri cittadini. Ci sono alcune regole fondamentali a cui viene chiesto ai partecipanti di attenersi:

- ascoltare con rispetto;
- curiosità;
- diversità;
- sincerità;
- brevità;
- accettazione dell'altro.

I Democracy Cafè sono stati concepiti come una continuazione moderna della tradizione dei Cafè delle capitali europee del 18° secolo.

## **Giornata deliberativa**

E' la proposta fatta da Bruce Ackerman e James S. Fishkin di creare una giornata di festa nazionale due settimane prima le maggiori elezioni negli USA. Gli elettori registrati dovrebbero essere invitati a incontri di quartiere dove divisi in piccoli gruppi di 15 e poi in grandi gruppi di 300, potrebbero discutere tra di loro per l'intera giornata i temi più forti della campagna elettorale. Come incentivo alla partecipazione i cittadini presenti dovrebbero ricevere un compenso di 150 USD a condizione che due settimane dopo si rechino effettivamente a votare. La Giornata Deliberativa ha come scopi fondamentali:

1. Rinnovare la cittadinanza e incoraggiare la deliberazione e la riflessione sulle questioni politiche fondamentali.
2. Sfidare il quasi monopolio nella discussione politica dei candidati, dei media, dei gruppi d'interesse, degli esperti di manipolazione delle masse, dei lobbisti.

Nell'ottobre 2004 la PBS, l'associazione delle 349 tv pubbliche presenti negli USA, coordinò una versione ridotta della Giornata Deliberativa, che coinvolse un campione di 1500 persone in 17 località degli USA.

## **Confronto tra forum deliberativi**

### **Descrizione**

Le giurie dei cittadini, le consensus conferences, i sondaggi informati, i town meetings del 21° secolo condividono alcune caratteristiche.

1. Coinvolgono cittadini di provenienza varia, in modo che la deliberazione parta da una varietà di punti di vista diversi.
2. Le deliberazioni avvengono in piccoli gruppi anche nel caso degli eventi in larga scala.
3. Gli eventi sono condotti da organizzazioni indipendenti e le deliberazioni sono facilitate in modo che avvengano correttamente.
4. Questi forum sono stati usati per affrontare un'ampia gamma di problemi: controversie scientifiche, progettazioni e pianificazioni urbane, salute, problemi economici e ambientali.

### **Differenze**

1. I sondaggi informati e i town meetings del 21° secolo coinvolgono un numero alto di cittadini e i risultati arrivano in forma di sondaggi finali e di votazioni.
2. Le giurie dei cittadini e le consensus conferences coinvolgono un numero più basso di partecipanti e producono un rapporto collettivo.

## Meccanismi di selezione

1. Nelle Giurie dei Cittadini si usa una selezione casuale stratificata per assicurare la diversità dei partecipanti, ossia si fa in modo che siano presenti un uguale numero di uomini e di donne, la stessa percentuale di laureati, lavoratori, disoccupati, giovani e anziani della società.
2. I Sondaggi Informati usano il campione casuale. Questa procedura, assieme all'alto numero dei partecipanti, fa sì che la diversità della cittadinanza sia rispecchiata nel forum. I cittadini si dimostrano disponibili a partecipare se invitati formalmente.
3. Le Consensus Conferences e i Town Meetings del 21° secolo, usano inserzioni pubblicitarie per attrarre i cittadini. Quindi c'è un alto livello di auto-selezione. Le Consensus Conferences poi tra tutti quelli che rispondono scelgono un campione statisticamente rappresentativo della città. Mentre i Town Meetings del 21° secolo per assicurare una partecipazione varia, devono far giungere la loro richiesta anche nei quartieri più disagiati o difficilmente coinvolgibili.

## Forme di coinvolgimento

Tutti i metodi deliberativi condividono alcune considerazioni.

1. Cittadini con diverse storie sono disponibili e capaci di partecipare in deliberazioni su temi complessi e controversi sia politici, che tecnico scientifici.
2. Le condizioni migliori per una buona deliberazione sono la suddivisione in piccoli gruppi e la presenza di un valido facilitatore.
3. La deliberazione dà l'opportunità ai cittadini di riflettere su nuove informazioni e sulle opinioni proprie e quelle degli altri e ciò spesso causa cambiamenti dei propri punti di vista.

## Differenze di svolgimento

1. Nelle Consensus Conferences si pone molta enfasi nell'informare i cittadini sugli argomenti che verranno discussi. I cittadini possono decidere quale sarà l'agenda dei temi discussi, infatti negli incontri preparatori possono creare domande e sollevare questioni su cui poi focalizzarsi. I 3-4 giorni del processo permettono ai cittadini di discutere e approfondire le questioni e il rapporto collettivo finale fa lavorare insieme i presenti per trovare raccomandazioni condivise.
2. Nelle Giurie dei Cittadini, i presenti hanno meno possibilità di influire nell'agenda di discussione.
3. Nei Sondaggi Informati c'è un numero più

alto di partecipanti (fino a 500), un periodo più breve di deliberazione (2-3 giorni) e il risultato è un sondaggio finale invece che un rapporto collettivo.

4. I Town Meetings del 21° secolo sono il metodo che coinvolge il più alto numero di persone (fino a 5000). Ma la sua durata di 1 giorno pone limiti al tipo di questioni dibattute e sul livello e sui dettagli della deliberazione.

## Esito delle decisioni

Nessuno dei metodi deliberativi fornisce risultati vincolanti per gli amministratori. Essi elaborano raccomandazioni sotto forma di rapporti o votazioni o sondaggi.

Quando questi forum sono organizzati per autorità pubbliche, c'è di solito un contratto che stabilisce che gli amministratori devono rispondere alle raccomandazioni, sia se le accettano che se le respingono.

## Caratteristiche per l'efficacia

1. Fin dall'inizio una grande varietà di persone coinvolte dalla questione devono essere coinvolte nel processo, aiutando a sviluppare le domande e a fornire le informazioni base e fornendo prove e documentazione se necessario.
2. Questi processi devono essere facilitati da una organizzazione indipendente per evitare accuse di manipolazione dei risultati.
3. Bisogna fornire ai cittadini una domanda chiara con significato su cui deliberare.
4. Deve esserci un contratto per cui le autorità pubbliche si impegnano a rispondere alle raccomandazioni finali.

## Costi e risorse

I forum deliberativi hanno costi non indifferenti sia in termini di tempo che di denaro.

Si deve procedere alla selezione dei cittadini per assicurare la loro diversità, si devono fornire facilitatori. Spesso viene pagato un rimborso economico ai partecipanti.

Le Giurie dei Cittadini costano da 20.000 a 40.000 euro.

Le Consensus Conferences costano sui 130.000 euro.

I Town Meeting del 21° secolo possono costare sui 250.000 euro a causa dell'alto numero di facilitatori e dei materiali tecnologici utilizzati. I sondaggi informati possono arrivare a costi analoghi. I costi si potrebbero abbassare costituendo un'autorità pubblica indipendente, che organizzi i forum e attingendo

i cittadini da una lista costituita a scadenza regolare tra tutti i cittadini disponibili a partecipare. Comunque bisogna ricordare che spesso decisioni pubbliche affrettate, hanno costi maggiori di decisione deliberate dai cittadini.

## Conclusioni

L'idea alla base dei forum deliberativi è che se un gruppo di cittadini di provenienza diversa, scelti con metodi demografici che rispecchino la diversità della popolazione totale, si riuniscono assieme e vengono forniti di informazioni, metodi e spazi deliberativi, hanno la capacità e le abilità per deliberare ed elaborare raccomandazioni su argomenti anche complessi. L'esperienza di vari decenni d'anni di pratica e di centinaia di forum deliberativi realizzati, mostra che l'idea alla base del processo è corretta.

## Il Dialogo con la Città a Perth (Australia) Combinazioni e variazioni dei metodi partecipativi

Ero facilitatore per una consultazione di massa chiamata Dialogo con la Città a Perth, Western Australia, nel settembre 2003. L'evento fu completamente diverso da qualsiasi altra cosa io abbia fatto esperienza. Partecipai al primo sondaggio deliberativo nel 1999, dove 350 persone si ritrovarono nel Vecchio Parlamento a Camberra, e pensai che esso fosse una consultazione estremamente grande. Ma questo evento, Dialogo con la Città, attirò 1.100 persone in una singola stanza, un enorme cavernoso terminal per passeggeri del porto di Fremantle. Il ministro per la pianificazione e le infrastrutture rimase coinvolto per l'intera giornata, continuando a ripetere che il risultato di questo processo avrebbe guidato la pianificazione del futuro di Perth e sarebbe risultato in "azioni concrete".

