

Bruno Aprile  
Thomas Benedikter  
Roberto Brambilla  
Paolo Michelotto  
Dario Rinco  
Pino Strano

# Vivere meglio con più democrazia

Guida sulla democrazia diretta  
per cittadini attivi e consapevoli



Vivere meglio con più democrazia - Guida sulla democrazia diretta per i cittadini attivi e consapevoli  
Bruno Aprile, Thomas Benedikter, Roberto Brambilla, Paolo Michelotto, Dario Rinco, Pino Strano  
©Copyright 2011

© Il copyright di questa pubblicazione è sottoposta alla Creative Commons License "Attribution 3.0 Unported".

Siete liberi di riprodurre e diffondere l'opera alle seguenti condizioni:

\* Attribuzione: dovete attribuire l'opera nel modo specificato dall'autore.

Per maggiori informazioni: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>

Gli autori non ricevono compensi per questo libro.

Il ricavato viene destinato alla campagna per la diffusione della democrazia diretta in Italia.

La foto di copertina è tratta da "Guidebook Direct Democracy 2008 - pag 79"

@FDFA, Presence Switzerland/IRI, Initiative and Referendum Institute

Questo libro in formato pdf è scaricabile gratuitamente su questi siti:

[www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)

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

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

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

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

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

[www.comitatocittadinodemocraziadiretta.blogspot.com](http://www.comitatocittadinodemocraziadiretta.blogspot.com)

[www.movimenticivici.org](http://www.movimenticivici.org)

<http://retedeicittadini.it>

[www.meetup.com/l-officina](http://www.meetup.com/l-officina)

Correzione: Roberto Brambilla e Marida Puricelli

Layout grafico: Paolo Michelotto

Design copertina: Paolo Michelotto

Bruno Aprile  
Thomas Benedikter  
Roberto Brambilla  
Paolo Michelotto  
Dario Rinco  
Pino Strano

# Vivere meglio con più democrazia

Guida sulla democrazia diretta per cittadini attivi e consapevoli



# Indice

<b>1. Premessa - Votare e restare a guardare?</b>	pag.	7
<b>2. Eleggere e votare: i nostri diritti e la realtà</b>	"	10
<b>3. Come funziona la democrazia diretta: il freno e l'acceleratore</b>	"	16
<b>4. Domande e obiezioni più frequenti sulla democrazia diretta</b>	"	31
<b>5. Il quorum: cos'è e perché va abolito</b>	"	42
<b>6. Come migliorare la democrazia a livello comunale</b>	"	51
<b>7. La Regione: spazio di democrazia diretta da valorizzare</b>	"	69
<b>8. Nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini</b>	"	84
<b>9. Quando la democrazia si fa elettronica</b>	"	98
<b>10. Come eleggere più democraticamente i nostri rappresentanti</b>	"	109
<b>11. Il diritto di revoca degli eletti</b>	"	126
<b>12. Coraggio, la democrazia diretta è possibile!</b>	"	133
<b>Documenti utili</b>	"	136
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mozione più democrazia a Concorezzo 2011- <i>elaborata da Dario Rinco e presentata da Roberto Brambilla</i></li><li>• Regolamento per l'attuazione e il funzionamento dei referendum comunali a Concorezzo 2011 - <i>elaborato da Dario Rinco e presentato da Roberto Brambilla</i></li><li>• Disegno di Legge Provinciale sulla democrazia diretta 2011 - <i>avanzata da Iniziativa per più democrazia (BZ)</i></li><li>• Proposta di legge regionale n. 112 del gennaio 2011 (Regione Piemonte) - Introduzione referendum deliberativo, abrogativo e di richiamo, senza quorum - <i>avanzata da Bono - Biolè - Movimento 5 Stelle Piemonte</i></li><li>• Proposta di Legge Peterlini sulla democrazia diretta 2009 - "Proposta di legge di modifica della Costituzione per estendere e migliorare i diritti referendari" - <i>presentata dal Senatore Peterlini</i></li><li>• Testi dei quesiti referendari dei referendum di Vicenza, Rovereto (TN), Gorizia</li></ul>		
<b>Libri consigliati - scaricabili gratis online</b>	"	160
<b>Siti web importanti per la democrazia diretta</b>	"	161
<b>Associazioni che si battono per più democrazia diretta in Europa</b>	"	162
<b>Piccolo glossario della democrazia diretta</b>	"	164
<b>Bibliografia</b>	"	169
<b>Gli autori</b>	"	172



# 1. *Premessa* - **Votare e restare a guardare?**

*di Roberto Brambilla*

*La democrazia è come un orto: se non la si coltiva con amore non dà frutti*

Nove gruppi (Comitato Cittadino Democrazia Diretta, Democratici Diretti, Iniziativa per più Democrazia - Bolzano, Movimenti Civici Sicilia, Officina democrazia, Più democrazia e partecipazione a Vicenza, Più democrazia a Rovereto, Rete Civica Italiana, Rete dei cittadini) che si occupano in modi diversi della diffusione della democrazia diretta in Italia hanno deciso di dare vita a questo manuale in occasione della prima “Settimana della democrazia diretta”. Gli obiettivi della settimana, che intendiamo proporre per più anni di seguito, sono: aumentare la partecipazione e la consapevolezza dei cittadini, ampliare i diritti democratici, dare più spazio alla democrazia diretta intesa come integrazione dell’attuale democrazia rappresentativa.

Il nostro sogno è di far partecipare attivamente i cittadini alle discussioni e alla definizione delle decisioni delle loro comunità superando la fase del puro ascolto di ciò che, spesso, decideranno gli amministratori eletti. In altre parole vogliamo che si passi da un cittadino che si limita a votare ogni cinque anni lamentandosi però in continuazione di come vanno le cose, ad un cittadino che si informa, discute e poi vota consapevolmente o partecipa ad eventi in cui diventa protagonista.

Non abbiamo patrocini o ricchi sponsor alle spalle, ma solo la forza delle nostre idee che ci ha spinto a realizzare, oltre agli eventi della settimana, anche questo

strumento ricco di informazioni aggiornate e di indicazioni operative nella speranza che i tanti gruppi impegnati nei più diversi settori della vita sociale italiana trovino il tempo di leggerlo e di metterlo in pratica. Gli strumenti della democrazia diretta possono infatti costituire una formidabile occasione di crescita civile e un potente mezzo per migliorare più efficacemente, e dal basso, l'Italia.

Che senso ha che i gruppi locali si sfiniscano ogni giorno per combattere da soli le migliaia di casi di cattiva amministrazione locale (e nazionale)? Riteniamo allora che sia indispensabile metterci in rete ora e lavorare insieme per ottenere forme di democrazia che ci permettano di essere più efficaci.

Si parla tanto della disaffezione dei cittadini alla politica vista ormai come una attività dove "altri" prendono decisioni in funzione di interessi spesso poco chiari.

Siamo convinti che l'unico modo per riportare i cittadini alla Politica (la P maiuscola non è casuale) stia in una grande operazione culturale che faccia prendere coscienza agli italiani del fatto che devono uscire da uno stato di sudditanza demotivante e rassegnata per passare ad un maturo ruolo di cittadino che riprende in mano il suo futuro grazie alla democrazia diretta intesa come insieme di strumenti per interagire con l'amministrazione pubblica.

Vogliamo da subito chiarire che non pensiamo assolutamente di sostituire la democrazia rappresentativa, che è quella a cui siamo abituati, con la democrazia diretta. Pensiamo semplicemente che quest'ultima sia una indispensabile integrazione per migliorare il sistema democratico italiano facendo uscire la politica dall'autoreferenzialità e dalla lotta per bande nella quale è purtroppo caduta.

Parliamo di fantascienza? No. Nel mondo, da decenni e in alcuni casi anche da più di un secolo, ci sono democrazie che hanno strumenti di democrazia diretta che funzionano e che permettono la partecipazione attiva dei cittadini.

Dove c'è la democrazia diretta - ci sono studi che lo confermano - i cittadini sono più sereni, più consapevoli e più documentati su ciò che riguarda la vita politica del loro paese: addirittura risulta che la maggior condivisione porta a tangibili benefici in campo economico.<sup>1</sup>

Riteniamo che un buon politico non debba temere la democrazia diretta perché

---

<sup>1</sup> Bruno S. Frey e 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)



se crede nella democrazia deve vedere con favore l'introduzione di quelle regole che permettono al cittadino di esercitare la sovranità di cui parla la nostra Costituzione – praticamente inascoltata - da più di 60 anni.

Questo vademecum scritto a più mani, è destinato soprattutto ai cittadini impegnati a livello comunale. Per questa prima edizione della Settimana della democrazia diretta, abbiamo privilegiato questo ambito perché ci è sembrato il livello più facile (!) da affrontare in quanto più vicino alle persone.

Disporre di strumenti di democrazia diretta a livello locale vuol dire poter proporre e fare approvare una delibera quando la propria amministrazione è “disattenta” oppure significa far annullare un atto quando va contro l'interesse della propria comunità; vuol dire infine ottenere la collaborazione dell'amministrazione che fornisce a sue spese un supporto al comitato promotore per inviare a tutti i cittadini un opuscolo informativo.

Nel vademecum ci sono inoltre capitoli che permettono di rispondere a tutti i più comuni dubbi che circolano sulla democrazia diretta. Chi non ha sentito dire che i referendum costano e che sono soldi sprecati? O che i cittadini non sono abbastanza competenti per scegliere? Sono solo alcuni dei tanti esempi di quei dubbi che a volte vengono diffusi con l'obiettivo di deligitimare questi importanti strumenti.

Una nazione di cittadini partecipi e attenti è sicuramente una nazione più capace di far fronte alla grande complessità sociale, ambientale ed economica dell'epoca che stiamo vivendo.

Impegniamoci quindi per una buona riuscita di questa “Settimana della democrazia diretta”, mettiamoci in rete: le energie e il tempo impiegati daranno sicuramente buoni frutti.

La stessa esperienza della “Settimana della democrazia diretta” è già una messa in rete di gruppi che, ce lo auguriamo, potrebbe portare ad un efficace coordinamento nazionale per la diffusione della democrazia diretta.

Vogliamo smettere di votare e restare a guardare! Vogliamo vivere meglio con più democrazia!

*Il comitato organizzatore della Settimana della democrazia diretta*

## 2. Eleggere e votare: i nostri diritti e la realtà

di Bruno Aprile

Dopo il Referendum popolare del 2 giugno 1946 che trasformò l'Italia da una Monarchia a una Repubblica democratica, l'Assemblea costituente con fatica e con qualche compromesso - tenuto conto del delicato momento conflittuale che l'Italia attraversava - ha dato vita alla Costituzione italiana che *“dovrà essere fedelmente osservata come Legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato.”* (come essa stessa recita all'articolo XVIII delle disposizioni transitorie e finali).

La Costituzione italiana, entrata in vigore il 1 gennaio 1948, è quindi il modello al quale il Parlamento, che è l'organo preposto a fare le leggi, doveva e deve attenersi fedelmente per svolgere il proprio compito. Le leggi devono essere, cioè, in armonia con i principi in essa esposti (art. 136 Cost<sup>1</sup>).

La Costituzione italiana contiene dei principi che devono essere applicati nel tempo con opportune leggi in armonia con essa.

Il principio fondamentale che caratterizza la forma democratica di uno Stato è espresso nella nostra Costituzione all'articolo 1 comma 2: *“La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.”*

Si noti il termine plurale “forme” che non implica quindi la sola rappresentanza eletta ovvero la sola democrazia rappresentativa.

---

<sup>1</sup> Art. 136 Cost. comma 1: “Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.”

È il popolo che è sovrano, e non i suoi rappresentanti, ed esercita la sua sovranità attraverso un'altra forma oltre alla democrazia rappresentativa, che è la democrazia diretta. Quindi le forme e le modalità attraverso le quali il popolo esercita la sua sovranità in Italia sono espresse nella Costituzione agli artt. 55, 56, 58, 50, 71, 75, 138, 114 e seguenti, ovvero indirettamente, attraverso rappresentanti eletti (artt. 55, e 114 e seguenti) e direttamente quando elegge i rappresentanti, quando un adeguato numero di cittadini elettori chiedono interventi legislativi ed espongono comuni necessità<sup>2</sup>, propongono disegni di legge<sup>3</sup>, abrogano leggi ordinarie approvate dal parlamento<sup>4</sup> e confermano o meno leggi fatte dal parlamento che integrano la Costituzione o che la modificano<sup>5</sup> (artt. 50, 56, 58, 71, 75 e 138).

Nulla di strano in tutto ciò, poiché ad un sovrano spettano il diritto ed il potere di esercitare un controllo e un'attività correttiva su chi ha delegato a rappresentare la sua sovranità ed i suoi interessi, come pure spettano ad un sovrano il diritto ed il potere di lasciare decidere a chi ha delegato o di intervenire direttamente in luogo di chi ha delegato quando lo ritiene opportuno.

La difficoltà nel realizzare tutto ciò, dovuta al fatto che il sovrano nel caso del popolo anziché essere una sola persona è una moltitudine di persone, non autorizza i delegati (rappresentanti eletti) ad ostacolare o limitare oltremodo la sovranità che spetta comunque a tale moltitudine di persone. Si tratta di stabilire delle oneste regole affinché detta moltitudine possa esercitare la sovranità, fatto che differenzia la Democrazia da qualsiasi altra forma di governo. Democrazia, infatti, è una parola "composta" da due parole di origine greca: δῆμος (dēmos) che vuol dire Popolo, e κράτος (cràtos) che vuol dire Potere, quindi etimologicamente significa "Governo del popolo". Al popolo, quindi, spetta la facoltà di dire l'ultima parola nelle decisioni.

---

<sup>2</sup> Art. 50 Cost.: "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità."

<sup>3</sup> Art. 71 Cost. – comma 2: "Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli."

<sup>4</sup> Art. 75 Cost. – comma 1: "È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali."

<sup>5</sup> Art. 138 Cost. – comma 2: "Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi."

In altre parole in una vera Democrazia devono esistere degli strumenti che consentano al popolo di esercitare la sua sovranità dando ad ogni suo componente un potere uguale a quello di ogni altro cittadino per poter prendere una decisione.

Le basi per concretizzare tali strumenti esistono anche nella nostra Costituzione, dove il popolo può partecipare a determinare la politica del paese<sup>6</sup> nelle modalità di seguito elencate:

1. **Petizione popolare (art. 50 Cost.).** Purtroppo non esiste ancora la sua legge attuativa che stabilisca: a) come deve essere formulata; b) da chi e da quanti cittadini può essere presentata e a chi in particolare; c) quante sottoscrizioni di cittadini sono necessarie per essere accolta. In sintesi manca una legge che ne stabilisca vincoli e modalità di utilizzo perché uno strumento costituzionale di cui è titolare il popolo che non impone alcun vincolo agli eletti non ha alcun senso.
2. **Iniziativa di legge popolare (art. 71 Cost. comma 2).** La sua legge attuativa è la n. 352 del 25 maggio 1970. Essa prevede soltanto:

- a chi presentare i disegni di legge e cioè al presidente di una delle due camere,
- l'autenticazione delle 50.000 firme dei cittadini sostenitori.

Non stabilisce alcun limite di tempo entro il quale il disegno di legge popolare deve essere discusso e relazionato ai proponenti<sup>7</sup>. Il Parlamento ha inoltre stabilito, attraverso i Regolamenti interni delle Camere, che i decreti di legge di iniziativa parlamentare abbiano la precedenza su quelli di iniziativa popolare (quindi possiamo comprendere perché questi ultimi slittano nel tempo senza essere discussi), ed è sufficiente che i parlamentari presentino dei ddl fittizi per sovraccaricarsi volutamente di lavoro e fare slittare a mai le discussioni sui ddl popolari. Non dimentichiamo che rispetto agli altri Stati europei, l'Italia ha il record del più elevato numero di leggi e inoltre l'87% dei progetti di legge di iniziativa popolare promossi dal 1948 giace nei cassetti del parlamento.

---

<sup>6</sup> Art. 3 Cost. – comma 2: “ È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

<sup>7</sup> Artt. 48 e 49 Legge 25 maggio 1970, n. 352

### 3. Referendum abrogativo (art. 75 Cost.) e confermativo (art. 138 Cost.).

La loro legge attuativa è la medesima già citata (L. 352/70) e stabilisce che i proponenti il quesito referendario siano non meno di 10 cittadini elettori e che le firme dei 500.000 cittadini elettori sostenitori debbano essere autenticate e presentate entro tre mesi di tempo dalla data del timbro apposto sul primo modulo recante le firme raccolte. Così facendo lo strumento di democrazia diretta del referendum abrogativo è stato trasformato in uno strumento plebiscitario, poiché se ne sono impadroniti i partiti politici; solo loro hanno infatti finora proposto quali referendum fare e quali insabbiare, e, normalmente, solo tramite qualche partito è possibile raggiungere l'obiettivo così definito dalla legge 352/70, poiché il partito ha il potere mediatico ed economico per fare una adeguata informazione ed per organizzare efficaci raccolte firme che rispettino i limiti di tempo stabiliti per la loro presentazione.

Un esempio: se 10 cittadini elettori volessero proporre un quesito referendario per abrogare articoli di legge relativi ai privilegi dei parlamentari e il quesito fosse accolto dalla Corte di Cassazione e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, quale partito si offrirebbe per sostenere i proponenti di tale quesito referendario? Questo quesito è già stato proposto e pubblicato nella G.U. n. 228 del 28 settembre 1999, poiché ritenuto legittimo ed ammissibile, e non c'è stato nessun partito che ha sostenuto l'iniziativa. C'è anche da sottolineare che nella legge attuativa del referendum (sempre la Legge 352/70) manca un punto importante che stabilisca delle regole nel caso in cui il Parlamento intenda reintrodurre le leggi abrogate dal popolo attraverso il referendum. È inammissibile che al popolo sovrano occorra tanto tempo e sacrificio per abrogare una sola legge, mentre ai suoi rappresentanti bastino alcuni giorni (se vogliono) per reintrodurre una legge abrogata con referendum popolare.

Le carenze non riguardano la sola democrazia diretta, riguardano anche la democrazia rappresentativa, infatti:

1. **La Legge 30 aprile 1999, n. 120** va analizzata alla luce dell'art. 51 della Costituzione<sup>8</sup> poiché dall'entrata in vigore di tale legge non tutti i cittadini riuniti in partiti, movimenti, o liste che siano, possono concorrere a determinare la politica del paese in condizioni di uguaglianza, poiché la legge in questione ha lasciato la discrezionalità a consiglieri comunali e provinciali nel rendersi disponibili o meno ad autenticare le firme dei cittadini sostenitori di un nuovo

---

<sup>8</sup> Art. 51 Cost. – comma 1: “Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in **condizioni di eguaglianza**, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le **pari opportunità** tra donne e uomini.

partito, movimento o lista civica che vuole concorrere con quelli esistenti, avvantaggiando indubbiamente i partiti che hanno già nei rispettivi Consigli (comunali e provinciali) dei loro membri.

2. **La Legge 21 dicembre 2005, n. 270** (cosiddetta “Porcellum”) è palesemente illegittima poiché impedisce ai cittadini la scelta e quindi l’elezione diretta dei parlamentari che, come molti sanno, vengono scelti indirettamente, ovvero attraverso procedure non trasparenti all’interno delle segreterie dei partiti.<sup>9</sup>

**In conclusione non c’è da meravigliarsi se le petizioni, le Iniziative di legge popolari e i referendum popolari non sono presi dovutamente in considerazione dagli eletti.**

Ben vengano, a questo punto, manifestazioni popolari per informare la gente di queste cose sicuramente poco note invitandola ad attivarsi. Si otterrebbe il duplice obiettivo di promuovere iniziative popolari e informare la cittadinanza riguardo alle future scelte politiche e/o prese di posizione.

La difficoltà nel riconoscere la democrazia diretta come essenziale forma integrativa e complementare della democrazia rappresentativa, il fatto di affermare che non la si può attuare adducendo l’estensione di un territorio o il numero eccessivo dei suoi abitanti o l’impreparazione dei cittadini sono solo pretestuosi perché oltre a dimostrare di non voler applicare i principi costituzionali precedentemente citati non tengono conto dell’esistenza di altri aspetti nella nostra Costituzione che permetterebbero invece un più facile utilizzo e l’attuazione della democrazia diretta.

L’art. IX delle disposizione transitorie e finali della Costituzione italiana recita che: “La Repubblica, entro tre anni dall’entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.”

L’articolo 5, che rientra nella parte più importante della Costituzione in quanto incluso fra i Principi Fondamentali, dai quali dipende la crescita del singolo individuo e quindi dell’intera nazione, recita che: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento.”

---

<sup>9</sup> Art. 1 comma 2 Legge 270/05: “Ogni elettore dispone di un voto per la scelta **della lista** ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un’unica scheda recante il contrassegno di ciascuna **lista**

Il tutto ad indicare che la democrazia diretta si può realizzare ed attuare senza difficoltà partendo dai Comuni quali enti autonomi e dotati di un proprio Statuto (che a livello comunale è l'equivalente della Costituzione) e di un Regolamento (che prevede le regole attuative dei principi esposti nello Statuto), come chiaramente espresso agli artt. 114<sup>10</sup> e seguenti della Costituzione italiana stessa. A livello comunale c'è più possibilità di interagire direttamente con gli amministratori locali ed è più facile avere e scambiare informazioni con la cittadinanza senza necessariamente ricorrere ai mezzi di informazione (ad esempio utilizzando il vecchio metodo del "porta a porta").

Tutto ciò è fattibile anche in virtù di una legge dello Stato che impone agli amministratori locali l'adeguamento dei loro Statuti, prevedendo strumenti di partecipazione popolare, anche referendari, da ben 21 anni e non ancora correttamente applicati. In origine la partecipazione popolare era prevista dalla Legge n. 142 del 1990 all'art. 6, successivamente dalla Legge di modifica n. 265 del 1999 all'art. 3 e attualmente dal Dlgs 267/00 all'art. 8 (TUEL - Testo unico per gli enti locali).

È fuori discussione che finora la sola democrazia rappresentativa non abbia saputo garantire quanto sperato dalla stragrande maggioranza della popolazione e una dimostrazione evidente di questo disagio è data dal crescente numero di cittadini che non si presentano più alle sezioni elettorali per dare il proprio voto elettivo, il che rimarca una diffusa sfiducia nel sistema unicamente rappresentativo.

Il fallimento della politica italiana dipende dalla mancata approvazione degli strumenti previsti dalla nostra Costituzione che consentirebbero al popolo sovrano di controllare le attività e le decisioni dei rappresentanti eletti e di correggerli quando lo ritiene opportuno.

Il sistema politico/rappresentativo italiano si dimostra sempre più fallimentare perché, di fatto, è diventato un'autentica oligarchia dove il potere è esclusivamente esercitato da pochi cittadini che militano nei partiti, anch'essi da sempre strutturati senza chiare regole democratiche, trasparenza e vincoli nei confronti dell'elettorato sovrano.

La democrazia diretta, oltre ad avere basi costituzionali e legislative, è l'unica soluzione per superare la sudditanza e vincere la partitocrazia.

---

<sup>10</sup> Art. 114 Cost. – comma 2: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione."

### 3. Come funziona la democrazia diretta: il freno e l'acceleratore

di Thomas Benedikter

Quali sono gli strumenti e le regole per una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica, oltre alla scheda elettorale compilata ogni cinque anni? In questo campo non c'è bisogno di inventare l'acqua calda. Gli elementi di base della partecipazione diretta dei cittadini alla politica ci sono e in vari paesi funzionano bene da più di un secolo.

Il procedimento democratico diretto poggia fondamentalmente su due pilastri.

Il primo riguarda il diritto dei cittadini al controllo sull'operato dei propri rappresentanti politici, ruolo che si aggiungerebbe a quello svolto dall'opposizione in Parlamento e nei Consigli regionali e comunali del nostro Paese.

Il secondo pilastro, invece, è dato dalla possibilità dei cittadini di esprimere la loro creatività politica per trovare soluzioni a problemi generali, presentando in prima battuta disegni di legge da sottoporre al voto dell'assemblea legislativa e, in seconda, a una votazione referendaria di tutto l'elettorato.

A livello internazionale questi due pilastri si chiamano rispettivamente **iniziativa e referendum**. L'iniziativa funge da acceleratore quando i politici al potere non sono disposti ad affrontare di petto un problema importante per la società. Il referendum, per contro, offre un freno di emergenza quando i politici affrontano un problema in modo presumibilmente diverso dalle preferenze della popolazione. Nel primo caso i cittadini spronano la politica a risolvere un problema in un determinato modo, altrimenti saranno i cittadini sovrani a decidere in prima persona. Nel secondo caso i



cittadini costringono i loro rappresentanti a “riferire”, cioè a sottoporre una questione direttamente a chi li ha delegati, cioè agli elettori.

Oltre a questi due strumenti si possono annoverare diritti non deliberativi come il referendum consultivo e altri diritti popolari integrativi.

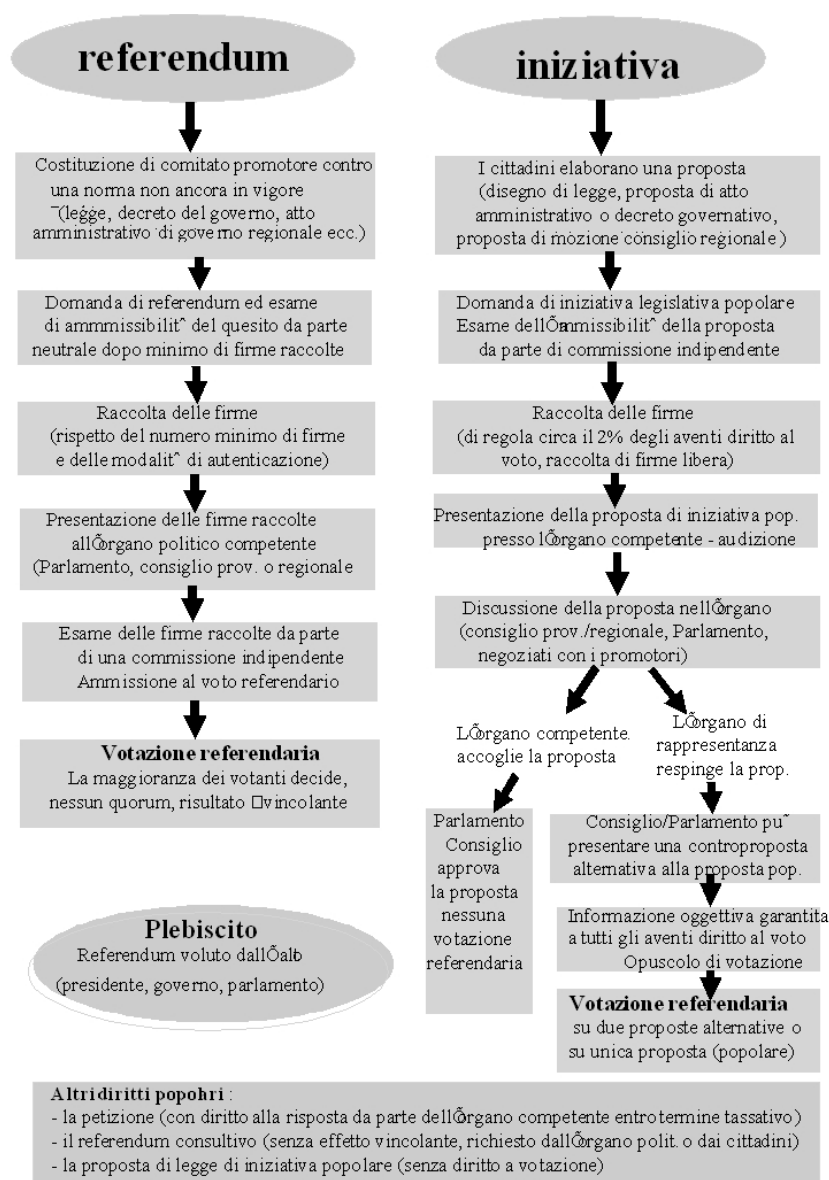
<p><i>«Occorre controllare il potere legislativo»</i></p> <p><b>Referendum confermativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Il referendum confermativo facoltativo</i></li> <li>• <i>Il referendum confermativo obbligatorio</i></li> </ul>	<p><i>Diritti non deliberativi</i></p> <p><b>Altri diritti del popolo sovrano</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Il referendum consultivo (votazione referendaria senza effetto vincolante)</i></li> <li>• <i>La proposta di legge d'iniziativa popolare senza diritto a votazione referendaria</i></li> <li>• <i>La petizione (con diritto di risposta)</i></li> </ul>
<p><i>«Il potere legislativo non agisce e quindi occorre intervenire»</i></p> <p><b>Iniziativa popolare</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>L'iniziativa con controproposta del Parlamento</i></li> <li>• <i>L'iniziativa senza controproposta del Parlamento</i></li> </ul>	<p><i>Diritti integrativi</i></p> <p><b>Strumenti non referendari di partecipazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>il bilancio partecipativo</i></li> <li>• <i>la mediazione</i></li> <li>• <i>assemblee civiche</i></li> <li>• <i>istruttoria pubblica</i></li> <li>• <i>altre forme</i></li> </ul>

A fianco dei diritti referendari un terzo pilastro della democrazia può essere individuato negli strumenti non referendari di partecipazione diretta dei cittadini che consentono loro di influire sui processi decisionali e di essere consultati, senza però poter prendere la decisione finale. Si inizia dalla petizione passando per la proposta di legge di iniziativa popolare (senza votazione, cioè quella che utilizziamo attualmente in Italia) e arrivando a metodi più complessi e strutturati nel tempo come il bilancio partecipativo e l'urbanistica partecipata.

Nella terminologia internazionale con “referendum” si intende solo il referendum confermativo, che può essere facoltativo o obbligatorio (nel caso di modifiche alla Costituzione).

In Italia con il termine “referendum” si intende la votazione referendaria per an-

tonomasia e più specificamente l'unica forma significativamente praticata fra i diritti referendari e cioè il referendum abrogativo; ci vorrà del tempo per adattarsi alla



Graf. 1 – I due pilastri della democrazia diretta

definizione internazionale più coerente e corretta, per cui in questo testo utilizziamo per l'iniziativa il binomio "iniziativa popolare" (referendum propositivo) e per il referendum (presente in Italia solo in determinati casi di modifica della Costituzione) il termine "referendum confermativo" (eventualmente facoltativo). Comunque, per chiarezza, occorre sempre fare distinzione fra le forme dei diritti referendari e l'atto di votazione, cioè la votazione referendaria.<sup>1</sup>

### 3.1. Il referendum: quando il potere va controllato

Il referendum (inteso non come l'atto della votazione, ma come particolare strumento della democrazia diretta) consente di accertare se le decisioni dei rappresentanti politici godano del consenso della popolazione. La rappresentanza politica, scelta dai cittadini tramite le elezioni (Parlamento nazionale, Consigli regionali, provinciali e comunali) a volte prende decisioni che non necessariamente sono in sintonia con la volontà della maggioranza degli elettori. Prima che tali norme, frutto di decisioni discutibili, entrino in vigore, dovrebbe essere data la possibilità ai governati di muovere delle obiezioni.

Dopo la deliberazione del Parlamento o di un Consiglio regionale o comunale, perciò, i cittadini hanno a disposizione un breve periodo di tempo nel quale, tramite la raccolta di un dato numero di firme, possono richiedere un referendum sulla decisione presa. Raccolto il numero minimo prescritto di firme, entro un periodo predeterminato la norma varata o la delibera adottata dall'organo rappresentativo deve passare alla votazione generale: si tratta di una specie di preventivo «test di consenso popolare» oppure, se vogliamo, di un diritto di veto dei cittadini sovrani nei confronti dei loro rappresentanti.

**Questo tipo di strumento di controllo a livello internazionale viene definito referendum confermativo facoltativo.**<sup>2</sup> Quando una legge o una delibera viene respinta dalla popolazione tramite il voto referendario la palla passa di nuovo all'assemblea legislativa che deve trovare una soluzione che trovi maggior consenso

---

<sup>1</sup> Il plebiscito è una votazione referendaria indetta dalle istituzioni, in pratica soprattutto da governi, cioè "dall'alto". Uno strumento referendario con questa denominazione non esiste più nel nostro ordinamento giuridico. Non essendo stimolata dai cittadini non si tratta di uno strumento di democrazia in senso stretto; in ogni caso, anche negli ordinamenti più moderni si prevede che una votazione referendaria possa essere richiesta anche dai Parlamenti, e dai Consigli regionali e comunali.

<sup>2</sup> Pier Vincenzo Uleri, con tutta una serie di buone ragioni, per il referendum confermativo propone il termine «iniziativa di controllo» (a fianco dell'«iniziativa propositiva»), dato che in questo caso sono sempre i cittadini a prendere l'iniziativa (cfr. Pier Vincenzo Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2003). In questo testo preferiamo comunque il termine usato a livello internazionale che è referendum confermativo (facoltativo o obbligatorio).

nell'elettorato. In questo modo si realizza un controllo rapido e preventivo dell'operato dei rappresentanti politici. Questa forma di referendum non sostituisce l'opzione del referendum abrogativo, ma lo rende meno frequente. La Costituzione italiana nell'art. 138, comma 2, prevede tale tipologia di referendum (meglio conosciuto con il nome di referendum *confermativo* o *costituzionale*) nel caso di una revisione della Costituzione, approvata con una maggioranza inferiore ai 2/3 del Parlamento: questo tipo di referendum può essere richiesto da un quinto dei membri di una delle Camere, da cinquecentomila elettori o da cinque Consigli regionali.