Ero parte di un piccolo gruppo, collegato come tutti gli altri gruppi a un computer centrale tramite dei computer portatili individuali. Ricordo in una fase la frustrazione collettiva e l'eccitazione del nostro tavolo di 8 persone, che erano arrivate da percorsi di vita completamente diversi, ciascuna con le sue proprie forti convinzioni. Stavano tutti in piedi davanti a una mappa colorata di 1 metro per 2 di Perth e della sua periferia. Nelle loro mani, ciascuna persona teneva adesivi rettangolari e quadrati, che rappresentavano differenti forme urbane, densità di abitazioni, centri commerciali e industriali.

Insieme, dovevano affrontare la sfida di trovare un posto per 750.000 nuove persone, 370.000 nuove case, e opportunità di lavoro che sarebbero abbisognate nei successivi 20 anni. Dovevano sistemare i futuri residenti da qualche parte e convincere i loro compagni di team a seguire le loro scelte. Così per esempio, non potevano opporsi a una densità media in un'area senza trovare un posto da qualche altra parte per queste persone dove vivere. Dovevano gestire le conseguenze di ogni loro decisione in termini di forma urbana, potenziale

perdita di spazio verde, e trasporti. Fu un favoloso puzzle del mondo reale con conseguenze nel mondo reale.

Stuart White

Lyn Carson e Janette Hartz-Karp erano state incaricate a realizzare un progetto partecipativo nella città di Perth. Un progetto molto ambizioso che intendeva far emergere come i cittadini volessero che Perth diventasse in un futuro di 20 anni. Il progetto si chiamava Dialogo con la Città. Le due esperte con esperienza ultradecennale in progetti partecipativi, avevano elaborato tre criteri per stabilire la democraticità di un processo deliberativo.

1. Influenza: il processo dovrebbe avere il potere di influenzare la politica e le decisioni effettive prese.
2. Inclusione: il processo dovrebbe essere rappresentativo della popolazione e inclusivo dei diversi punti di vista e valori, fornendo uguali opportunità a tutti per partecipare.
3. Deliberazione: il processo dovrebbe permettere un dialogo aperto, accesso all'informazione, rispetto, spazio e tempo per capire e riformulare le questioni, e almeno un tentativo di arrivare al più ampio consenso possibile.

Tutti i metodi che consultano i cittadini possono essere valutati in base a questi tre criteri. Più alto è l'indice in tutti e tre e più alto il successo democratico del metodo utilizzato.

Ecco degli esempi per capire meglio:

- un referendum o un sondaggio informato possono avere molta influenza (le decisioni assunte con un referendum devono essere trasformate in atti normativi, un sondaggio informato commissionato da un ente può influenzare la stesura di una legge), essere molto inclusivi (nel referendum va a votare sempre una percentuale notevole di cittadini, nel sondaggio informato la selezione casuale e il numero elevato permettono di avere una pluralità di posizioni pari a quelle presenti nell'intera cittadinanza), ma avere una capacità deliberativa relativamente bassa, visto che il tempo e il luogo di discussione, l'approfondimento, il dibattito e la formazione della propria opinione sono più limitati che negli altri metodi.
- una giuria dei cittadini organizzata da un'associazione di cittadini, potrebbe essere molto inclusiva se vengono scelti con cura statistica i partecipanti, profondamente deliberativa, perché ha lo spazio, il tempo, il facilitatore per ottenere un'ottima deliberazione, ma potrebbe avere molta poca influenza sulle scelte finali degli amministratori.

Con questi esempi in mente, le due esperte si accinsero a realizzare a Perth la migliore combinazione di sistemi deliberativi, che massimizzassero i tre criteri appena descritti di influenza, inclusione e deliberazione.

Lo scopo di Dialogo con la Città era di progettare la città più vivibile al mondo entro il 2030.

Fin dai primi anni '90, l'area metropolitana di Perth si stava estendendo in un modo non sostenibile. C'erano molte dispute a livello locale, e molti gruppi che premevano per scelte localizzate in parti specifiche della città. Ma non c'era molta comprensione dei problemi comuni della città nel suo complesso. L'interesse dei media solo per l'intrattenimento amplificava la mancanza di comprensione a livello comunitario dei problemi. Dialogo con la Città fu un progetto deciso dal ministro per la pianificazione e le infrastrutture dello stato del Western Australia, di cui Perth è capitale, insieme a vari enti locali. Furono coinvolti nel progetto una tv commerciale, il maggior quotidiano, parecchie società di computer, una grande azienda mineraria. Questo per ampliare la partecipazione e per rendere meno gravoso dal punto di vista economico questo progetto per le autorità pubbliche.

Il Dialogo con la Città non fu un evento, ma un processo. Cominciò con un sondaggio effettuato presso 8000 cittadini, un sito interattivo, una rubrica televisiva di 1 ora, una serie di pagine complete sui temi della progettazione della città sui maggiori quotidiani, competizioni artistiche e letterarie nelle scuole, sul futuro della città, una sessione di ascolto molto curata nei confronti di coloro che abitualmente non hanno parola, come i giovani, il popolo nativo, e i cittadini di origine non anglosassone.

Il processo culminò nel Town Meeting del 21° secolo tenuto nel settembre 2003 con la partecipazione contemporanea di 1100 cittadini.

Un terzo dei presenti erano portatori di interessi su invito formale degli organizzatori.

Un terzo avevano risposto a un annuncio pubblicato sui giornali.

Un terzo avevano risposto a un invito scritto inviato a un campione casuale di cittadini a casa.

La deliberazione era organizzata in modi innovativi. Il forum era collegato con una moltitudine di computer ai tavoli e a una posizione centrale a cui arrivavano i temi chiave. Era stato organizzato un gioco di pianificazione che dava a ogni partecipante il ruolo di progettista della città e gli faceva decidere dove e come la crescita della città doveva avvenire.

I partecipanti erano suddivisi in tavoli da 10 persone, accuratamente prestabiliti in modo che le conoscenze, i portatori di interessi, i cittadini casuali e quelli interessati fossero mischiati con cura.

C'era un facilitatore dell'evento che coordinava il

tutto e dava disposizioni in modo che tutto funzionasse in maniera fluida. Ogni tavolo aveva un facilitatore volontario, per un totale di 250, che aveva avuto un addestramento di 1 giorno sulle tecniche di facilitazione in precedenza.

Alla fine dell'evento tutti i partecipanti ricevettero un rapporto preliminare sui concetti chiave emersi dall'assemblea. I temi comprendevano speranze per il futuro, cosa i partecipanti volevano tenere e cosa cambiare, i modelli preferiti per la città, e le vie per arrivare al modello preferito.

Durante gli 8 mesi successivi, 100 partecipanti scelti dal Forum generale furono coinvolti nel sviluppare i progetti per la futura metropoli. In ogni fase cruciale, il progetto veniva riesaminato da tutti i 1100 partecipanti del Forum. Altri membri della comunità furono invitati a esprimere i loro commenti. Il risultato finale, la nuova strategia pianificatrice di Perth fu infine accettata dal governo del Western Australia.

Il 98% dei partecipanti al processo affermarono nel sondaggio finale che sarebbero stati disposti a partecipare nuovamente a simili progetti nel futuro. Più di un terzo dei partecipanti affermarono che cambiarono o ampliarono significativamente le loro opinioni come risultato del Dialogo con la Città.

Molti partecipanti richiesero processi simili anche a livello locale. Per venire incontro alle loro richieste, il ministro alla pianificazione e infrastrutture, annunciò un finanziamento di 500.000 dollari australiani per sostenere i governi locali che volessero adottare processi partecipativi nelle loro scelte e 1.000.000 di dollari australiani per sostenere le scelte emerse da questi processi partecipativi locali.

Lecture consigliate:

Graham Smith - *Beyond the Ballot – 57 Democratic Innovations from Around the World* - 2005 disponibile su internet [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

John Gastil e Peter Levine - *The Deliberative Democracy Handbook - Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century* - 2005 - John Wiley & Sons

Luigi Pellizzoni (a cura di) - *La deliberazione pubblica* - Meltemi Editore - 2005

Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone - *Democrazia deliberativa: cosa è* - Luiss University Press - 2004

P. Holman, T. Devane, S. Cady - *The Change Handbook: The Definitive Resource on Today's Best Methods for Engaging Whole Systems* - Berrett-Koehler Publishers - 2007

## Capitolo 34

### Innovazioni di Co-Governo

Il termine Co-Governo significa che i cittadini e le pubbliche autorità in qualche modo condividono il potere politico.

Queste innovazioni condividono le seguenti caratteristiche:

- di solito non sono eventi singoli, ma processi che proseguono nel tempo;
- i cittadini sono in grado di stabilire l'agenda del processo e lo scopo finale;
- i risultati hanno valore decisionale e un alto grado di influenza sui chi prende le decisioni.

#### Chicago Community Policing

Dal 1995 il Chicago Police Department tiene incontri aperti ai cittadini in ciascuno dei 285 quartieri della città.