Referendum confermativi obbligatori sono i referendum popolari che non devono essere richiesti dai cittadini, ma sono indetti automaticamente a norma di legge in talune circostanze. In genere i referendum obbligatori sono previsti dagli ordinamenti giuridici in caso di revisioni totali o parziali della Costituzione, quando si impone il principio che le riforme della carta costituzionale, cioè delle norme giuridiche fondamentali di una comunità, devono essere avallate dalla cittadinanza.

Tutti gli stati federati degli USA tranne uno hanno attivato questo diritto. In Europa 16 stati hanno fissato forme di referendum confermativo obbligatorio nel caso in cui il territorio dello stato venga suddiviso diversamente a livello amministrativo oppure quando delle competenze vengono conferite a un'organizzazione sovraordinata, come per esempio all'Unione Europea. In Italia quest'ultimo tipo di referendum non esiste, mentre sono previste forme di referendum confermativi obbligatori nel caso di modifiche dei confini regionali, provinciali e comunali.

### **3.2. L'iniziativa: l'acceleratore in mano ai cittadini per spronare la politica**

Il secondo pilastro basilare dell'esercizio diretto della sovranità popolare sta nell'iniziativa popolare legislativa (definita anche semplicemente "iniziativa popolare"). Nelle democrazie solamente rappresentative gli elettori delegano completamente il potere decisionale ai loro rappresentanti. Se i politici eletti non si occupano dei problemi pressanti, non adottano soluzioni soddisfacenti oppure perseguono interessi diversi da quelli pubblici, i cittadini devono aspettare per forza il successivo turno elettorale per reagire con il loro voto. In politica essere sovrani significa, però, poter intervenire anche in momenti diversi dalle scadenze elettorali e poter incidere direttamente su questioni e progetti molto rilevanti per la collettività. Il metodo già sperimentato per tanti decenni in altre realtà è questo: se l'operato della rappresentanza politica lascia molti insoddisfatti, i cittadini possono prendere l'iniziativa popolare, ossia presentare un disegno di legge o una proposta di delibera elaborata

da gruppi di cittadini. Quando un numero minimo di cittadini sostiene una tale proposta, il Parlamento oppure un Consiglio deve occuparsene e nel caso non venga approvata in quella sede, la proposta dei cittadini passa alla votazione popolare.

Parlando di iniziativa si parla anche di «legislazione popolare»; grazie all'iniziativa popolare, il potere - nel senso di facoltà di azione - non è detenuto soltanto dalla rappresentanza politica, ma anche dai cittadini. I cittadini quindi, attraverso l'iniziativa popolare, consultano se stessi, coinvolgendo in varie forme i rappresentanti eletti nelle assemblee legislative. I politici non sono tagliati fuori da questa procedura, ma coinvolti in un dialogo: se la loro risposta non soddisfa, l'ultima parola spetta, comunque, ai cittadini.

L'iniziativa popolare è il vero e proprio nocciolo della democrazia diretta: se il referendum facoltativo riguarda una legge deliberata dal Parlamento o dal Consiglio provinciale, che viene sottoposta ad un test di consenso preventivo, l'iniziativa popolare è un atto generato interamente dalla cittadinanza, che si fa legislatrice per focalizzare l'attenzione della rappresentanza politica su un tema pubblico rimasto trascurato. Anche quando le iniziative popolari falliscono alle urne, esse spesso mantengono la loro utilità perché pongono un tema all'ordine del giorno dell'agenda politica e provocano un ampio dibattito pubblico che è poi l'humus della democrazia. Il voto referendario è dunque solo l'atto finale di un complesso processo che coinvolge cittadini e rappresentanza politica.

Questo tipo di diritto popolare in Italia è denominato referendum propositivo nella maggior parte delle norme regionali sui diritti referendari.

Referendum e iniziativa, le due forme di base della partecipazione democratica diretta, vanno mantenute ben distinte. Esse possono trovare applicazione a tutti i livelli degli enti territoriali di uno Stato e possono essere completate attraverso altri strumenti giuridici. L'iniziativa e il referendum sono comunque dappertutto le colonne portanti della democrazia diretta. In Italia il referendum abrogativo nei testi specializzati viene considerato una forma particolare di iniziativa popolare, volta non a introdurre una nuova legge, ma ad abolire una norma già in vigore modificando, su iniziativa dei cittadini, la situazione normativa.<sup>3</sup>

In Italia l'iniziativa popolare come atto propositivo di una legge intera oppure di singoli articoli sottoposto al voto dell'elettorato non esiste: la "proposta di legge di iniziativa popolare" è uno strumento senza denti, perché alla proposta dei cittadini

---

<sup>3</sup> Come esposto sopra, nel contesto giuridico italiano il referendum si traduce nel *referendum confermativo (facoltativo)* e l'iniziativa nell'*iniziativa legislativa popolare* o meglio *referendum propositivo*. A livello internazionale invece si è ormai affermata la dizione «iniziativa e referendum», tant'è vero che anche i relativi istituti scientifici preferiscono definirsi «*Initiative and Referendum Institute*»

non segue votazione generale, lasciando ai politici la possibilità di insabbiare l'argomento.<sup>4</sup>

Riassumendo, i due strumenti principali di democrazia diretta hanno scopi diversi: il controllo da parte dei cittadini sui detentori del potere il primo, la possibilità offerta ai cittadini di un'azione politica deliberativa il secondo.

Chi può avviare un referendum? Un criterio decisivo per la distinzione dei diversi strumenti di democrazia diretta sta in questa domanda e per principio si possono distinguere tre possibilità. Un voto referendario può:

- essere indetto dal Governo, dal Parlamento o dai Consigli regionali o comunali (*plebiscito* o in altri casi *referendum consultivo*);
- essere ottenuto da un gruppo di cittadini con un numero minimo di firme (*referendum confermativo facoltativo e iniziativa popolare*);
- essere prescritto dalla legge, soprattutto per le modifiche della Costituzione degli Statuti regionali o per modifiche di entità territoriali (*referendum confermativo obbligatorio*).

Senza voler sminuire il valore di consultazioni referendarie promosse da parlamenti e - nel caso italiano - da Regioni e Comuni di carattere sia deliberativo sia solo consultivo, occorre puntualizzare che **la qualità di una democrazia diretta dipende dalla disponibilità del nucleo di diritti liberamente a disposizione dei cittadini, cioè del referendum e dell'iniziativa, dotato di buone regole di applicazione.**

### 3.3. Il plebiscito: il referendum voluto dall'alto

Vengono definite con il termine «plebiscito» le votazioni referendarie indette dai governanti: dal Governo, dal Presidente della Repubblica o dalla maggioranza del Parlamento. In senso stretto non rispondono a un atto di democrazia diretta voluto dalla cittadinanza, ma alle esigenze dei governanti. Un plebiscito può essere motivato da un blocco contingente nel sistema politico: se il governo non riesce a decidere una questione importante o si trova in contrasto con il Parlamento, può ricorrere alla votazione popolare. Con un tale referendum i governi non solo si procurano una legittimazione riferita al quesito oggetto della votazione, ma anche una conferma generale della fiducia da parte dell'elettorato che viene interpretata talvolta come assegno in bianco per continuare lungo la strada già imboccata.

---

<sup>4</sup> Su questo problema vedasi Thomas Benedikter, *Democrazia diretta - Più potere ai cittadini*, SONDA 2008, cap. 12 su "Lezioni dall'esperienza referendaria in Italia", p.191

Il plebiscito, come «referendum voluto dall'alto», va ben distinto dagli strumenti referendari veri e propri, voluti e richiesti dalla cittadinanza e anche da quelli obbligatori previsti da una legge già in vigore. Nella storia sono stati perlopiù dittatori di vario genere ad aver impiegato questo strumento (Napoleone, Hitler, Ceausescu, Pinochet ecc.) al fine di procurarsi una pseudo-legittimazione popolare. Questi plebisciti non furono soltanto manifestazioni di propaganda statale per mettere in scena un forzato consenso popolare, ma furono in larga parte votazioni totalmente manipolate, assolutamente non assimilabili a una procedura democratica corretta.

Negli ultimi tempi anche in alcune democrazie sono stati indetti plebisciti con la finalità di rafforzare la posizione dei presidenti in carica nei confronti del Parlamento. Uno di questi fu il referendum sulla 5ª Repubblica in Francia, che non ebbe come scopo primario il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni politiche, quanto piuttosto la solenne conferma dei poteri eccezionali del Presidente dello Stato nel sistema politico francese. Alcuni stati membri dell'UE, nell'ambito dell'iter di approvazione del trattato costituzionale europeo hanno indetto referendum nazionali per la sua ratificazione. In questo caso non si tratta di plebisciti, ma di referendum confermativi obbligatori (come, ad esempio, in Irlanda), giacché per la ratifica vera e propria serve sempre l'approvazione di una legge oppure una delibera parlamentare. Un plebiscito mira di regola a concludere un dibattito e non a stimolarlo; punta al consenso nei confronti del potere precostituito e non a mettere in discussione decisioni dei governanti su problemi specifici.

Uno strumento referendario con questa denominazione non esiste più nel nostro ordinamento giuridico. Non essendo richiesto dai cittadini non si tratta di uno strumento di democrazia in senso stretto; in ogni caso, anche negli ordinamenti più moderni si prevede che una votazione referendaria possa essere richiesta anche dai Parlamenti e dai Consigli regionali e comunali.

### 3.4. Altri diritti popolari

Oltre ai due strumenti principali - l'iniziativa popolare legislativa (disegno di legge redatto dagli stessi cittadini, cioè un atto di «legislazione popolare») e il referendum (voto come controllo preventivo e come condizione per l'entrata in vigore di una legge) - esistono altri strumenti di democrazia diretta che svolgono una funzione integrativa pur non avendo di alcun effetto vincolante per il potere politico e pur non portando a un atto deliberativo della cittadinanza. Essi sono:

1. **Il referendum consultivo:** è un sondaggio consultivo giuridicamente non vincolante, che può essere promosso sia dai cittadini che dagli organi eletti

per rendere evidenti gli orientamenti dell'opinione pubblica su temi specifici. L'esito del voto evidenzia in modo rappresentativo e democratico un quadro dell'opinione dominante nella popolazione e riveste quindi una certa importanza politica. In Svizzera e in Germania questo tipo di referendum non è presente dato che non esiste il concetto di strumento referendario senza effetto vincolante.

2. **La proposta di legge di iniziativa popolare** (senza referendum) è la possibilità di portare al voto in un Consiglio regionale o provinciale (con un dato numero di firme) o nel Parlamento (con 50 mila firme) un disegno di legge redatto da cittadini, senza obbligo di approvazione per questi organi e senza previsione di referendum qualunque sia l'esito della trattazione da parte delle assemblee legislative (a differenza dell'iniziativa legislativa popolare vera e propria che esiste in altre nazioni).
3. **La petizione** consiste in una formale interrogazione da parte dei cittadini ad un organo politico, senza previsione di referendum, ma con l'obbligo di risposta da parte dell'organo entro un determinato lasso di tempo.
4. **Il diritto di revoca da una carica politica:** in senso stretto questo procedimento non fa parte degli strumenti di democrazia diretta, ma è comunque un'altra garanzia nelle mani dei cittadini. In alcuni Stati federati degli USA, come per esempio la California<sup>5</sup>, in alcuni Cantoni svizzeri e di recente anche in Romania (2007) e in Venezuela (2005), viene data agli elettori la possibilità, previa raccolta di un numero minimo di firme di cittadini, di rimuovere dal suo incarico un politico eletto (presidente, governatore, ministro) tramite decisione popolare. Questo diritto sarà ampiamente illustrato nel capitolo 11.

In generale, però, i diritti referendari riguardano sempre decisioni su questioni e progetti politici specifici che siano racchiusi in leggi o in provvedimenti amministrativi di interesse generale, cioè decisi da un organo esecutivo. Un sistema politico completo, dotato sia di tutti i meccanismi di rappresentanza sia degli strumenti referendari, si presenta quindi in questa forma schematica che possiamo definire "democrazia integrale"<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Sulla storia e la realtà attuale di questo diritto negli USA e in California vedi Thomas Benedikter, *Democrazia diretta - Più potere ai cittadini*, SONDA 2008, cap. 9, nonché il sito <http://www.iandrinstitute.org/California.htm>

<sup>6</sup> Per motivi di spazio nel grafico non sono integrati i livelli governativi nazionali e dell'UE, per i quali sono applicabili criteri e sistemi analoghi di rappresentanza e di partecipazione diretta dei cittadini alla politica. Per approfondire il discorso della democrazia diretta nell'UE vedasi Thomas Benedikter, *Più democrazia per l'Europa*, ARCA 2010.



## Sistema politico di democrazia integrale nei Comuni e nelle Regioni

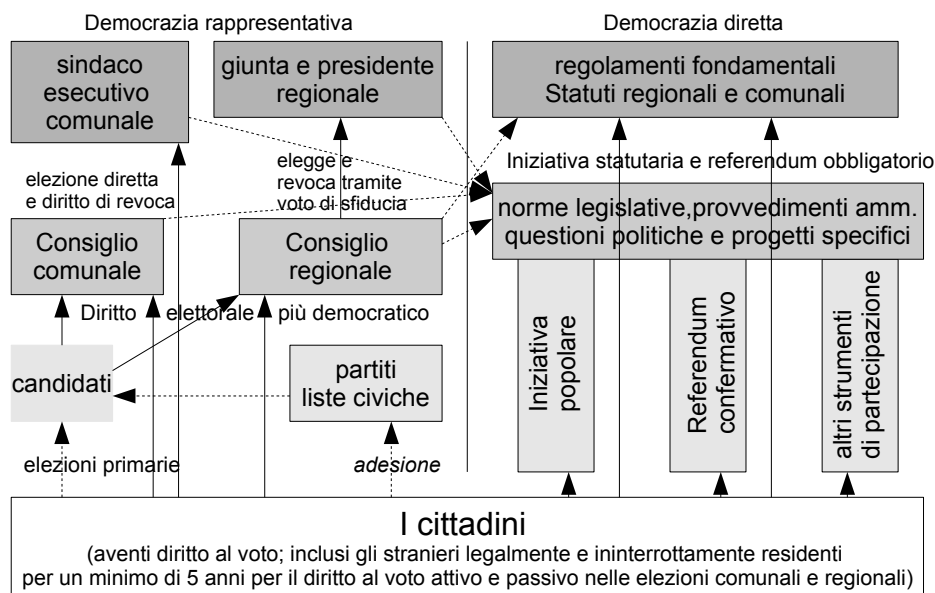


Grafico 2 – Un sistema integrale di democrazia regionale e comunale

### 3.5. Le regole applicative determinano la qualità della democrazia diretta

La qualità della democrazia diretta è proporzionale alla qualità delle norme che regolano lo svolgimento del processo referendario e da come questo si inserisce nell'iter di formazione delle leggi negli organi legislativi. Queste regole sono poi la cartina al tornasole per valutare concretamente l'effettiva praticabilità degli strumenti di democrazia diretta previsti dall'ordinamento vigente. Per strutturare una democrazia diretta ben organizzata bisogna porre attenzione ai seguenti aspetti:

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

- **Una modalità di raccolta di firme che favorisca la partecipazione e per la quale deve valere il principio della responsabilità dei cittadini.** La raccolta deve avvenire liberamente, con l'esame amministrativo finale per l'autenticità delle firme e le verifiche del caso.
- **Il coinvolgimento e il diritto di controproposta del Parlamento o del Consiglio provinciale.** La forma diretta e quella indiretta della democrazia non possono che essere collegate. Il Parlamento deve avere il diritto di formulare una controproposta a un'iniziativa popolare, in modo che il comitato promotore possa poi scegliere tra tre possibili opzioni: lo status quo, la proposta popolare o quella elaborata dalla rappresentanza politica. Quindi ci può essere una negoziazione e un compromesso tra il comitato promotore e le autorità. 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. In California, per contro, l'iniziativa popolare, giudicata ammissibile, scavalca sempre il parlamento e viene immediatamente posta al voto dei cittadini.
- **Tempi di raccolta delle firme adeguati.** Deve essere garantito un abbondante lasso di tempo per l'informazione e il dibattito pubblico. Riguardo a un'iniziativa popolare, non sono solo i promotori a necessitare di tempo sufficiente per informare i concittadini sulla propria proposta, ma anche l'Amministrazione pubblica che deve ascoltare le associazioni e forze sociali coinvolte per poter dare un giudizio ponderato sul progetto di iniziativa presentato (almeno sei mesi; in Svizzera sono a disposizione tra i 12 e i 18 mesi). Per la campagna referendaria in paesi con sistemi avanzati di democrazia diretta si prevedono almeno 6 mesi.
- **Nessun quorum di partecipazione.** Solo chi vota dovrebbe decidere. Togliendo il quorum si impedisce agli oppositori di un dato quesito di fare cam-

pagna per la non partecipazione al voto al fine di invalidare il referendum. La linea del rifiuto di votare non deve essere premiata. Il quorum di partecipazione e tutte le buone ragioni per abolirlo sono trattate nel capitolo 5. Il quorum di partecipazione del 50% non è una norma fondamentale del nostro ordinamento giuridico, tant'è vero che è previsto solo da uno dei tipi di referendum nazionali oggi istituzionalizzati. A livello regionale è evidente la tendenza verso la sua riduzione, anche attraverso agganci a indicatori alternativi, quale quello della partecipazione alle elezioni politiche regionali precedenti. Rifacendosi agli esempi di vari altri Paesi – in Svizzera e negli USA il quorum di partecipazione non è mai esistito – è ora di mettere in discussione il quorum di partecipazione ad ogni livello di governo.

- **Domeniche di voto fissate annualmente.** I referendum possono essere programmati – come già avviene in Svizzera – in tre domeniche al massimo, consentendo la coincidenza con le elezioni.
- **Informazione obiettiva per tutti gli aventi diritto al voto.** Bisogna fare molta attenzione all'informazione e alla discussione pubblica. Tutti gli elettori devono essere informati tramite un opuscolo predisposto da un apposito ufficio, imparziale e contenente una chiara illustrazione delle diverse opzioni di voto disponibili. I nuovi mezzi di comunicazione elettronici permettono ulteriori possibilità di informazione agli elettori.
- **Trasparenza nei finanziamenti.** Il finanziamento della campagna per il referendum deve essere trasparente e cioè deve essere chiaro chi gestisce i fondi disponibili e con quali risorse economiche rende possibile la campagna. Come avviene per i partiti al termine delle elezioni, anche i comitati promotori devono ricevere un rimborso spese per ogni firma di sostegno ricevuta. Se l'organo politico pubblicizza le proprie controproposte al referendum, i promotori dell'iniziativa devono poter usufruire di un uguale finanziamento per la propria campagna.
- **Consulenza giuridica per i cittadini.** Come i rappresentanti politici, anche i promotori di iniziative popolari devono poter usufruire di consulenze giuridiche gratuite per preparare i loro disegni di legge.
- **Clausola di protezione.** La decisione a cui si è arrivati con i mezzi di democrazia diretta non può essere ribaltata con deliberazioni parlamentari o di altro tipo. Il Parlamento ha però il diritto di portare al referendum una proposta alternativa a quella presentata dai promotori.

- **Giudizio di ammissibilità.** 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 necessarie. 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.
- **I temi si può indire un referendum.** In Svizzera su qualunque argomento si possono pronunciare sia il parlamento che direttamente i cittadini. I temi più toccati sono:
  - a. la forma dello stato e della democrazia;
  - b. politica finanziaria e fiscale;
  - c. politiche sociali e della salute.
- **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 federale a Berna si occupa di:
  - a. consigliare i comitati referendari;
  - b. controllare le firme;
  - c. organizzare i referendum;
  - d. risolvere i problemi.

È comunque importante riservare ai cittadini la facoltà di introdurre e modificare queste regole avvalendosi dell'iniziativa popolare e del referendum confermativo. Come nel caso del diritto elettorale, spetta ai cittadini sovrani darsi le regole sia per l'elezione dei loro rappresentanti sia per l'esercizio della partecipazione diretta; sarebbe una contraddizione delegare ai rappresentanti eletti la decisione relativa al modo in cui i cittadini possano applicare i loro poteri.

## ***I costi della politica e della democrazia diretta***

*di Thomas Benedikter*

*Agli strumenti della democrazia diretta - in particolare ai referendum - viene imputato di pesare eccessivamente sui bilanci pubblici. Nell'eventualità di un'estensione dei diritti referendari, possibile causa di votazioni più frequenti, i rappresentanti politici amano paventare il pericolo di un "eccesso dei costi" dovuti ai referendum. In generale tutta la democrazia costa: il problema centrale in Italia non sta nel finanziamento di qualche giornata in più di votazione referendaria a livello regionale e nazionale, ma in quello più grave dei costi della politica rappresentativa. Oggi in Italia più di 400.000 persone vivono di politica: un esercito di deputati, consiglieri, portaborse, assistenti e consulenti di ogni tipo che pesano sui bilanci pubblici di tutti i livelli con più di tre miliardi di euro all'anno.<sup>1</sup>*

*Senatori e deputati guadagnano 14.000 euro netti al mese. Il parlamentare inoltre usufruisce di tessere per la libera circolazione autostradale, ferroviaria, marittima e aerea sul territorio nazionale. Per viaggi all'estero ogni anno ha a disposizione 3.100 euro. Per le spese telefoniche il parlamentare percepisce un importo di 3.098 euro, il senatore 4.150 euro. Particolarmente pesante è il costo delle pensioni dei parlamentari. Dopo appena due anni, sei mesi e un giorno di legislatura un parlamentare matura una pensione. Nel 2007 2.005 ex-deputati e 1.297 ex-senatori hanno percepito una pensione per una spesa complessiva di 186 milioni di euro all'anno. In nessun paese europeo il costo della rappresentanza politica è così alto come in Italia. I colleghi parlamentari tedeschi, francesi e spagnoli guadagnano meno della metà, per non parlare degli svizzeri che sono rimborsati in misura minima.*

*Il costo dei parlamentari nazionali forma però solo una piccola parte dei costi complessivi della politica italiana. Cesare Salvi e Massimo Villone calcolano che sui bilanci pubblici pesano oggi oltre 422.000 persone:<sup>2</sup> 149.000 titolari di cariche elettive e 278.000 "consulenti" per un costo totale di 1 miliardo e 851 milioni. I ministeri con il loro personale richiedono un altro miliardo e 375 milioni di euro, mentre il costo totale del Quirinale si aggira sui 235 milioni di euro annui (l'87,6% è destinato alle spese per il personale).*

<sup>1</sup> Vladimiro Polchi, "Mezzo milione di italiani vive di politica", in LA REPUBBLICA, 14 aprile 2007

<sup>2</sup> Cesare Salvi e Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Milano 2005

*Il governo Prodi nell'aprile 2007 ha annunciato di voler contenere le spese della politica rappresentativa riducendo la proliferazione delle cariche elettive, abbattendo i costi delle campagne elettorali e tagliando le spese per le consulenze. Anche gli europarlamentari italiani sono i più ricchi tra i parlamentari europei: il loro stipendio lordo annuo è di quasi 150.000 euro.*

*È a tali costi che va raffrontato il costo delle votazioni referendarie, che per l'Italia non risultano reperibili. In Italia i referendum sono serviti a porre un freno al finanziamento pubblico dei partiti che fu abolito con il referendum abrogativo del 18 e 19 aprile 1993 con una percentuale di votanti del 77%, il 90,3% dei quali espresse voto a favore dell'abrogazione. In Svizzera i costi delle votazioni referendarie variano da cantone a cantone. Assumendo che*

- in media una votazione referendaria verte su due proposte di media dimensione;*
- l'opuscolo di votazione in media comprende tra 16-24 pagine;*
- le illustrazioni della votazione vengano stampate in 4 colori e in 4 lingue,*

*una votazione referendaria a livello federale svizzero viene a costare circa 1,5 Franchi svizzeri per ogni avente diritto al voto (circa 4,8 milioni nel 2006), a prescindere dai voti effettivamente espressi. In altre parole: ogni cittadino svizzero adulto per il suoi diritti referendari con 3-4 votazioni annue – spende un franco e mezzo a testa per ogni singola votazione.<sup>3</sup> A questi costi vanno aggiunti i costi sostenuti dai Cantoni e dai Comuni per le votazioni ai rispettivi livelli di governo.*

*Il costo della democrazia diretta non può essere raffrontato al costo della politica rappresentativa. I costi di un referendum vanno raffrontati ai risultati che produce. I diritti referendari sono parte dei diritti fondamentali di partecipazione politica, con cui il cittadino sovrano si riappropria della facoltà di decisione immediata. Il costo di questa procedura, comunque sostenuto dai contribuenti, va confrontato con il costo delle elezioni, non con l'apparato politico, che in Italia supera ogni dimensione ragionevole. Mentre in Italia non è ammessa la determinazione degli stipendi dei rappresentanti politici all'interno di un quesito referendario, in Svizzera le retribuzioni dei politici possono sempre essere disciplinate dai cittadini tramite i diritti referendari. Non stupisce che a causa di questa regola il livello degli stipendi dei politici svizzeri sia fra i più bassi di tutta Europa. In generale, l'ammissibilità delle questioni tributarie e del referendum finanziario fanno sì che in Svizzera il livello delle tasse ed imposte, quello del debito pubblico e il costo della politica siano minori e che le amministrazioni in generale siano più efficienti.*

<sup>3</sup> Informazioni di Nadja Braun, direttrice della sezione "Diritti politici" del Governo federale svizzero, in base ad una stima del suo collega Dr. Wili, Berna.

## 4. Domande e obiezioni più frequenti sulla democrazia diretta

*di Thomas Benedikter*

In Paesi con una tradizione ed un'esperienza ancora limitate in quanto a democrazia diretta, è normale che in una fase di rivendicazione e riforma dei diritti di partecipazione le persone abbiano molte domande, dubbi e facciano obiezioni. In questo capitolo riportiamo sinteticamente gli interrogativi che più frequentemente sorgono durante le discussioni pubbliche e private sulla democrazia diretta.

### 4.1. I referendum non costano troppo?

Rispetto a tanti grandi progetti pubblici alquanto discutibili i referendum non costano tanto. I costi della possibilità di poter discutere assieme e partecipare alle decisioni in una democrazia moderna vanno sostenuti senza indugio, anche perché è stato rilevato che i cittadini preferiscono le soluzioni meno dispendiose quando possono decidere con i referendum. Studi in Svizzera hanno rilevato che con la democrazia diretta vengono risparmiate risorse pubbliche. Come le elezioni, i diritti referendari sono espressione di un diritto fondamentale dei cittadini alla partecipazione alla politica. Consentiremmo ai politici di allungare la legislatura a 10 anni perché le elezioni costano troppo?

**Con la democrazia diretta in definitiva si risparmia denaro pubblico. La partecipazione democratica deve poter avere anche dei costi che sono ampiamente compensati dalla maggior consapevolezza democratica dei cittadini. Una democrazia solo rappresentativa pian piano si trasforma in una oligarchia (=governo di una casta non controllabile).**

## **4.2. Gli organi rappresentativi vengono esautorati dalla democrazia diretta?**

La democrazia diretta non deve e non vuole sostituire gli organi rappresentativi ma integrarli e con questo perfezionare la democrazia. L'attività politica quotidiana rimane nelle mani di coloro che sono stati eletti dalla comunità e vengono pagati per svolgere questo ruolo. Con le iniziative e i referendum il popolo interviene solo quando la politica rimane inerte oppure quando decisioni importanti sono contrarie agli interessi di consistenti fasce di popolazione.

**La democrazia diretta è la seconda gamba della democrazia. Il lavoro degli organi rappresentativi e il procedimento diretto democratico si completano a vicenda.**

## **4.3. Con il referendum si esige troppo dai cittadini?**

Il voto ai candidati alle elezioni e la scelta tra vari programmi di governo richiedono al cittadino uno sforzo di comprensione e informazione molto maggiore rispetto al voto su singole decisioni riguardanti temi concreti, dove i pro e contro si possono solitamente riconoscere con una certa facilità, la discussione è pubblica ed infine – nel caso di una buona regolamentazione – il tema viene esposto obiettivamente in un apposito opuscolo informativo predisposto d'ufficio. I cittadini possono quindi svolgere una funzione più evoluta rispetto a quanto previsto dal tradizionale lavoro delle lobby che mira unicamente a ottenere il risultato desiderato senza attenzione alla crescita democratica e partecipazione degli elettori. Infine, per quanto riguarda l'impegno di tempo, non si vota ogni domenica ma solo in poche giornate all'anno.

**Se si è dell'avviso che con la partecipazione ai referendum dei cittadini si chiede loro un impegno eccessivo, allora si dovrà ammettere che questo vale a maggior ragione per la loro partecipazione al voto in occasione delle elezioni politiche e amministrative, dove si compiono scelte complesse riguardanti i candidati e i programmi elettorali.**

## **4.4. Con la democrazia diretta si dovrà poi votare su tutto?**

Uno dei timori più diffusi è che per ogni sciocchezza vengano indetti referendum. Per quale motivo allora pagare dei politici professionisti per il loro lavoro? In realtà – esaminando anche i Paesi in cui gli strumenti di democrazia diretta sono già frequentemente utilizzati nella prassi politica – questo non accade. Un'iniziativa dei cittadini che ha per obiettivo un referendum deve infatti raccogliere le firme necessarie per dimostrare che il progetto è di interesse generale e il numero di queste



firme varia solitamente tra il 2% e il 4% con picchi del 10% degli aventi diritto al voto: tutto ciò costituisce una barriera non facile da superare e quindi costituisce una garanzia sufficiente per far giungere al voto solo iniziative che stanno realmente a cuore a una fetta consistente dell'elettorato.

**La democrazia diretta non sostituisce la democrazia rappresentativa, semmai è il suo complemento assolutamente necessario e in fondo, in un regime democratico, è l'espressione più genuina della sovranità del cittadino.**

#### **4.5. Cosa succede quando votano troppo pochi “aventi diritto”?**

Un'alta partecipazione al voto in caso di referendum – ma anche di elezioni – è sempre una vittoria della democrazia e significa che una decisione politica viene in effetti condivisa da una buona parte della popolazione. C'è comunque una differenza netta tra le elezioni e i referendum: i rappresentanti eletti legiferano nei cinque anni a venire su una moltitudine di questioni che noi possiamo controllare solo indirettamente ed inoltre eleggono il governo; nel caso di voto referendario, l'argomento in discussione è invece unico ed è normale che non abbia eguale importanza per tutti gli elettori. Per questi motivi di solito la partecipazione al voto in caso di referendum non è alta quanto quella alle elezioni.

**Il numero di elettori che partecipa al referendum dipende da quanto è importante per i cittadini l'argomento sottoposto al giudizio popolare. Chi non partecipa ad una votazione referendaria, esprime il suo disinteresse e lascia la decisione agli altri.**

#### **4.6. Non sarebbe opportuno prevedere per i referendum un quorum partecipativo?**

Una scarsa partecipazione al voto non è mai una buona cosa per un referendum e per la democrazia in generale. Quando solo una bassa percentuale di votanti si reca alle urne è sintomo che molti cittadini non hanno probabilmente compreso il significato e la portata degli obiettivi in gioco e per questo in Italia è previsto in caso di referendum abrogativo un quorum partecipativo del 50% +1 degli aventi diritto al voto. A volte – per esempio in alcuni Comuni altoatesini – è previsto anche un quorum di voti favorevoli per sancire una vittoria referendaria. Questa regola finisce per produrre però dei risultati tutt'altro che positivi esposti di seguito.

1. Attraverso il boicottaggio del referendum la partecipazione al voto scende spesso sotto il 50% degli aventi diritto al voto richiesto per rendere valido il risultato della consultazione. I fautori di un disegno di legge devono quindi innanzitutto convincere la popolazione ad andare a votare, perché gli oppo-

sitori – sfruttando il meccanismo del quorum – cercheranno di invalidare la consultazione contando su coloro che non andranno a votare o, peggio, invitando gli elettori a rimanere a casa oppure ad andare al mare invece che alle urne.

2. I cittadini attivi politicamente si impegnano per informarsi in modo da votare consapevolmente. I non interessati e i fautori del boicottaggio non vanno alle urne. In caso di referendum invalidato a causa del mancato raggiungimento del quorum, i primi vengono vedono frustrato il loro impegno civico, mentre i secondi – boicottatori e disinteressati – vengono premiati.
3. A causa del quorum, chiunque non si reca a votare conta quindi automaticamente come un voto “no”, mentre in realtà ci sono tantissimi motivi personali che possono impedire la partecipazione a un referendum e per questo i voti dei disinteressati e degli indecisi devono essere considerati per quello che sono: un’astensione dal voto senza influenza sul risultato del referendum. Nelle elezioni le schede bianche e nulle e i non votanti non incidono sulla validità della consultazione: contano solo i voti validi per i partiti e per i candidati.
4. Solo in assenza di quorum contano veramente gli argomenti, perché tutti sono tenuti a dover convincere una maggioranza di cittadini.
5. Per il voto elettorale non si impone un quorum minimo di partecipazione: solo chi vota può decidere.
6. In Italia non è previsto il quorum nel caso di referendum molto importanti come per esempio nel referendum confermativo di modifiche apportate alla Costituzione e nel caso di leggi sulla forma di governo (leggi elettorali e di democrazia diretta) a livello regionale.

Per le votazioni referendarie deve valere una semplice regola: chi si reca alle urne, decide; chi invece preferisce non votare si astiene e implicitamente delega agli altri la decisione.

#### **4.7. I cittadini sono in grado di valutare questioni complicate?**

Molte problematiche politiche sono intrinsecamente complesse e richiedono un certo approfondimento da parte dei cittadini. Molti, in occasione della votazione di particolari quesiti referendari, hanno la sensazione che si esiga troppo da loro e preferirebbero lasciare agli esperti l’onere di trovare una soluzione al problema. Va però sottolineato che il voto su disegni di legge di iniziativa popolare non viene tenuto da un giorno all’altro: dalla raccolta delle prime firme al momento del voto referendario passano degli anni e quindi non manca di certo il tempo per formarsi un’opinione ben ponderata, considerando anche che il tema viene discusso pubblicamente e chiunque può farsi un quadro della situazione informandosi tramite i mass media.