In questi incontri, agenti di Polizia e cittadini, discutono di come migliorare la sicurezza pubblica del quartiere. Questi incontri creano priorità e strategie per azioni e valutano i progressi fatti con le azioni passate. Strategie di successo coinvolgono spesso azioni coordinate tra cittadini e polizia. Gli agenti di polizia ricevono un considerevole addestramento come facilitatori, ma i risultati non sono uguali in tutta la città. In media ci sono 17 cittadini partecipanti in ciascuna riunione e questo significa che in tutta la città ci sono in media 5000 cittadini partecipanti alle riunioni ogni mese.

Il 14% dei cittadini di Chicago ha partecipato ad almeno una riunione nel 1997 e il 79% conosceva il programma.

L'evidenza mostra che la Community Policing rovescia l'usuale critica della composizione di chi partecipa.

- I cittadini poveri e con minore livello di istruzione sono quelli che partecipano di più.
- I cittadini partecipanti sono in grado di stabilire le priorità e di vedere il mese successivo i progressi ottenuti.

Lettura consigliata:

Archon Fung & Erik Olin Wright - *Deepening Democracy* - Verso 2003

#### Assemblee Cittadine

Le Assemblee Cittadine (Citizen Assembly) sono un fenomeno recentissimo, che promette sviluppi

fondamentali per la democrazia. Ecco le più importanti tenute finora.

### L'Assemblea dei Cittadini sulla Riforma Elettorale della Columbia Britannica

Il Citizens' Assembly on Electoral Reform of British Columbia nel Canada, fu creata dal governo della Columbia Britannica, con pieno sostegno della legislatura, per analizzare il sistema elettorale e se necessario per proporre cambiamenti. Il governo si impegnò fin dall'inizio a tenere un referendum popolare sulle raccomandazioni elaborate dall'Assemblea.

L'Assemblea era costituita da 160 membri scelti a caso tra i cittadini dello stato. Un uomo e una donna per ciascun distretto, più due nativi americani.

Una personalità indipendente, Jack Blaney, coordinò il lavoro dell'Assemblea. L'Assemblea cominciò a incontrarsi nel gennaio 2004. Il suo lavoro si articolò in 3 fasi:

1. all'inizio l'Assemblea si ritrovò molti weekend per apprendere le caratteristiche e le differenze tra i diversi sistemi elettorali;
2. l'Assemblea poi tenne 50 audizioni pubbliche, seguite da circa 3000 cittadini e ricevette 1603 argomentazioni scritte;
3. alla fine l'Assemblea impiegò molti incontri per deliberare sui meriti dei diversi sistemi elettorali, per concludere con una votazione sulla opzione ritenuta migliore.

Nel dicembre 2004, l'Assemblea produsse un rapporto "Making Every Vote Count" (Far sì che ogni voto conti) che raccomandava l'introduzione del sistema elettorale basato sul voto singolo trasferibile (Single Transferable Vote – STV).

Per rendere più agevole la partecipazione ai cittadini, gli incontri erano organizzati il fine settimana, venne fornita assistenza per i bambini, assistenza per persone con necessità particolari e furono coperte tutte le spese che i cittadini avevano nel seguire l'Assemblea. Tutti i membri ricevettero inoltre un compenso di 150 dollari canadesi (circa 93 euro) per ogni giorno impiegato.

Questa Assemblea dei Cittadini era diversa dalle Giurie dei Cittadini e dai Sondaggi Informati:

1. un buon numero di cittadini era impegnato in un processo lungo 1 anno, invece che un evento unico;
2. c'era la garanzia che le raccomandazioni espresse, avrebbero avuto un notevole risultato certo: il referendum popolare.

Alla fine del processo, Jack Blaney, il coordinatore ufficiale dell'Assemblea dei Cittadini, affermò:

"Mai prima nella storia moderna, un governo democratico ha dato a ordinari cittadini non eletti, il potere di esaminare una questione pubblica importante e poi di cercare



l'approvazione di tutti i cittadini sui cambiamenti proposti a tale questione. L'Assemblea dei Cittadini sulla Riforma Elettorale della Columbia Britannica ha avuto questo potere, questa responsabilità e durante tutto il suo operato, la completa indipendenza dal governo.”

I cittadini partecipanti all'Assemblea furono scelti a caso.

Le elezioni sono una competizione di popolarità, mentre la selezione a sorteggio di 1 maschio e 1 femmina per distretto più 2 nativi, significa che ogni cittadino ha uguali possibilità di essere scelto e che tutte le diverse caratteristiche della società saranno riflesse nel gruppo, che avrà un'equa rappresentazione geografica, di sesso e di cultura.

L'Assemblea era stata progettata in modo che i suoi membri:

- potessero conoscere bene la questione;
- sentissero l'opinione dei cittadini;
- sentissero l'opinione dei partiti;
- potessero deliberare tra di loro prima di arrivare alla raccomandazione finale.

La partecipazione all'Assemblea richiedeva un grande impegno in termini di tempo, eppure i cittadini presero il loro impegno con estrema serietà e furono capaci di deliberare e di decidere su temi molto complessi.

Jack Blaney, il coordinatore dell'Assemblea affermò:

“I membri dell'Assemblea dei Cittadini, abitanti della Columbia Britannica, che spesero il loro tempo ed energie, dimostrarono quanto straordinari siano i cittadini ‘ordinari’ quando venga dato loro un importante incarico, le risorse e l'indipendenza per portarlo avanti bene.

Durante lo svolgimento di 11 mesi dell'Assemblea, solo uno dei 161 membri si ritirò e la presenza fu vicina alla perfezione. Il loro risultato grande e duraturo, rappresenta la nascita di un nuovo strumento per il governo democratico. Con l'impegno impressionante a imparare così tanti nuovi concetti e abilità, e con una grazia e rispetto reciproco nelle loro discussioni che fu veramente degno di nota, i membri dell'Assemblea dimostrarono una qualità di cittadinanza che ci ispirò tutti.”

L'impegno che i cittadini misero nel processo fu dovuto al fatto che sapevano che le loro deliberazioni e decisioni avrebbero avuto un effetto notevole nel processo elettorale della provincia.

Uno dei difetti dell'Assemblea è che non poté stabilire la propria agenda di discussione. Il governo decise le questioni che poteva affrontare e i limiti della sua competenza.

Per esempio l'Assemblea non poté esprimere raccomandazioni sull'ampiezza del numero dei parlamentari.

Tuttavia, l'Assemblea poté lavorare con piena indipendenza dal governo.

I cittadini ‘ordinari’ che non erano stati estratti per partecipare all'Assemblea, poterono partecipare alle

audizioni pubbliche, e sottoporre osservazioni scritte. Poterono anche seguire i lavori dell'Assemblea tramite il sito web e attraverso la copertura dei media.

Il modello usato nella Columbia Britannica (4 milioni di abitanti), può essere adottato anche su scala più grande, a livello nazionale, oppure su scala più piccola, locale.

Le risorse utilizzate per i 16 mesi di operazioni (dalle selezioni alla pubblicazione del rapporto) furono di 5,9 milioni di dollari canadesi (circa 3,7 milioni di Euro).

## **Storia dell'Assemblea dei Cittadini della British Columbia**

Nel 1996 il partito Liberal della Columbia Britannica, ottenne più voti del partito New Democratic, ma grazie alle caratteristiche del sistema elettorale il partito New Democratic ebbe più rappresentanti eletti e quindi ottenne la guida della provincia.

Nel 2001 il capo del partito Liberal promise che se avesse vinto avrebbe creato un'Assemblea dei Cittadini per la riforma elettorale per migliorare il sistema elettorale in vigore.

In quelle elezioni il partito Liberal ottenne il 57,6% dei voti.

Dando seguito alla promessa, nel settembre 2002 Gordon Gibson fu designato a fare raccomandazioni sulla composizione e sulle funzioni dell'assemblea.

Nel dicembre 2002 Gibson raccomandò la costituzione di un'Assemblea di Cittadini scelti in maniera casuale, 2 per ciascuno dei 79 distretti. Il governo tramutò le raccomandazioni di Gibson in legge nell'aprile 2003. Nell'agosto 2003 vennero scelti a caso 15800 nomi dai registri elettorali, circa 200 per distretto. La selezione continuò fino a dicembre 2003 e vennero scelti 158 nomi e 2 nativi americani.

Una condizione per essere scelto era di non essere stato membro di un partito. Da gennaio 2004 ad agosto 2004 l'Assemblea si dedicò alla fase di apprendimento, ascoltando esperti e tenendo audizioni pubbliche sui sistemi elettorali usati nel mondo e sulle loro conseguenze. Tra settembre e ottobre 2004 i membri discussero e deliberarono quale sistema raccomandare. Nell'ottobre 2004 l'Assemblea votò a grande maggioranza la raccomandazione di passare al sistema STV. Il 10 dicembre 2004 il rapporto finale fu consegnato al parlamento della Columbia Britannica.