Il cittadino non si lascia comandare soltanto dalle emozioni, ma soppesa anche gli argomenti proposti al suo giudizio o si affida all'opinione degli amici e conoscenti. Interessante è l'esempio svizzero dove prima del voto referendario ogni avente diritto al voto riceve a casa un opuscolo informativo compilato d'ufficio secondo criteri di oggettività e imparzialità.

Sarebbe inoltre sbagliato ritenere che i rappresentanti eletti conoscano bene ogni disegno di legge del Parlamento oppure del Consiglio provinciale che pure si trovano a votare e anche loro si orientano in base all'opinione di esperti, di colleghi o dei vertici del partito. A ben giudicare, l'assegnare il proprio voto a una personalità politica è poi una decisione molto più complessa rispetto al voto su una singola questione visto che in definitiva si tratta di giudicare un intero programma elettorale oltre alla qualità dei candidati.

Spesso i politici affermano che determinate questioni sono troppo complesse per essere lasciate alla scelta dell'elettore: lo stesso argomento fu utilizzato cento anni fa contro il suffragio universale maschile e più tardi contro il diritto di voto delle donne. Con più democrazia diretta, i politici vengono obbligati a spiegare il proprio agire politico in modo comprensibile e a tutti.

**Chi mette in dubbio l'opportunità di lasciare prendere ai cittadini delle decisioni su questioni di interesse pubblico deve chiedersi perché al contrario le scelte degli stessi elettori nelle elezioni siano invece considerate pienamente accettabili.**

#### **4.8. Alcune particolari materie dovrebbero essere escluse dalla possibilità di essere sottoposte a referendum?**

Su leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali non è ammesso in Italia il referendum abrogativo (art. 75 Cost.). I padri costituenti espressero il timore che la possibilità di trattare queste materie nei referendum avrebbe potuto mettere in discussione i fondamenti dello Stato oppure avrebbe impedito al Paese di adempiere ai suoi obblighi internazionali.

In molti degli Stati che compongono gli USA e nei Cantoni svizzeri, i cittadini possono invece votare anche su quesiti riguardanti le imposte e sul bilancio e questo perché in definitiva sono loro che sopportano il peso delle tasse. L'esperienza ha dimostrato che il politico che intende assegnare oneri tributari di un certo tipo per alcuni e di conseguenza carichi più gravosi per altri deve argomentare bene le proprie scelte per evitare di essere smentito da un referendum. Riguardo alle imposte, i cittadini generalmente orientano il proprio voto in modo da ottenere un utilizzo parsimonioso dei fondi pubblici.

Nella Costituzione italiana sono escluse dalla revisione gli articoli riguardanti i diritti fondamentali e la forma di Stato repubblicana. Su tutte le altre materie della Carta fondamentale, il Parlamento è libero di legiferare oppure di apportare modifiche con maggioranza qualificata, possibilità dalle quali i cittadini sono esclusi.

**L'elettorato in linea di principio non può avere meno diritti di decisione di quanti ne abbia la rappresentanza politica. Esistono comunque convenzioni internazionali e diritti fondamentali che possono essere esclusi da procedure referendarie.**

#### **4.9. Molti quesiti non sono troppo complessi per rispondere solo con un sì o un no?**

Una risposta chiusa non lascia effettivamente margine di manovra. Comunque, mentre ci si forma un'opinione sul merito del quesito, si discutono di regola tutti gli aspetti del problema e le varie soluzioni proposte, vengono soppesati i pro e i contro nonché le conseguenze delle varie alternative. La delibera referendaria non è altro che il risultato finale di una procedura di comunicazione politica fra i cittadini di un comune, di una regione, di un paese. La stessa attività che in fondo viene svolta anche nei Parlamenti, dove alla fine si decide con un sì o un no.

**Al termine di ogni dibattito pubblico è necessario che si giunga a una posizione chiara e se la proposta avanzata risulterà convincente sarà poi approvata a maggioranza.**

#### **4.10. Nel quadro di un processo referendario c'è la possibilità di trovare dei compromessi?**

Tra le diverse parti politiche rappresentate in Parlamento è sempre possibile accordarsi per cercare un compromesso, mentre in caso di referendum i cittadini non possono cambiare il quesito, possono soltanto approvarlo con una maggioranza più o meno ampia oppure respingerlo. Ma anche con la democrazia diretta esistono procedimenti che consentono di giungere a compromessi: abbiamo visto che in caso di iniziativa popolare i cittadini propongono un disegno di legge al Parlamento (o al Consiglio provinciale o regionale) affinché lo esamini e che gli organi legislativi possono accettare il disegno così com'è oppure vararlo con dei cambiamenti; in collaborazione con il Parlamento i promotori possono però cercare dei buoni compromessi.

Si può anche regolamentare il procedimento del referendum in modo che il Parlamento possa mettere ai voti, assieme all'iniziativa dei cittadini, una propria controproposta frutto di un compromesso nato nell'assemblea. In tal modo gli elettori

dispongono di una duplice possibilità di scelta.

**È dunque possibile trovare dei compromessi anche nelle forme di democrazia diretta, attraverso la trattazione dei disegni di legge presentati dai cittadini in Parlamento/Consiglio provinciale/regionale e attraverso proposte alternative portate al voto referendario.**

#### **4.11. Cosa succede quando i risultati dei referendum e la legislazione parlamentare sono in contrasto?**

Può succedere che in Parlamento o in Consiglio provinciale/regionale una materia sia stata regolamentata attraverso una certa legge e che successivamente i cittadini sconfessino detta legge attraverso un referendum. In tal caso i rappresentanti politici non sono evidentemente riusciti a trasmettere come cosa positiva e utile il progetto all'elettorato oppure hanno legiferato contro la sensibilità della maggioranza della società. Con una buona regolamentazione della democrazia diretta le leggi varate dai Parlamenti sono assoggettate alla riserva dell'approvazione dei cittadini: il referendum è infatti lo strumento fondamentale del controllo democratico. Nei Paesi dove sono in vigore strumenti di democrazia diretta, necessariamente i Parlamenti si impegnano a legiferare ponendo la massima attenzione agli interessi della popolazione.

**Attraverso i metodi della democrazia diretta, politici ed elettori sono costretti al dialogo e ad un maggior rispetto reciproco.**

#### **4.12. Non si rischiano usi impropri del referendum da parte di organizzazioni influenti?**

Certo, anche le lobby influenti possono cercare di sfruttare i referendum per i loro scopi. Se hanno successo i loro interessi godranno di una magnifica legittimazione: in fin dei conti il popolo vuole proprio quello che loro vogliono.

L'influenza di queste organizzazioni si fonda però soprattutto sulla qualità delle relazioni che hanno saputo costruirsi con la classe politica. Le lobby potenti hanno già piazzato i propri "rappresentanti" in Parlamento, nei Governi e nei partiti e solitamente quindi non hanno bisogno di mobilitare la popolazione perché è più semplice perseguire i propri interessi dall'anticamera della stanza dei bottoni, senza correre il rischio di risultare sconfitti in un referendum. Nelle votazioni referendarie gli orientamenti di voto vengono dichiarati apertamente e quindi i cittadini sono a conoscenza di quali soluzioni o proposte sono sostenute da una associazione o da una lobby.

**La possibilità di indire un referendum viene sfruttata soprattutto da quei gruppi che non hanno altre possibilità di influenza come ad esempio le associazioni di cittadini.**

#### **4.13. Con il referendum si dà forse una chance a demagoghi e piccoli partiti di minoranza?**

I dittatori nella storia hanno spesso abusato dei referendum – con i cosiddetti plebisciti – per dare una parvenza democratica alle loro decisioni o al loro potere. Così, ad esempio, l'Anschluss dell'Austria al Terzo Reich venne approvata in una votazione dal 99% della popolazione austriaca. I referendum di Hitler non erano altro che manifestazioni di propaganda decise e manipolate dall'alto in funzione del mantenimento del potere, mentre le iniziative dal basso erano tassativamente vietate dal regime nazista. Oggi nei sistemi democratici, grazie a votazioni referendarie libere, demagoghi e populistici per prevalere devono convincere con buoni argomenti i propri concittadini in dibattiti pubblici. Non esiste un'istanza che dall'alto possa qualificare un quesito come “populista” o meno: una volta ritenuto ammissibile sotto il profilo giuridico spetta ai cittadini maturi e consapevoli deciderne.

In Italia i partiti che disponevano solo di una ristretta pattuglia di rappresentanti in Parlamento – come il Partito radicale – hanno spesso avviato campagne referendarie. Va comunque sottolineato come la Costituzione preveda una barriera non semplice da superare quale la raccolta di 500.000 firme per richiedere una votazione referendaria. Nella maggior parte dei casi di votazioni referendarie si tratta di problematiche importanti che il Parlamento non aveva saputo risolvere (divorzio, aborto, finanziamento dei partiti, legge elettorale, energia nucleare), alla cui soluzione tramite votazione referendarie partecipano milioni di cittadini. Nella campagna e nella votazione referendaria tutta la società è chiamata ad esprimersi e a far valere i propri argomenti: alla fine può liberamente affermarsi la maggioranza.

**Chiunque in una società – e quindi anche i partiti di opposizione – può promuovere un referendum, ma gli abusi vengono puniti dagli elettori.**

#### **4.14. Le opinioni durante le campagne referendarie non vengono totalmente manipolate?**

Le condizioni in cui si svolgono le campagne elettorali per il Consiglio provinciale e il Parlamento a Roma ci mostrano un pericolo: partiti e organizzazioni influenti tappezzano il Paese di manifesti, ricoprono di brochure patinate gli elettori e trasmettono su tutti i canali spot pubblicitari. Negli Stati Uniti sono state condotte

delle ricerche che hanno dimostrato che quando la controparte, rispetto al comitato promotore di un'iniziativa popolare, dispone di più del doppio delle risorse finanziarie per la campagna informativa le probabilità che la proposta di iniziativa popolare venga rifiutata aumentano almeno del 75%. I contrari possono seminare l'insicurezza tra la popolazione, attizzare paure e portare avanti una campagna di boicottaggio se la legge fissa un quorum di partecipazione.

Quando i promotori di iniziative popolari possono adeguatamente comunicare ai cittadini il significato dei disegni di legge proposti, allora hanno una chance di successo nonostante lo strapotere della controparte. La concentrazione in poche mani del potere economico e mediatico, tipico della nostra società, rende necessarie misure per garantire l'uguaglianza tra gli schieramenti contrapposti nell'esercizio dei diritti regolamentati con la democrazia diretta e quindi va previsto un contributo finanziario minimo per ogni iniziativa popolare che porti un disegno di legge alla votazione referendaria. Prima del voto, ogni elettore deve ricevere un opuscolo informativo ufficiale che contenga sia le argomentazioni dei promotori dell'iniziativa popolare sia quelle della controparte nonché il testo completo della proposta di legge di iniziativa popolare.

**Contrastare le manipolazioni dell'opinione pubblica nei referendum è possibile e il rimborso pubblico delle spese deve concorrere a ridurre lo sbilanciamento dovuto all'eventuale potere finanziario e mediatico di una parte in causa.**

#### **4.15. Nei referendum popolari la concentrazione in poche mani della proprietà dei principali gruppi editoriali e canali TV non ostacola la libera formazione di una opinione?**

L'influsso negativo del potere mediatico sui processi democratici è evidente per tutti, soprattutto in Italia. Un'informazione di parte rispetto al dibattito suscitato da iniziative popolari, a lungo andare risulterebbe però controproducente per questi media. Nel trattare i temi posti all'ordine del giorno dai referendum, i mass media dovrebbero e spesso – fortunatamente – vogliono essere un luogo di discussione pubblica indipendente per continuare ad essere letti, guardati e ascoltati anche dagli eventuali perdenti nella votazione.

**L'informazione a senso unico durante i processi di democrazia diretta influirebbe in modo negativo sulla libera formazione delle opinioni: si tratta di un problema generale delle società moderne, che non esiste solo in occasione dell'applicazione dei diritti referendari.**

#### **4.16. I diritti fondamentali e delle minoranze sono sufficientemente protetti?**

Nel referendum popolare si decide secondo il principio di maggioranza e quindi la minoranza sconfitta nella votazione deve rassegnarsi al responso delle urne. Nell'ambito della democrazia diretta vanno fundamentalmente distinti due tipi di minoranze: da un lato quelle che si formano attraverso una votazione (come per le elezioni, anche nel referendum chiunque si può trovare una volta nella maggioranza che ha vinto, una volta nella minoranza sconfitta); dall'altro le minoranze sociali, religiose, etniche o che riguardano l'orientamento sessuale. Per queste minoranze deve essere prevista una speciale tutela: non va dimenticato che anche il Parlamento in molti casi legifera su questioni che vanno a toccare gli interessi di minoranze.

Ogni disegno di legge di iniziativa popolare è soggetto innanzitutto a verifica per controllare se è contrario ai diritti fondamentali o al divieto di discriminazione della minoranze: in Italia – come anche nella maggior parte degli altri Paesi – è la Corte costituzionale che prende la decisione definitiva sull'ammissibilità di un referendum. Di regola richieste di referendum che riguardano delle minoranze sono precedute da un dibattito politico aperto; oltre alle tutele fornite dalla Costituzione per i diritti fondamentali delle minoranze, spetta poi alla sensibilità e responsabilità della popolazione trovare la soluzione. La democrazia diretta non è altro che uno specchio del livello culturale e sociale di un popolo. Inutile romperlo se l'immagine che riflette non ci piace.

**Lo Stato di diritto con la protezione dei diritti fondamentali e una cittadinanza vigile, attenta, sensibile offrono la migliore tutela delle minoranze anche quando si fa ricorso a strumenti di democrazia diretta.**

#### **4.17. I referendum non rischiano di bloccare leggi importanti o grandi opere pubbliche?**

Dopo l'avvio di un'iniziativa popolare, trascorre sempre un certo periodo di tempo prima che si giunga al voto referendario. I referendum frenano i disegni di legge del Parlamento che non dispongono di una larga condivisione nella società come ad esempio grandi opere che non pongono attenzione a importanti interessi pubblici e che suscitano l'opposizione di molti cittadini. Possono essere frenate dal referendum anche leggi decise senza il preventivo chiarimento con i gruppi sociali interessati: se i politici temono i referendum ne consegue che dovranno impegnarsi maggiormente per cercare il massimo consenso possibile sulla loro proposta. A parte certi interventi di emergenza, non esiste un diritto dei politici di imporre le loro soluzioni con il pretesto della fretta.



**Le leggi e le decisioni politiche importanti devono essere adeguatamente valutate per risultare poi il più possibile condivise. Sia gli eletti nelle assemblee legislative che i gruppi di cittadini devono avere sufficiente tempo per portare i loro progetti politici all'esame della collettività per verificarne il consenso.**

#### **4.18. I referendum sono “nemici” dello sviluppo economico?**

Quante volte, ad esempio, i referendum hanno o avrebbero rallentato importanti progetti di viabilità? Attraverso lo strumento referendario non c'è da aspettarsi un impedimento ai progetti di costruzione urgenti e una redistribuzione più consistente di prestazioni di servizi pubblici e di reddito? Le testimonianze empiriche di Paesi dotati del referendum popolare, dimostrano che i risultati delle consultazioni referendarie non sono necessariamente “contro l'economia”. Per la Svizzera e qualche Stato federale degli Usa è dimostrato che grazie alle possibilità di partecipazione del popolo le prestazioni statali diventano più convenienti in termini di costi mentre le spese sostenute dallo Stato crescono a un ritmo meno rapido che altrove. Questi risultati sono stati ottenuti grazie alla limitazione del potere dei politici e dei gruppi di interesse che la democrazia diretta garantisce in modo più efficace rispetto ai sistemi puramente rappresentativi.

**Le esperienze avute fino ad ora nei Paesi con forme di democrazia diretta consolidata mostrano che offrire maggiori diritti di partecipazione alla cittadinanza non significa automaticamente influire negativamente sull'economia.**

#### **4.19. La democrazia diretta è uno strumento progressista utilizzato prevalentemente da gruppi di sinistra e anarchici?**

In Italia sono stati soprattutto il Partito radicale e i sindacati a richiedere dei referendum. Questo compromette le maggioranze politiche dominanti? Le discutibili e forzate collocazioni che seguono lo schema destra-sinistra non sono utili nella comprensione di molti temi che in Italia e nei Paesi vicini sono stati oggetto di referendum perché le richieste dei cittadini si collocano spesso in modo trasversale rispetto ai gruppi sociali e all'appartenenza di partito. La democrazia diretta trova adesione o rifiuto in tutti gli esponenti indipendentemente dal colore politico.

**In Italia come in altri Paesi che adottano strumenti di democrazia partecipativa, i partiti di collocazione ideologica molto diversa hanno già fatto uso di referendum.**

## **5. Quorum, cos'è e perché va abolito**

*di Paolo Michelotto*

### **5.1. Cos'è il quorum di partecipazione?**

Numero di partecipanti necessario perché una votazione sia considerata legalmente valida.

### **5.2. A cosa si applica il quorum?**

Noi italiani siamo abituati ad abbinare il quorum ai referendum, ma non è necessariamente così. In Serbia ad esempio, esso esiste anche per le elezioni del presidente della Repubblica. L'attuale presidente serbo Boris Tadic, fu eletto nel giugno 2004 dopo ben due elezioni presidenziali invalidate per mancato raggiungimento del quorum: nell'ottobre 2002 (in cui l'affluenza fu del 45,5%) e nel dicembre 2002 (in cui l'affluenza fu del 45,1%). Un altro esempio è la Macedonia che prevede per le elezioni presidenziali un quorum del 40%. Questa soglia, nelle ultime elezioni presidenziali del 2009, fu superata di un soffio: l'attuale presidente Gjorge Ivanov, fu eletto con un'affluenza del 42,6%.

### **5.3. Quanto è il quorum?**

Visto che il referendum abrogativo italiano richiede il quorum del 50%, per no-

stra esperienza diretta, siamo portati a pensare che questo sia il valore del quorum. Invece esso può variare dallo 0% al 70%.

## **5.4. Quorum a livello nazionale**

Nei referendum abrogativi il quorum è fissato dalla Costituzione ed è pari al 50% degli aventi diritto al voto.

Nei referendum confermativi, che riguardano le modifiche costituzionali, la Costituzione pone il quorum a zero. Quindi qualunque sia l'affluenza, i referendum confermativi delle modifiche costituzionali non sono mai invalidati. Riassumendo, i valori del quorum nei referendum nazionali è rispettivamente del 50% e dello 0%.

## **5.5. Quorum a livello regionale**

I referendum regionali hanno un quorum del 50% degli aventi diritto al voto, quasi ovunque. Uniche eccezioni sono la Valle D'Aosta dove è del 45%, la Sardegna dove pari a un terzo degli aventi diritto al voto (33,3%) e, infine, la regione Toscana dove la percentuale è variabile in quanto fissata al 50% del numero dei votanti dell'ultima elezione regionale.

Nel 2010, ad esempio, alle elezioni regionali toscane l'affluenza è stata del 60,7%. Questo significa che fino al 2015 il referendum regionale avrà un quorum del 30,4%. Quindi a livello regionale il quorum varia dal 50%, al 45%, al 33,3%, per finire al 30,4%.

## **5.6. Quorum a livello provinciale**

Quasi tutte le province stabiliscono un quorum pari al 50% degli aventi diritto al voto, con l'eccezione della Provincia di Bolzano che fissa il quorum al 40%. Quindi a livello provinciale la variabilità è più limitata, dal 50% al 40%.

## **5.7. Quorum a livello comunale**

Pochi comuni in Italia hanno i referendum propositivi e abrogativi; una notevole eccezione è rappresentata da quelli appartenenti alle regioni a statuto speciale. Quasi tutti gli altri hanno invece solo il referendum consultivo, che è molto debole perché l'esito non comporta nessun obbligo per chi amministra. Questa è la ragione per cui non si richiede il quorum che, di fatto, rappresenta un ostacolo al raggiungimento

dell'obiettivo referendario. La debolezza del referendum consultivo si è mostrata ad esempio a Vicenza, comune che non prevede quorum nel referendum consultivo. Nel 2006 fu effettuato un referendum consultivo per tentare di introdurre il referendum propositivo e abrogativo con quorum del 10%. Andò a votare il 13,26% degli aventi diritto; il referendum non fu invalidato, non esistendo il quorum, ma il quesito non fu neppure preso in considerazione dal Consiglio Comunale rendendo vano tutto il lavoro del comitato referendario, il voto dei 10.600 cittadini e la notevole spesa sostenuta dai contribuenti per la consultazione.

Il comune di Ferrara e quello di Bressanone hanno stabilito un quorum pari al 40%. Poi ci sono 11 comuni all'avanguardia in Italia, perché hanno gli strumenti dei referendum propositivi e abrogativi con quorum molto basso (15%) oppure zero. Dieci di essi si trovano nella provincia di Bolzano e uno nella provincia di Trento.

Il primo comune a togliere il quorum è stato Voeran – Verano (BZ) già nel 2005. A seguire Wengen – La Valle (BZ) e St. Ulrich – Ortisei (BZ) e Voels – Fiè (BZ) che nel 2006 hanno tolto il quorum. Poi Kurtatsch – Cortaccia (BZ) che nel 2009 ha abbassato il quorum al 15%. Villa Lagarina (TN) nel 2009 ha eliminato il quorum e infine San Candido – Innichen (BZ) nel 2010 ha abbassato il quorum al 15%.

Ad essi si sono aggiunti recentemente Lana (quorum 0%), Varna – Vahrn (quorum 0%), Dobbiaco -Toblach (quorum 0%), Terento – Terent (quorum 0%).

Riassumendo, i comuni in Italia hanno referendum con quorum che varia dal 50% allo 0%. C'è una eccezione, che è così bizzarra, antidemocratica ed esagerata, da meritare di essere citata: il comune di Sover (TN) con 900 abitanti, ha il quorum del 70%.

## **5.8. Dove esiste il quorum?**

Per quanto possa apparire strano a noi italiani, la presenza del quorum non è così diffusa: in Europa ad esempio, esiste un quorum del 50% in Slovenia, Ungheria, Polonia, Rep. Ceca, Slovacchia e quasi tutte le repubbliche dell'ex blocco comunista. Esiste inoltre il quorum del 40% in Danimarca.

## **5.9. Dove NON esiste il quorum?**

I referendum non prevedono il quorum in paesi con lunga storia democratica: Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Paesi Bassi, Islanda, Spagna, Malta, Lussemburgo, Finlandia, Austria, oltre che ovviamente nella patria dei referendum, la Svizzera (dove è richiesta la maggioranza dei votanti e dei cantoni) e il Lichtenstein.

Negli USA non esiste il referendum a livello federale, ma i 27 stati USA che lo prevedono, hanno quorum zero. Anche in Nuova Zelanda, altra nazione che ricorre

frequentemente alla consultazione referendaria, non è previsto quorum, lo stesso accade in Australia dove è richiesta la maggioranza dei votanti e degli stati.

## **5.10. Alcune ragioni per togliere il quorum.**

### **5.10.1. I sostenitori del NO vincono facilmente**

Un referendum che prevede il quorum, dal punto di vista pratico, ai sostenitori del NO offre due strade: fare una campagna a favore del NO che però richiede soldi, tempo, energie, oppure invitare i cittadini all'astensione, boicottando il referendum senza doversi impegnare in alcuna campagna.

Questa seconda strategia è preferita perché oltre a far risparmiare fatica e mezzi, fa vincere più facilmente. Dal punto di vista pratico si ottiene lo stesso risultato sia che un referendum venga invalidato per mancato raggiungimento del quorum, sia che vinca il NO a quorum raggiunto.

Equiparare gli astenuti a coloro che votano per il NO non è corretto. Chi si astiene da un voto referendario può avere mille ragioni personali: essere lontano da casa, non interessato, deluso 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 preferenze. 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. È un gioco sbilanciato in favore del NO e quindi non soddisfa il requisito di uguaglianza tra le parti che sta alla base della democrazia.

### **5.10. 2. I sostenitori del SI partono già svantaggiati**

I referendum vengono proposti dai cittadini quando l'amministrazione non ascolta le loro richieste. Quindi "i sostenitori del SI" rappresentano quasi sempre i cittadini mentre "i sostenitori del NO" le amministrazioni, che rispetto ai cittadini hanno maggiori possibilità in termini di soldi, tempo, interessi, capacità ed attenzioni mediatiche. L'imposizione del quorum regala ai sostenitori del NO un ulteriore e ingiusto vantaggio grazie alla facile possibilità di boicottare il referendum attraverso l'invito all'astensione (vedi paragrafo precedente).

### **5.10.3. Bastone tra le ruote della democrazia**

Dietro l'apparenza di una regola che sembra preservare il senso della democrazia, con il quorum in realtà viene messo un bastone tra le ruote all'unico strumento con cui i cittadini possono intervenire nella gestione del potere.

Il quorum è il metodo con cui chi ha il potere cerca il più possibile di tutelarsi dal controllo dei cittadini, salvando le apparenze democratiche. Infatti viene dato lo strumento del referendum in mano ai cittadini, ma poi viene molto limitato nel suo potere effettivo con l'introduzione del quorum che fa sì che venga sempre, o quasi sempre, invalidato.

### **5.10.4. Meno dibattito e meno informazione**

Finché ci sarà il quorum nei referendum, 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 possono invece concentrarsi solo sulle loro argomentazioni pro e contro, aumentando la conoscenza dell'argomento nei cittadini e il loro impegno civico.

### **5.10.5. Premio a chi non partecipa**

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 una sempre maggiore delusione e distacco dei cittadini dalla politica attiva.

### **5.10.6. Non c'è più il segreto del voto**

Negli ultimi anni, a causa degli inviti al boicottaggio attraverso l'astensione, chi va a votare mostra indirettamente la sua intenzione di esprimersi a favore del referendum. Infatti i referendum che vengono invalidati per mancato raggiungimento del quorum di solito hanno percentuali di SI vicine al 90%, perché in questi casi chi è contrario resta a casa. Quindi chiunque veda una persona che si reca alle urne ha una probabilità vicina al 90% di indovinare la sua preferenza (SI). La segretezza del voto, garantita dalla Costituzione, non è più, nei fatti reali, rispettata.

### 5.10.7. Allontanamento delle persone dal voto

Una dimostrazione che il quorum ammazza i referendum mentre l'assenza del quorum li rende partecipati si ha anche in Italia. La motivazione è ovvia. Quando non c'è il quorum le parti lottano con tutte le energie per assicurarsi il voto perché sanno che indipendentemente dall'affluenza, il risultato sarà comunque valido. Quindi tutte le parti fanno informazione in TV, nelle radio, con i volantini, l'invio di lettere, organizzazione di convegni, assemblee e manifestazioni. La gente così informata, discute dell'argomento e di conseguenza va a votare.

In Italia non è previsto il quorum nel referendum confermativo relativo alle leggi costituzionali. È interessante notare che negli ultimi referendum nazionali senza quorum, l'affluenza al voto è stata maggiore di quelli con il quorum: ad esempio il referendum confermativo (senza quorum) del 25-26 giugno 2006 ha visto un'affluenza del 52,3%, mentre il referendum abrogativo del 21 giugno 2009 (con quorum) ha visto un'affluenza del 23,3%.

Era dal referendum nazionale del 11 giugno 1995 che non si superava un'affluenza del 50%, infatti la media delle ultime 5 tornate di voto referendario con quorum dal 1997 al 2005 era stata del 32,78%.

Un importante esempio ci arriva dalla regione (laender) della Germania del Baden – Wuerttemberg. Essa prevede i referendum municipali fin dal 1956 (negli altri laender ciò fu introdotto negli anni '90), ma con 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 in 3 votazioni sul medesimo argomento effettuato in 3 città vicine.

A. Nel 1986 fu proposto a **Reutlingen** un referendum contro una decisione della giunta al governo composta solo dalla CDU che aveva deciso la costruzione di un rifugio antiaereo. Il consiglio comunale e la CDU boicottarono 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; in fondo 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 alla 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 **Nurtingen**, una città vicina a Reutlingen, ci fu un referendum simile. Questa volta la CDU locale scelse di non boicottare: 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. In questa occasione 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.

#### **5.10.8. Se il quorum valesse anche nelle elezioni, molte sarebbero state invalidate**

Se fosse previsto il quorum anche per le elezioni dei rappresentanti, nel 1996 Bill Clinton non sarebbe stato eletto presidente degli USA. Infatti quell'anno la percentuale dei votanti fu del 49,08% dei cittadini USA registrati al voto.

In Italia, nel voto elettorale comunale, provinciale, regionale, nazionale, europeo non è previsto il quorum. Solo chi vota decide.

Alcuni esempi di affluenze elettorali in Italia e nel mondo:

- elezioni provinciali 15-16 giugno 2008 Palermo 41,17%;
- elezioni provinciali 15-16 giugno 2008 Caltanissetta 49,79%;
- elezioni parlamentari americane del 2002 46%;
- elezioni legislative Messico 2003 affluenza 41,68%;
- elezioni parlamentari Svizzera 2003 affluenza 45,44%;
- in molte città americane i sindaci vengono eletti con percentuali a 1 sola cifra, come ad esempio del 5 % a Dallas o del 6% a Charlotte.

#### **5.10.9. La Costituzione permette referendum locali senza quorum**

Alcuni pensano che essendo previsto il quorum del 50% a livello nazionale per i referendum abrogativi, ciò sia un obbligo anche a livello locale. Invece, 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: quindi, a livello locale, l'applicazione del quorum, decisa dai rappresentanti locali, è una pura scelta politica. Tanto è vero che i comuni di Ferrara e Bressanone e la provincia di Bolzano hanno il quorum al 40%, 9 comuni italiani, già citati non hanno il quorum e la Regione Toscana ha il quorum fissato al 50% dell'affluenza elettorale nelle ultime elezioni regionali (attualmente circa il 30,4%).



#### **5.10.10. I cittadini non vogliono il quorum**

Quando sono i cittadini a chiedere l'introduzione degli strumenti referendari come in Svizzera nei primi anni del 1800 e in California e negli stati a ovest degli USA nei primi anni del 1900, il quorum non viene mai introdotto. Viceversa quando gli strumenti referendari sono introdotti dagli amministratori eletti, essi si premurano sempre di inserire il quorum come tutela al loro potere. Come in Italia.

L'ultimo esempio si è avuto in Baviera nel 1995 dove i cittadini riuscirono con un referendum a togliere il quorum a livello locale. Per 3 anni poterono indire referendum senza quorum, ma 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 aveva la maggioranza assoluta nel parlamento), reintrodusse il quorum, anche se in misura molto ridotta, dal 15% al 25% a seconda delle dimensioni delle città.

Qui infine alcuni punti tratti da una breve sintesi scritta da Emilio Piccoli in occasione della presentazione della proposta di abolire il quorum nei referendum nella provincia di Trento nel 2010.

#### **5.10.11. Distruzione della fiducia dei cittadini nello strumento del referendum**

Quanto più il quorum di partecipazione nelle consultazioni referendarie è elevato, tanto più è messa a repentaglio l'efficacia e la fiducia dei cittadini nei confronti del referendum stesso. Si può affermare ciò sulla scorta delle vicende referendarie nazionali che ci raccontano come l'ultimo referendum ad aver superato il quorum risalga al 1995 e grazie soprattutto a un'enorme campagna pubblicitaria del gruppo Fininvest coinvolto in tre quesiti sulle TV. Le sei tornate referendarie tenute negli anni successivi hanno registrato un progressivo abbandono delle urne da parte della gente. Ciò è evidenziato dai dati di affluenza alle urne: dal 58% del '95 si crolla al 30% del '97 per finire al 23% nel referendum del 2009. Stessa sorte, e forse anche peggio, è toccata a tutti i referendum tenuti a livello regionale nel corso di questi ultimi cinque anni. Il cittadino ha maturato così, in questo ultimo decennio, la consapevolezza che tanto più un referendum è ignorato dalla grande propaganda e dalla grande politica, tanto più è destinato al fallimento.

#### **5.10.12. Potere sproporzionato di piccoli partiti**

Nell'attuale clima di disaffezione per la politica è sempre più difficile per una votazione referendaria raggiungere un quorum del 50% anche se l'elettorato viene mobilitato da una cospicua parte dei media e dei partiti politici. Ne è prova il referendum del 1999 sulla legge elettorale che non ha superato il quorum, attestandosi

al 49,6% di affluenza. In quel frangente bastò l'invito al boicottaggio soltanto dei piccoli partiti per annullare la consultazione e portare alla vittoria i NO che nelle urne avevano ottenuto solo l'8,5% dei voti.

### **5.10.13. Evoluzione verso una piena democrazia**

L'abolizione del quorum di partecipazione è il primo passo indispensabile per consentire ai cittadini di concorrere attivamente al processo decisionale democratico. Con l'abolizione del quorum si avrebbe il sicuro effetto di vedere sbocciare la democrazia diretta accanto a quella rappresentativa determinando l'indispensabile evoluzione verso la democrazia integrale.

### **Lecture consigliate:**

Oonagh Gay and David Foster - *Thresholds in Referendums* - 2009 - Documento in lingua Inglese, depositato al parlamento Britannico che studia e paragona i referendum dei vari paesi nel mondo scaricabile qui:

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2011/04/thresholds-in-referendum.pdf>

Verhulst, Nijeboer - *Democrazia Diretta* – 2007

Libro in Italiano che contiene fatti e argomentazioni molto dettagliate su vari aspetti della democrazia diretta, tra cui quorum, scaricabile qui:

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=38>

Nel sito del Ministero degli Interni, è possibile consultare tutti gli statuti dei comuni e delle province italiane (per conoscere il quorum che ognuno prevede):

<http://autonomie.interno.it/statuti/index.php>

## **6. Come migliorare la democrazia a livello comunale**

*di Paolo Michelotto*

Storicamente, sia nell'Antica Atene (V secolo a.C.), che nella Svizzera (XIX secolo), nella California (inizio XX secolo), in Oregon e negli altri stati della costa ovest USA (inizio XX secolo), la democrazia diretta è nata prima a livello locale e poi, solo dopo il suo successo in tale ambito, è stata introdotta anche a livello provinciale, regionale e nazionale.

Questo è dovuto al fatto, che noi cittadini possiamo molto più facilmente fare pressione a livello locale, intervenendo direttamente presso gli eletti con cui possiamo parlare di persona; possiamo inoltre partecipare ad assemblee cittadine, eleggere persone sappiamo essere interessate al tema e far conoscere le nuove idee ai nostri concittadini.

La storia e gli esempi di altre società nel mondo, quindi, ci dicono che probabilmente sarà più facile ottenere strumenti di democrazia diretta funzionanti a livello nazionale, se prima riusciremo a introdurle a livello locale.

### **6.1. Situazione fino al 2000**

In Italia gli strumenti di democrazia diretta sono stati introdotti negli statuti dei comuni a partire dagli anni '90.

Questo è avvenuto grazie alla Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali." (che si trova facilmente online) che descriveva tra le altre cose alcuni contenuti obbligatori che dovevano essere inseriti negli Statuti Comunali.

Senza riportare l'intera legge, quello che a noi interessa è l'articolo 6 e in particolare il comma 3 che recita:

*“Possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.”*

Interessante per noi anche il comma 4 dello stesso articolo, che recita:

*“(i referendum)... non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto”.*

Ricordiamoci di questa frase e paragoniamola con la frase corrispondente nella legge successiva riportata al paragrafo successivo.

Quindi la grande maggioranza dei comuni italiani dal 1990 al 2000, introdussero nei loro statuti il referendum consultivo che non poteva aver luogo in coincidenza di altre operazioni di voto perché questo era indicato dalla legge nazionale. Fino al 2000 nessun Comune ad esempio poteva introdurre il referendum abrogativo, perché la legge non lo permetteva e inoltre tutti specificavano che i referendum consultivi comunali non potevano avvenire nella stessa data di una consultazione nazionale ed europea.

## **6.2. Situazione dal 2000 ad oggi**

Nel 2000 il Parlamento Italiano promulgò una nuova legge, il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” (che si trova facilmente online).

Anche qui dei 275 articoli di cui è composto il Decreto, alcuni ci interessano in modo particolare:

Articolo 6 – Statuti - comma 4, che riporto integralmente, visto che è la legge attualmente in vigore:

*4. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.*

## Articolo 7 -Regolamenti – Comma 1

*1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.*

## Articolo 8 – Partecipazione Popolare - Comma 3 e 4

*3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.*

*4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.*

Cosa è cambiato rispetto alla legge del 1990 di cui al precedente paragrafo? Ora i comuni possono introdurre i referendum propositivi, abrogativi, consultivi, perché la legge 267 parla genericamente di referendum e non di referendum consultivi come la legge 142.

Inoltre oggi i referendum si possono tenere anche nello stesso giorno delle elezioni europee, nazionali e regionali: questo è fondamentale per superare il quorum. Da notare che il quorum, non è previsto dalla legge nazionale: è facoltà degli amministratori inserirlo oppure no.

Un referendum con quorum è uno strumento inutilizzabile dai cittadini perché i referendum difficilmente superano il quorum del 50% e vengono così quasi sempre invalidati. È quindi come se questo strumento non esistesse.

È importante anche notare che lo Statuto comunale si può cambiare con la maggioranza dei 2/3 alla prima votazione, oppure con la maggioranza semplice nelle successive. Quindi per introdurre nello statuto comunale il referendum propositivo e abrogativo dove ancora non c'è oppure l'abbinamento del referendum comunale alle elezioni nazionali, regionali, europee, basta una maggioranza semplice.

Inoltre la legge 267 del 2000 stabilisce che il Comune deve dotarsi di regolamenti attuativi degli organismi di partecipazione. Se un Comune oggi, nel 2011, dopo una decina d'anni, non ha ancora il regolamento attuativo dei referendum, è inadempiente davanti alla legge e il cittadino può denunciare gli amministratori alla magistratura.

Esistono nel mondo tanti strumenti, tanti metodi, tanti percorsi, tanti esempi. Ma come si può cominciare a introdurre concretamente la democrazia diretta nel proprio comune?

### **6.3. Creare un gruppo, una rete. Da soli non si otterrà nulla.**

Questa è una traccia che con l'amico Paolo Fabris avevamo scritto nel febbraio 2009:

1. Creare un gruppo, anche piccolo, ma ben motivato e determinato, che funga da polo di coordinamento. L'azione del gruppo ha più successo se è aperto, a fisarmonica, ossia se sa gestirsi in base alla disponibilità delle persone che partecipano (ci sono momenti nei quali il gruppo è formato da tre elementi e momenti in cui si è in venti).
2. Procurarsi dal sito web comunale lo Statuto della propria città e leggere gli articoli che parlano dei referendum e degli strumenti di democrazia diretta (iniziativa, petizione, assemblee civiche etc). Lo Statuto e il regolamento si trovano quasi sempre nel sito ufficiale del proprio comune. Altrimenti chiedere una copia cartacea negli uffici comunali.
3. Consultare il regolamento di attuazione del referendum che può avere nomi diversi, ad es. "Regolamento degli Istituti di Partecipazione" (Vicenza), "Regolamento dei diritti di informazione e partecipazione" (Rovereto).
4. Se il quorum è previsto nel regolamento, ma non nello Statuto, si può attivare un referendum su di esso (è quanto è stato fatto nel 2009 a Rovereto). Di solito infatti nello Statuto è scritto che i referendum non possono essere utilizzati per modificare lo Statuto stesso e quindi se il quorum è scritto sullo statuto è "blindato".
5. Studiarsi bene i libri di democrazia diretta citati in questa guida, per poter rispondere con proprietà a tutte le obiezioni che verranno fatte. E saranno tante.
6. Rendersi conto che i tempi sono lunghi. In Svizzera hanno impiegato decenni nel XIX secolo, in Baviera dal 1989 al 1995, a Bolzano è un percorso in atto dal 1995 e che per un soffio non si è concretizzato nel 2009. A Rovereto siamo partiti nel gennaio 2007 e nel 2009 si sono votati i 4 referendum tra cui quello per abolire il quorum (invalidati per mancato raggiungimento del quorum).

7. Avviare un'opera di diffusione dei concetti di democrazia diretta nella propria comunità. Non bisogna rimanere soli o isolati: occorre contattare tutte le associazioni e i gruppi potenzialmente interessati allo scopo di mettersi in rete.
8. Contattare tutti gli amministratori, senza pregiudizi, con sincerità e chiarezza di propositi, potrebbero esserci sorprese inaspettate. Alla fine saranno loro a decidere. Meglio che comprendano ciò che voteranno.
9. Iniziare a rompere il ghiaccio sul tema della partecipazione realizzando serate partecipative come "La Parola ai Cittadini" di cui si parla nel prossimo paragrafo.
10. Utilizzare tutti gli strumenti informatici su internet, aprire un gruppo su Facebook, utilizzare Twitter.
11. Instaurare un rapporto franco con i media ufficiali, inviare loro con regolarità notizie relative a tutti gli appuntamenti del percorso.
12. Organizzare assemblee pubbliche per far conoscere la situazione e spiegare le possibilità differenti che dà la democrazia diretta allo scopo di migliorare lo strumento esistente. Ad esempio a Rovereto il referendum sull'abolizione del quorum del 2009 è nato da un'assemblea pubblica "La Parola ai Cittadini" del gennaio 2008.
13. Aprire un blog che deve essere aggiornato molto spesso, quotidianamente. Ad ogni incontro e assemblea pubblica chiedere l'indirizzo email dei partecipanti per creare un indirizzario a cui poi inviare periodicamente una newsletter.
14. Chiedere che venga introdotta la webcam in consiglio comunale, realizzare dei collegamenti esemplificativi con smartphone, collegato al sito Ustream, gratuito e facilmente utilizzabile.
15. Chiedere di realizzare una diretta webcam con il sindaco che risponde in diretta alle domande dei cittadini usando ad esempio Ustream, che è gratuito.
16. Cominciare a utilizzare tutti gli strumenti previsti dallo statuto per cercare di migliorare gli strumenti di democrazia esistenti. Questo è molto importante

perché si rischia di impegnarsi molto per ottenere strumenti nuovi senza utilizzare bene quelli esistenti. Impegnarsi a trovare da subito occasioni per fare pratica di democrazia diretta.

17. Attuare l'iniziativa di delibera popolare per fare proposte sui temi sensibili della città o per proporre o migliorare gli strumenti di democrazia diretta, esempio proponendo di introdurre i referendum propositivi e abrogativi se già non sono previsti nello statuto oppure chiedendo di togliere il quorum. Sostenere il cammino con quante più firme possibili in modo da diffondere contemporaneamente la conoscenza dello strumento e dell'idea.
18. Formulare proposte chiare e precise da trasformare in mozioni all'interno del Consiglio Comunale (con l'aiuto dei consiglieri sensibili al tema), allo scopo di migliorare a piccoli passi gli strumenti di democrazia diretta.
19. Prima di proporre di togliere il quorum, proposta a cui gli amministratori sono solitamente allergici, proporre di abbinare i referendum comunali alle consultazioni regionali, nazionali ed europee.
20. Chiedere che venga introdotto il Consiglio comunale aperto (spiegato in un paragrafo successivo).

## 6.4. Decidere il percorso da attuare

Dopo aver creato un gruppo di persone entusiaste della democrazia diretta e aver letto tutto ciò che è leggibile sull'argomento occorre pianificare il lavoro. Qui si apre un ventaglio molto ampio di possibilità. Nessuno ha ancora realizzato un percorso che dia garanzie di successo per cui bisognerà ascoltare i propri concittadini, cogliere le occasioni che si presenteranno, coinvolgere gli amministratori, essere pronti a cambiare e a variare il programma. In base ai molti errori personali, consiglio di non chiedere troppo e subito. Questo è il modo sicuro di fare innalzare barricate dall'altra parte e di rendere le cose ancora più difficili. Quindi ad esempio, è controproducente come primo passo chiedere di abolire il quorum; creerà diffidenza e paura da parte degli amministratori. Prima bisogna costruire l'ambiente adatto, seminare e far crescere la voglia di democrazia, avere il sostegno di settori sempre più grandi di cittadini, dialogare, avere molta pazienza e suddividere la scalata alla vetta della democrazia in tante tappe abordabili. Ecco un esempio di percorso, spiegato in dettaglio nel seguito.



1. organizzare La Parola ai Cittadini almeno 1 volta l'anno;
2. usare l'iniziativa di delibera popolare e migliorarne il regolamento;
3. chiedere di abbinare i referendum alle votazioni regionali, nazionali, europee;
4. chiedere di introdurre il Consiglio comunale aperto;
5. chiedere l'introduzione dei referendum propositivi e abrogativi;
6. chiedere di togliere o fortemente limitare il quorum.

## 6.5. Il metodo partecipativo “La Parola ai Cittadini”

La Parola ai Cittadini è un metodo partecipativo inventato dal Gruppo Bilancio Partecipativo di Vicenza nel 2003. Da allora è stato utilizzato decine e decine di volte in tutta Italia e in tutti gli ambiti, da quello informale di gruppi di amici fino ad assemblee pubbliche con 370 persone.

È facile da preparare, richiede pochissimi materiali e strutture, può essere realizzato da chiunque e ha una durata di un paio d'ore, richiede 5 volontari più un facilitatore che sta al tavolo della presidenza.

Si inizia raccogliendo i titoli di una ventina di idee dei presenti. Ciascun proponente dice il suo nome e il titolo della sua proposta in poche parole.

Dopo aver realizzato questo elenco di nomi e proposte, scritto in tempo reale su un foglio elettronico videoproiettato in modo che tutti possano seguire l'evoluzione della serata, si comincia chiamando il primo proponente a presentare la propria proposta.

Il cittadino ha un minuto per descrivere la sua proposta, poi c'è lo spazio per tre interventi (es. richieste di chiarimento) di un minuto ciascuno dei cittadini in sala, infine c'è la risposta finale di un minuto del proponente. In totale cinque minuti per presentare in maniera sufficiente un'idea.

I tempi vengono tenuti con un timer videoproiettato, con lo spazio di un minuto uguale per tutti, senza deroghe od eccezioni. Tutto ciò viene spiegato durante il primo intervento del facilitatore. Sono regole semplici, ma bisogna essere chiari e farle rispettare.

Colui che facilita la serata è un elemento neutro, non fa proposte e non commenta i contenuti esposti. Fa rispettare i tempi, fa fare interventi della stessa durata e ogni

tanto interviene (ad es. con delle battute) per alleggerire la tensione che inevitabilmente si crea rispetto agli argomenti più caldi.

Alla fine di questi cinque minuti, la proposta viene fatta votare dal facilitatore per alzata di mano e una o più persone con l'incarico di contare, fanno la somma di tutte le mani alzate. Si possono votare da zero a tutte le proposte: la scelta è libera. Il numero di voti ottenuti viene scritto su un foglio di calcolo videoproiettato di fianco alla proposta e così dopo circa due ore, si sono ascoltate, discusse e votate venti proposte.

Queste idee votate vengono poi messe in ordine di votazione (basta ordinare la colonna del voto in maniera decrescente) e si determina in questo modo il grado di priorità che i presenti hanno assegnato alle proposte. Fatto questo ordinamento il facilitatore riassume i risultati della serata in modo che tutti escano con le idee chiare e sappiano cosa avverrà in seguito (esempio consegna dei risultati nel Consiglio comunale).

L'ideale è che alla "Parola ai Cittadini" partecipino anche gli amministratori della città e che possano esprimere con tempi uguali a quelli riservati ai cittadini le loro osservazioni tecniche sulle proposte avanzate. È importante che a fine serata dicano cosa vogliono fare delle proposte più votate.

In sintesi, "La Parola ai Cittadini" è un modo per permettere ai cittadini di avanzare proposte, farle discutere, farle votare da loro ed infine, se gli organizzatori sono bravi, riuscire a farle discutere in Consiglio Comunale tramite gli amministratori presenti alla serata. Tutto in una sola serata, ottenendo quindi dal punto di vista dei cittadini, un ottimo rapporto tra costi (energia, tempo, fatica) e risultati. Quando tutto funziona bene, la proposta più votata dai cittadini diventa un punto all'ordine del giorno (se portato da un consigliere di maggioranza) o una mozione (se portata da un consigliere di minoranza) in consiglio comunale in pochi giorni, anche se nessun Statuto comunale italiano lo prevede.

È quindi importante che gli organizzatori prima di lanciare pubblicamente "La parola ai cittadini" contattino l'amministrazione in carica per chiarire se è disponibile a portare i punti più votati in consiglio comunale. Se la disponibilità è bassa ci si può accordare con le minoranze che trasformeranno in mozione (è un loro diritto) i punti più votati. In un modo o nell'altro, con questo accordo preliminare, si può quindi annunciare sulle locandine di invito che le proposte più votate saranno discusse in consiglio comunale. Questo è uno degli elementi più motivanti per i cittadini a impiegare del tempo per una riunione pubblica.

Per saperne di più sullo strumento, vedere qualche video, leggere i risultati, conoscere le città dove è stata organizzata, si suggerisce di cercare "La Parola ai Cittadini" nel blog [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it) oppure [www.cittadinirovereto.it](http://www.cittadinirovereto.it)

## 6.6. L'Iniziativa popolare

Tutti i cittadini di tutti i comuni italiani, hanno la possibilità di fare arrivare una loro proposta in consiglio comunale o presso l'organo competente. Molti comuni chiamano questo strumento Iniziativa popolare. Tutti i comuni italiani hanno nel loro statuto questo strumento, perché sono obbligati dal D.L. 267/2000.

L'Iniziativa popolare consiste in una proposta scritta dai cittadini (a volte è necessario argomentarla e scrivere le previsioni di spesa), sostenuta da un certo numero di firme di aventi diritto al voto (a volte è necessario siano autenticate, altre volte no), depositata in un apposito ufficio che spesso è la Segreteria Comunale.

Essa viene discussa entro un certo tempo, da 2 mesi a 6 mesi, di solito vengono chiamati i proponenti ad esporre l'argomento presso l'organo competente.

L'unico obbligo da parte degli amministratori è quello di rispondere per iscritto. Tutto ciò nei comuni dove è stata introdotta e regolamentata bene. In molti comuni però non è efficace perché non vengono stabiliti tempi certi nella sua accettazione, non è ben chiaro cosa succede dopo la sua presentazione, a volte non è neppure specificato se essa debba essere discussa in Consiglio comunale o in quale altro organo competente e con quali tempi.

Per migliorare questo strumento, l'unico modo efficace è quello di usarlo e poi di evidenziare tutte le sue lacune presso i media, informare la cittadinanza, fare proposte per migliorarlo e presentarle ai consiglieri.

Quindi è necessario scaricare lo Statuto del proprio Comune, poi il Regolamento degli Strumenti di partecipazione (o nome simile) dal sito web del Comune, leggere attentamente tutti i passi da compiere e metterli in pratica rispetto a qualche tema "caldo" oppure magari utilizzando come temi quelli più votati durante "La Parola ai Cittadini".

## 6.7. Abbinare i referendum comunali alle votazioni regionali, nazionali ed europee

Gli ultimi referendum di Rovereto (TN) e di Bolzano del 2009, che chiedevano di togliere o di abbassare drasticamente il quorum, hanno ulteriormente dimostrato che il quorum distrugge lo strumento del referendum. Quindi è difficilissimo cercare di togliere o abbassare il quorum, usando lo strumento del referendum a meno che non si riesca a far effettuare i referendum nello stesso giorno delle altre votazioni di livello più alto che si svolgono nello stesso periodo.

Questo è quanto avviene ad esempio in California o che è avvenuto ad Amburgo. In questo modo visto che i cittadini si recano già a votare alle elezioni, votano normalmente anche per i referendum concomitanti. Come fare per ottenere questo

abbinamento? Gli unici che possono farlo sono i consiglieri comunali, cambiando il regolamento dei referendum ed eventualmente lo Statuto. È una scelta squisitamente politica perché la legge italiana lo permette.

Il D.L. 267 del 2000, infatti, vieta solo l'abbinamento dei referendum alle consultazioni di carattere comunale, provinciale e circoscrizionale.

Ecco l'art. 8 comma 4 del decreto 267 del 2000:

*4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.*

Quindi un Consiglio Comunale illuminato o sollecitato ed informato a dovere dai cittadini, potrebbe abbinare i referendum comunali alle elezioni europee, nazionali e regionali.

È utile a questo proposito l'esempio del comune di La Spezia.

Il comune di La Spezia permette l'abbinamento, il suo Regolamento del Referendum consultivo, all'art. 10 dice:

*Il Sindaco indice il Referendum entro la fine del mese di Febbraio di ogni anno per le richieste pervenute entro l'anno precedente e ne fissa il giorni di effettuazione in una domenica del mese di Maggio, salvo il case di convocazione di comizi elettorali. In questa eventualità il Consiglio comunale deciderà, entro la fine del mese di febbraio, se, ottenute le opportune autorizzazioni, abbinare la consultazione referendaria con la consultazione elettorale.*

Altro esempio è il comune di Milano che ha deciso l'abbinamento della votazione di 5 referendum comunali con i referendum nazionali del 12-13 giugno 2011, in una stessa giornata, previo modifica del regolamento comunale.

Stessa decisione è stata presa dal comune di Gorizia che ha deciso l'abbinamento di 3 referendum comunali ai referendum nazionali del 12-13 giugno 2011.

Un ulteriore esempio è il comune di Borgo San Lorenzo in provincia di Firenze con l'art 17 comma 1 del Regolamento sugli Istituti di partecipazione che dice:

*Il referendum potrà essere abbinato a elezioni regionali, politiche o ad altri referendum nazionali che si svolgano negli stessi giorni.*

L'Associazione PartecipAzione Cittadini Rovereto nel febbraio 2009, presentò una Iniziativa Popolare su questo tema con tutte le firme necessarie, ma non fu mai discussa dal Consiglio comunale di Rovereto (TN) per volontà dell'allora sindaco. Allora alcuni consiglieri di opposizione la fecero propria e la trasformarono in mozione, che si riporta di seguito come esempio:

*Al PRESIDENTE del CONSIGLIO COMUNALE ROVERETO*

*Mozione : Consultazioni referendarie: data di effettuazione*

*la seguente mozione intende favorire la partecipazione dei cittadini e permettere un risparmio, con l'abbinamento delle votazioni referendarie comunali a elezioni che non interferiscano nel merito con le questioni proposte al voto e cioè con elezioni nazionali ed europee.*

*L'effetto della modifica proposta al testo del regolamento*

*1) assicurerebbe un risparmio economico per l'ente comunale e quindi per i contribuenti (i referendum da soli comporterebbero 30-50.000 euro secondo l'ufficio elettorale comunale, abbinati alle elezioni europee la spesa si ridurrebbe alla sola spesa della stampa delle schede);*

*2) favorirebbe l'affluenza alle urne, riducendo il numero degli appuntamenti elettorali. Inoltre un miglior impiego di risorse pubbliche sarebbe motivo di fiducia verso gli strumenti di partecipazione democratica.*

*Nello specifico questa modifica renderebbe compatibile la consultazione dei referendum proposti attualmente e le prossime elezioni europee del giugno 2009: i referendum comunali quindi potrebbero essere fissati per la stessa data.*

*È questa una decisione che spetta al Sindaco, ma perché la coincidenza delle date sia legalmente possibile occorre fare una modifica al Regolamento per l'esercizio dei diritti di Informazione e di Partecipazione. Nell'articolo 28 comma 2 si dice: "Art. 28 – Referendum ammessi – Data di effettuazione. 2. Le consultazioni referendarie vengono effettuate annualmente, riunite in un'unica giornata di domenica non in coincidenza con altre operazioni di voto."*

*Quindi il Consiglio Comunale di Rovereto*

*approva la seguente modifica al Regolamento per l'esercizio dei diritti di Informazione e di partecipazione, all' "Art. 28 – Referendum ammessi – Data di effettuazione.*

*2. Le consultazioni referendarie vengono effettuate annualmente, riunite in un'unica giornata di domenica non in coincidenza con altre operazioni di voto" aggiungendo comunali o provinciali.*

Neppure questa mozione fu alla fine discussa, perché l'allora Sindaco prima del primo Consiglio comunale utile, decise "monocraticamente" la data del referendum, rendendo inutile ogni discussione.

Per i fortunati che vivono in un comune dove i referendum locali sono già abbina-bili alle votazioni di livello superiore a quello comunale, consiglio di studiare le date delle votazioni prossime venture, per cercare di abbinarle ad eventuali referendum locali.

## 6.8. Consiglio comunale aperto

Il comune di VillaLagarina (TN) dall'ottobre 2009 ha introdotto il Consiglio Comunale Aperto. Esiste anche in altri comuni, come Cortona (AR), Pecetto (TO), Spoleto, Morciano (RN).

Varia molto nelle varie città. A Cortona, dove viene convocato forse con maggiore frequenza, il Consiglio comunale aperto può essere richiesto, oltre che dal Sindaco o da 1/3 dei consiglieri o dalla Conferenza dei capigruppo, anche da 500 cittadini su un argomento scelto da loro. Gli amministratori sono chiamati a partecipare come a un consueto Consiglio comunale, i cittadini possono intervenire con domande e proposte durante il dibattito.

Questo strumento può essere introdotto in qualsiasi comune, magari utilizzando una Iniziativa popolare.

Ecco come potrebbe essere impostato per funzionare bene:

1. il consiglio comunale aperto può essere convocato dal Sindaco, da un certo numero di Consiglieri (esempio 1/3) o da un comitato di cittadini con raccolta di firme (esempio lo stesso numero di quelle necessarie per presentare una lista alle elezioni comunali)
2. il consiglio comunale aperto permette ai cittadini di prendere la parola. Tutti, consiglieri e cittadini hanno uguale tempo, ad esempio uno o due minuti, per parlare.
3. alla fine le proposte emerse vengono votate da cittadini e consiglieri. Il voto ha uguale peso sia che venga espresso dai cittadini che dai consiglieri.
4. la decisione presa ha valore vincolante per gli amministratori.
5. il Consiglio comunale aperto viene svolto in locali sufficientemente grandi per accogliere i cittadini e non nella sede dell'abituale Consiglio comunale.

6. il Consiglio comunale aperto viene pubblicizzato in maniera adeguata dall'amministrazione, con invio di invito scritto a partecipare a tutti i cittadini e con adeguata spiegazione del tema trattato e dell'agenda di discussione, con i punti di vista dei richiedenti e dell'amministrazione, almeno 10 giorni prima dell'evento.

## 6.9. Referendum propositivi e abrogativi senza quorum

Tutti i comuni Italiani hanno almeno il Referendum consultivo. È un referendum debole, perché a fronte di enormi sforzi economici ed organizzativi dei cittadini, il risultato non è vincolante per gli amministratori, che possono non tener conto dell'opinione espressa dal voto.

Per questo è importante che vengano introdotti strumenti di democrazia diretta i cui risultati siano vincolanti per gli amministratori e questi sono i referendum propositivi e abrogativi.

I referendum propositivi (a volte chiamati deliberativi) permettono ai cittadini di fare proposte e di farle votare dai loro concittadini.

I referendum abrogativi permettono ai cittadini di abrogare un atto amministrativo approvato dall'amministrazione e anche in questo caso, il risultato del voto è vincolante per l'amministrazione.

Infine esistono anche i referendum abrogativi / propositivi che abbinano i due precedenti, abrogando un atto amministrativo e proponendo nella stessa votazione una proposta alternativa.

Il Comune di Venezia prevede, ad esempio, tutti questi 3 tipi di referendum.

Se il proprio comune non ha questi strumenti, i cittadini possono richiederli con iniziative popolari oppure con i referendum consultivi. Anche se sembra un percorso lungo e difficile, alla fine si ottengono risultati. Ad esempio a Vicenza, sono state provate negli ultimi anni (2001 – 2006) entrambe le strade nella successione appena indicata, apparentemente senza successo ma ora, nel 2011, i nuovi amministratori stanno mettendo mano allo Statuto e la previsione è che saranno introdotti questi 3 strumenti anche se ancora con quorum (stanno valutando il 50% dei votanti delle ultime elezioni che è un modesto passo avanti rispetto al 50% degli aventi diritto).

L'eliminazione del quorum dai referendum locali è in realtà la proposta più importante ed efficace perché apre la porta della democrazia e i cittadini potranno scegliere in piena autonomia come continuare; per questo è anche la proposta più difficile da far

approvare quella verso la quale chi detiene il potere si opporrà strenuamente. Tutte le vie sono buone per ottenere questo risultato, ma quella fondamentale passa attraverso la sensibilizzazione della cittadinanza. Quindi raccolte di firme, iniziative popolari, convegni, volantini, incontri, pressione nei confronti degli amministratori eletti, sempre con la piena consapevolezza che i risultati arriveranno con estrema lentezza.

## 6.10. Punti chiave per strutturare correttamente un referendum

Si riportano di seguito alcune caratteristiche che gli strumenti referendari dovrebbero prevedere per essere strumenti efficaci di democrazia. Sono spunti particolarmente utili per chi deve scrivere una mozione o proporre una iniziativa popolare oppure un quesito referendario sull'introduzione degli strumenti referendari e sono punti già applicati in Svizzera e negli USA, gli stati dove si tengono più referendum al mondo. Sono proposti nel testo *"Guida alla Democrazia Diretta"* citata nella bibliografia. Valgono sia per i referendum nazionali, che per quelli locali.

### Considerazioni generali

1. **Evitare la trappola del plebiscito.** L'entità giuridica che promuove l'evento è fondamentale. Il processo dovrebbe essere avviato dai cittadini e non da chi detiene già il potere.
2. **Tempo per il dibattito.** L'intervallo di tempo tra l'annuncio e la data della votazione dovrebbe essere almeno di sei mesi per permettere alle idee di farsi strada e di essere dibattute dai cittadini.
3. **La disponibilità di soldi influisce parecchio sul risultato.** Dovrebbe essere garantita la trasparenza nella gestione dei fondi, un tetto massimo per la spesa e contributi pubblici.
4. **Informazione.** Dovrebbe essere garantito pari accesso ai media e dovrebbe essere l'amministrazione pubblica a farsi carico della realizzazione dell'opuscolo informativo del referendum da inviarsi a tutti gli elettori. Il tutto dovrebbe essere supervisionato da un organismo al di sopra delle parti.
5. **Durata del periodo di voto.** Per facilitare e incoraggiare la partecipazione al voto, bisognerebbe prevedere la possibilità di votare per posta, oppure di poter depositare la scheda elettorale in un'apposita urna, per più di un giorno, fino a un periodo di due settimane.



## **Caratteristiche per rendere usufruibili ed efficaci gli strumenti di democrazia diretta**

Perché funzionino, gli strumenti di democrazia diretta devono essere facili da utilizzare. Ecco le caratteristiche necessarie.

- 1. Firme necessarie per attivare un referendum.** L'esperienza internazionale mostra che un numero di firme superiore al 5% degli elettori, allontana la maggioranza dei cittadini e delle organizzazioni dal loro utilizzo. Un numero di firme superiori al 10% rende praticamente inutilizzabili gli strumenti di democrazia diretta. 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. Tempo da assegnare alla raccolta delle firme.** I tempi per l'informazione, la discussione, l'apprendimento dell'argomento dovrebbero essere sufficientemente lunghi per essere recepiti da buona parte della popolazione. Così ad esempio tre mesi sono troppo pochi. Per una iniziativa ci dovrebbe essere a disposizione almeno 12 mesi o, ancor meglio, 18. Per i referendum facoltativi, 2-4 mesi bastano, perché il tema è già nell'agenda politica.
- 3. Come raccogliere le firme.** Nelle democrazie dove il referendum e l'iniziativa funzionano davvero, come negli stati degli USA o la Svizzera che hanno questi strumenti, si utilizza un modulo standard il cui formato approvato può essere scaricato liberamente dal sito del comitato promotore, 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, fatto salvo un meccanismo che garantisca l'autenticità delle firme. In Italia c'è una legge che prescrive come devono essere autenticate le firme, ma non c'è nessuna legge che prescrive che i referendum comunali devono essere attivati con una raccolta di firme autenticate: quindi se gli amministratori volessero, si potrebbe legalmente utilizzare lo stesso sistema svizzero.
- 4. Scrittura del 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 devono in-

terferire 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. **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.
6. **I referendum devono essere vincolanti, non consultivi.** In molti paesi, tra cui l'Italia, i referendum sono consultivi. Questa è una contraddizione democratica e dà luogo a incertezza. Il potere discrezionale di chi governa deve essere limitato e le decisioni dei referendum devono essere concretizzate. Solo un'altra decisione referendaria può cambiare una scelta referendaria.

### Altri punti fondamentali

1. **Valutazione dell'ammissibilità del quesito.** Le regole per l'ammissibilità dovrebbero essere chiare, trasparenti e non lasciare nessun margine di interpretazione soggettiva. I referendum sono strumenti attuati dai cittadini sempre contro la volontà degli amministratori e quindi, è necessario che gli "arbitri" non siano scelti dagli amministratori che sono una delle parti in causa (l'altra è il comitato referendario). È interessante la soluzione scelta nel comune di Villa Lagarina (TN) che scrive nel suo statuto: la Commissione tecnica del referendum è composta da tre membri così identificati: il difensore civico o suo incaricato, il Revisore dei conti ed un esperto in materie giuridiche designato dal Consorzio dei comuni trentini nell'ambito della Pubblica amministrazione. Altra interessante soluzione quella chiesta dal comitato referendario di Gorizia nel quesito referendario che sarà votato il 12 giugno 2011: "Volete che il Comitato dei garanti sia composto da un rappresentante del Comune, un rappresentante indicato dal Comitato Promotore del referendum comunale e dal Difensore civico con funzioni di presidente?"
2. **Intervento degli amministratori.** A livello nazionale, 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. A livello locale si può permettere la stessa cosa, così i cittadini avranno più opzioni su cui votare. Quindi riassumendo potranno votare la proposta del comitato promotore, la controproposta degli amministratori, oppure votare no.

3. **Tempo da lasciare agli amministratori per la discussione; tempo per la campagna referendaria.** Dovrebbe essere lasciato almeno 12 mesi agli amministratori per giudicare ammissibile la proposta e per presentare l'eventuale controproposta o tentativo di compromesso. Almeno sei mesi per la campagna referendaria.
4. **Esistenza del quorum.** Per questo argomento si rimanda al precedente capitolo numero 5.
5. **Temi su cui si può indire un referendum.** In Svizzera i cittadini possono pronunciarsi sugli stessi argomenti trattati dal parlamento. Si fa notare che i temi più toccati sono quelli che negli Statuti dei comuni italiani sono solitamente vietati, ovvero:
  - a. la forma dello stato e della democrazia;
  - b. la politica finanziaria e fiscale;
  - c. le politiche sociali e della salute.

A livello locale, basta fare un rapido confronto tra i vari statuti comunali esistenti, per capire che le materie non ammesse al voto sono le più diverse. Tutto dipende dalla sensibilità politica degli amministratori che hanno scritto lo statuto. Ma non esiste una legge nazionale che prescriva o che vieti argomenti su cui effettuare il voto referendario, tranne il già citato d.l. 267 che all'art. 8 comma 4 dice:

*“Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale...”*

**6. Autorità per supervisionare e aiutare durante tutto il processo.** A livello nazionale, l'Irlanda e la Gran Bretagna creano la commissione referendaria. In Svizzera la Cancelleria si occupa di:

- a. consigliare i comitati referendari;
- b. controllare le firme;
- c. organizzare i referendum;
- d. risolvere possibili problemi.