Lettura consigliata:

J.H. Snider – *Solving a Classic Dilemma of Democratic Politics: Who Will Guard the Guardians* - presente nel suo blog <http://snider.blogs.com>

[www.citizensassembly.bc.ca/public](http://www.citizensassembly.bc.ca/public)

## Considerazioni sulla Assemblea dei Cittadini della Columbia Britannica

Nella Columbia Britannica, divisa in 79 distretti, vige il sistema elettorale che chi vince in un collegio, vince tutto.

Questo fa sì che la maggior parte dei seggi sia nelle mani di un solo partito. Il Premier Gordon Campbell voleva affrontare il problema, ma si rese conto che il parlamento non avrebbe avuto la legittimità di farlo agli occhi dei cittadini.

Quindi propose la creazione di un'Assemblea dei Cittadini i cui membri fossero scelti a caso.

Vennero scelti 200 nomi da ciascuno dei 79 distretti, di cui il 50% uomini e il 50% donne. Furono invitati a un incontro dove veniva spiegato l'intero processo. Fu spiegato loro che si sarebbe trattato di un lavoro molto duro e impegnativo.

Coloro che erano disponibili a proseguire posero il loro nome in un cappello. Ad ogni estrazione veniva pescato un uomo e una donna. 158 persone in tutto con 2 cittadini nativi. Per un totale di 160. Quindi ci furono due selezioni casuali: la prima per trovare 200 nomi per distretto. La seconda per scegliere 2 nomi per distretto tra i disponibili a proseguire. Il risultato fu che l'Assemblea ebbe un profilo socio-demografico molto vicino a quello dell'intera provincia. Una cosa che non succede nei parlamenti eletti.

Dopo 11 mesi di apprendimento, audizioni pubbliche, dibattiti e deliberazioni, l'Assemblea approvò con 147 voti contro 13 la raccomandazione di adottare il Voto Singolo Trasferibile. Questa raccomandazione fu posta a referendum come promesso, ma il Premier Campbell pose dei requisiti molto gravosi. Doveva ricevere almeno il 60% di SI' tra tutti gli aventi diritto al voto e doveva essere approvata in almeno il 60% dei distretti.

Il giorno del referendum (maggio 2005), la proposta ebbe il 57,4% dei voti rispetto al totale degli aventi diritto e il 97% dei distretti. Quindi per una differenza del 2,6% dei voti, la proposta non passò. E' da segnalare che il partito del Premier Campbell vinse le elezioni e governava con una maggioranza assoluta dei seggi in parlamento, con solo il 46% dei voti degli aventi il diritto.

Dopo il voto, tuttavia, il Premier promise di ripresentare la proposta con un referendum nel 2009.

Le analisi svolte dopo la votazione, indicano che i sostenitori del SI' lo erano o perché avevano approfondito il sistema elettorale proposto e lo giudicavano buono, oppure perché avevano fiducia nel giudizio dei loro concittadini che si erano riuniti per 11 mesi per approfondire la questione.

Questo significa che la selezione casuale è un sistema di selezione che è equo e che è percepito anche come essere equo e che esprime una Assemblea che rappresenta in profondità i cittadini.

## Assemblea dei Cittadini dell'Ontario

Nel marzo 2006 il governo della provincia dell'Ontario (Canada), seguendo l'esempio della Columbia Britannica, costituì, l'Assemblea dei Cittadini sulla Riforma Elettorale per analizzare il sistema elettorale vigente e proporre un'alternativa.

Nel maggio 2007, l'Assemblea con 94 voti contro 8 decise di raccomandare il sistema di voto Mixed Member Proportional Representation (MMP).

Da aprile 2006 a giugno 2006 vennero scelti a caso 103 abitanti dell'Ontario, 1 per distretto. 52 donne e 51 uomini, con almeno 1 nativo.

Qualsiasi cittadino poteva far parte dell'Assemblea, tranne rappresentanti eletti, funzionari di partito e candidati.

L'Assemblea si riunì a partire dal 9 settembre 2006 circa due volte al mese (6 volte in autunno inverno e 6 volte dopo capodanno fino al 29 aprile 2006) per esaminare il sistema elettorale vigente e per deliberare sulle alternative.

La raccomandazione finale fu pubblicata il 15 maggio 2007. Il 10 ottobre 2007 si tenne il referendum. I requisiti stabiliti dal governo perché passasse la proposta erano il 60% dei voti degli aventi diritto, e che almeno nel 60% dei distretti il referendum fosse approvato con almeno il 50% dei voti.

## Assemblea degli Studenti

Contemporaneamente fu creata l'Assemblea degli Studenti, con studenti delle superiori scelti a caso e che il 17 febbraio 2007 depositò la raccomandazione di adottare il MMP, come poi avrebbe fatto l'Assemblea dei Cittadini.

La proposta fu votata nel referendum del 10 ottobre 2007 e fu rifiutata dal 63 % dei cittadini, lasciando l'Ontario con la vecchia legge elettorale.

Alla fine della campagna elettorale per il SI' al referendum, i membri dell'Assemblea erano critici sulla copertura dei media del loro lavoro e della campagna da 6,8 milioni di dollari canadesi (circa 4,2 milioni di euro) spesi da Elections Ontario.

Altri membri si lamentarono per la mancanza di un serio dibattito e sul fatto che la campagna per il SI' avesse poco mordente.

## Ragioni della sconfitta della raccomandazione dell'Assemblea dei Cittadini nel referendum

- l'Assemblea fu sciolta 5 mesi prima del referendum;
- prima di essere sciolta, l'Assemblea era concentrata sul suo lavoro, formulare una raccomandazione e non a promuovere o a spiegare le sue ragioni;

- la campagna fu affidata dal governo a un ente pubblico Elections Ontario, che doveva essere neutro tra l'ipotesi di introdurre il nuovo metodo o mantenere il vecchio; non ci furono spiegazioni dei motivi della scelta o dei suoi vantaggi, ma solo descrizioni tecniche;
- l'Assemblea dei Cittadini, che era stata sciolta, non poteva spiegare le sue ragioni durante la campagna;
- il partito al governo in quel momento non aveva nessun interesse a cambiare il metodo elettorale che gli permetteva di governare la provincia;
- non ci fu un serio dibattito sui pro e sui contro, ma solo sugli aspetti tecnici.

Lettura consigliata:

J. H. Snider – Raccolta degli articoli dei media canadesi presente nel suo blog <http://snider.blogs.com>

### **Assemblea dei Cittadini – Australia**

Il Consiglio Australiano delle Ricerche ha finanziato con 300.000 dollari australiani (circa 180.000 euro), la proposta della Fondazione New Democracy e di 3 università australiane di realizzare ed analizzare un'Assemblea dei Cittadini.

L'argomento sarà: "Come si può riformare il sistema politico australiano perché ci serva meglio?"

Il Parlamento dei Cittadini, questo il nome dell'Assemblea, sarà formato da 150 membri, 1 per ogni distretto federale.

Questo parlamento si riunirà in una serie di incontri regionali (l'Australia è un continente immenso) e online e il processo culminerà in un'assemblea plenaria di 4 giorni. Come supporto al processo principale, ossia il Parlamento dei Cittadini, verrà formato un Gruppo di Esperti che dovranno fornire documentazione, informazione e fatti su ciò che si discuterà.

E ci saranno ampie possibilità di interazione con tutti i cittadini australiani non selezionati.

Il Parlamento dei Cittadini ha la caratteristica che lo distingue da altri eventi del passato, che è stato progettato e coordinato da cittadini raccolti nella Fondazione New Democracy, che ha coinvolto le università ed ha ottenuto fondi dall'ente pubblico di ricerca.

Il processo non è stato innescato dai governanti, ma originato dal basso.

Lettura consigliata:

[www.citizensparliament.org.au](http://www.citizensparliament.org.au)

# Capitolo 35

## Referendum innovativi

### Ballottaggio con Scelta Multipla

Una delle critiche all'uso del referendum è che l'opzione SI/NO tra cui un cittadino deve scegliere, non riflette a volte la complessità della questione posta al voto.

Come risposta a questa obiezione, Benjamin Barber propose l'uso del ballottaggio con scelta multipla. Esso consiste nel sostituire l'opzione SI/NO con le opzioni:

1. SI in principio – fortemente a favore della proposta;
2. SI in principio – ma non una priorità urgente;
3. NO in principio – fortemente contro la proposta;
4. NO rispetto a questa formulazione – ma non contro la proposta in principio, suggerimento di riformulazione e rivotazione;
5. NO per ora – anche se non necessariamente contro in principio, suggerimento di affrontare la questione in futuro.

Questa proposta formulata da Barber, non è mai finora stata messa in pratica.

Per raggiungere un esito, le proposte dovrebbero essere contate in aggregato, ma le singole voci potrebbero dare una indicazione precisa di ciò che vuole davvero la cittadinanza.

### Preferendum

Anche il preferendum è una risposta all'obiezione della ristrettezza dell'opzione SI/NO.

Ci sono varie versioni possibili di questo strumento. Quello proposto dal De Borda Institute dell'Irlanda del Nord, usa un sistema di votazione a punti.