Le stesse competenze a livello locale dovrebbero essere assegnate all'ufficio elettorale e/o al Difensore civico e ciò dovrebbe essere scritto nello Statuto comunale e/o nel Regolamento attuativo

**7. Trasparenza dei finanziamenti.** Numerosi studi confermano che l'ammontare dei fondi disponibili è importante per l'esito del voto. Non sempre è determinante, ma ha un notevole peso. Per questo 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.

## **Lecture consigliate:**

IRI – *Guida alla Democrazia Diretta* – 2010 (versione italiana)

Scaricabile a questo link:

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=49>

Documenti presenti nella parte finale di questo libro:

- *Mozione più democrazia nel Comune di Concorezzo (MB)*
- *Disegno di Legge Provinciale sulla Democrazia Diretta 2011 (Bolzano)*
- *Proposta di legge regionale n. 112 del 2011 (Regione Piemonte)*
- *Proposta di legge nazionale Peterlini*

## **7. La regione: spazio di democrazia diretta da valorizzare**

*di Thomas Benedikter*

Oltre al proprio comune di residenza, la Regione in Italia è lo spazio amministrativo/politico più vicino alla vita e ai problemi quotidiani dei cittadini. La Regione, secondo livello governativo del nostro Stato istituito solo nel 1970/71, stenta a trasformarsi in un'istituzione territoriale autenticamente federale.

Tuttavia le Regioni nella percezione dei cittadini sono diventate gestori di competenze importanti quali la sanità, la tutela dell'ambiente, i trasporti pubblici, il mercato del lavoro e le politiche sociali, disponendo di fondi continuamente crescenti.

Dato che la maggior parte delle entrate nei bilanci regionali provengono ancora dai trasferimenti dallo Stato, l'obiettivo prioritario di buona parte delle Regioni negli ultimi anni è stato quello di introdurre il federalismo fiscale, cioè di rafforzare la propria autonomia finanziaria e di accrescere i poteri impositivi regionali. La "regionalizzazione" parziale del fisco nel 2011 passerà in una fase concreta, per cui le Regioni di fronte ai cittadini saranno responsabilizzate in termini finanziari e recupereranno importanza politica.

Quanto più aumenta l'importanza delle Regioni, tanto più cresce la necessità di coinvolgere più attivamente i cittadini, non solo in virtù dei diritti referendari previsti dalla Costituzione e dalla legislazione nazionale, ma anche per rafforzare la funzione di controllo della comunità regionale nei confronti dei suoi rappresentanti e per aumentare l'identificazione politica dei cittadini con la propria Regione.

## **7.1. Cenno storico: Quanta fatica per far applicare i diritti referendari**

I diritti referendari regionali sulle materie di competenza della Regione sono previsti dalla Costituzione (art. 123, 3° comma) che attribuisce alle Regioni la facoltà di regolare nei propri statuti l'esercizio del diritto di iniziativa e di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi. Le prime Regioni ad avvalersi di questa facoltà furono quelle a statuto speciale. La Sardegna e il Trentino-Alto Adige disciplinarono la materia nel 1957 in modo piuttosto limitativo, la Valle d'Aosta nel 1960, il Friuli-Venezia Giulia nel 1963, mentre la Sicilia è mancata all'appello fino al 2004. L'art. 123, 3° comma, lascia alle Regioni ampio spazio per regolamentare gli strumenti referendari che a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione negli anni 1999 e 2001 possono riguardare anche atti amministrativi, cioè delibere prese dall'esecutivo regionale di interesse generale. Inoltre, è previsto anche il referendum consultivo obbligatorio per l'istituzione di nuovi Comuni, per la modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

Le Regioni ordinarie sono state però tutt'altro che ansiose di rendere questi diritti di partecipazione diretta utilizzabili da parte dei cittadini. Di regola sono stati istituiti i seguenti tipi di strumenti:

- l'iniziativa legislativa popolare (senza successiva votazione referendaria)
- la petizione al Consiglio regionale (diritto individuale)
- il referendum abrogativo di leggi regionali e di provvedimenti amministrativi
- il referendum consultivo facoltativo per questioni di particolare rilevanza regionale
- il referendum obbligatorio per l'istituzione di nuovi Comuni

Negli anni 1980 tutte le Regioni, tranne la Sicilia e il Molise, disponevano di questi strumenti di partecipazione.

L'iniziativa legislativa popolare (senza diritto alla votazione referendaria) segue uno schema di disciplina generale che comprende norme sui proponenti, sui limiti di ammissibilità, sui tempi previsti per l'esame delle proposte popolari, sul rimborso delle spese di autenticazione ed sui regolamenti relativi agli atti amministrativi.

Il referendum abrogativo riprende il modello vigente a livello nazionale e di regola prevede i seguenti punti:

- Il numero degli sottoscrittori (in alcuni casi anche i Consigli comunali e/o provinciali hanno il diritto all'iniziativa; in Basilicata anche le confederazioni sindacali, raccogliendo comunque 8.000 firme).
- Le materie escluse dal referendum. Inoltre tutte le Regioni prevedono il referendum abrogativo per provvedimenti amministrativi (di interesse generale) tranne la Basilicata, la Valle d'Aosta, le Province di Trento e Bolzano.
- Il giudizio di ammissibilità del quesito e della regolarità della raccolta delle firme: alcune Regioni hanno anticipato il giudizio di ammissibilità ad un momento anteriore all'avvio della raccolta delle firme.

Alla stregua della legislazione nazionale le Regioni escludono varie materie dalla possibilità di renderle oggetto di referendum, in primo luogo l'ordinamento delle istituzioni e la materia tributaria. Fino a oggi questa facoltà è comunque rimasta di importanza modesta a causa della limitata autonomia impositiva delle Regioni. Altre Regioni escludono anche l'urbanistica e i diritti delle minoranze linguistiche. In generale, il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum dei cittadini spetta al Consiglio. In merito al quorum, la maggior parte delle Regioni si è attenuta alla norma nazionale del 50%+1 voto, mentre la Sardegna e la Toscana hanno istituito l'aggancio alla partecipazione al numero di votanti alle ultime elezioni del Consiglio regionale. In Toscana per convalidare il risultato di un referendum regionale il 50% dei votanti alle ultime elezioni regionali deve recarsi alle urne, in Lombardia i 2/5 dell'elettorato. La Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta richiedono la partecipazione rispettivamente del 40% e del 45% degli aventi diritto al voto per dichiarare valida una votazione.

In Sardegna il quorum per il referendum confermativo sulle leggi statutarie è ridotto al 33,3% degli elettori, mentre in Provincia di Bolzano è stato abolito.

**I diritti referendari nelle Regioni e Province a statuto speciale (situazione nel 2007)<sup>1</sup>**

	<b>Legge regionale o provinciale</b>	<b>Strumenti disponibili</b>	<b>Quorum sotto-scrittori</b>	<b>Quorum di partecipazione</b>
<b>Valle d'Aosta</b>	L.R. 25 giugno 2003, n.19; L.R. 14-3-2006, n.5	Referendum abrogativo, referendum propositivo (iniziativa popolare)	7.000 e 4.000 elettori	Quorum del 45%
<b>Prov. Autonoma di Bolzano</b>	L.P. 18 Novembre 2005, n.11	Referendum abrogativo, propositivo (iniziativa popolare) e consultivo	7.500 e 13.000 elettori	Quorum del 40% degli aventi diritto
<b>Prov. Autonoma di Trento</b>	L.P. del 5 marzo 2003, n. 2	Referendum abrogativo, propositivo e consultivo Referendum propositivo solo come espressione di intento, non per una legge articolata.	8000 elettori in 90 giorni o 20 consigli comunali	Quorum del 50% +1
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Legge Regionale n. 5 del 7.3.2003	Solo referendum abrogativo e consultivo. Iniziativa popolare "rafforzata", cioè votazione referendaria se il Cons. reg. non approva la proposta entro 1 anno.	30.000 oppure 2 consigli provinciali	Quorum del 50% +1
<b>Sicilia</b>	Legge regionale n.1 del 10.2.2004	Referendum abrogativo e consultivo	50.000	Quorum del 50%+1, tranne nei referendum consultivi
<b>Sardegna</b>	Legge regionale n. 20 del 1957 + L.R.. 28 ottobre 2002, n. 21 "Disciplina dei referendum per leggi statutarie", legge stat. 2008	Referendum abrogativo su regolamenti e atti amministrativi regionali.. Referendum consultivo.	15.000 elettori per referendum abrogativo	Per il referendum abrogativo: 50% più uno dei votanti nelle ultime elezioni regionali

Fonte: Thomas Benedikter, *Democrazia diretta – Più potere ai cittadini*, Casale Monferrato, SONDA 2008

La Sardegna ha un regime differenziato del quorum di partecipazione a seconda del tipo di votazione referendaria. Per il referendum statutario sulle materie elencate nell'art. 15 dello statuto speciale della Sardegna è previsto un quorum pari ad un

<sup>1</sup> Inoltre in tutte le Regioni esiste lo strumento della proposta di legge di iniziativa popolare (senza ricorso a votazione popolare). Per quanto riguarda le norme sui referendum delle Regioni speciali occorre distinguere bene fra due materie di referendum regionali: da una parte le "leggi di disciplina del referendum confermativo degli statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle regioni speciali". Dall'altra parte i referendum ordinari sulle materie di competenza regionale. I primi si riferiscono al referendum confermativo (facoltativo), disciplinato con apposite leggi regionali o provinciali. I secondi si riferiscono invece ai referendum regionali sulle leggi ordinarie regionali e su determinati atti amministrativi regionali.



terzo (33,3%) degli elettori. Il referendum consultivo è valido se partecipa almeno un quarto degli elettori. In un referendum abrogativo almeno il 50% più uno dei votanti nelle ultime elezioni regionali devono votare SI per far approvare un quesito.

### Il referendum abrogativo nelle Regioni e Province autonome – Prospetto comparativo

REGIONE	ELETTORI ULTIME ELEZIONI REGIONALI	SOTTOSCRITTORI/ QUORUM DI FIRME	% FIRME SU ELETTORI	TEMPO PER LA RACCOLTA DELLE FIRME	QUORUM DI PARTECIPAZIONE PER VALIDITA'	NUMERO QUESITI VOTATI
Valle d'Aosta	102.567	4mila	3,9	90	45%	2
Piemonte	3.651.856	60mila	1,6	180	50% + 1 elettore	/
Lombardia	7.638.813	300mila	3,9	180	2/5 degli aventi diritto	/
Veneto	3.913.421	30mila	0,9	180	50% + 1 elettore	/
Prov. Aut. di Bolzano	364.628	13mila	3,5	90	40% degli aventi diritto	/
Prov. Aut. di Trento	388.615	8mila	2	90	50% + 1 elettore	5
Friuli V.Giulia	1.092.901	30mila	3	150	50% + 1 elettore	5
Liguria	1.406.865	3,5%	3,5	180	50% + 1 elettore	1
Emilia Romagna	3.441.210	40mila	1,1	90	50% + 1 elettore	2
Toscana	3.022.353	40mila	1,3	180	50% + 1 dei votanti all'ultime elez. reg.	/
Umbria	716.367	10mila	1,3	60	50% + 1 elettore	/
Marche	1.287.323	20mila	1,5	120	50% + 1 elettore	/
Lazio	4.609.125	50mila	1	120	50% + 1 elettore	/
Abruzzo	1.203.608	2%	2	120	50% + 1 elettore	/
Molise	265.217	7.500	2,8	120	50% + 1 elettore	/
Campania	4.867.313	100mila	2	Non specific.	50% + 1 elettore	/
Puglia	3.518.164	60mila	1,7	180	50% + 1 elettore	/
Basilicata	554.266	8.000	1,4	Non specif.	50% + 1 elettore	
Calabria	1.845.431	4%	4	120	50% + 1 elettore	
Sicilia	4.572.912	50mila	1	120	50% + 1 elettore	
Sardegna	1.466.701	15mila	1	120	50% + 1 dei votanti alle ultime elez. reg.	4

Fonte: Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009, p. 66

Sono interessanti le leggi regionali del 1986 della Sardegna e della Campania che prevedevano per la prima volta che il cosiddetto “referendum consultivo facoltativo” potesse essere richiesto non solo dal Consiglio regionale, ma anche da 10.000 elet-

tori. Se la richiesta era dichiarata ammissibile, si arrivava automaticamente al voto popolare che non aveva effetto vincolante ma comunque peso politico.

Una particolare osservazione richiede il cosiddetto **referendum consultivo statutario**, previsto dall'art. 61, comma 2, della Costituzione. Lo statuto regionale, approvato da un Consiglio regionale con legge regionale, è sottoposto a referendum popolare quando, entro tre mesi dall'approvazione, ne faccia richiesta un ventesimo degli elettori della Regione. Non si ricorre al referendum se lo statuto è approvato nella seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi del Consiglio regionale. Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 cresce, sia nelle Regioni ordinarie, sia in quelle speciali, l'attenzione sulla partecipazione popolare ai processi di revisione degli statuti regionali. La legge della Regione Sardegna del 15 luglio 1986, n. 48, prevede che il Presidente della giunta regionale può indire un referendum consultivo popolare su un progetto di modificazione dello statuto speciale che ha avuto una prima deliberazione in una delle due Camere del Parlamento.

Anche la Regione Veneto nel 1992 ha approvato un disegno di legge che istituisce il referendum consultivo su una proposta di legge per la revisione dello statuto regionale, ma la Corte Costituzionale, con sentenza n. 470 del novembre 1992, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.<sup>2</sup>

Ricapitolando, a partire dal 1990 cresce sia nelle Regioni ordinarie sia in quelle speciali l'attenzione alla partecipazione popolare alla revisione degli statuti regionali. Comunque, da nessuna parte sono state istituite le forme principali del referendum confermativo facoltativo e dell'iniziativa popolare (cioè il referendum propositivo con votazione obbligatoria, se la proposta non viene accolta dal Consiglio regionale; vedi glossario). Inoltre, i regolamenti di attuazione dei diritti referendari regionali ricalcano perlopiù le modalità dei referendum nazionali, soprattutto in materia di quorum. A questo punto non desta stupore il fatto che nella prima fase del regionalismo italiano (1970-2001) l'utilizzo degli strumenti referendari sia stato assai modesto.

## 7.2. Applicazione del referendum abrogativo e propositivo regionale

I casi di utilizzo del referendum abrogativo regionale da parte dei cittadini finora sono stati molto limitati: è stato svolto un referendum almeno una volta in quattro delle cinque regioni speciali (eccetto la Sicilia), e in sole tre delle 15 regioni ordinarie. Quindi sembra aver pesato il fatto che le regioni speciali hanno più poteri e di conseguenza la popolazione si sente maggiormente chiamata in causa, ma anche il fattore della maggior identificazione della popolazione con la loro regione in quelle a statuto speciale.

---

<sup>2</sup> Cfr. articolo N. ZANON, *"I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale. Commento alla Sentenza della Corte costituzionale n. 470/1992"*, in *"Giurisprudenza costituzionale"*, n. 6/1992.

### Votazioni referendarie regionali finora svolte

Regione	Data di svolgimento	Quesito referendario	Numero o percentuale di votanti	Risultato
Trentino	9 aprile 1979	Disciplina degli espropri	240.353 su 322.600	SI: 89.071 NO: 129.804
Trentino	24 marzo 1980	Equiparazione scuola d'infanzia	233.916	SI: 51.862 NO: 166.785
Trentino	25 novembre 1984	Disciplina della caccia	236.422	SI: 108.513 NO: 116.336
Trentino	30 settembre 2007	Finanziamento scuole private	76.621 (18,9%)	Quorum (50%) mancato
Valle d'Aosta	15 giugno 1992	Candidatura V.A. alle Olimpiadi invernali	59.628 (60,5%)	SI: 84% NO: 15%
Valle d'Aosta	18 giugno 2000	Introduzione esame di francese nell'esame di maturità	21.238	Quorum (50%) mancato
Valle d'Aosta	9 novembre 2007	-Ampliamento ospedale regionale -diritto elettorale	27%	Quorum (45%) mancato
Sardegna	12/13 giugno 2005	Smaltimento di rifiuti extra-regionali	26,6% degli elettori	Quorum mancato
Sardegna	5 ottobre 2008	Servizio idrico integrato tariffe servizio idrico tutela del paesaggio		Quorum mancato
Friuli-Venezia Giulia	30 giugno 1996	Materia sanitaria	35%	Quorum mancato
Prov. di Bolzano	25 ottobre 2009	Democrazia diretta finanziamento traffico aereo contributi per la casa disciplina seconde case	38,1%	Quorum (40%) mancato
Liguria				Quorum mancato
Lombardia	2001 e 2008	Gestione sistema idrico, quesito proposto da rispettivamente 100 e 144 Comuni		Referendum non svolto perché quesito accolto dalla Regione
Emilia-Romagna	28 gennaio 1990	Norme regionali sulla caccia		Quorum mancato

Fonte: Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009

Nel Trentino gli elettori sono stati chiamati alla votazione quattro volte, ma solo l'ultima votazione referendaria del settembre 2007 si è svolta secondo la nuova legge provinciale sulla democrazia diretta. Solo il 18,4% degli aventi diritto hanno colto l'occasione di esprimersi sul finanziamento delle scuole private da parte della Provincia autonoma, non riuscendo così a raggiungere il quorum.

La prima votazione in assoluto nella storia d'Italia su un'iniziativa popolare (referendum propositivo) avanzata dai cittadini si è svolta nel novembre 2007 nella Valle d'Aosta. Gli elettori erano invitati ad esprimersi sull'ampliamento dell'ospedale regionale nonché sulla riforma del diritto elettorale del Consiglio regionale. Con solo il 27% di partecipazione il quorum vigente del 45% è stato chiaramente mancato.

Particolarmente interessante la prima votazione referendaria in provincia di Bolzano nell'ottobre 2009: su ben cinque quesiti di iniziative popolari due, tesi a perfezionare il sistema vigente, riguardavano la riforma del regolamento della democrazia diretta stessa. Nonostante il grande sforzo dell'associazionismo e dei partiti di opposizione il quorum del 40% è stato mancato di poco.

Nelle Regioni ordinarie in 40 anni di esistenza gli elettori hanno potuto decidere su quesiti di referendum abrogativo solo tre volte in tre Regioni: la Lombardia, la Liguria e l'Emilia-Romagna. Dall'esito negativo delle votazioni referendarie nelle Regioni – salvo un'unica volta, in cui i promotori sono riusciti a far abrogare una legge – emergono i limiti non dello strumento in sé, ma dell'attuale disciplina dei referendum regionali. Ciò dovrebbe indurre tutti a ripensare l'impostazione generale e l'applicazione della democrazia diretta regionale. Le vicende delle votazioni referendarie in Valle d'Aosta (2000 e 2007), in Sardegna (2005), nel Trentino (2007) e in Provincia di Bolzano (2009) hanno riconfermato l'urgenza di liberarsi dal quorum di partecipazione. In tutti e tre i casi, campagne organizzate da partiti ed associazioni per invitare gli elettori a non recarsi alle urne sono state determinanti al fine di rendere “non valido” il referendum popolare. Si sono evidenziati in tal modo i gravi limiti di uno strumento di democrazia diretta che può essere agevolmente affossato attraverso una campagna astensionista a volte promossa dagli stessi governi ed istituzioni regionali.

### **7.3. Alcuni modelli nuovi di partecipazione dei cittadini**

Un notevole cambiamento si verifica anche per le Regioni a statuto speciale. Con la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, “*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*”, viene infatti previsto che le Regioni a statuto speciale disciplinino, con propria legge, “il referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo”. Si tratta di una notevole innovazione rispetto alla formulazione degli statuti del 1948, che prevedevano solo il referendum abrogativo delle leggi a livello regionale. In particolare, l'esplicito richiamo al referendum “propositivo” indica una nuova strada da percorrere che, come vedremo in seguito, sarà rapidamente imboccata da alcune Regioni a statuto speciale.

In conclusione, con le leggi costituzionali n. 1/1999<sup>3</sup> e n. 2/2001<sup>4</sup> “vengono mantenute tutte le tipologie di istituti di democrazia diretta che avevano visto la luce negli ultimi decenni del Novecento; viene introdotto un istituto del tutto nuovo, il referendum propositivo; vengono previste nuove consultazioni popolari sia per le revisioni degli statuti delle Regioni ordinarie, sia per l’approvazione delle leggi regionali che riguardano la forma di governo e la partecipazione popolare nelle Regioni a statuto speciale; e infine, e soprattutto, viene ampliata notevolmente l’autonomia normativa delle Regioni, aprendo la strada a dinamiche del tutto nuove e, per certi versi, imprevedibili.”<sup>5</sup>

Se in base alle modifiche costituzionali del 1999 e del 2001 tutte le Regioni sono libere di istituire nuove forme di partecipazione, in realtà solo pochissime l’hanno fatto concretamente. L’innovazione centrale degli anni successivi è stato in primo luogo l’introduzione del referendum propositivo, sul quale alcune Regioni hanno avviato i primi passi, delineando negli anni 2003-2006 tre tipi di applicazione:

- 1. Il modello Trentino:** Qualora il referendum abbia esito positivo, la Giunta o il Consiglio provinciale, secondo le rispettive competenze, adottano entro 3 mesi le iniziative e i provvedimenti per l’attuazione dei risultati dei referendum. È chiaro che non si tratta di un’effettiva “iniziativa popolare deliberante”, cioè di un referendum propositivo. Una proposta di legge di iniziativa popolare può essere presentata, ma se non viene discussa dal Consiglio regionale entro due anni, decade; questo svuota di efficacia e incisività l’istituto del referendum propositivo visto come strumento per intervenire sulla legislazione provinciale.
- 2. Il modello del Friuli-Venezia Giulia, del Lazio e della Sardegna:** L’iniziativa popolare, se il Consiglio non delibera entro un anno, passa al voto referendario. Ma anche se il quesito viene accolto nella votazione referendaria, il Consiglio regionale è solo “tenuto ad esaminare la proposta di legge sottoposta a referendum.” C’è inoltre un gran numero di materie escluse da procedure referendarie.
- 3. Il modello della Valle d’Aosta e della Provincia di Bolzano:** Decisamente più innovativi e coraggiosi sono i modelli delineati dalla Regione Valle d’Aosta e dalla provin-

---

<sup>3</sup> Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, “*Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni*”.

<sup>4</sup> Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, “*Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*”.

<sup>5</sup> Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009, p. 30

cia autonoma di Bolzano. La legge della Regione Valle d'Aosta<sup>6</sup> ha previsto un referendum propositivo che permette, a patto di ottenere le firme di robusta frazione del corpo elettorale (almeno il 5% degli aventi diritto al voto), di presentare una proposta di legge di iniziativa popolare al fine di far svolgere un referendum propositivo. Tale proposta di legge deve essere esaminata dal Consiglio regionale entro quattro mesi. Se il Consiglio non la esamina o la respinge o, comunque, approva una norma che non ne recepisce i principi ispiratori, il Presidente della Regione è tenuto ad indire referendum popolare sul testo presentato dai promotori. Il referendum è valido se partecipa al voto almeno il 45% degli aventi diritto. Se la maggioranza dei votanti si esprime a favore della proposta di legge, questa viene promulgata e diventa legge regionale.<sup>7</sup>

Un'impostazione analoga si osserva nella legge della Provincia autonoma di Bolzano.<sup>8</sup> Almeno 13.000 elettori (poco più del 3% degli elettori) possono presentare una proposta di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo, tale proposta deve essere esaminata dal Consiglio provinciale entro sei mesi. Se il Consiglio provinciale non la "traduce in legge" entro tale periodo di tempo, viene indetto referendum popolare. Il referendum è valido se partecipa al voto almeno il 40% degli aventi diritto. Se la maggioranza dei votanti si esprime a favore della Proposta di iniziativa popolare questa viene promulgata e diventa legge provinciale.<sup>9</sup>

**Con queste due leggi ci si trova di fronte ad una grande novità istituzionale:** l'introduzione in Italia del referendum propositivo secondo il modello svizzero e tedesco per cui il voto popolare ha potere deliberativo. Un sistema che affida in modo compiuto al popolo la possibilità di deliberare l'introduzione di una nuova legge o la modificazione di una esistente.

Il modello valdostano e quello sudtirolese hanno in comune anche altri aspetti; due sono particolarmente importanti:

---

<sup>6</sup> Legge 25 giugno 2003, n. 19, "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma dello Statuto Speciale", con le modificazioni introdotte dalla Legge regionale n. 5/2006 "Modificazioni alla legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto Speciale)".

<sup>7</sup> Vedi Anais Riccarand, op. cit., p. 83

<sup>8</sup> Legge provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, 18 novembre 2005, n. 11, "Iniziativa popolare e referendum" vedasi anche: <http://www.noaereibz.it/doc/referendum/LP-2005-11.pdf> : la L.P. n.11 del 2005 sui referendum in Provincia di Bolzano.

<sup>9</sup> Il partito di maggioranza della provincia di Bolzano, la SVP, ora progetta una riforma di questa legge che peggiorerà le condizioni di impiego del referendum propositivo da parte dei cittadini. Secondo il loro progetto di legge in futuro il 10% degli elettori dovrà firmare una richiesta di referendum, mentre come contropartita viene abolito il quorum di partecipazione.

1. Le modalità e competenze per il giudizio di ammissibilità di una proposta di legge di iniziativa popolare. Il giudizio di ammissibilità in entrambi i casi è preventivo, viene cioè formulato prima della raccolta delle firme. Simili sono anche le caratteristiche delle Commissioni per i procedimenti referendari. In entrambi i casi le Commissioni, a cui spetta il giudizio preventivo di ammissibilità, sono composte da esperti esterni, tali da configurare un qualificato ed imparziale organo di garanzia.
2. Entrambe le leggi prevedono delle materie escluse dal referendum propositivo (leggi tributarie e di bilancio; disposizioni a contenuto obbligatorio in base alla Costituzione, allo Statuto, all'ordinamento comunitario; leggi che riguardino la tutela di una minoranza linguistica; leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle; leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale). La legge della Provincia di Bolzano sulla democrazia diretta esclude inoltre: la disciplina degli emolumenti spettanti al personale degli organi della Provincia; le disposizioni riguardanti i diritti e la tutela di gruppi linguistici.

Infine cinque Regioni (Lombardia, Provincia di Bolzano, Toscana, Sardegna e Valle d'Aosta) si sono già timidamente mosse per aprire una breccia nel muro del quorum al 50%, sfruttando la possibilità di deroga dalla Costituzione.

## 7.4. Conclusioni: verso una democrazia diretta regionale più avanzata?

Con l'istituzione e il progressivo rafforzamento del ruolo delle Regioni si è reso necessario offrire ai cittadini nuove possibilità di partecipazione politica. I partiti di governo nei primi decenni di funzionamento delle Regioni si sono dimostrati molto riluttanti a sviluppare bene la "seconda gamba della democrazia". Il quadro degli strumenti di democrazia diretta è rimasto piuttosto limitato, con regolamenti perlopiù condizionati dalle relative norme nazionali sui referendum, e tutta l'impostazione dei diritti referendari è ugualmente riduttiva. Tutto questo ha fatto sì che l'utilizzo concreto dei diritti referendari regionali finora è stato assai modesto. I referendum svolti in questi 40 anni di esistenza delle Regioni ordinarie sono stati pochissimi.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> A prescindere dalle differenze nel sistema politico, bisogna pensare che nel canton Ticino in soli 20 anni (1986-2006) i cittadini si sono potuti esprimere in 53 votazioni referendarie (iniziative e referendum confermativi) su questioni cantonali, scontando le votazioni comunali e federali. Vedi Thomas Benedikter, *Democrazia diretta – Più*

Nel 1999 e nel 2001 due modifiche alla Costituzione hanno offerto alle Regioni sia ordinarie sia speciali l'opportunità di ampliare decisamente i diritti referendari regionali per rafforzare il potere dei cittadini nei confronti degli amministratori. Il contestuale ampliamento delle competenze e delle risorse delle Regioni avrebbe richiesto questa innovazione di procedura e cultura politica. Inoltre la dimensione regionale della politica si presta bene alla partecipazione diretta, sia perché vicina ai problemi quotidiani dei cittadini sia perché nelle Regioni medio-piccole si riescono bene ad organizzare le reti civiche comunicative, necessarie per avanzare iniziative popolari e referendum. Ma il solo referendum abrogativo, perlopiù sottoposto ad un alto quorum di partecipazione, non può certamente fare da surrogato all'iniziativa e al referendum, cioè all'acceleratore e al freno di emergenza. Va quindi finalmente colta l'opportunità di applicare la principale novità della "seconda generazione di diritti referendari regionali", cioè il referendum propositivo. Quasi tutte le Regioni, invece, hanno introdotto il referendum consultivo su "materie o questioni di rilevante interesse regionale" che in qualche caso può essere richiesto anche da un numero minimo di elettori.

Tutto sommato, anche la seconda generazione dei diritti referendari regionali, in confronto con le forme di democrazia diretta praticate nelle unità federali o regionali di altri paesi, presentano ancora forti limiti sia riguardo agli istituti disponibili sia riguardo ai regolamenti di questi istituti tanto è vero che anche laddove Regioni o Province autonome si sono spinte più avanti (Aosta e Bolzano), la popolazione ha già espresso un forte interesse a superare le leggi sulla democrazia diretta approvati nel 2003 e nel 2005. Nella Provincia di Bolzano è stato soprattutto il quorum, in concomitanza col difficile rapporto fra maggioranza e minoranza etnica, a far naufragare il tentativo di introdurre un sistema di democrazia diretta paragonabile a quello dei cantoni svizzeri.<sup>11</sup>

Alcune Regioni hanno previsto nei loro statuti anche strumenti originali di partecipazione, come l' "istruttoria pubblica", il "dibattito pubblico", "le forme di consultazione" dei cittadini nel corso dei procedimenti decisionali, l' "albo delle associazioni" da consultare nel corso del procedimento legislativo e della definizione degli indirizzi programmatici.<sup>12</sup> Talvolta sono state tracciati anche principi volti ad

<sup>11</sup> Per i testi delle proposte di legge di iniziativa popolare, le relazioni accompagnatorie ed altre illustrazioni più brevi di questo progetto vedasi lo schema della proposta di legge popolare riportato in appendice (documenti) nonché le relative illustrazioni e testi completi su: <http://www.dirdemdi.org>

<sup>12</sup> La Regione Toscana, per es., con Legge reg. 62/2007 e Legge reg. 69/2007 ha istituito un "Autorità regionale per la partecipazione per garantire e promuovere la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico sui grandi interventi con possibili impatti rilevanti di natura ambientale, territoriale, sociale e economico." Questa innovazione è più precisamente presentato nel cap. 9 su "Altri strumenti di partecipazione".



indirizzare i partiti politici all'utilizzo di procedure partecipate anche nella scelta dei candidati ("primarie"). Esperienze e tentativi ci sono anche nella redazione di "Bilanci partecipativi".

Anche senza un'analisi più approfondita della normativa regionale sulla democrazia diretta – da elaborare in un secondo momento – vanno sottolineati soprattutto quattro fra gli aspetti più negativi delle nuove leggi regionali sui diritti referendari:

- La maggior parte delle Regioni non ha ancora introdotto il referendum propositivo, cioè l'iniziativa popolare "classica", l'acceleratore in mano ai cittadini per spronare i politici.
- Il quorum di partecipazione, benché non obbligatorio in termini costituzionali, continua ad "inquinare" l'atteggiamento della stragrande maggioranza dei politici regionali di ogni orientamento politico verso la democrazia diretta. Solo cinque Regioni sono riuscite a staccarsi leggermente dal quorum del 50% (Lombardia 2/5, Sardegna e Toscana 50% dei votanti alle elezioni regionali, Aosta 45% e Bolzano 40%). Ma anche un quorum del 35% è ancora sufficientemente alto per provocare campagne astensioniste. "Sull'abolizione del quorum di partecipazione nei referendum (in conformità, del resto, con il modello dei Cantoni svizzeri e degli Stati americani) si giocherà una partita decisiva per rendere finalmente compiuta la democrazia nelle Regioni italiane affiancando alla robusta gamba della democrazia rappresentativa quella altrettanto robusta della democrazia diretta."<sup>13</sup>
- Non si prevede né un diritto di iniziativa statutaria né il referendum confermativo facoltativo sia su leggi regionali sia su atti amministrativi appena approvati dai rispettivi organi, prima della loro entrata in vigore. Le Giunte regionali hanno un crescente potere nella realizzazione di progetti e opere pubbliche di grande portata e volume finanziario. Importantissimo quindi dotare i cittadini del "freno di emergenza", cioè del diritto al referendum confermativo facoltativo.
- Si prevedono troppe materie escluse dalle votazioni popolari, soprattutto le materie fiscali-tributarie, fatto grave in presenza di un potere impositivo regionale appena rafforzato per via dei decreti sul federalismo fiscale.