Se per esempio il cittadino deve scegliere tra 5 opzioni sulla scheda, deve assegnare 5 punti alla sua opzione preferita, 4 a quella immediatamente sotto e così via fino ad assegnare 1 punto alla soluzione più osteggiata.

Per ottenere il risultato, basta sommare tutti i punti assegnati da tutti i votanti a ogni opzione e stilare la classifica in ordine di quantità di punti. Questo approccio fa sì che le più controverse opzioni prendano un alto numero di 5 e di 1 e quindi potrebbero avvicinarsi a una media di 3, mentre le opzioni di compromesso potrebbero prendere pochi 5 ma molti 4 e risultare più apprezzate dalla totalità dei votanti.

Per cui i sostenitori del preferendum affermano

che questo strumento potrebbe essere molto adatto a regioni con intensi conflitti sociali, come ad esempio l'Irlanda del Nord.

Lettura consigliata:

Graham Smith - *Beyond the Ballot – 57 Democratic Innovations from Around the World* - 2005 disponibile su internet [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

## Capitolo 36

### Assemblee scelte a sorte

Una obiezione comune alla democrazia diretta è che su larga scala è impossibile dare ai cittadini poteri di decisione diretta senza compromettere l'equità politica.

Una risposta che risolve l'obiezione è che ciò è possibile con l'Iniziativa, con il Referendum e con la Revoca.

Un'altra via è la creazione di assemblee di cittadini con poteri decisionali i cui membri siano scelti a sorte.

Se l'assemblea è abbastanza grande, essa rifletterà la varietà di caratteristiche che si trova all'interno della popolazione, nessun gruppo sociale ne sarà escluso.

I componenti dovrebbero essere scelti a caso, estraendo a sorte dalle liste elettorali, e dovrebbe essere prevista la rotazione, ossia un tempo limitato di servizio, non ripetibile.

Così ogni cittadino avrebbe un'uguale probabilità di essere scelto e se il sistema fosse esteso in tutti gli ambiti amministrativi, la probabilità sarebbe anche alta.

La scelta ad estrazione costituisce una valida alternativa alle elezioni competitive e sicuramente ridurrebbe il potere dei partiti politici sulle scelte dell'assemblea.

Anche se oggi le elezioni competitive sono così usate da essere ritenute il solo sistema democratico per scegliere i legislatori, le assemblee estratte a sorte hanno una storia molto antica. Infatti ad Atene, dove nacque la democrazia nel V sec. a.C., sia il Consiglio dei 500 che quasi tutti gli amministratori della città, venivano scelti ad estrazione. Oggi il sistema ad estrazione viene utilizzato in determinati paesi, specie in quelli anglosassoni, per selezionare la giuria che giudica i processi.

Ma negli ultimi decenni si è fatto sempre più uso della selezione per estrazione nelle giurie dei cittadini, nelle consensus conferences e in generale nei processi partecipativi. La situazione più vicina alle Assemblee Legislative scelte a estrazione, si è avuta nelle Assemblee dei Cittadini per la Riforma Elettorale nel Columbia Britannico e nell'Ontario, in Canada. Tuttavia in questi due casi le raccomandazioni sono state poste a quesito referendario, anziché divenire direttamente leggi.

Nel Regno Unito è stato di recente proposto che la Camera dei Lords venga sciolta e rimpiazzata da una Assemblea dei Cittadini estratti a sorte. In questo caso non ci sarebbero costi aggiuntivi per la democrazia, ma la semplice sostituzione di rappresentanti

per diritto ereditario, come è attualmente la Camera dei Lords, con rappresentanti estratti a sorte. Nel libro verde del Consiglio d'Europa intitolato "The Future of Democracy", c'è la proposta di creare un'Assemblea dei Cittadini con i membri selezionati a caso, che si incontri 1 mese l'anno per discutere e rivedere le leggi approvate dal parlamento di cui 1/3 dei deputati abbiano fatto richiesta di riesame.

L'estrazione a sorte non crea un'assemblea di rappresentanti come noi li concepiamo, ossia di persone responsabili verso un determinato sotto gruppo di elettori. Invece l'idea è quella di creare un'assemblea con una notevole differenziazione di esperienze e competenze su cui appoggiare le deliberazioni.

Diversamente da oggi i cittadini che vengono estratti a sorte per partecipare ad un'Assemblea dei cittadini, non potrebbero trasformare questo impegno in una carriera.

L'uso dell'estrazione a sorte realizza il principio democratico che i cittadini possono realizzare le leggi a cui poi loro stessi poi devono ubbidire.

Le Assemblee dei Cittadini estratti a sorte possono essere adatte a situazioni in piccola scala e in grande scala, fino a livello nazionale ed oltre.

E' possibile fare in modo di assicurare l'uguaglianza dei sessi, la presenza di gruppi marginalizzati, e la provenienza da ogni area geografica.

I costi dipendono dalle assemblee che si vogliono realizzare e dal fatto se sostituiscono una camera già esistente (Camera dei Lords nel Regno Unito o il Senato in Italia).

Letture consigliate:

Graham Smith - *Beyond the Ballot – 57 Democratic Innovations from Around the World* - 2005 disponibile su internet [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

## Capitolo 37

### Barriere alla partecipazione

Ci sono innumerevoli esempi di fallimenti di pratiche partecipative. Qui di seguito alcune delle cause.

1. A volte la partecipazione è prevista per legge per acquisire Fondi Europei o di altro tipo. Così gli amministratori si preoccupano di raggiungere le soglie minime richieste e applicano “distrattamente” e “svogliatamente” tecniche che sarebbero altrimenti efficaci.

2. Mancanza di risorse. Fare partecipazione di buon livello richiede risorse di tempo, energie e denaro. Spesso si preferisce adottare programmi economici, che poi si tramutano in fallimenti.

3. Mancanza di chiarezza sugli scopi. A volte gli amministratori hanno scopi diversi uno dall'altro e da quelli dei cittadini. Quindi si portano avanti progetti vaghi o troppo focalizzati. Spesso i cittadini non possono intervenire su questioni che essi stessi ritengono fondamentali. Ciò porta al loro allontanamento e alla non partecipazione.

4. Mancanza di creatività e immaginazione nella progettazione della partecipazione. Di solito si procede alla consultazione dei cittadini e non li si fa deliberare, cogovernare o utilizzare strumenti di democrazia diretta. Non si usano metodi innovativi di selezione come ad esempio il sorteggio. Pochi programmi partecipativi lasciano ai cittadini la possibilità di stabilire la loro agenda di discussione.

5. Resistenza organizzativa e professionale alla partecipazione. A volte l'atteggiamento e la mancanza di un impegno convinto dello staff di chi organizza la partecipazione, diventano un ostacolo invalicabile. Spesso questo personale pensa che le scelte vere debbano essere prese da professionisti, manager o persone elette. I cittadini sono visti come consumatori passivi, ingenui, simili ai bambini, senza capacità e affidabilità.

6. Tendenza a incorporare i cittadini in modi di lavorare burocratici o prestabiliti, che alla fine li allontanano.

7. Mancanza di risposte concrete. Quando viene realizzato il metodo partecipativo, poi non è chiaro in che modo il risultato emerso influenzerà le decisioni delle autorità. Raramente i cittadini vengono informati di ciò che accade poi. Peggio ancora, i cittadini hanno l'impressione che non accada nulla e quindi

di aver sprecato inutilmente il loro tempo e molto spesso accade così.

8. Mancanza di cambio culturale nelle autorità pubbliche. A volte gli amministratori che vogliono effettuare la partecipazione non la conoscono o la conoscono molto sommariamente.

9. Tendenza a coinvolgere solo i cittadini impegnati. Le autorità trovano facile coinvolgere i cittadini già politicamente attivi. Ma non è detto che essi rappresentino le vedute della collettività. C'è bisogno di metodi diversi per coinvolgere il pubblico medio, quello difficile da raggiungere, quello marginalizzato. Devono essere sentite tutte le voci, non solo le più forti.

10. Spesso non ci sono incentivi per i cittadini perché partecipino. Viene dato per scontato che i cittadini siano o dovrebbero essere interessati alla partecipazione e quindi non si forniscono loro incentivi. Che potrebbero essere:

- dimostrare che la partecipazione avrà un impatto reale sulle politiche o sui servizi della città;
- interesse egoistico, ossia dimostrare che la partecipazione servirà a migliorare i servizi per chi partecipa e per la sua comunità;
- approccio in piccoli gruppi, infatti molte persone si sentono intimidite a partecipare a grandi incontri;
- benefici intangibili come nuove abilità o conoscenze, grande autorispetto, o più forte identificazione nella comunità;
- pagamento, molto importante tra i giovani, perché può essere visto come un riconoscimento del tempo, dello sforzo e del significato della partecipazione.

11. Mancanza di conoscenza delle opportunità a partecipare. A volte cittadini potenzialmente interessati, non vengono a conoscenza dell'evento partecipativo e del modo per potervi fare parte.

12. Mancanza di fiducia nelle autorità o scetticismo che la partecipazione possa fare davvero la differenza. Spesso i cittadini credono che le autorità abbiano già preso le loro decisioni e che non ascolteranno l'esito degli incontri dei cittadini. I partecipanti esprimono spesso la frustrazione per l'inerzia delle istituzioni e per la loro lentezza nei cambiamenti.

Lettura consigliata:

Graham Smith - *Beyond the Ballot – 57 Democratic Innovations from Around the World* - 2005 disponibile su internet [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

## Capitolo 38

# Difetti della democrazia rappresentativa

### Non rappresentazione

Le persone elette come rappresentanti non rappresentano demograficamente il paese. Sono spesso più ricchi e più educati, c'è una predominanza dei maschi e della razza maggioritaria, del gruppo etnico e della religione più diffusi, rispetto a un campione estratto a caso dei cittadini di quel paese. Spesso ci sono delle professioni che predominano, come quella degli avvocati in Italia o degli impiegati in Danimarca.

### Conflitti di interesse

Non sempre gli interessi degli eletti coincidono con quelli dei loro elettori. Ad esempio gli eletti votano le loro retribuzioni. Il loro interesse è che il loro salario sia il più alto possibile, l'interesse dell'elettore è quello che sia il più basso possibile, visto che il salario degli eletti è pagato con le tasse dei cittadini. In Svizzera, uno dei pochi paesi al mondo dove la retribuzione degli eletti è soggetta a referendum popolare, lo stipendio degli eletti è uno dei più bassi d'Europa.

### Corruzione

La concentrazione del potere che è caratteristico nella democrazia rappresentativa, facilita la creazione della corruzione. E' più facile corrompere una sola persona, o un gruppetto di persone che decidono su un determinato argomento, piuttosto che tutto il popolo.

### Partiti politici e oligarchia

Per partecipare alle elezioni ed essere eletto, non bastano solo le qualità umane del candidato, ma bisogna far parte di una struttura organizzata, con conoscenze e soldi, chiamata partito. A volte le idee del candidato coincidono al 100% con quelle del partito, a volte no. Chi fa parte di un partito fa parte di una elite, che si contende il potere in un sistema oligarchico, di pochi.

### Clientelismo e nepotismo

Spesso gli eletti nominano in cariche pubbliche persone legate a loro da rapporti di fedeltà, di riconoscenza o di parentela, invece che in base alla loro competenza, con gravi danni all'erario e mancanza di

capacità nei punti chiave dell'amministrazione pubblica.

### Mancanza di trasparenza

Nella democrazia rappresentativa molte decisioni vengono prese tenendo all'oscuro i cittadini, con accordi di partito o di poteri economici.

### Mancanza di rendicontazione

Gli eletti sono liberi in base alla costituzione di agire come preferiscono. Le promesse fatte prima delle elezioni sono spesso disattese e a volte gli eletti agiscono diversamente dai desideri dei loro elettori. Spesso poi alle elezioni ci si basa su slogan che non dicono quasi niente delle intenzioni reali del candidato.

### La classe sociale dei politici

Gianfranco Pasquino conosce molto bene la classe politica essendone stato parte attiva per parecchi anni.

Dal libro "La classe politica" di Gianfranco Pasquino:

... la classe politica offre notevoli esempi di conformismo e scarsi esempi di indipendenza, notevole rispondenza alle direttive di alcuni dirigenti e scarsa attenzione alle preferenze della maggior parte degli elettori.

(...)

Il problema è che un po' ovunque la classe politica cerca non soltanto di mantenere il suo potere, anche quello, pur limitato, di quando si trova all'opposizione, ma cerca altresì di aumentare i suoi privilegi, di aumentare i fondi a sua disposizione sotto forma di indennità di carica e di finanziamenti e rimborsi per le campagne elettorali e per le organizzazioni politiche e partitiche, e di sfuggire alla legge. E ciascuno dei componenti della classe politica lo fa cercando, e troppo spesso trovando, complicità, ovvero, come ho già scritto, omertà, negli altri componenti della classe politica: uno scambio di favori a futura memoria; e cerca di procurarsi altre posizioni gratificanti per quando sarà costretto ad abbandonare le cariche elettive più propriamente politiche.

Questi uomini e, più raramente, queste donne, di mezz'età, mediamente più istruiti delle loro cittadine-elettrici e elettori, divenuti benestanti grazie alla politica e, almeno nel loro ambiente, riveriti, esibiscono talvolta persino un po' di disprezzo per i loro concittadini e soprattutto sembrano convogliare scarso rispetto per quelle leggi che pure hanno contribuito a scrivere. E' allora che nasce irrimediabile la critica, generalizzata e legittima, ma talvolta eccessiva, diretta contro la classe politica.

Dal libro “La dittatura del capitalismo” di Edward N. Luttwak:

Questo processo di spersonalizzazione è visibile appieno nel moderno uomo politico televisivo, che dal palco confida ai quattro venti tutti i suoi dolori più intimi pur di dimostrare che anch’egli, ovviamente, è capace di sentimenti genuini, sentimenti che terrebbe di sicuro per sé se li provasse davvero. In luogo di autentiche emozioni, simili politici ne offrono una rappresentazione teatrale e, francamente, è questo tutto ciò che popola il loro animo. La tanto evidente prossimità dei politici allo spettacolo di massa è una caratteristica dell’epoca turbocapitalistica, simboleggiata secondo alcuni dall’ascesa al potere di Ronald Reagan, attore di professione ed eletto presidente degli Stati Uniti: senza dubbio, la parte migliore che abbia mai avuto. Ma questo emblematico esempio rischia di essere fuorviante, in quanto le interpretazioni teatrali dei politici di professione sono in realtà molto più frequenti che non l’ingresso in politica di un attore di professione.

Vero è che i leader che corteggiano il pubblico per ottenerne il consenso hanno sempre tentato di fare gala della propria levatura di statisti ricorrendo alla massima teatralità di cui sono capaci: fin dall’epoca classica, la retorica è stata declamazione, non semplice enunciazione. Eppure esiste una differenza fondamentale fra il comportamento di un Lincoln, o di un Churchill, e quello di Tony Blair o Bill Clinton. I primi esprimevano la propria leadership tanto con le parole quanto con i fatti; i secondi fanno sfoggio di pathos in pubblico come surrogato di ciò che non sono in grado di compiere. Clinton fa a gara con un Congresso dai tagli facili nel predicare il proprio programma di tagli allo Stato sociale, ma ha cura di ostentare la propria umana simpatia verso i poveri cercando con solerzia ogni occasione di abbracciarli e di tastarli, con opportune visite a rioni di case popolari e a scuole nei quartieri difficili. Analogamente, Blair continua le tradizioni del thatcherismo più spietato nei confronti dei perdenti del turbocapitalismo, pur non mancando una sola occasione per manifestare la sua solidarietà verso i meno fortunati.

## **La composizione della classe politica**

Dal libro “La classe politica” di Gianfranco Pasquino:

Quanto alla composizione della classe politica si stigmatizza il fatto che la maggior parte ovvero la totalità dei componenti della classe politica non abbia mai esercitato nessun mestiere, non abbia mai avuto nessuna professione, non abbia mai sperimentato altra attività che quella politica; che, in sostanza, i politici non conoscano le condizioni della vita reale dei loro concittadini.

Sono ovunque numerosissimi i componenti della classe politica che hanno fatto, nel corso della loro vita, soltanto “attività politica” cosicché i critici hanno buon gioco a rilevare che la classe politica è chiaramente diversa e separata

dalla società che la esprime. Se ne deduce, non sempre erroneamente, che la classe politica risulta facilmente e inevitabilmente autoreferenziale e finisce per interessarsi se non esclusivamente, almeno prioritariamente dei suoi problemi, delle sue prospettive, del suo futuro, delle sue possibilità di rielezione o di ricoptazione, della sua carriera piuttosto che di quanto è nell’interesse dei cittadini e che sarebbe utile per la società.

Perseguendo come obiettivo principale il mantenimento e l’accrescimento del suo potere politico, al cui fondamento stanno le probabilità di rielezione e di utilizzazione di quel potere per ricompensare selettivamente i propri sostenitori, la classe politica si costruisce una rete di privilegi, che qualche volta sconfinano nella corruzione, non giustificabili con esigenze di governo e di opposizione, ma condivisi fra la classe politica di governo e quella di opposizione.