Anche i regolamenti delle procedure di avviamento e svolgimento delle votazioni sono ancora decisamente limitative (diritti di informazione istituzionale, rimborsi spese mancanti, modalità di raccolta firme troppo formali, voto postale ed elettronico assente ecc.). **Il quadro giuridico nazionale oggi permette a tutte le Regioni di rilanciare la democrazia diretta:**

<sup>13</sup> Anais Riccarand, op. cit., p. 139

- allargando la gamma di strumenti referendari, soprattutto introducendo subito il referendum propositivo (iniziativa popolare)<sup>14</sup> e il referendum confermativo facoltativo, rendendo operativo l'intento dell'art. 123 Costituzione che consente ai cittadini di esprimersi sulle grandi opere, decise in forma di atto amministrativo dagli esecutivi regionali o provinciali;
- migliorando le modalità di svolgimento degli strumenti referendari, a cominciare dall'abolizione o perlomeno dalla riduzione a livelli meno perniciosi del quorum di partecipazione (15-20%). Il quorum di sottoscrizione (numero di firme necessarie per lanciare un'iniziativa o un referendum) e le modalità di raccolta sono altri punti essenziali da riformare per favorire la partecipazione;
- dando attuazione allo spirito e all'intento dell'art. 118 Cost. anche con regolamenti più equi e garanzie più solide per i promotori di iniziative: rimborsi delle spese, diritti di informazione dei cittadini, consulenza degli uffici dello stato per redigere i testi ecc.;
- spostando il giudizio di ammissibilità all'inizio dell'iniziativa referendaria e affidandolo ad un organismo di garanzia indipendente;
- non escludendo troppe questioni dalle materie oggetto di referendum;
- sperimentando il voto postale e la votazione elettronica: va introdotto la possibilità di raccolta delle firme in forma elettronica, che comunque a partire dal 2012 sarà attuata anche in Italia per le Iniziative dei cittadini europei;
- introducendo il diritto all'iniziativa statutaria, in aggiunta al referendum confermativo statutario già presente.

**A questo punto va sottolineato che nuove forme di partecipazione dei cittadini senza il diritto di votazione, benché interessanti e utili, non possono rimpiazzare gli strumenti di democrazia diretta "classici", cioè le votazioni popolari deliberative.** In altri termini: va bene ogni forma e ogni canale di consultazione dei cittadini per migliorare l'interazione fra rappresentanti e elettori; ciò non toglie però la necessità di dare al cittadino sovrano l'ultima parola ogni qual volta lo desidera e a patto che dimostri l'interesse diffuso fra gli altri cittadini con una adeguata raccolta di firme a sostegno. È questo un principio valido per tutti i livelli governativi.

Come arrivarci? L'opinione pubblica finora non ha colto l'importanza di questo tipo di partecipazione diretta; i partiti e le *élite* politiche non sono ancora pronti per tali riforme; **e infine anche i cittadini stessi non si sono ancora resi conto che tali strumenti hanno un enorme potenziale per migliorare la qualità della politica**

---

<sup>14</sup> Per non creare ulteriore confusione terminologica si suggerisce di non introdurre nuove etichette per diritti altrove esistenti già da più di un secolo (per. es. "referendum approvativo" per l'iniziativa popolare), ma di attenersi alla terminologia internazionale. Cfr. inoltre il piccolo glossario nell'appendice di questo volume.

**regionale.** La partecipazione politica non è un esercizio fine a sé stesso del tipo *art pour l'art*, ma serve per controllare i nostri rappresentanti, per stimolare nuove soluzioni e per prevenire decisioni dei governanti in palese contrasto con gli interessi della popolazione. Il tasso di democrazia vissuta dipende da quanto i cittadini stessi si prendono cura del bene comune, condizionato anche dall'operato delle Regioni e dei Comuni. **Quindi è la qualità della vita la posta in gioco: dando più potere ai cittadini, si migliora la *performance* della politica e si migliora la responsabilità dei politici e amministratori.**

La seconda fase di partecipazione diretta alla politica regionale è stata inaugurata dalle modifiche costituzionali del 1999 e del 2001. Tutte le Regioni, sia ordinarie sia speciali, si sono sentite chiamate a cogliere l'opportunità e hanno prodotto nuove leggi regionali. Purtroppo, le relative leggi regionali sui diritti di partecipazione, varati fra il 2003 e il 2008 sono poco soddisfacenti, inadatte a “favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale...” come stabilito dall'art. 118, comma 4 delle Costituzioni. Nelle Regioni d'Italia occorre quindi avviare una terza fase di applicazione dei diritti di partecipazione politica dei cittadini. Si tratta, innanzitutto, di completare la gamma degli strumenti di democrazia diretta introducendo, sia il pieno diritto di iniziativa legislativa sia il diritto al referendum confermativo facoltativo. Ci sono solo due piccole realtà speciali che si sono già dotate dell'iniziativa popolare (referendum propositivo), la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano, ispirandosi alle realtà di democrazia diretta più avanzate purtroppo non italiane. Ma anche i loro regolamenti sono rimasti a metà strada, non permettendo ai cittadini istituti referendari a misura del mondo associazionista, non offrendo regole che incentivino la partecipazione; tant'è vero che le prime votazioni referendarie in Provincia di Bolzano nel 2009 e nella Valle d'Aosta nel 2007, sono fallite a causa del mancato raggiungimento del quorum di partecipazione.

## 8. Nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini

di Thomas Benedikter

Oltre la democrazia rappresentativa, che dimostra notevoli limiti nella sua capacità di far emergere e far valere la volontà dei cittadini, e oltre gli strumenti referendari, la partecipazione dei cittadini alla politica comunale e regionale può assumere altre forme e avvalersi di altri metodi già sperimentati positivamente in vari paesi tra cui anche alcune realtà locali italiane. Si tratta di strumenti volti soprattutto a migliorare e approfondire la comunicazione fra i cittadini e gli amministratori e quindi non finalizzati a una votazione referendaria deliberativa dei cittadini. Questi strumenti integrano la gamma dei diritti dei cittadini alla partecipazione senza sostituire i diritti referendari in senso stretto, cioè l'iniziativa popolare e il referendum confermativo. Quindi è il processo comunicativo che conta in questi casi, spesso riferito ad un progetto pubblico specifico e ad un programma di attività pubblica (ad esempio il bilancio preventivo comunale) di una comunità. Si tratta comunque sempre di sondare gli umori ed la sensibilità dei cittadini e di raccogliere le loro proposte e critiche per fornire agli amministratori un quadro più completo dei bisogni e degli interessi della cittadinanza.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Per altri modelli vedasi Paolo Michelotto. *Democrazia dei cittadini*, Troll libri 2008

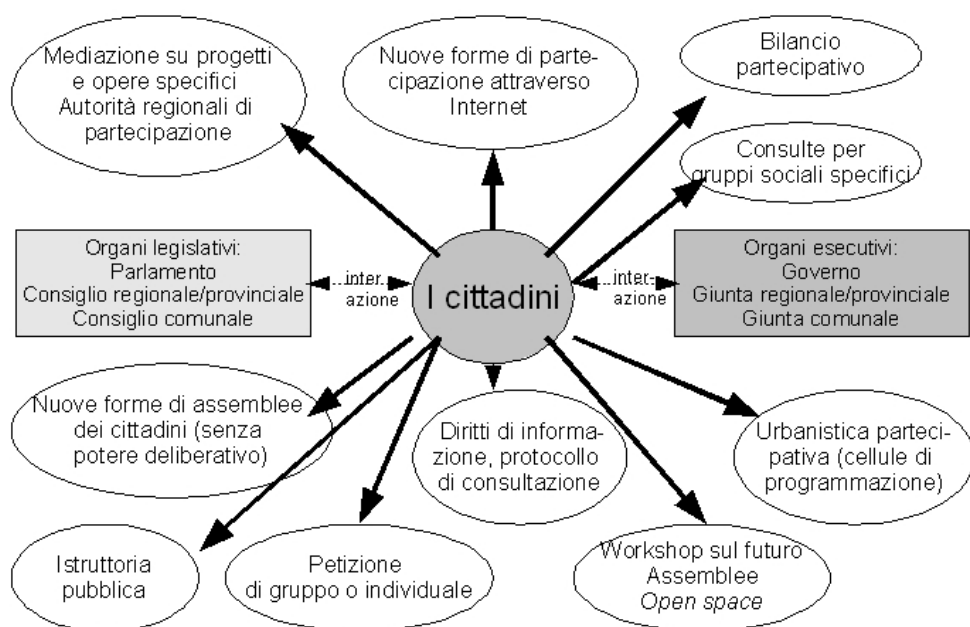


Grafico 3 – Nuovi strumenti di partecipazione politica dei cittadini

L'obiettivo concreto di questi metodi può essere diverso a seconda della sua natura:

- l'armonizzazione di interessi sociali divergenti: la mediazione, la tavola rotonda;
- lo sviluppo della creatività e competenza politica: open space, elaborazione collettiva di "linee guida dello sviluppo", "workshop del futuro";
- la partecipazione di gruppi non ben rappresentati a livello di istituzioni democratiche: consulta immigrati, parlamento dei giovani, consulta degli anziani ecc.;
- la partecipazione qualificata della popolazione nei processi di progettazione: cellula di progettazione, ad esempio l'urbanistica partecipata;
- il coinvolgimento permanente dei cittadini nell'elaborazione del bilancio di previsione comunale, specialmente per quanto riguarda alcuni investimenti: bilancio partecipativo;
- le inchieste e sondaggi fra i cittadini in forma puramente consultiva (anche

il referendum consultivo non vincolante è una specie di “sondaggio generale”);

- la creazione di nuove forme di trasparenza e di informazione dei cittadini sull'attività dell'amministrazione: pubblicità delle assemblee e delle riunioni, trasmissioni di intere sessioni via internet, audizioni di sindaci, consiglieri e assessori via webcam, ecc.
- la creazione di nuove forme di assemblee pubbliche permettendo di definire l'agenda delle priorità della politica comunale: assemblee in presenza dell'amministrazione comunale tenuta a rispondere ai cittadini ecc.
- la risposta ad istanze specifiche di cittadini riguardo a questioni di competenza del comune o della regione: diritto di petizione
- il diritto dei cittadini all'informazione corretta, imparziale e completa sulle misure e i progetti programmati dai politici: istruttoria pubblica.

I singoli strumenti, già sperimentati in vari paesi e già presenti in vari Comuni e Regioni d'Italia, sono i seguenti:

## 8.1. Mediazione pubblica e tavola rotonda

Forme di mediazione pubblica di conflitti politici in Italia e altrove sono impiegate sia ad hoc sia in base della normativa comunale o regionale. In Italia l'esempio più in vista è l'Autorità regionale per la partecipazione, organismo nuovo per la normativa italiana introdotto dalla Regione Toscana con la legge regionale n. 69 del 2007 “sulla promozione della partecipazione”<sup>2</sup>.

I titolari della richiesta di partecipazione sono i cittadini e l'organismo a cui compete l'attivazione del procedimento di partecipazione è la “Autorità regionale per la partecipazione”, organo monocratico nominato dal Consiglio regionale.

Il procedimento di partecipazione può riguardare tutti i grandi interventi con possibili impatti rilevanti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica e viene avviato se c'è la domanda di almeno lo 0,50% dei cittadini che hanno compiuto i 16 anni e sono residenti nella Regione. La partecipazione dei cittadini si realizza attraverso un procedimento denominato “dibattito pubblico”.

La durata del procedimento di “dibattito pubblico” è stabilita dalla Autorità per la partecipazione per un periodo che, salvo motivate proroghe, non deve superare i sei mesi. L'Autorità stabilisce le varie fasi del dibattito in modo da:

---

<sup>2</sup> L. r. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, “*Norme sulla promozione della partecipazione della elaborazione delle politiche regionali e locali*”. Più estesamente illustrato da Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009, p. 131

- garantire la massima informazione tra gli abitanti coinvolti
- promuovere la partecipazione
- assicurare l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell'accesso ai luoghi ed ai momenti di dibattito" (Art. 9 L.r. Toscana n.69 del 27/12/2007).

Al termine del dibattito pubblico, viene redatto un rapporto che "riferisce del processo adottato e degli argomenti che sono stati sollevati nel corso del dibattito e delle proposte conclusive cui ha dato luogo" (Art. 10 L.r. Toscana n.69 del 27/12/2007). Tale Rapporto viene reso pubblico dalla Autorità per la partecipazione ed entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto il soggetto proponente deve dichiarare se intende: a) rinunciare al progetto o presentarne uno alternativo; b) proporre modifiche al progetto; c) continuare a sostenere il progetto, motivando le ragioni di tale orientamento. La decisione definitiva rimane quindi in capo agli organismi competenti, ma è indubbio che il procedimento di partecipazione ed il suo esito influirà sulla decisione finale

Mediatori politici professionali, a differenza di arbitri o mediatori giudiziari, non si trovano nel ruolo di giudici tesi a giungere ad un verdetto conclusivo vincolante per tutti, ma operano per un processo di confronto e di chiarimento fra le parti in causa in un conflitto politico. Si tratta di riunire due gruppi opposti nei loro intenti e interessi, per far uscire nuove idee di soluzione ed eventualmente elaborare formule di compromesso. Si cerca di far emergere posizioni contrastanti e proposte costruttive, evitando il protagonismo individuale e la conflittualità preconcepita secondo schieramenti partitici.

Tali processi di mediazione collettiva pubblica sono stati applicati con successo in Germania e in Austria in occasione di grandi progetti infrastrutturali. In Sudtirolo (Provincia di Bolzano) una mediazione pubblica è stata svolta nel 2007 per risolvere il conflitto sull'ampliamento dell'aeroporto di Bolzano.

## **8.2. Sviluppo della creatività e competenza dei cittadini**

Esistono vari metodi per sviluppare la creatività politica dei cittadini già applicati con successo. Citiamo solo tre a titolo di esempio: l'open space, il "workshop del futuro", e l'elaborazione di lineamenti guida dello sviluppo di un Comune.

Il "workshop del futuro" è stato ideato dallo scienziato austriaco Robert Jungk per sviluppare delle idee e le proposte per la loro realizzazione all'interno di gruppi di cittadini interessati. Si tratta di un processo dialettico: la fase delle idee e della fantasia, la fase della critica e verifica, la fase dell'individuazione delle possibilità di realizzazione.

*Open space* è una tecnica di assemblea pubblica nata negli USA. Invece di riunirsi con un ordine del giorno predefinito, sono i partecipanti che all'inizio dei lavori elencano i punti e gli argomenti che vogliono trattare. Con una votazione iniziale generale vengono individuati gli argomenti ritenuti prioritari poi si passa al lavoro di gruppo. I risultati dei vari gruppi viene verbalizzato e visualizzato. Infine, nella sessione plenaria successiva vengono presentati i risultati dei gruppi di lavoro e discusse strategie di realizzazione.

Nella elaborazione dei “Lineamenti guida dello sviluppo” (cioè il quadro di orientamento della politica comunale a lungo termine) i cittadini interessati su esplicito invito della loro amministrazione si riuniscono per più serate consecutive per elaborare visioni comuni sul futuro della propria comunità. Nei gruppi di lavoro si sviluppano le idee, in sessioni plenarie si discute della loro fattibilità e coerenza e ci si confronta con gli amministratori su contenuti e fattibilità.

### **8.3. Rappresentanza di vari gruppi specifici di cittadini in forma di consulta**

Nei “Parlamenti dei giovani”, istituiti in alcuni comuni, i cittadini minorenni possono svolgere dibattiti democratici ed esercitarsi nei metodi e processi parlamentari. Inoltre, possono informarsi sui problemi del proprio comune e confrontarsi con i politici comunali. Le “Consulte degli immigrati” vengono elette da parte degli immigrati residenti nei rispettivi comuni con il compito di occuparsi dei loro problemi. Altre consulte di gruppi sociali specifici hanno una funzione simile e in genere sono composte da membri eletti, ma non sono titolate a prendere decisioni vincolanti; vengono però sentite da parte della Giunta comunale prima di prendere decisioni che riguardano la rispettiva categoria di persone (diritto di audizione).

### **8.4. Cellula di programmazione**

La cellula di programmazione, sviluppata dal Prof. Peter Diemel (sociologo, Università di Wuppertal, Germania), ha lo scopo di coinvolgere la popolazione in maniera qualificata nei processi di programmazione. Si tratta di un gruppo di circa 25 persone, selezionate casualmente, che per una o due settimane viene esonerato da ogni obbligo professionale (paragonabile alla funzione di scrutatore elettorale) allo scopo di elaborare proposte di soluzione per un problema specifico di programmazione comunale. I risultati del lavoro vengono sintetizzati in un cosiddetto “parere dei cittadini”. Questo metodo può essere applicato soprattutto per l'elaborazione del piano urbanistico comunale.



## 8.5. Il bilancio partecipativo

Il bilancio partecipativo o partecipato è una forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita della propria città o del proprio comune in generale. L'esperienza più celebre di bilancio partecipativo si è avuta a Porto Alegre in Brasile (1,4 milioni di abitanti) e ha avuto inizio nel 1989. L'obiettivo era di permettere ai cittadini di partecipare attivamente allo sviluppo e all'elaborazione della politica municipale. Nel quadro del bilancio partecipativo la popolazione è invitata a precisare i suoi bisogni e a stabilire delle priorità negli investimenti comunali e nell'attribuzione dei fondi in vari settori (ambiente, educazione, salute ecc.); a questo si aggiunge una partecipazione complementare organizzata su base tematica attraverso il coinvolgimento di categorie professionali o lavorative (sindacati, imprenditori, studenti...).

A questo scopo la città di Porto Alegre è stata divisa secondo criteri socioeconomici in 16 quartieri o regioni. Ogni anno si svolgono 22 assemblee civiche pubbliche a cui ogni cittadino con più di 16 anni può partecipare. In concomitanza con queste assemblee, nel 1994, nelle regioni (quartieri) sono stati istituiti anche 6 "forum tematici" sui seguenti settori: trasporti e comunicazioni, sanità e affari sociali, educazione e tempo libero, cultura, sviluppo economico e politica tributaria, urbanistica e organizzazione territoriale. I forum tematici discutono degli investimenti che riguardano tutta la città; spesso si tratta di progetti di lunga durata e di grande portata quali i progetti di ampliamento di aree residenziali o infrastrutture per la mobilità.

Questi forum hanno coinvolto anche tanti intellettuali, sindacalisti, imprenditori e esperti di molti settori. Prima di ogni assemblea ufficiale gli abitanti si riuniscono in assemblee informali per preparare le loro proposte. I forum e le assemblee sono comunicati tramite giornali, manifesti, locandine, radio, tv e internet. Sull'ordine del giorno non si trovano solo le proposte per il bilancio comunale imminente, ma anche un rendiconto dell'amministrazione comunale sul bilancio consuntivo con il quale l'amministrazione illustra e motiva le decisioni prese nell'anno passato. Questo processo offre a tutti i cittadini una possibilità di controllare direttamente l'operato dell'amministrazione del comune. In queste assemblee inoltre vengono discussi anche il regolamento interno e i criteri generali della distribuzione dei fondi tra i quartieri.

Le autorità comunali sono presenti in tutte le riunioni circoscrizionali e in quelle tematiche attraverso un proprio rappresentante che ha il compito di fornire le informazioni tecniche, legali, finanziarie e può fare delle proposte; egli però non deve influenzare le decisioni dei partecipanti alle riunioni. Alla fine ogni gruppo territoriale o tematico presenta le sue priorità all'Ufficio di pianificazione che stila un progetto di bilancio tenendo conto delle priorità indicate dai gruppi territoriali o tematici. Il Bilancio partecipativo alla fine del processo viene approvato dal Consiglio comunale. Nel corso dell'anno, attraverso apposite riunioni, la cittadinanza valuta il livello

di avanzamento dei lavori e dei servizi decisi nel bilancio partecipativo dell'anno precedente. Di solito le amministrazioni comunali, visti anche i vincoli di bilancio cui sono tenuti per legge, riconoscono alle proposte avanzate dai gruppi di cittadini la possibilità di incidere su una certa percentuale del bilancio comunale.

Nel caso di Porto Alegre si è partiti dal 10% del bilancio fino ad arrivare al 25% attuale.

In Italia l'idea del bilancio partecipativo si è diffusa in coincidenza col primo Forum Sociale Mondiale di Porto Alegre (2001), stimolata dalle esperienze latinoamericane attraverso campagne capillari promosse da organizzazioni non governative, forum sociali e da alcuni partiti della sinistra parlamentare. Da allora il bilancio partecipativo ha visto una decisa diffusione soprattutto nei comuni dell'Italia centrale a partire dalla fine degli anni '90.

Questa forma di partecipazione civica è stata adottata nei comuni di Castel Maggiore, Udine, Modena, Isola Vicentina, Pieve Emanuele (MI), Grottammare, nell'XI municipio di Roma e Canegrate (vedi box al cap. 6). Più di 20 comuni, tra i quali Napoli, Venezia e Roma, hanno formalizzato l'interesse per l'adozione di forme di bilancio partecipativo, nominando un assessore o un Consigliere comunale delegato dal Sindaco alla sperimentazione.

Purtroppo a questo impegno formalizzato solo poche città hanno fatto corrispondere azioni concrete per rinnovare l'elaborazione del bilancio preventivo comunale. Raramente il bilancio partecipativo è stato valutato come possibile strumento di miglioramento della gestione urbana, o dei rapporti trilaterali tra amministrazioni, cittadinanza e apparato burocratico. Al massimo alcune amministrazioni lo hanno adottato come "orizzonte" al quale tendere per il futuro.

In molte realtà locali il bilancio partecipativo è stato spesso anticipato o sostituito dal "Bilancio sociale" che, pur favorendo il contributo dei cittadini, ne limita la concreta incisività. Del resto nello stesso Brasile il Bilancio partecipativo ha avuto una sorte diversa a seconda delle città in cui è stato utilizzato.

La buona riuscita di questo strumento, infatti, spesso necessita di una certa stabilità politico-amministrativa e di una volontà di coinvolgimento che va ben oltre gli attori politici. In alcune città brasiliane, infatti, dove era altrettanto radicato un decentramento amministrativo e la partecipazione di associazioni di categorie o sindacali, la quota di bilancio, decisa attraverso il sistema partecipativo, non ha superato il 10%.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vedi [http://it.wikipedia.org/wiki/Bilancio\\_partecipativo](http://it.wikipedia.org/wiki/Bilancio_partecipativo) e Paolo Michelotto, *Democrazia dei cittadini*, Troll libri 2008, p. 207

## **Canegrate partecipa!**

### ***un esempio di Bilancio e Democrazia Partecipativi***

*di Stefano Stortone<sup>1</sup>*

*Il Bilancio Partecipativo “Canegrate Partecipa!” è un progetto innanzitutto culturale che mira a promuovere la partecipazione della cittadinanza e al tempo stesso è un valido strumento amministrativo per una gestione efficace ed efficiente delle risorse comuni. È un percorso inevitabilmente sperimentale e graduale, aderente al contesto sociale a cui si propone e con l’obiettivo di operare un cambiamento. Esso si basa su una diversa visione della democrazia che si fonda su una partecipazione per progetti - e non per programmi - e si modella sulle forme, non partitiche o burocratizzate, di aggregazione spontanea e flessibile tipiche della società civile. Fondato sull’idea che la società è relazione, “Canegrate Partecipa!” vuole così ricostruire un tessuto sociale in crisi, attraverso degli incentivi - sia “procedurali” che “economici” - che promuovono una aggregazione finalizzata alla ricerca del bene comune.*

*Il processo partecipativo è davvero semplice, come semplice ed accessibile deve essere ogni forma di partecipazione democratica, e si regge su uno specifico metodo che promuove il coinvolgimento “comunitario”, attraverso il quale i cittadini possono organizzarsi, aggregarsi, apprendere e scegliere direttamente come utilizzare – per ora – una quota del bilancio comunale, individuando ogni anno le priorità di spesa e di investimento in città. Tutto questo avviene attraverso la distribuzione di una scheda – cartacea o online – e la sua compilazione da parte dei cittadini residenti e maggiori di 16 anni; su di essa ciascuno può indicare una o più proposte per la città o per una zona specifica. Tutte le indicazioni verranno raccolte, analizzate dai tecnici del Comune e selezionate secondo dei criteri oggettivi: oltre alla fattibilità economica delle proposte (rispetto al budget a disposizione) e a quella tecnica (in termini di competenza comunale), i cittadini sanno che “più schede con la stessa proposta fanno la differenza” e cioè solo le proposte che godono di un sostegno dal basso potranno passare alla fase successiva che è quella di voto. Le proposte fattibili e più condivise saranno così raccolte su una successiva scheda – la più importante – dove chiunque potrà finalmente scegliere le priorità che andranno realmente finanziate e dunque realizzate. In ultimo, la partecipazione ad un’assemblea conclusiva darà la possibilità di poter votare una volta in più per le proprie priorità, incentivando in questo modo la*

<sup>1</sup> per ulteriori informazioni: stefano.stortone@gmail.com

*cittadinanza ad incontrarsi in un'agorà e tornare a sperimentare il gusto di una vita realmente comunitaria. Il meccanismo è semplice ed è completato da molteplici assemblee informative, piattaforme virtuali dove attingere informazioni, scambiarsi pareri e consigli di voto, oltre che discutere della vita politica e civile cittadina e votare direttamente. La facilità ed il carattere inclusivo del processo è garantita ulteriormente dal lungo periodo a disposizione per informarsi e votare, oltre che dalle molteplici urne sparse sul territorio dove consegnare la propria scheda e rimanere sempre a contatto con il progetto.*

*I risultati in soli tre anni di sperimentazione sono a dir poco entusiasmanti: si è partiti da un coinvolgimento di un centinaio di cittadini il primo anno per giungere repentinamente a quasi mille l'anno successivo – pari a quasi il 10% dell'intera popolazione maggiorenne – quando l'Amministrazione ha deciso di destinare 100.000 euro per la realizzazione delle scelte autonome derivanti dal processo partecipativo. Le stesse indicazioni giunte dalla cittadinanza si sono confermate da subito cariche di “bene comune” se si considera che le prime tre proposte più votate da un campione ben rappresentativo della popolazione – quindi in maggioranza adulti e anziani – riguardavano interventi a favore dei bambini e dei giovani: la realizzazione di un parco giochi di fronte alla scuola, la risistemazione dell'inutilizzato centro di aggregazione giovanile ed il rifacimento dei vecchi spogliatoi della palestra comunale, quest'ultima, risultata l'opera vincente. Questi dati confermano come la partecipazione – se fatta secondo determinati criteri – generi qualità delle decisioni, piuttosto che scelte dettate da risentimenti e conflittualità. La semplice constatazione dell'effettiva realizzazione dell'opera decisa dai cittadini, ha portato quest'anno ad una vera e propria esplosione di partecipazione, inducendo praticamente l'intero mondo dell'associazionismo e molti comitati di cittadini - sorti in maniera del tutto spontanea attorno al processo partecipativo – ad attivarsi sulle nuove proposte per l'utilizzo di 150.000 euro. Come dice il motto del progetto: “più siamo, più decidiamo!”, ma anche “più decidiamo, più siamo!”*

## **8.6. Inchieste generali fra i cittadini (referendum consultivo)**

Un referendum consultivo di regola viene indetto dalle istituzioni (Consigli comunali o regionali). A differenza delle votazioni referendarie questo tipo di referendum non ha carattere deliberativo per cui in Svizzera non sono neanche considerati strumenti di democrazia diretta. D'altra parte, a differenza di meri sondaggi, in que-

sti casi si tratta di rilevare il quadro completo delle posizioni dei cittadini rispetto un problema specifico. Benché anche le inchieste serie, grazie al metodo statistico seguito e al campione scelto, possono essere considerate rappresentative, il referendum consultivo (oppure inchiesta generale) è assolutamente rappresentativa perché ogni cittadino può esprimersi. Oltre alla forma più consueta di referendum consultivi non vincolanti su determinati progetti, si possono costituire anche cosiddetti “panel di cittadini”, cioè un insieme di 500-1000 cittadini, che vengono interpellati regolarmente 3-4 volte all’anno per un periodo di una legislatura.

### **8.7. Nuove forme di partecipazione attraverso internet**

Via internet i cittadini possono partecipare attivamente da casa nei dibattiti del Consiglio comunale. Intere sedute del Consiglio comunale possono essere trasmesse come “live stream”. Il sindaco o singoli assessori possono presentarsi a audizioni via internet accettando domande per iscritto. Il 21 e il 22 settembre 2010 a Rovereto 224 e poi 240 persone hanno seguito per la prima volta in Italia delle riunioni del Consiglio comunale grazie ad una Webcam installata dal comune. Il 28 settembre 2010 il sindaco di Rovereto per la prima volta ha risposto via Internet alle domande rivoltegli dai cittadini. Questi digitano le loro domande alle quali il sindaco risponde dal vivo. I commenti dei cittadini compaiono sul sito comunale. Altre forme di partecipazione via Internet riguardano la firma elettronica dei cittadini per sottoscrivere petizioni pubblicate su un apposito sito ufficiale, la raccolta di firme in forma elettronica per i referendum comunali o regionali, la votazione referendaria tramite internet, il voto elettronico nelle elezioni (vedi il capitolo “democrazia elettronica”).

### **8.8. Nuove forme di assemblea dei cittadini**

Assemblee comunali aperte a tutti i cittadini possono essere utilizzate sia in chiave di informazione (audizioni della Giunta comunale con obbligo di risposta e di informazione da parte di esperti e assessori), ma anche per il dibattito fra i cittadini. Nel caso delle assemblee denominate “La parola ai cittadini” utilizzate per la prima volta a Vicenza, i partecipanti definiscono l’ordine del giorno, scelgono una lista di priorità e ne discutono. I risultati del dibattito vengono inoltrati ai rappresentanti politici e resi pubblici, permettendo ai cittadini di esercitare una pressione più coordinata e una funzione propositiva (un buon esempio: l’esperienza di “partecipazione” a Rovereto, vedi il cap. 7). In numerosi comuni svizzeri una volta all’anno si svolgono assemblee generali aperte a tutti i cittadini per votare in forma deliberativa il bilancio preventivo nonché per prendere le decisioni più significative per l’anno successivo.

## 8.9. Diritto di petizione e interrogazioni

Il diritto di petizione consiste in una formale interrogazione richiesta da cittadini a un organo politico (Stato, Regione e Comune) su una materia che rientra nelle competenze dell'ente a cui si rivolge e che lo riguarda direttamente, senza previsione di referendum, ma con l'obbligo di risposta da parte dell'ente entro un determinato lasso di tempo. Il diritto di petizione esiste anche a livello di Unione Europea.

Nello Statuto dell'Emilia-Romagna la facoltà di "interrogazione" è attribuita a vari organismi e c'è anche il tentativo di disciplinare un obbligo di risposta: "Province, Comuni ed altri Enti locali, nonché enti, organizzazioni ed associazioni a rappresentatività almeno provinciale possono interrogare gli organi della Regione su questioni di loro competenza. All'interrogazione viene data risposta scritta dandone contestuale comunicazione all'Assemblea e allegandola agli atti della prima seduta successiva alla risposta medesima".<sup>4</sup> Anche lo Statuto della Liguria prevede che "gli Enti locali e le organizzazioni sociali possano sottoporre alla Regione istanze per chiedere provvedimenti e prospettare esigenze di interesse generale".<sup>5</sup>

## 8.10. Proposte di legge di iniziativa popolare ("iniziative agenda")

La proposta di legge di iniziativa popolare non è una forma nuova di partecipazione, dato che esiste in Italia già dal 1948. Almeno 50 mila aventi diritti al voto possono sottoporre al voto del Parlamento un testo di legge redatto in articoli, ma non acquisiscono il diritto di giungere a una votazione referendaria nel caso la proposta venga rigettata. Questo tipo di iniziativa altrove viene definita anche "iniziativa agenda", in quanto si concede ai cittadini il diritto di influire sull'agenda politica ma non invece sulla delibera finale. Più del 90% delle proposte di legge di iniziativa popolare sottoposte al Parlamento italiano fra il 1948 e il 2006 sono rimaste senza esito. Nelle modalità con cui è prevista a livello nazionale e in tutte le Regioni d'Italia, equivale ad una petizione di massa. Questa forma di proposta legislativa della cittadinanza va tenuta ben distinta dall'«iniziativa popolare» in senso stretto che è invece una proposta di legge che include il diritto alla votazione referendaria.

## 8.11. Il "Protocollo di consultazione"

Lo Statuto dell'Emilia-Romagna dedica due interi articoli per definire due nuovi strumenti: l'"istruttoria pubblica" (art.17) e il "protocollo di consultazione" (Art.

---

<sup>4</sup> Art. 16 L. r. Emilia-Romagna n. 13/2005.

<sup>5</sup> Art 12 Statuto Liguria.

19). L'applicazione di questi articoli è demandata alla legge regionale, che è stata approvata nel 2008 (L.r. n. 13/2008 sull'applicazione della normativa regionale sui referendum e la partecipazione).

Per quanto concerne il “protocollo di consultazione”, l'articolo 19 dello Statuto emiliano prevede forme di “partecipazione” codificate per tutte le associazioni che vogliano intervenire nei procedimenti legislativi o nella definizione di indirizzi politico-programmatici.<sup>6</sup> Le associazioni che ne fanno richiesta vengono inserite in un apposito “albo” e vengono sentite dalle Commissioni consiliari competenti nel corso dell'iter del provvedimento secondo un “protocollo di consultazione” approvato dal Consiglio regionale. Questi due articoli vennero impugnati dal Governo davanti alla Corte costituzionale, che tuttavia, con sentenza n. 379/2004, respinse i rilievi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## 8.12. L' “Istruttoria pubblica” in Emilia-Romagna<sup>7</sup>

L'istruttoria pubblica si può applicare sia a proposte di atti amministrativi che di atti normativi e deve essere avanzata da almeno 5.000 cittadini della Regione che abbiano compiuto i 16 anni. “L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale”<sup>8</sup>.