## **La mancanza di competenza dei politici**

Dal libro “La classe politica” di Gianfranco Pasquino:

Si sostiene che, sia per la trafila tutta politico-partitica che l’ha condotta nelle posizioni che occupa sia perché fortificata dai privilegi che si autoconcede, la classe politica nella sua intrezza riesce a sopravvivere e a riprodursi senza nessun bisogno di dimostrare di essere competente, di sapere scegliere le soluzioni migliori, di sapere produrre il benessere del paese. Anzi, all’interno della classe politica emergono abitualmente non le donne e gli uomini più competenti, meglio preparati, considerati i più esperti nel loro ambito di attività, ma i generalisti. Costoro sanno fare un po’ di tutto ma, prevalentemente, sanno occupare, con grande indifferenza e ammirevole versatilità, una pluralità di cariche eterogenee: nel partito, nelle amministrazioni locali, nel parlamento, eventualmente nel governo e, come parcheggio intermedio e temporaneo oppure alla fine della loro carriera, in qualche ente che in Italia verrebbe definito di sottogoverno, comunque in enti i cui vertici vengono nominati dal potere politico.

## **La non-rappresentatività**

Dal libro “La classe politica” di Gianfranco Pasquino:

Per risolvere il problema del distacco fra classe politica e paese reale se ne deduce che sarebbe sufficiente che il parlamento diventasse lo specchio della società che intende rappresentare.

Invece, dal punto di vista sociologico, è facile registrare come qualsiasi parlamento non sia e non riesca mai ad essere lo specchio della sua società. Anzi, è tanto meno probabile che lo diventi qualora si tratti di un parlamento liberamente eletto dai cittadini in consultazioni democratiche. Anche quando qualche partito effettua deliberati tentativi di maggiore rappresentatività sociologica - quantomeno del suo elettorato ovvero dell’elettorato che intende raggiungere, ad



esempio, aprendo le sue liste agli operai e alle donne, due categorie classicamente sottorappresentate e considerate importanti - l'esito complessivo risulterà comunque scarsamente rappresentativo dal punto di vista dell'età, delle professioni, dell'istruzione, del reddito dei cittadini-elettori.

In generale, tutti i dati disponibili consentono di accertare che qualsiasi parlamento contemporaneo elettivo è composto da parlamentari la cui distribuzione per classi d'età privilegia quelle centrali, fra i 40 e i 55 anni, con uno spettro di professioni più ridotto di quello della cittadinanza e più prestigioso, con livelli di istruzione alti: ad esempio, nel 1996 il 67% dei deputati e il 76% dei senatori italiani erano laureati, e di reddito nettamente superiore a quello medio della popolazione.

(...)

Forzando un po' le situazioni concretamente verificabili, si può affermare con sufficiente sicurezza che quanto più i procedimenti elettorali sono competitivi tanto più la classe politica sarà sociologicamente diversa dall'elettorato e, probabilmente, risulterà composta da politici di professione il cui unico, ma importante, criterio di competenza condivisibile è che sanno vincere, e, ancora più importante e rivelatore, sanno rivincere le elezioni.

## Il trasformismo

Dal libro "La classe politica" di Gianfranco Pasquino:

Nel trasformismo, i parlamentari si spostano ovunque li attragga il potere, che è spesso quello del governo, a prescindere dalla lista, dal partito, dalla coalizione che li ha sostenuti e fatti eleggere. E' una malattia classicamente italiana tanto che il termine trasformismo è utilizzato tale quale nella letteratura specialistica internazionale. Il fenomeno nasce con la risicata vittoria della Sinistra storica nel 1876 che, sentitasi debole, offrì cariche anche ai rappresentanti della Destra storica, e gli sciagurati risposero. Il trasformismo è giunto senza troppe peripezie fino ad oggi tanto che all'inizio della legislatura 1994 - 1996 un deputato, il prof. Giulio Tremonti, e un senatore, Luigi Grillo, lasciarono il Patto per l'Italia (creato da Mario Segni), lista nella quale erano stati eletti, per diventare rispettivamente ministro delle Finanze e sottosegretario al Bilancio nel governo presieduto da Silvio Berlusconi.

Nella legislatura iniziata nel maggio 1996, già a fine novembre 1998, oltre 150 parlamentari avevano cambiato gruppo di appartenenza, passando in molti casi dalla opposizione, cioè dal Polo della Libertà, alla maggioranza, cioè all'Ulivo. E la creazione dell'Udr di Cossiga ha ulteriormente movimentato gli schieramenti politici. Giustamente, l'elettorato percepisce questa libertà di manovra dei parlamentari come un deprecabile segno della spregiudicatezza e della inaffidabilità della classe politica interessata alla conquista di qualche fetta di potere, di qualche carica e di maggiori probabilità di candidature e di rielezione.

## Il numero dei mandati

Dal libro "La classe politica" di Gianfranco Pasquino:

Almeno teoricamente, la limitazione dei mandati dovrebbe rendere impossibile la comparsa di un cospicuo numero di persone che possano permettersi il lusso o il piacere di vivere di politica per tutta la loro vita e che riescano effettivamente a farlo.

(...) Sugli effetti specifici derivanti dalla limitazione del numero dei mandati possiamo in parte avanzare ipotesi di tipo teorico, in parte fare riferimento all'unico esempio concreto: quello della Costa Rica. Ipoteticamente, se gli aspiranti politici di professione sanno che non potranno fare i parlamentari per più di due, al massimo tre mandati, vi sarà anzitutto un effetto di disincentivazione fra i potenziali aspiranti. E' presumibile che soltanto i più motivati e coloro che godono di qualche risorsa economica in più sceglieranno la carriera politica. Dopodiché, seguirà una sorta di autoselezione che andrà a favore di coloro che riescono a combinare la passione-vocazione per la politica con una professione dalla quale prendere le mosse per entrare in politica e alla quale ritornare dopo meno di vent'anni al massimo.

Nella pratica, la situazione non è così semplice. Infatti, neppure la limitazione dei mandati è in grado di impedire la sapiente e lungimirante costruzione di carriere politiche, completamente politiche. Per conseguire effetti sostanziali, la limitazione dei mandati dovrebbe riguardare la totalità dei mandati elettivi e il loro cumulo nel corso del tempo. Altrimenti, continuerebbe a essere possibile costruire una carriera che, prendendo ad esempio gli Stati Uniti, parta da due mandati elettivi nell'assemblea cittadina (8 anni), prosegua con due mandati elettivi nell'assemblea statale (altri 8 anni), continui con tre mandati come rappresentante al Congresso (6 anni) e, infine, approdi a due mandati come senatore (12 anni).

Dopo 34 anni circa in cariche elettive, questo uomo politico statunitense avrebbe modo e agio di andare in pensione senza troppi rimpianti per una luminosa carriera spezzata e senza nessun problema di sopravvivenza materiale. Fra l'altro, avrebbe anche potuto, nel corso della sua carriera, occupare qualche carica governativa senza bruciarsi i tempi dei suoi mandati elettivi. Un discorso simile e un percorso comparabile sono ipotizzabili anche per un politico europeo, ovvero italiano: di mandato in mandato, dal consiglio comunale a quello regionale al parlamento nazionale e, eventualmente, al parlamento europeo, l'eventuale limitazione dei mandati non gli impedirebbe una lunga e soddisfacente carriera politica condita, se fortunato, con qualche incarico di governo.

Coloro che verrebbero davvero colpiti dalla limitazione del numero dei mandati sono i politici di maggior rilievo, quel nucleo all'incirca di centocinquanta - duecento parlamentari che, per ragioni varie, ma spesso soltanto perché sono diventati importanti e potenti nel loro partito, entrano nei rispettivi parlamenti nazionali poco più che trentenni e intendono rimanervi fin che morte non li separi dal loro seggio... Poiché sono proprio questi circa duecento parlamentari di lungo corso che costituiscono la spina dorsale

della classe politica e partitica, controllando sia le proprie opportunità di carriera che quelle dei loro colleghi di partito da selezionare, da promuovere, da pensionare, la limitazione drastica e secca del numero dei mandati colpirebbe davvero al cuore il sistema della classe politica.

## Obiezioni alla limitazione dei mandati

Dal libro “La classe politica” di Gianfranco Pasquino:

La proposta di limitare i mandati elettivi discende da una grande insoddisfazione nei confronti dei politici di professione, da un'estesa sfiducia nei confronti della classe politica e fa leva sulla convinzione che, privata della possibilità di riprodursi e di cooptarsi, la classe politica verrebbe definitivamente eliminata. Ne conseguirebbe la comparsa di uomini e donne nuovi che, impossibilitati dalla limitazione dei mandati a concepire e a progettare il loro futuro professionale esclusivamente nell'attività politica, sarebbero meno autoreferenziali e meno complici fra loro e che si sforzerebbero di essere più rappresentativi e più attenti alle preferenze dei loro elettori per guadagnarsi il prestigio necessario in altre attività professionali da intraprendere una volta ineluttabilmente terminato il loro impegno in politica.