Le sedute dedicate all'istruttoria sono presiedute dal Presidente della Assemblea legislativa e possono essere più di una, ma la loro durata non deve protrarsi oltre i trenta giorni dalla prima seduta. A conclusione dell'ultima seduta, il Presidente dell'Assemblea dichiara chiusa l'istruttoria pubblica. “Viene predisposta, a cura del Presidente stesso, una relazione che riporta le modalità di svolgimento dell'istruttoria, gli argomenti che sono stati sollevati e le eventuali proposte conclusive cui ha dato luogo”<sup>9</sup>. Il responsabile del procedimento assicura adeguata pubblicità a tale relazione conclusiva. Si tratta quindi di un procedimento partecipativo che non introduce variazioni sui poteri decisionali, ma è indubbio che la vastità delle materie che possono essere oggetto di richiesta di istruttoria pubblica e la possibilità di un pubblico contraddittorio, rendono innovativo ed interessante il nuovo strumento.

---

<sup>6</sup> Per un'illustrazione più precisa vedi Anais Riccarand, op. cit., p. 128

<sup>7</sup> Per un'illustrazione più estesa vedi Anais Riccarand, op. cit., p. 132

<sup>8</sup> Art. 30 comma 4 L.r. Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 8.

<sup>9</sup> Art. 30 comma 9 L.r. Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 8.

### **8.13. Le caratteristiche fondamentali di queste forme di partecipazione dei cittadini**

#### **Nessuna pretesa di essere “bacchetta magica”**

Ci sono le più svariate forme di partecipazione dei cittadini, ma non esistono le bacchette magiche nella soluzione di problemi politici. Quale forma o metodo sia più appropriato va deciso caso per caso secondo il progetto concreto o il problema specifico da affrontare. In molti casi si suggerisce una combinazione di metodi. Se questi metodi vengono applicati dopo un referendum popolare, di regola la forma specifica viene scelta in funzione del tipo di conflitto da risolvere. In ogni caso queste forme di partecipazione non sono da considerarsi in alternativa o sostituzione di strumenti referendari veri e propri (iniziativa popolare e referendum confermativo), anzi, sono molto più efficaci qualora i cittadini e i rappresentanti eletti siano sempre consapevoli del fatto che l'ultima parola spetta comunque ai cittadini, se lo desiderano. Ciò può funzionare soltanto con una gamma già presente e vigente di strumenti referendari effettivi.

#### **Tempestività, nessun pregiudizio, correttezza (*fairness*)**

La partecipazione dei cittadini, organizzata nelle forme sopra illustrate, deve essere:

1. tempestiva, ovvero quando la decisione è ancora aperta, e ci sono alternative reali. Non deve essere impostata solo per procurare legittimità a chi, dietro le quinte, ha già deciso tutto; non va organizzata troppo tardi, quando i fautori di progetti possono argomentare che ogni perdita di tempo per motivi di democrazia arreca danni alla collettività;
2. inclusivo, cioè tutti i gruppi sociali o categorie eventualmente toccati nei loro interessi devono poter partecipare ed influire sui processi decisionali in forma equa e corretta. Ciò significa che i cittadini che propongono delle alternative vanno messi nella condizione di poterle progettare servendosi dei servizi degli esperti;
3. trasparente e con una procedura ben chiara. Fra i cittadini e l'amministrazione deve esserci consenso sulle regole della partecipazione. Deve essere chiaro il ruolo e il valore che viene attribuito alla partecipazione. Nel caso in cui si impiegano più procedure contemporaneamente o successivamente, va chia-



rito in quale rapporto si trovano l'una con l'altra. I metodi di partecipazione devono avere un destinatario politico chiaramente definito e va garantito da subito che i risultati saranno tenuti in considerazione dagli amministratori, per evitare forme di "pseudo-coinvolgimento".

### **Consultivi, non deliberativi**

Chiarire la valenza di un metodo significa anche aver presente che questi metodi hanno un carattere solo consultivo, ma non deliberativo. Non si tratta di metodi che esonerano i rappresentanti politici dal trovare maggioranze democratiche nel Consiglio regionale o comunale e fra gli elettori; inoltre il Consiglio regionale o comunale stesso può chiamare tutti i cittadini ad una decisione conclusiva tramite votazione referendaria. In questo senso questi metodi integrano la democrazia diretta deliberativa, non la sostituiscono.

### **Condizioni favorevoli**

La motivazione per la partecipazione è favorita inoltre attraverso:

1. un progetto o tema concreto e delimitato;
2. il carattere temporaneo dell'impegno richiesto ai cittadini;
3. il lavoro in piccoli gruppi in cui il valore del proprio impegno sia visibile e valorizzato.

## 9. Quando la democrazia si fa elettronica

*di Pino Strano*

Per comprendere appieno i possibili effetti delle tecnologie informatiche e telematiche sul processo democratico è necessario comprendere come l'informazione in generale incida nel processo di governo. Poi vedremo come queste possano incidere nel caso in cui il governo sia democratico, cioè "del popolo".

### 9.1. Dalla comunicazione "uno a molti" a quella "molti a molti".

Tutti i governi hanno bisogno di comunicare ai propri cittadini. **Il controllo delle comunicazioni è sempre stato un aspetto cruciale del potere:** buona parte della fortuna e della capacità espansiva anche degli imperi dell'antichità era basata sull'esistenza di efficaci sistemi di comunicazione che erano di vitale importanza per far giungere la "volontà" del sovrano (ordini e leggi) fino alla periferia dell'impero e, viceversa, per far tornare le informazioni dalla periferia verso il centro. Senza la possibilità di sapere cosa stesse accadendo il sovrano sarebbe stato impossibilitato ad agire cioè a predisporre interventi opportuni. L'"informazione", che viaggiava lungo quelle vie, aveva la caratteristica di essere unicamente funzionale al centro, cioè al sovrano e poiché il potere era concentrato nelle mani di poche persone, spesso di una sola, per governare non c'era bisogno di altre modalità di comunicazione.

Nelle strutture in cui il potere è concentrato in una sola persona la comunicazione necessaria al governo è quella di tipo *uno-a-molti* (dal sovrano verso i sudditi) e *molti-a-uno* (dai sudditi al sovrano). Le due forme sono però qualitativamente e

significativamente diverse: la prima (uno-a-molti) serve a dare ordini, a fare sì che la volontà di chi governa si realizzi. La seconda (molti-a-uno) serve a fare giungere al sovrano le informazioni necessarie a una azione di governo consapevole ed efficace.

Con la nascita delle democrazie, dove il potere non è più nelle mani di uno solo e i “sovrani” sono molti (teoricamente tutti i cittadini), nasce il problema di far giungere a tutti le informazioni necessarie.

Inoltre c'è il problema della comunicazione **tra** i cittadini che fa sì che dal confronto tra opinioni individuali si possa poi giungere a una decisione: un esempio classico sono la campagna elettorale e le votazioni. Questo processo non è necessario se il sovrano è uno solo o pochi, mentre è indispensabile se il sovrano è il popolo. In sintesi la comunicazione necessaria alla democrazia è di tipo molti-a molti.

Come conseguenza per dar vita a una democrazia di buona qualità è necessaria una comunicazione efficace di tipo molti-a-molti. Lo sanno bene i dittatori, che si impossessano dei mezzi di comunicazione plurale, trasformandoli in mezzi di diffusione di un pensiero unico, di tipo uno-a-molti.

Così, anche prima dell'era digitale e telematica, tutti hanno sempre riconosciuto l'importanza della comunicazione solo che i mezzi a disposizione erano quasi esclusivamente di tipo uno/pochi-a-molti. Dal centro alla periferia.

## 9.2. La tecnologia come strumento

L'elettronica e l'informatica cioè la telematica (dai telefoni cellulari alle reti di computer e particolarmente internet) sono strumenti in sé né democratici né antidemocratici; né più né meno di quanto possano esserlo gli altri strumenti della comunicazione, ma in quanto tali, certamente hanno suscitato l'attenzione di quasi tutti i governi, democratici e non. Quindi, là dove queste tecnologie si sono maggiormente sviluppate, si è riscontrato nei governanti un interesse crescente teso a cercare il contatto con i governati. Internet è piena di siti di deputati e senatori che si rivolgono direttamente ai propri elettori, spesso con una modalità di comunicazione a una via: dal rappresentante ai rappresentati; addirittura non sono rari i casi in cui questi siti non permettono affatto una interazione tra i cittadini e il rappresentante oppure la relazione è simile a quella del “perorante” che chiede l'attenzione del rappresentante sperando di essere ascoltato. In questo senso, niente di nuovo.

Da un governo democratico sarebbe lecito aspettarsi iniziative tese a comunicare coi cittadini, piuttosto che ai cittadini.

Da un punto di vista tecnologico, sono stati fatti sforzi da entrambe le parti per soddisfare la necessità di vicinanza fra cittadini e loro rappresentanti o politici. Esigenza sentita da entrambe le parti, anche se per motivazioni diverse, talvolta diametralmente opposte. In particolare i governanti hanno tradizionalmente utilizzato i media per far giungere le proprie comunicazioni ai governati, soprattutto al fine di conquistarne e mantenerne la *fiducia*.

Il più recente ed eclatante uso “tradizionale” dei nuovi media è stata la campagna elettorale del presidente Obama, che è stata finanziata in maniera significativa anche attraverso la raccolta di fondi tramite internet, durante la quale Obama inviava lettere “personali” a milioni di elettori, affiancato da alcune organizzazioni che svolgono la loro attività quasi prevalentemente via internet. Prima fra tutte MoveOn che raccoglie alcuni milioni di sostenitori.

A loro volta i cittadini hanno sentito l'esigenza di dialogare con i politici per rivolger loro delle domande, per esprimere delle necessità, per fare richieste e, talvolta, anche proposte; infine per chiedere conto del loro operato.

In estrema sintesi il politico sente l'esigenza di comunicare con il cittadino quando ha bisogno di conquistarne la fiducia mentre il cittadino sente l'esigenza di comunicare col politico soprattutto per verificare se la propria fiducia e quindi il consenso, il voto, sia ben riposta.

### 9.3. Fiducia e Comunicazione

Il problema di fondo, si potrebbe affermare, è quindi la fiducia. Ma cos'è la fiducia e perché assume un ruolo così determinante nel rapporto fra cittadino e politico? La fiducia è l'“affidamento che si fa su qualcuno o qualcosa”. Il cittadino, in una democrazia rappresentativa, deve scegliere il politico (o il gruppo di politici, o lo schieramento politico) al quale affidarsi. Tanto più grande è la distanza fra cittadino e politico - e quindi minore la possibilità di controllo del primo sul secondo - tanto maggiore è la necessità della fiducia.

Per esempio, attualmente con il voto noi mettiamo il nostro Paese nelle mani dei rappresentanti, con una delega in bianco che non possiamo cambiare o ritirare prima di 4 o 5 anni, salvo casi eccezionali, qualsiasi cosa accada. La fiducia necessaria per un'operazione del genere è quasi totale. Se non sentissimo l'esigenza di strumenti che ci consentano di comunicare e di controllare il più possibile l'operato di questi “nostri rappresentanti” saremmo degli irresponsabili.

In questa situazione, la possibilità di comunicare aiuta quindi a consolidare il rapporto di fiducia e al contempo ne riduce l'esigenza.

### **La sola comunicazione non è democrazia**

Pur essendo questo tipo di comunicazione parte integrante e condizione necessaria a una vera democrazia, tuttavia questi moderni strumenti di comunicazione da soli non bastano. Internet e le altre tecnologie possono rendere possibile forme di democrazia partecipata prima impensabili, ma non sono gli strumenti in sé che la determinano: è sempre una questione di scelte.

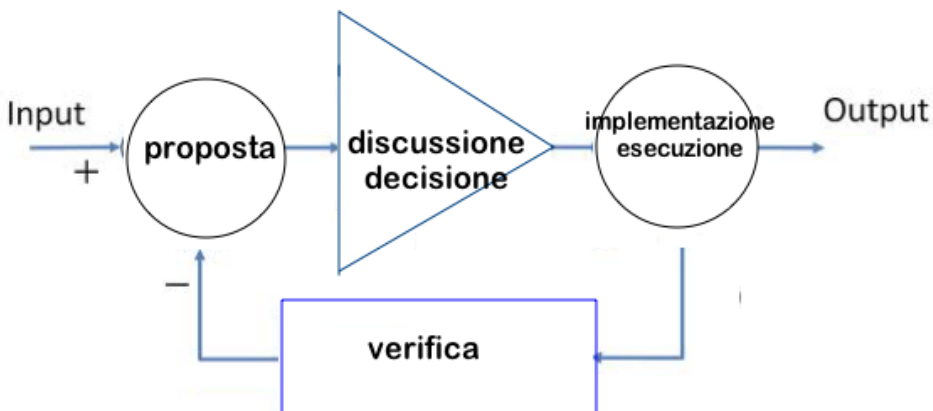
La sola circolazione delle informazioni poi non consente il governo, occorre che tali informazioni siano organizzate, strutturate. Oltre a **DISCUTERE** e **PROPORRE** serve poi poter **VOTARE**, **IMPLEMENTARE** e **VERIFICARE**.

## **9.4. Il ciclo di governo come circolazione e trattamento dell'informazione**

Per comprendere come i nuovi media possano influenzare e trasformare il processo democratico e di governo del popolo, dobbiamo almeno schematicamente descrivere in che cosa consiste questo processo.

In sintesi possiamo dire che un ciclo di governo è costituito dalle seguenti componenti

1\* Proposta-> 2\* Discussione-> 3\* Decisione-> 4\* Implementazione-> 5\* Verifica



Lo schema sopra descritto è un ciclo nel senso che dalla verifica può scaturire una nuova proposta, discussione e così via. In ogni caso propedeutica alla proposta è la ricezione di informazioni dall'esterno. Il sistema democratico è un buon sistema nella misura in cui consente questo ciclo e permette di aggiustare le decisioni in funzione degli effetti che esse hanno avuto. Nella teoria dei sistemi questa caratteristica di modulare l'output (le decisioni e implementazioni) in funzione dei risultati è condizione per la loro stabilità.

Tanto meno un sistema è capace di modificare l'output (le decisioni prese), tanto più risulta instabile e può collassare. Questo è quello che rischiano i sistemi "democratici" che non prevedono alcun modo per modificare gli effetti delle decisioni precedentemente prese (i deputati eletti e le leggi da loro promulgate).

Osservando ora più da vicino queste cinque fasi su cui si basa un governo democratico possiamo renderci conto che hanno tutte qualcosa in comune: si tratta principalmente di informazioni. La Proposta è infatti un'informazione che descrive ciò che si desidera attuare. La Discussione è uno scambio di informazioni sull'oggetto della proposta. La Decisione e il Voto sono la comunicazione di un consenso o non-consenso sull'oggetto della proposta, quindi, nello specifico, è un'informazione di tipo binario (sì o no, uno o zero). L'Implementazione della proposta, qualora essa sia stata accettata cioè votata a maggioranza, contiene l'informazione di chi si occuperà della realizzazione concreta della stessa e in quale modo. In democrazia, specie se diretta ovviamente, i membri del "popolo" devono poter scegliere, sempre con un certo grado di approssimazione, anche chi si dovrà occupare d'implementare una determinata proposta e in quale modo. La scelta di chi implementa la decisione e la Verifica del risultato ottenuto sono, sempre per loro natura, ancora un'informazione.

Appare quindi chiarissimo che le nuove tecnologie potendo agire su tutte le componenti del ciclo di governo potrebbero grandemente influenzarlo espandendo di molto l'accessibilità dei cittadini a ciascuna di quelle fasi.

In una democrazia degna di questo nome ci si dovrebbe attendere che ci si sforzi il più possibile di realizzare efficientemente il "governo del popolo" e quindi che si dedichi una grande attenzione allo sviluppo di queste tecnologie. La realtà ci mostra che non è proprio così e che sono invece i cittadini i protagonisti di questa ricerca.

## **9.5. Gli strumenti telematici possono migliorare la qualità e l'efficienza della democrazia rappresentativa**

### **Il voto elettronico**

In un ottica certamente non rivoluzionaria si collocano tutti quei tentativi di uso

della telematica per rendere più rapide e anche meno costose le normali operazioni previste dagli attuali sistemi democratici. In questo quadro si collocano le sperimentazioni di votazione svolte via internet e via SMS attuate in diverse nazioni.

In Estonia, dopo una fase di sperimentazione, nel 2007 il parlamento ha approvato il diritto al voto via SMS nelle elezioni politiche che si sono svolte nel mese di marzo del 2011: prima nazione al mondo a estenderne l'uso come "normale".

In Svizzera il voto via SMS e via TV interattiva, è possibile solo nel cantone di Zurigo, ma sperimentazioni di e-vote (voto elettronico) via internet sono state attuate in molti cantoni.

Altre nazioni si mostrano più o meno interessate a questa evoluzione; in generale le motivazioni, oltre che su una possibile riduzione dei costi, sono centrate sullo sforzo di ricondurre gli elettori alle urne riducendo l'astensionismo che affligge molte democrazie mature. La possibilità di non dover interrompere le attività quotidiane per recarsi al seggio potrebbe infatti favorire la partecipazione al voto.

È paradossale che le nazioni più avanzate e informatizzate siano molto attive nella comunicazione dal centro alla periferia, e invece parecchio "in ritardo" nell'uso delle stesse tecnologie nel processo decisionale o dalla periferia verso il centro. C'è il sospetto che questo sia connesso non a difficoltà tecniche ma al timore che offrendo migliori e più facili sistemi di partecipazione ai processi decisionali, si possa innescare una richiesta crescente di intervento in quelle procedure che per motivi storici e pratici sono state finora proprie dei parlamenti e dei governi; insomma che c'è il timore che il sistema rappresentativo possa in qualche modo essere messo in discussione e ridotto.

## **Le firme digitali**

Un'altra interessante applicazione è quella offerta dalla cosiddetta "*firma digitale*", cioè la possibilità di sostituire la propria firma su carta con un documento informatico generato grazie a una chiave digitale personale. Anche in Italia ormai funziona la posta certificata, che ha valore legale ed equivale a una raccomandata; da qui a estendere il sistema alla firma elettronica il passo sarebbe breve e ciò consentirebbe una più agevole raccolta di firme a sostegno di petizioni, iniziative di legge popolare, referendum, liste elettorali. In questo modo si eliminerebbe o si ridurrebbe la discrezionalità agli autenticatori delle firme e, di conseguenza, anche i costi di quelle operazioni. Non sembra, tuttavia, che i costi siano la priorità di chi ci governa; proprio di recente, infatti (marzo 2011), si è stabilito di non accorpare i referendum alle elezioni nonostante tale decisione comporti un costo aggiuntivo di 400 milioni di euro. Altri governi hanno agito allo stesso modo: ciò che sembra più

importante è tenere il popolo sotto controllo, sembra quasi che si ritenga auspicabile non consentire una maggiore partecipazione. Ma ciò non è salutare per nessuna democrazia.

Teoricamente già a partire dal DPR 445/2000 è possibile e legale utilizzare la firma certificata come firma autenticata e una serie di enti sono in grado di fornire il relativo servizio (per esempio le Poste Italiane), solo che essa si applica ai documenti che hanno essi stessi un formato digitale; quindi se i documenti su cui apporre le firme a sostegno delle iniziative popolari o delle liste elettorali non possono essere in formato digitale si vanifica l'effetto di quel decreto.

### **L'accessibilità e la trasparenza degli atti pubblici**

Anche restando all'interno del quadro istituzionale attuale e senza pensare a sviluppi avveniristici di voto, candidature digitali e referendum telematici certamente uno stato democratico dovrebbe utilizzare le potenzialità offerte dalla comunicazione uno-a-molti che sono enormemente amplificate dalla telematica, per mettere a disposizione di tutti i cittadini i documenti e gli atti pubblici ma di non facile accesso.

Di fatto la trasparenza degli atti pubblici è molto dichiarata e poco praticata. Le stesse leggi, paradossalmente, non sono di facile e gratuita accessibilità a tutti.

Sarebbe un grande passo avanti e certamente un fattore di riduzione della corruzione, se tutti gli atti "teoricamente" pubblici, come quelli legati agli appalti e ai documenti di programmazione, i bilanci dettagliati delle imprese a partecipazione pubblica, le varianti di progetto, le sentenze dei tribunali ecc., fossero disponibili su internet. Certo non tutti i cittadini se ne potrebbero avvantaggiare o sarebbero in grado di valutarli tutti, ma non mancherebbero persone e associazioni in grado di farlo e, se necessario, di informare gli altri, attuando così un controllo diffuso dell'attività di governo.

### **L'accessibilità e la trasparenza delle attività**

Anche le attività svolte dai rappresentanti nelle varie sedi istituzionali dai consigli comunali, provinciali, regionali, fino al parlamento e dalle varie commissioni riunite in sessioni pubbliche, sono di fatto pubbliche con molte limitazioni sia perché gli spazi accessibili al pubblico sono realmente esigui, sia perché il tempo che i cittadini possono dedicare a queste cose è limitato. Creare dei canali in streaming video, per poter assistere via internet, avrebbe dei costi irrisori e consentirebbe di mantenere vivo il rapporto tra elettori ed eletti. .



## 9.6. Una nuova dimensione per la democrazia?

Associando i concetti di democrazia a quelli di elettronica e informatica, la mente corre a internet, ai blog e ai forum di discussione tematici. In questi luoghi virtuali ognuno di noi può fare esperienza, e probabilmente l'ha già fatta, di come sia possibile formulare proposte, discuterle e votarle (es. sotto forma di sondaggi/poll) sulla base di informazioni reperite e condivise sempre nei medesimi luoghi, in un ribollire di attività che sono alimentate dal desiderio dei cittadini di partecipare senza però "compromettersi". In questo senso internet funge da "serra delle idee". Uno dei problemi oggi riguarda infatti l'implementazione di idee sviluppate in internet.

Per molto tempo la velocità e i costi della informazione sono stati tali che non si poteva pensare ad altre forme di comunicazione efficienti se non quella uno-a-molti o molti-a-uno. Per informare i sudditi il mezzo prevalente e si può dire unico erano gli araldi, persone che si spostavano più o meno velocemente e ripetevano lo stesso messaggio. Anche nell'era dei giornali, della televisione e dei telefoni, non sarebbe stato possibile far votare direttamente i cittadini se non spostandoli fisicamente in uno stesso luogo, come avveniva per esempio ai tempi della democrazia diretta ateniese. Oggi non è più così. Gli strumenti telematici sono strumenti potenti sia perché possono raggiungere ogni singolo cittadino, sia perché consentono a livello planetario la comunicazione molti-a-molti.

Questo potrebbe avere enormi effetti anche sul modo in cui la democrazia concretamente potrebbe evolversi.

La questione infatti è: *se oggi è possibile per tutti formulare delle proposte, discuterle, votarle e verificarne l'implementazione, perché non farlo?*

Tuttavia esistono dei limiti. Pur avendone l'opportunità, non è possibile conoscere tutto. Occorre selezionare, scegliere cosa approfondire e a cosa partecipare.

Del resto non è affatto detto che tutti desiderino partecipare a tutto.

Diciamo subito che, anche ipotizzando che solo una parte dei cittadini partecipi ad alcune cose, nel complesso per la legge dei grandi numeri, ogni aspetto della vita democratica sarebbe sufficientemente "frequentato" in modo da garantire la presenza di molta più competenza e controllo di quanto oggi si realizzi.

Ma, restando nel campo individuale, non potendo fisicamente partecipare a tutto, per non rinunciare completamente al controllo, occorre delegare. Si può delegare a qualcuno la partecipazione in nostra vece, oppure semplicemente rinunciare alla partecipazione e in questo secondo caso si stanno di fatto delegando tutti gli altri lasciando la nostra decisione nelle mani di coloro che partecipano.

È fondamentale però che questa delega non sia data senza possibilità di riprender-

ne in qualche modo il controllo: è questo che garantisce la sovranità. La revocabilità della delega è un aspetto fondamentale della democrazia. In altri termini: ***la possibilità di riprendere l'esercizio diretto del potere, quando e se lo si ritiene necessario, è condizione fondamentale perché una democrazia possa dirsi tale.***

Anche in questo caso le tecnologie ci possono offrire molte nuove opportunità, sia per l'esercizio della sovranità - attraverso gli strumenti 'tradizionali' del referendum, della iniziativa popolare, della petizione o anche della semplice discussione che, come abbiamo visto, potrebbero trovare modalità semplici e più diffuse - sia per realizzare forme nuove della partecipazione democratica e dell'esercizio della sovranità.

Sarebbe per esempio possibile delegare e riprendere l'esercizio diretto della sovranità con un semplice click per esempio ipotizzando la possibilità di avere rappresentanti non più eletti una volta ogni cinque anni, ma semplicemente espressione di tanti voti quante sono le deleghe ricevute dai cittadini. Naturalmente occorrerebbe mettere un limite al numero massimo di deleghe ricevibili, per evitare di ricadere ancora una volta in un'altra forma di autocrazia.

È possibile ipotizzare un sistema nel quale ogni cittadino, anche individualmente, possa fare proposte di legge discusse e filtrate collettivamente da successive votazioni dal livello locale fino al livello nazionale.

Si potrebbe ipotizzare un parlamento diffuso costituito da tutti i cittadini che vogliono partecipare in prima persona e da quelli incaricati da altri cittadini che hanno delegato loro il proprio diritto di voto (nonché di proposta, parola, verifica). L'idea di uno stato o anche di un pianeta retto con il semplice meccanismo della delega personale cumulabile non è più solo teoricamente possibile.

Molte domande sorgono di fronte a queste nuove possibilità. Alcune delle organizzazioni che promuovono la "Settimana della democrazia diretta", si muovono proprio in questa direzione e stanno cercando soluzioni alle sfide che questo approccio propone. La direzione è quella di creare strumenti normativi e tecnici per ampliare al massimo gli spazi della partecipazione. Avendo la possibilità di agire direttamente su ogni aspetto del ciclo di governo, la delega non è più considerata come un *obbligo* per tutti (come è postulato nella forma rappresentativa), ma invece come un *diritto* di cui il cittadino può avvalersi o meno, in dipendenza della sua disponibilità, capacità e volontà.

Di sicuro almeno la dimensione della comunicazione orizzontale, cioè tra i cittadini, sta avendo uno grande sviluppo e sono certo che questo avrà nel medio periodo anche conseguenze significative nella comunicazione verticale, cioè dai cittadini ai governanti.

## ***Il voto postale***

*di Thomas Benedikter*

*Si tratta di un metodo di votazione sia per referendum che per elezioni, in cui gli elettori ricevono le schede elettorali per posta e, dopo aver votato, le rispediscono agli uffici o ai seggi elettorali. In alcuni stati questo sistema può essere utilizzato dal cittadino su richiesta, in altri stati viene applicato come unico sistema di votazione che ha rimpiazzato le classiche urne e i seggi elettorali. Dal 1998 nello stato americano dell'Oregon e in Nuova Zelanda il voto a livello statale è completamente postale.*

*Come funziona il voto postale? Circa tre settimane prima del voto le schede elettorali ed altre informazioni vengono recapitate ad ogni avente diritto al voto. Questi per votare contrassegna la lista, il candidato o l'opzione referendaria, e poi inserisce la scheda in una busta speciale. Questa busta sigillata viene inserita in un'altra busta per la spedizione postale, che viene pure firmata e sigillata. In ogni paese per il voto postale è fissato un termine ultimo per la validità del voto. In Svizzera, per es., è il giorno della consultazione o elezione alle ore 12.*

*La segretezza del voto si garantisce separando le schede elettorali o referendarie compilate dalla busta di spedizione. Tutte le buste ricevute dall'ufficio o dal seggio elettorale vengono controllate per vedere se la firma corrisponde a quella pre-registrata. Ogni fase della votazione è pubblica e l'elettore può verificarne la correttezza.*

*I punti di forza del voto postale sono la riduzione delle spese delle votazioni, l'aumento della partecipazione al voto, la semplificazione del conteggio dei voti ed una serie di vantaggi pratici per il cittadino: non si deve fare la fila al seggio elettorale, non c'è confusione per sapere a quale seggio recarsi a votare, non c'è bisogno di assumere ed addestrare personale per i seggi elettorali, c'è la possibilità di riconteggio dei voti giacché ogni scheda inviata per posta equivale alla tradizionale scheda inserita nell'urna; il brutto tempo, una malattia o la mancanza di tempo non sono più ostacoli al voto. Per questi ed altri motivi la votazione postale è apprezzata dai cittadini, soprattutto nel caso di votazioni referendarie su vari quesiti come in Svizzera e negli stati degli USA. In questi casi il voto postale dà tutto il tempo per informarsi, leggere, pensare e decidere tranquillamente a casa invece che nel seggio elettorale.*

*Le critiche maggiori verso il voto postale riguardano l'allontanamento del cittadino e le possibilità di coercizione. Secondo la prima assunzione i cittadini, non votando più fisicamente in un luogo pubblico unico per tutti, perderebbero l'opportunità di sentirsi membri di una comunità di cittadini.*

*In base alla seconda asserzione il voto effettuato a casa potrebbe essere condizionato da un familiare o da terzi. Altri affermano che il voto effettuato settimane prima del giorno di votazione potrebbe togliere al cittadino la possibilità di cambiare idea all'ultimo momento davanti agli ultimi colpi di scena della campagna elettorale. Infine, potrebbero esserci frodi dovute al fatto che qualcuno potrebbe compilare le schede ed inviarle come votazione per terze persone. Ma in tutti questi casi ipotetici non ci si basa sull'immagine di un cittadino maturo e responsabile che oltre a fare autocertificazioni può anche esprimere liberamente il voto da casa e spedirlo per posta. Per contro, anche nel caso delle elezioni e delle votazioni bisognerebbe far valere il principio della fiducia delle autorità statali nell'onestà dei cittadini.*

*Dove si trova già in uso il voto postale? In alcune località la votazione tramite posta viene riservata solo alle consultazioni referendarie, in altre anche alle competizioni con candidati.<sup>1</sup> Negli USA lo stato dell'Oregon, dal 1998, ha come unica forma di voto quello 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 province come Ontario, Quebec, British Columbia, la Nuova Zelanda a livello nazionale. La Svizzera permette di abbinare il voto postale a quello nel seggio elettorale per votazioni federali, municipali e cantonali. A Ginevra, Neuchâtel, Lucerna, San Gallo, Soletta per esempio la percentuale dei votanti con la votazione postale si aggira sull'80% del totale.<sup>2</sup> In Gran Bretagna questo sistema di voto postale è stato sperimentato a livello locale e nel 2004 alle elezioni europee (in 4 regioni).*

<sup>1</sup> Il voto postale è più dettagliatamente esposto da Paolo Michelotto sul libro "Democrazia dei Cittadini" - Troll libri - cap. 30

<sup>2</sup> The Initiative&Referendum Institute Europe (IRI), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, Edition 2007, Marburg 2006, p.125-128

## 10. Come eleggere più democraticamente i nostri rappresentanti

*di Pino Strano*

L'espressione "più democraticamente" suggerisce una direzione da seguire. In questo senso la democrazia è vista quindi come un modello ideale a cui tendere per far partecipare in maniera sempre più diretta il popolo alla gestione del potere. Tanto più una democrazia è compiuta, tanto maggiori sono gli strumenti che mette a disposizione dei cittadini per l'esercizio della sovranità.

Su questa base possiamo immaginare una linea retta che congiunge i due estremi:

non-democrazia<----->democrazia

e su questa retta possiamo collocare il livello di democrazia indotto da questo o quello strumento o meccanismo regolamentare per valutare in quale direzione ci porta. Come primo esempio possiamo considerare il passaggio da un sistema elettorale che prevedeva la possibilità per il cittadino di esprimere un voto di preferenza al sistema attuale nel quale questa possibilità è stata abolita. Il sistema attuale, sulla retta si porrebbe a sinistra del precedente:

<----sistema elettorale attuale----sistema elettorale con voto di preferenza---->

Questo perché il controllo sulla delega si è ridotto: il cittadino non può più determinare quale o quali candidati preferisce.

Inoltre il livello di democrazia si riduce ulteriormente se non possono essere scelti i candidati che compongono le liste. A tal fine esistono delle iniziative che sostengono le primarie aperte obbligatorie per i partiti.<sup>1</sup> Questo però presupporrebbe una legge che definisse lo status giuridico dei partiti, che attualmente non è per nulla regolato, ed essi infatti si configurano come semplici associazioni di fatto

## 10.1. Il sistema elettorale<sup>2</sup>

Il sistema elettorale è costituito dall'insieme delle regole che si adottano in una democrazia rappresentativa per trasformare le preferenze degli elettori in voti e i voti in seggi.

Un sistema elettorale è composto da due elementi fondamentali: il sistema di votazione e il metodo per l'attribuzione seggi. Quest'ultimo richiede l'applicazione di una formula matematica predefinita, che viene detta **formula elettorale**.

Tradizionalmente, la *formula elettorale* era classificabile in due grandi categorie:

- formule maggioritarie (che sono le più antiche e tendono a premiare i candidati o partiti vincitori in collegi uninominali o plurinominali);
- formule proporzionali (che sono state elaborate a partire dalla seconda metà dell'Ottocento e tendono a stabilire un rapporto proporzionale tra i voti ottenuti da un partito ed i seggi ad esso assegnati).
- A partire dagli anni Novanta si è fatta sempre più ampia una terza categoria, quella dei sistemi misti.

Nelle formule appartenenti a tale terza categoria compaiono elementi caratterizzanti di entrambe le due precedenti categorie, talvolta in relazione tra di loro (come nei sistemi italiani per Camera e Senato del 1993), talvolta assolutamente indipendenti (come nel sistema russo o in quello giapponese, entrambi del 1993).