Tutte queste ipotizzabili conseguenze positive non sono, però assicurate e la limitazione dei mandati, tranne che nella sua forma estrema, sempre e comunque soltanto due o tre mandati elettivi al massimo di qualsiasi tipo e livello e per tutta la vita, risulta essere una soluzione con molti chiaroscuri. Soprattutto se applicata immediatamente dopo la sua approvazione, la drastica limitazione dei mandati troncherebbe parecchie carriere politiche già eccessivamente protratte. Nel panorama delle democrazie occidentali costringerebbe al pensionamento la maggior parte dei governanti, dalla Germania alla Francia, e numerosissimi parlamentari. Nell'attuale contesto italiano uscirebbero di scena, ancorché relativamente giovani, tutti i maggiori dirigenti di partito nonché tutte le autorità: dal presidente del Senato a quello della Camera e la parte consistente dei ministri e dei sottosegretari.

(...)

... la limitazione dei mandati elettivi incontra alcune controindicazioni e i suoi successi verrebbero pagati su due piani. Sul primo piano, è possibile che, una volta rimossi periodicamente per legge dalle loro cariche i parlamentari e i governanti e quindi resi aperti alla società, frequenti e abbondanti gli ingressi in quelle posizioni, il prezzo da pagare in maniera indivisibile, cioè da tutti, sia costituito da un'inevitabile e ripetuta fase di tirocinio e di apprendimento che vedrebbe alle prese con i problemi del paese una classe di apprendisti, non necessariamente stregoni, ma sicuramente meno preparati dei loro predecessori.

Se su un piatto della bilancia si colloca l'inesperienza dei neoeletti, sull'altro piatto è possibile intravedere sia una maggiore ponderazione da parte loro dei problemi da affrontare che una loro minore dipendenza da associazioni particolar-

mente agguerrite che condizionava l'elezione e la rielezione dei componenti della classe politica. Potrebbe, però, anche prodursi una situazione meno positiva per cui, da un lato, ci sarebbe un assalto alle cariche elettive nazionali da parte dei più ambiziosi, dei più capaci, dei più popolari, dei meglio finanziati fra gli aspiranti politici; dall'altro, le cariche locali sarebbero oggetto di interesse soltanto da politici definibili di serie B.

Per di più, potrebbe crearsi una divisione stabile fra queste due categorie di politici, con quelli di successo che cercherebbero e probabilmente riuscirebbero a influenzare la selezione e l'elezione a livello nazionale dei loro successori: se non di famiglia in famiglia, da famiglia politica a famiglia politica.

(...)

...giunto al completamento del suo ultimo mandato, che sia il secondo oppure il terzo non importa, il rappresentante - legislatore in carica non avendo più bisogno di ottenere il consenso e il voto dei suoi elettori, non si porrà più il problema della sua responsabilità politica. Dopo un numero fisso di mandati, il rappresentante diventerà tecnicamente irresponsabile e come tale potrebbe comportarsi, con indifferenza rispetto agli interessi degli elettori oppure persino a loro scapito.

(...)

Più precisamente, la limitazione del numero dei mandati elettivi presenta (...) inconvenienti meritevoli di approfondimenti e correttivi. Il primo deriva dal dover fare a meno di parlamentari preparati, competenti, integri, con una sincera vocazione alla politica.

(...)

Il secondo inconveniente riguarda la possibilità che i fuoriusciti dalle cariche elettive ottengano nomine egualmente politiche oppure nella vasta galassia di enti e agenzie il cui personale dirigente è prescelto dai politici in carica. Se così succedesse, non soltanto la classe politica non verrebbe ridimensionata numericamente, ma si estenderebbe come una melassa su buona parte del sistema socioeconomico e sociopolitico, con conseguenze molto gravi. Infatti, già alla partenza della loro carriera gli aspiranti politici potrebbero decidere come cercare di concluderla e comportarsi appositamente, poco curandosi del loro elettorato e molto, invece, dei desideri di coloro che hanno il potere di sovrintendere alla prosecuzione della loro carriera successiva al completamento delle cariche elettive.

## Il conflitto di interessi

Dal libro “La classe politica” di Gianfranco Pasquino:

Quando un parlamentare oppure un governante si trovano a decidere su tematiche che toccano i loro interessi personali, economici e di carriera, si ha tecnicamente un conflitto di interessi.

(...)

La legislazione di molti paesi europei e, in special modo,

degli Stati Uniti d'America è orientata sia a impedire che si manifesti un simile conflitto fra gli interessi privati del governante e gli interessi pubblici della cittadinanza, e all'uopo stabilisce rigorose norme di ineleggibilità, che a imporre una scelta drastica al governante fra i suoi interessi privati e la sua carica pubblica. Chi accede a una determinata carica deve in un breve lasso di tempo prefissato liberarsi dei suoi interessi privati, ad esempio consegnando tutte le sue risorse a un fondo cieco, blind trust, affidato a un amministratore che risponderà della sua gestione al proprietario quando questi tornerà alla sua attività privata.

## **Il potere nei partiti**

Dal libro "La classe politica" di Gianfranco Pasquino:

La tendenza irresistibile nei partiti, persino in quelli che più si richiamano per ideologia e per necessità alla democrazia, va nel senso della formazione di una minoranza organizzata che controlla tutto il potere, le risorse e le cariche. Ovunque nei partiti si formeranno, secondo Michels, "una minoranza che ha il compito di dirigere e una maggioranza diretta dalla prima".

## **Alcuni miglioramenti possibili**

Dal libro "La classe politica" di Gianfranco Pasquino:

Poiché gran parte della classe politica in tutti i sistemi politici proviene da una trafia nei partiti, è necessario che le organizzazioni dei partiti siano in qualche modo democratizzate fino a prevedere soluzioni relativamente precise sia per la selezione e promozione dei dirigenti che per la nomina dei candidati - elezioni primarie nei partiti. E' altresì imperativo che i bilanci dei partiti siano totalmente trasparenti e che le violazioni siano pagate a caro prezzo, compresa la decadenza dalle cariche e la non-rieleggibilità.

Le regole elettorali debbono contemplare rigorose clausole di ineleggibilità e di incompatibilità: favorire il ricambio della classe politica significa anche impedire il cumulo delle cariche elettive e giungere fino a qualche ben congegnata misura di limitazione dei mandati. Ricambio della classe politica non può, però significare accesso indiscriminato alla politica di coloro che si trovino in condizioni di conflitto d'interessi. Anzi, proprio per consentire l'accesso di uomini e donne che vengano da professioni di successo economico-finanziario si impone una chiara regolamentazione del conflitto di interessi. Dal canto loro, le regole parlamentari dovrebbero portare ad una riduzione equilibrata del numero dei parlamentari, a misure che impediscano comportamenti trasformistici fino alla decadenza dal seggio per chi cambi gruppo parlamentare, assembleari e clientelari, a provvedimenti che colleghino ragionevolmente benefici e privilegi

alla carica e che cessino automaticamente e totalmente allo scadere della carica.

Lecture consigliate:

Gianfranco Pasquino - *La classe politica* - Il Mulino 1999

Paul Ginsborg - *La democrazia che non c'è* - Einaudi 2006

Sergio Rizzo, Gian Antonio Stella - *La Casta - Così i politici italiani sono diventati intoccabili* - Rizzoli 2007

[http://en.wikipedia.org/wiki/Direct\\_democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Direct_democracy)

Un viaggio tra gli esempi di democrazia diretta e partecipativa che si sono sviluppati e che funzionano con successo nel mondo: la democrazia diretta in Svizzera, la democrazia diretta in California e in 23 stati degli USA, lo strumento della revoca degli eletti in Svizzera, USA, Venezuela e Colombia, le assemblee cittadine (Town Meeting) delle piccole città della costa est degli USA, l'introduzione della democrazia diretta in Baviera nel 1995 ad opera dei cittadini, l'introduzione della democrazia diretta ad Amburgo, l'acquisizione da parte dei cittadini delle reti elettriche tramite referendum nella città di Schoenau, la scrittura ex-novo di uno statuto comunale da parte dei cittadini a Chelsea (USA), la lunga marcia di Iniziativa per Più Democrazia di Bolzano per realizzare una legge sulla democrazia diretta efficace, il referendum autogestito della Val Pusteria, i referendum per abolire il quorum dai referendum a Rovereto e a Vicenza, la storia e il funzionamento del Bilancio Partecipativo, come realizzare un PRG con la partecipazione dei cittadini, la legge sulla partecipazione della Regione Toscana, il Debat Public sulle grandi opere in Francia, il Dialogo con la Città di Perth, le caratteristiche innovative del voto postale e del voto elettronico, i sistemi per coinvolgere i cittadini nelle scelte con metodi deliberativi, l'assemblea dei cittadini per la riforma elettorale del British Columbia (Canada), le innovazioni nelle consultazioni, le giurie dei cittadini, i sondaggi informati, le consensus conferences, le barriere alla partecipazione effettiva, i difetti della democrazia rappresentativa.

**Edizione online scaricabile gratuitamente**  
dal sito: [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it)

**Iscriviti alla newsletter del blog [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it) per ricevere novità e approfondimenti sulla democrazia diretta e partecipativa in Italia e nel mondo.**