---

<sup>1</sup> Campagna VERSO L'ITALIA DELLE PRIMARIE e de LA SPEDIZIONE DEI 1001

<sup>2</sup> L'intero capitolo è stato tratto da Wikipedia: [http://it.wikipedia.org/wiki/Sistema\\_elettorale](http://it.wikipedia.org/wiki/Sistema_elettorale), licenza Creative Commons Attribuzione-Condividi allo stesso modo. Questo è un esempio di uso della rete che consente un tipo di collaborazione tra persone/cittadini difficilmente realizzabile con carta e penna. Il materiale di questo capitolo è estratto quasi integralmente dalla fonte citata. E' materiale ottenuto dal lavoro di diversi utenti in tempi successivi. La rete consente questo a molti di più che a quelli normalmente raggiungibili con carta e matita. Questa differenza quantitativa è di fatto anche una qualità significativamente diversa dello strumento telematico-internet. (Vedasi prossimo capitolo). Quindi in futuro, su Wikipedia potrebbe questo testo potrebbe anche essere diverso. La versione qui citata é quella dell'aprile 2011.

## 10.2. Il sistema maggioritario

Il sistema elettorale maggioritario è quello matematicamente più semplice ed ha accompagnato le prime forme di rappresentanza politica diretta, nel mondo classico (Grecia) e fin dal Seicento (mondo anglosassone).

Oggigiorno in Italia vige per l'elezione della Camera un sistema maggioritario plurinominali, nell'ambito di un Collegio Unico Nazionale: il partito o la coalizione che ottenga la maggioranza relativa (anche soltanto per un voto) ha diritto al 55% dei seggi (tranne l'assai difficile ipotesi che su base proporzionale gliene spettino di più).

Questo sistema è stato modellato sull'esempio di quello introdotto nel 1993 per l'elezione dei Sindaci e di quello del 1995 per l'elezione dei Consigli regionali. Non risulta che abbia altri precedenti storici, oltre a quello della cosiddetta Legge Acerbo del 1923; sicché questa tipologia di formula elettorale viene a configurarsi come una specificità tutta italiana. I suoi effetti sulla governabilità del Paese sono attenuati dalla contemporanea presenza di una diversa formula per l'assegnazione dei seggi del Senato: è prevista sempre una riserva del 55% dei seggi in favore del partito o della coalizione di maggioranza relativa, ma il conteggio viene effettuato Regione per Regione. Ciò fa sì che al Senato vi sia molto più equilibrio, in quanto è usuale che la coalizione seconda classificata a livello nazionale risulti vincitrice in un numero significativo di Regioni. Infatti, in Italia entrambe le Camere sono elette a suffragio universale ed entrambe votano la "Fiducia" al Governo (c.d. **bicameralismo perfetto**); cosa che non avviene in Gran Bretagna, Francia e Germania.

Queste formule maggioritarie, basate su collegi plurinominali e caratterizzate da una "riserva di seggi" in favore del vincitore, sono dette di **voto limitato**, in quanto nacquero alla fine dell'Ottocento (quando vennero utilizzate con poco successo in Italia, Francia e Gran Bretagna) in un'ottica inversa a quella attuale: non per garantire una maggioranza sicura allo schieramento vincitore, bensì per garantire una rappresentanza alle minoranze. Queste ultime, infatti, rischiavano di ottenere pochi seggi (o addirittura nessuno) nell'ambito dei collegi plurinominali classici, in cui tutti i seggi in palio venivano assegnati allo schieramento vincitore.

Nella prassi, il voto limitato tende spesso ad essere confuso con il sistema proporzionale con premio di maggioranza. Quest'ultimo, tuttavia, se ne differenzia in quanto attribuisce un bonus di seggi supplementari soltanto al partito o alla coalizione che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti (cioè il 50%+1); così prevedeva, per esempio, la cosiddetta Legge Truffa del 1953. Mentre, come si è detto, la "riserva di seggi" prevista dalle formule di voto *limitato* premia il partito o la coalizione di maggioranza relativa.

In Gran Bretagna, Stati Uniti, India ed in Francia (ma anche in parecchi Stati francofoni) il sistema maggioritario è basato su un collegio uninominale in ciascuno

dei quali è in palio un unico seggio, che viene assegnato al candidato che ottiene il maggior numero di voti; a differenza di quanto comunemente si pensa, **il sistema uninominale** così posto in essere è il punto di approdo di un lungo cammino, dato che sia in Gran Bretagna che in Francia si era partiti dall'utilizzo di sistemi plurinominali.

Le formule maggioritarie uninominali costituiscono un paradosso, in quanto tendono a dare vita ad una maggioranza dotata di un numero di seggi più elevato rispetto alla percentuali di voti ottenuti. Il risultato finale nasce da un dato empirico, e cioè dal fatto che per comune esperienza si genera in tal modo una solida maggioranza (di seggi) che può dare vita ad un governo stabile, proponendo di norma il proprio *leader* come capo del Governo. Siccome, poi, i partiti prima delle elezioni già indicano agli elettori la persona che proporranno come capo del Governo, l'effetto finale è che gli stessi elettori possono indirettamente scegliere anche quest'ultimo.

## **Il sistema uninominale**

In un contesto uninominale, in linea di principio, ci sono due metodi per designare il rappresentante di un determinato collegio: uno nel quale vince l'elezione chi ottiene la maggioranza relativa dei voti qualunque essa sia, e un secondo in cui vince solo chi ottiene la maggioranza assoluta, il 50%+1 delle preferenze. In quest'ultima ipotesi, essendo probabile che il corpo elettorale si frazioni non indicando alcun candidato vincente, è da prevedersi di norma un secondo turno di votazioni, a meno che l'elettore non possa operare una classificazione dei candidati, meccanismo che permette un'istantanea individuazione del vincitore della contesa politica.

## **Considerazioni generali sui sistemi uninominali**

Una particolarità del sistema elettorale uninominale – specie di quello basato sulla maggioranza relativa – è l'eventualità che la rappresentatività venga distorta, in genere aumentando la vittoria in termini di seggi del primo partito o coalizione a danno relativo del secondo e a gravissimo danno del terzo partito.

Inoltre, con questo sistema elettorale sono avvantaggiati i partiti che vincono di misura in molti collegi, e sono generalmente svantaggiati quelli che vincono in pochi collegi con alta maggioranza. In Gran Bretagna la facoltà per il partito al governo di poter, prima di ogni elezione, ridisegnare geograficamente i collegi in modo da ridistribuire alte maggioranze in maggioranze al limite del 51% ma più numerose, comporta evidenti vantaggi per il partito al potere. A questo proposito, si ricorda l'arte del "Gerrymandering" messa in atto dal governatore Elbridge Gerry del Mas-



sachusetts negli USA, che disegnava (o cercava di fare) collegi elettorali che gli permettessero la rielezione.

Nell'uninominalità sono inoltre avvantaggiati i partiti localistici o con forte base locale, anche se con percentuali modeste a livello nazionale, contro quelli che pur presentando percentuali rilevanti a livello nazionale, hanno una base elettorale fortemente delocalizzata sul territorio nazionale.

All'interno dei sistemi uninominali poi, quelli a doppio turno tendono a premiare i partiti di centro, mentre quelli a turno unico favoriscono formazioni ideologicamente più schierate. Il motivo di ciò è facilmente comprensibile: se si va al ballottaggio, qualora vi sia presente un partito di centro che parta anche da una posizione di svantaggio, esso ne uscirà tendenzialmente vincitore, perché saprà, meglio del suo avversario, attrarre i voti dei partiti esclusi: quelli di sinistra se si troverà a confrontarsi con un avversario di destra o viceversa.

### 10.3. Il sistema proporzionale

Il sistema elettorale proporzionale, o *di lista*, fu introdotto nel corso del Novecento su spinta delle grandi formazioni politiche di massa, quelle centriste popolari, e quelle di sinistra socialiste. Il primo paese ad applicarlo fu il Belgio nel 1900.

Elemento caratterizzante del sistema proporzionale è l'assegnazione dei seggi in circoscrizioni elettorali plurinominali, suddividendoli fra le varie liste in proporzione ai voti ottenuti. Si presenta quindi come un sistema elettorale basato sulla *democraticità* e *rappresentatività* in quanto permette di fotografare le divisioni politiche effettive del Paese.

Aspetto positivo, quindi, che salta subito all'occhio è la possibilità di una rappresentanza parlamentare che rifletta in maniera meno distorta possibile la reale situazione politica di un paese, con una significativa tutela delle minoranze. Qualora i partiti siano notevolmente frazionati, però, il proporzionale riflette questo frazionamento reale in parlamento e la formazione di un governo richiede coalizioni che uniscano più partiti, con conseguente forte instabilità.

I meccanismi proporzionali sono essenzialmente due: quello del quoziente e i più alti resti, e quello dei divisori e le più alte medie.

#### Voto di preferenza

Il sistema proporzionale può prevedere o meno la possibilità per l'elettore di esprimere una o più **preferenze** per un candidato all'interno della lista votata. In questo caso, sono eletti nell'ambito di ogni lista i candidati che hanno ottenuto il numero maggiore di preferenze. Se invece non è previsto il voto di preferenza, i

candidati sono scelti secondo l'ordine in cui compaiono in lista, delegando ai partiti l'individuazione degli eletti: si parla in questo caso di **lista bloccata**.

Il voto di preferenza ha benefici controversi. A favore vi è la maggiore possibilità di scelta per l'elettore; contro vi è il fatto che il singolo candidato, per ottenere la preferenza, è costretto ad una costosa campagna elettorale personale, e la necessità di raccogliere i fondi necessari può potenzialmente stimolare episodi di corruzione.

Le modalità di indicazione della persona prescelta sono due: spuntare il nome in una lista dei candidati prestampata sulla scheda elettorale, oppure scrivere il nominativo per esteso. La seconda modalità è soggetta a una maggiore discrezionalità dei presidenti di seggio, che possono stabilire se sono valide o meno le schede che non riportano interamente nome e cognome, le iniziali o diverse abbreviazioni, oppure parole aggiuntive che non fanno parte del nome del candidato. Questa seconda modalità è adatta al controllo dei voti clientelari. Il voto è anonimo, ma l'elettore in cambio di favori personali può accordarsi per scrivere il nominativo con il nominativo completo di secondo nome e alcune parti abbreviate, creando un numero di combinazioni che rendono riconoscibile un numero elevato di schede e verificabile il rispetto di altrettanti accordi clientelari.

#### 10.4. Sistemi corretti (o misti)

Non esiste un sistema elettorale che si possa considerare perfetto, ma entrambi i tipi possiedono i propri vantaggi e i propri svantaggi. Per ovviare a tali inconvenienti, cercando di recuperare le caratteristiche positive di ciascun sistema ma limitando quelle negative, si sono col tempo andati ad elaborare sistemi corretti, o misti, dei due modelli originari. Il rischio però è di prendere invece il peggio di entrambi i sistemi.

Quello italiano appartiene a quest'ultima categoria.

#### 10.5. I metodi migliori per scegliere i rappresentanti

I metodi per eleggere i rappresentanti sono numerosi, e in linea generale si dividono in due principali categorie: metodi maggioritari e metodi proporzionali. I primi tenderebbero a migliorare *la stabilità*, i secondi *la rappresentatività*.

In generale ritengo siano preferibili quei sistemi che assicurano una corrispondenza più aderente alla composizione del corpo elettorale e quindi il sistema proporzionale puro.

I critici di questo metodo sostengono che la governabilità e la stabilità sono meno garantite, perché in certe condizioni la minoranza può assumere un ruolo determinante nella formazione delle maggioranze e quindi ricevere molto più "potere" di

quanto in realtà ne rappresenti. Nonostante ciò il sistema maggioritario non è esente da difetti, e anche da questo punto di vista ha mostrato di non garantire sempre la stabilità. E' sufficiente, infatti, che alcuni degli eletti cambino schieramento perché la maggioranza sia messa in difficoltà, con l'aggravante che poiché l'elettore non ha scelto l'eletto in base alle convinzioni del candidato ma al programma della lista, un nuovo eventuale governo non sarebbe più corrispondente alla volontà espressa nelle urne e richiederebbe nuove elezioni. Se poi il sistema è con premio di maggioranza, come accade ora in Italia, può anche essere stabile ma certamente il potere nell'organismo elettivo (in questo caso il parlamento italiano) rischia di non rappresentare affatto la realtà del corpo elettorale. E se aggiungiamo infine che i candidati non solo non possono essere scelti dagli elettori ma vengono scelti da poche persone delle segreterie dei partiti (quando non da una sola persona), tutto si può dire tranne che questo sistema rappresenti un buon esempio di sistema democratico. Non a caso l'autore di questa proposta di legge la definì, a suo tempo, "porcellum".

Ma perché la stabilità di un governo è un bene? Non certo perché non cambia mai, altrimenti dovremmo dire che il miglior sistema è la monarchia assoluta, ma perché evita che un organismo, fatto per governare e decidere, possa trovarsi nella impossibilità di farlo, vuoi per inesistenza di una maggioranza, vuoi per il continuo mutare della stessa.

Ma allora se il valore della stabilità deriva dalla sua capacità di prendere decisioni, potremmo osservare che anche i sistemi maggioritari, come quelli proporzionali, spesso si trovano in condizioni di non riuscire a prendere decisioni per via delle conflittualità interne alla maggioranza stessa. Ed è per questo che ritengo che il miglior sistema per prendere decisioni sia la consultazione diretta, poiché da essa ne deriva *sempre* una decisione.

In Italia non esiste, almeno per ora, un sistema a referendum continui, o uno in cui i cittadini siano membri, del parlamento, e non esiste neppure un sistema a rappresentanza di voti cumulativi, o altri strumenti di decisione diretta. Esamineremo ora alcuni metodi, che permettono all'interno dell'attuale sistema rappresentativo di eleggere i nostri rappresentanti (non revocabili per un intervallo temporale fisso, in genere 5 anni), sulla base di una migliore espressione della volontà generale.

Poiché occorre prestare attenzione agli effetti delle modalità elettorali, analizzeremo da vicino: il metodo delle preferenze cumulate e differenziate e il metodo del singolo voto trasferibile.

## **10.6. Nuovi elementi per rendere il sistema elettorale più democratico**

Nel diritto elettorale per i consigli comunali in Germania e in Svizzera negli ultimi anni sono state introdotte delle innovazioni interessanti per consentire agli elettori più libertà di scelta fra le varie liste e candidati. Ormai nella maggior parte dei l nder tedeschi esiste lo strumento delle “preferenze cumulate e differenziate”.

## **10.7. Il sistema di preferenze “cumulate e differenziate” (PCD)**

Introdurre un sistema di preferenze “cumulate e differenziate” all’interno del diritto elettorale significa consentire all’elettore di assegnare le sue preferenze a candidati presenti in liste diverse. L’elettore, in questo modo, non solo pu  esprimere un voto per un partito o una lista, ma pu  scegliere vari candidati di sua fiducia che si candidano in liste diverse. Cumulare le preferenze permette all’elettore di attribuire a un candidato o a tutti le preferenze a sua disposizione (di regola 3 o 4). Questi due elementi rafforzano la possibilit  degli elettori di determinare pi  precisamente la composizione dell’organo rappresentativo che si deve eleggere .

## **10.8. I partiti non sono esautorati**

Comunque, anche con un tale sistema elettorale, i primi posti sulla lista mantengono importanza, giacch  tanti elettori si fidano delle scelte del “loro” partito. In ogni caso, il potere dei partiti nella scelta dei candidati va controbilanciato anche dal metodo delle elezioni primarie.

Quali effetti ha questo metodo sui candidati? Le preferenze cumulate e differenziate - secondo l’esperienza svizzera e tedesca - funziona bene nei comuni pi  piccoli (sotto i 10.000 abitanti), in cui gli elettori quasi sempre conoscono i candidati. In comuni pi  grandi e in citt  con pi  di 20-30.000 abitanti il rapporto fra elettori e candidati   pi  di frequente anonimo, ci  costringe gli elettori a orientarsi secondo qualit  secondarie di un candidato (nome, professione, genere, titolo di studio, provenienza ecc.). Per gli elettori di regola conta di pi  la conoscenza diretta del candidato che non il suo orientamento politico.

L’utilizzo di questa modalit  sembra dipendere dal grado di istruzione degli elettori: quelli con pi  alto titolo di studio, pi  spesso si avvalgono del diritto delle “preferenze cumulate e differenziate”. In generale sono emersi tre gruppi di elettori: a) i fedeli al partito: esprimono poche preferenze, fidandosi della graduatoria prefissata dalla direzione del partito. b) i fedeli del partito “critici”: votano il loro partito,

ma cumulano le preferenze scegliendo i candidati in forma mirata all'interno della stessa lista. c) elettori liberi: che esprimono preferenze (cumulate e differenziate) in varie liste. In Germania e in Svizzera le donne hanno sfruttato questa modalità per aumentare il numero totale di candidate elette.

### **10.9. Il sistema di preferenze più democratico?**

Con il voto cumulabile e trasferibile si consente ai cittadini di determinare con maggiore discrezionalità la composizione dell'organismo rappresentativo. Allora perché non estendere questa possibilità fino a consentire, per esempio, la scelta del "proprio" consiglio comunale preferito? Perché non lasciar scegliere all'elettore il numero di persone corrispondente ai seggi da attribuire? Esempio: con un consiglio comunale di 30 posti, dunque, ogni elettore dovrebbe dare 30 preferenze individuali a candidati presenti su tutte le liste in gara, componendo il "consiglio comunale preferito". I 30 candidati con il numero di preferenze assoluto più alto raccolto nelle elezioni comporrebbero il consiglio. L'opposto di quanto accade oggi con le liste "chiuse", decise dai partiti in modo poco democratico.

Tuttavia questa possibilità avrebbe invece inaspettate conseguenze. Infatti il 50% + 1 degli elettori potrebbe determinare l'intera composizione dell'organismo. Questo si verificherebbe nel caso in cui tutti gli elettori di una determinata forza politica maggioritaria scegliessero solo i candidati di quella lista. Con buona pace della rappresentanza politica delle minoranze!

Quindi un sistema pensato per corrispondere maggiormente alla volontà degli elettori può trasformarsi in un sistema che trascura completamente la volontà degli elettori della minoranza.

Da questo esempio si può comprendere come sia necessaria un'attenta analisi dei metodi da usare e una valutazione non superficiale delle loro conseguenze.

### **10.10. Il voto singolo trasferibile (VST)**

Un sistema probabilmente migliore del precedente perché consente sia la scelta multipla (teoricamente fino al massimo numero di componenti l'organismo), sia la rappresentanza proporzionale pura è il sistema del Singolo Voto Trasferibile.

Nel VST il cittadino può stabilire una graduatoria scegliendo uno o più candidati anche fino al numero massimo di componenti l'organismo da eleggere.

La differenza principale con il metodo delle preferenze cumulate differenziate sta nello scrutinio e nel metodo di assegnazione dei seggi.

I seggi vengono ripartiti col metodo della soglia che viene calcolata in modi diversi. In generale si può pensare sia ottenuta dividendo il numero di votanti per il numero di componenti l'organismo. Dati 200 votanti e 10 componenti da eleggere, la soglia sarebbe  $200/10=20$ .

Per conquistare il seggio occorre superare la soglia. Al primo spoglio si contano le prime preferenze e si assegnano i seggi a coloro che raggiungono la soglia richiesta con le loro prime preferenze ricevute.

Se, dopo un primo spoglio, rimangono dei seggi non assegnati, si effettua un secondo spoglio con cui si ripartiscono le schede che indicano il candidato più votato come prima preferenza, assegnandole in base alle seconde preferenze ivi riportate, e si continua fino a che ci sono candidati con un numero di voti superiore al necessario per essere eletti. Se anche dopo questa ripartizione restano seggi non assegnati, si elimina il candidato con il minor numero di prime preferenze e le schede che lo indicano come primo preferito vengono utilizzate per ripartire le seconde preferenze con lo stesso sistema, e così via con i successivi candidati fino a che tutti i seggi del collegio non sono stati assegnati. Tale sistema è stato usato nel voto politico In Irlanda, a Malta e nel senato Australiano.

Anche questo sistema non è ovviamente esente da critiche. La principale è che viene accentuata una competizione intrapartitica per poter prevalere sui candidati del proprio partito. Sarebbero poi favoriti i soli problemi locali e non nazionali, anche se questo appare dipendere da come vengono definite le circoscrizioni elettorali. Tale elemento sembra poi condizionare la rappresentabilità delle minoranze, che se diffuse uniformemente sul territorio sarebbero di fatto escluse.

Sono possibili anche altri sistemi per lo scrutinio e assegnazione dei seggi. Ma è il sistema della rappresentanza in sé che comporta delle limitazioni perché è impossibile rappresentare correttamente un intero popolo, senza compiere approssimazioni a volte deleterie.

Questa impossibilità è stata trattata nel 1951 dal Premio Nobel per l'economia Kenneth Arrow nel libro *Social Choice and Individual Values*. Egli mostra che qualsiasi sistema di rappresentanza della volontà generale è per sua natura destinato a trascurare almeno uno dei requisiti necessari comunemente accettati: universalità, non imposizione, non dittatorialità, monotonicità, indipendenza dalle alternative irrilevanti.

Alcuni critici, derivano da ciò l'impossibilità di realizzare, tout-court, la democrazia stessa. Ma se la decisione ultima è effettuata direttamente dal popolo e non dai suoi rappresentanti, questa critica, a mio parere, decade, se ciascun cittadino è direttamente responsabile e consapevole delle conseguenze delle proprie scelte.

Piuttosto questo dovrebbe essere uno stimolo per ridurre l'impiego della rappresentatività.. La democrazia sarà forse “una teoria impossibile”, ma come Churchill amava dire: “È stato detto che la democrazia è la peggior forma di governo, eccezion fatta per tutte quelle altre forme che si sono sperimentate finora.”

### 10.11. Metodi per la gestione del rappresentante

Oltre ai sistemi di calcolo o di assegnazione dei seggi, sono stati definiti nuovi strumenti che permettono il controllo del rappresentante eletto da parte dei cittadini.

#### Senator On Line

Nata in Australia, questa modalità è stata utilizzata per la prima volta nelle elezioni politiche del 2010. Essa considera il rappresentante uno *strumento* a disposizione dei cittadini i quali esprimono la propria volontà attraverso un sito internet durante tutto l'arco della legislatura. Il senatore svolge un ruolo di informatore per diventare poi il portavoce della volontà degli elettori, espressa sul sito, su ogni singola questione su cui egli poi dovrà votare.

Ai tempi in cui il progetto è stato dai noi esaminato, il punto fragile era soprattutto la meta-gestione. La gestione degli strumenti interni. E di comunicazione. Non erano sotto sufficientemente sotto il controllo dei cittadini. Non era bene chiaro nemmeno come si sceglissero i candidati, anzi questi venivano scelti da un gruppo di “saggi”.

Lasciava dei margini di azione autonoma del rappresentante molto ampi. Di fronte al *conflitto* tra i valori del rappresentante e quelli dei rappresentati, prevedeva dovesse prevalere la decisione/volontà del rappresentante e non del rappresentato.

Vedremo come, invece nel caso successivo, questo conflitto si ritiene debba essere risolto con le dimissioni del rappresentante.

#### La Lista Partecipata<sup>3</sup>

Analogamente, e per quanto ne sappiamo, persino precedente a *SenatorOnLine*, è una iniziativa italiana. Il modello, nato in una prima versione nel 1995, è stato progressivamente affinato, e ha costituito la base per la presentazione della lista della RETE DEI CITTADINI alle elezioni regionali del Lazio del 2010.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> [www.listapartecipata.org](http://www.listapartecipata.org)

<sup>4</sup> La RETE DEI CITTADINI ha ottenuto nel voto disgiunto 14.684 voti pari allo 0,53%.

Caratteristiche di questa tipologia sono le seguenti:

I cittadini sostenitori di questa Lista quindi possono:

- proporre sé stessi come candidati della lista elettorale
- scegliere i candidati da inserire nella lista elettorale con primarie
- proporre punti di programma e votare per scegliere quali accettare e quali no
- determinare come dovranno votare i rappresentanti eletti tramite la Lista, durante tutto l'arco della legislatura
- determinare quali proposte e quali attività dovrà svolgere il rappresentante eletto tramite la Lista, durante tutto l'arco della legislatura
- i bilanci, gli incarichi organizzativi e ogni aspetto della necessaria organizzazione (di solito una associazione) sono trasparenti e governati dai sostenitori della lista stessa
- La Lista Partecipata si estingue nel caso di mancata elezione di almeno un rappresentante e comunque alla fine della legislatura.

un impegno scritto dei candidati a rispettare il preciso patto con gli elettori<sup>5</sup> e la firma di due lettere di dimissioni in bianco<sup>6</sup>, nonché un programma aperto e passibile di modifiche anche nel corso della legislatura, uno statuto dettagliato ed essenziale<sup>7</sup> completano il quadro.

Questo modello di liste elettorali è profondamente diverso da quello che siamo abituati a vedere.

Esso è costruito a partire dalla semplice, ma spesso trascurata considerazione, che le liste elettorali di candidati sono presentate non da partiti, ma dai cittadini. Questo prevedono le norme costituzionali e le leggi elettorali italiane. E questo ci sembra assolutamente logico che sia così. È la natura della democrazia che impone sia così.

Resta comunque il fatto che senza il sostegno della firma di un certo numero di cittadini le liste elettorali non possono essere presentate. Quindi i veri “padroni” delle liste dovrebbero essere i cittadini che le firmano, e non i partiti che pure le propongono.

---

<sup>5</sup> Il patto prevede anche la definizione di uno “stipendio” per il rappresentante da definirsi prima delle elezioni, nonché lo storno di ogni forma di retribuzione derivante dall’incarico in un conto corrente di lista, utilizzato in parte per lo “stipendio” e in parte per finanziare tutte le attività di partecipazione democratica, incluso il sito, le comunicazioni, lo staff dell’eletto etc sotto il controllo dei cittadini sostenitori.

<sup>6</sup> Le lettere sono consegnate a un notaio che le invia su decisione dei cittadini, nel caso essi ritengano che l’eletto vada revocato.

<sup>7</sup> [http://docs.google.com/View?id=ajj92dkvfxmq\\_5d5rpxq](http://docs.google.com/View?id=ajj92dkvfxmq_5d5rpxq)



I partiti devono infatti raccogliere le firme di sostegno di cittadini<sup>8</sup>, e di fronte alle difficoltà che essi incontrano nell'ottenerle (una firma è un atto molto significativo di sostegno attivo e non passivo come mettere una croce sul meno peggio), si è anche assistito a episodi di falsificazione delle stesse, da parte di partiti che - sulla carta (visti i voti ottenuti) - avrebbero invece il sostegno delle masse!

La lista partecipata riconduce alla sua natura originaria il rapporto tra elettori ed eletti. I cittadini sono i sovrani. Gli eletti sono considerati degli strumenti per realizzare la volontà di chi li elegge.

La Lista Partecipata estende questo concetto all'intero arco della legislatura e non solo al momento delle elezioni.

Il patto prescrive che il rappresentante eletto si impegna a votare in consiglio regionale secondo la volontà espressa dai sostenitori della lista, tutte le volte che è possibile. E si impegna a presentare in consiglio tutte le proposte che i cittadini decideranno di presentare. Contiene inoltre una liberatoria, legalmente valida, a essere pubblicamente etichettato *"bugiardo e traditore"* da tutti i sostenitori nel caso non lo rispettasse, il che per lo meno lo escluderebbe chiaramente dalla lista dei possibili ricandidabili.

Interessante evidenziare questa clausola del patto firmato dal candidato: *"Nel caso le attività che mi venissero richieste dai cittadini sostenitori della Lista, fossero in tale contrasto con le mie convinzioni e principi da impedirmi di assolverle, allora mi dimetterò dalla carica elettiva da me occupata."* Sancendo così la sovranità dei cittadini sulla rappresentanza assunta dall'eletto, e non viceversa, come è disgraziata e non democratica pratica comune.

Per consentire ai cittadini di determinare l'azione del rappresentante eletto, la Telematics Freedom Foundation<sup>9</sup>, ha fornito il software secondo le specifiche dell'open source. Questo software<sup>10</sup> consente ai cittadini non solo il voto (come per Senator On Line) sulle specifiche decisioni all'ordine del giorno del consiglio regionale (o provinciale o comunale o anche della camera o del senato), ma dà anche la possibilità ai cittadini di *proporre e selezionare* proposte di legge. Le quali, se approvate dalla maggioranza dei sostenitori della lista, sarebbero sottoposte in consiglio regionale (o provinciale, o comunale o parlamento) dal candidato eletto.

---

<sup>8</sup> Salvo vedere eliminato anche questo aspetto della gestione democratica della rappresentanza, con una serie di decreti che esonerano i partiti già rappresentati dal raccogliere le firme dei cittadini. Non so se ciò sia anticostituzionale, ma certamente non è democratico. O meglio: ciò sottrae democrazia.

<sup>9</sup> <http://www.telematicsfreedom.org>

<sup>10</sup> <http://www.decidiamo.it>

È consentita la delega fra cittadini del proprio diritto di voto e proposta (con un massimo di deleghe singolarmente acquisibili). Questa delega è sempre revocabile in ogni momento attraverso la semplice partecipazione all'attività precedentemente delegata, così da rendere efficiente il sistema mantenendone il controllo ultimo nelle mani di ogni singolo cittadino.

Normalmente le differenze di opinione tra i cittadini che votano una lista vengono cancellate. I rappresentanti eletti da un partito sono tenuti tutti a votare come deciso nelle segreterie, anche se gli stessi sostenitori magari non concordano tra loro o hanno opinioni opposte. Nelle Liste Partecipate viene invece applicato il principio della rappresentanza proporzionale, per cui in caso di più eletti e di posizioni difformi tra i sostenitori anche gli eletti voteranno diversamente in proporzione alle volontà dei sostenitori.

Come si vede non c'è alcun riferimento ideologico, ma solo la definizione di uno strumento democratico per consentire a ogni cittadino l'espressione della propria volontà. Per aderire a una Lista Partecipata non è necessario alcun sostegno a ideologie o programmi, ma solo il rispetto delle regole democratiche definite.

La Lista Partecipata si configura così come una via per attuare una forma avanzata di democrazia diretta già ora nelle istituzioni, senza necessità di modificare le stesse, ma come risultato semplicemente di una differente pratica politica, decisa e attuata autonomamente dai cittadini che lo desiderano.

## ***Riflessioni sulla democrazia***

*di Pino Strano.*

*Sento il bisogno di chiarire la mia posizione in merito ai concetti fondamentali di democrazia, democrazia diretta e democrazia rappresentativa.*

*Anche in questo testo sembra che più o meno esplicitamente si accettino le seguenti definizioni:*

*DD = Democrazia diretta, ovvero potere esercitato direttamente da cittadini senza intermediazioni*

*DR = Democrazia rappresentativa, ovvero potere delegato dai cittadini ai rappresentanti*

*In effetti questa è la interpretazione direi “classica”, della situazione.*

*Ritengo quelle due definizioni non corrette. Dico proprio dal punto di vista teorico e dal punto di vista della sostanza.*

*Quelle equazioni sopra riportate sono l'interpretazione dominante comune, quasi appunto, un luogo comune. Ma, se si analizza bene cosa c'è alla base dei concetti di DD, DR e D si può vedere che le cose non stanno proprio così.*

*Per esempio l'idea che DD significhi “potere esercitato senza intermediazioni”, è sbagliata. Infatti non è possibile nessuna espressione di volontà e ancor meno uso del potere “senza intermediazioni”.*

*Tra volontà ed espressione efficace della stessa c'è sempre qualcosa in mezzo. Fosse anche solo il corpo del votante o un pezzo di carta, o un computer. Leggasi in merito questo post: <http://www.pinostrano.it/blog/delega-e-dd-cosa-significa-laggettivo-diretta/>*

*Quindi la differenza tra DD e DR se esiste, non sta lì. Sta piuttosto nel “tipo” della intermediazione.*

*Comunemente la nostra democrazia viene ritenuta una DR. Ma anche questo non è proprio così. Infatti un sistema istituzionale dove i governanti non possono essere cambiati quando anche l'intero popolo lo ritenesse giusto, o necessario, semplicemente non è una democrazia. Perché, in questo caso, la sua caratteristica di “potere del popolo” in realtà non è più attiva, è sospesa. Tanto più se questa “ripresa del potere”, questa “ultima parola” non è più una facoltà del popolo.*

*Nel sistema italiano attuale, affinché il popolo possa esercitare la propria sovranità occorre aspettare 5 anni, che piaccia o no. Nel frattempo i governanti possono stravolgere quasi ogni cosa dello stato, approvare qualsiasi assurdità e anche commettere reati di qualsiasi genere stabilendo che sono legali, e non c'è alcuna possibilità per il popolo di impedire questo. Un sistema istituzionale che non preveda la possibilità di cambiare le leggi fatte dai governanti, neanche se l'intero popolo lo volesse, non è una democrazia. La nostra supposta DR in realtà si è giocata la D (di democrazia) poiché non prevede alcun mezzo attraverso il quale i cittadini possano, su propria iniziativa, modificare la delega e/o le decisioni dei delegati.*

*La nostra è quindi semplicemente una Oligarchia Elettiva. Noi non eleggiamo rappresentanti del popolo, ma sostituti del popolo. Principi elettivi a tempo. Insindacabili. L'unico momento in cui i cittadini possono avere una possibilità di cambiare le cose in modo non violento, è il giorno delle elezioni. Ma il fatto che si dia luogo a una votazione non significa affatto che il sistema nel suo complesso sia democratico. Se l'unica cosa concessa è votare chi deve essere il tiranno dei prossimi 5 anni, tutto si può dire, tranne che quello sia un sistema democratico.*

*Tuttavia la facoltà di farsi rappresentare o di delegare sono uno dei poteri che il cittadino sovrano può esercitare. Come sovrano posso fare del mio potere ciò che voglio, compreso cederlo a qualcun altro se mi sembra opportuno, ma che sovrano sarei se non potessi riprenderlo non appena lo volessi? Quella sarebbe stata allora CESSIONE di sovranità. E questo è quello che ci accade con il voto nell'attuale sistema, che esprime l'OBBLIGO di cedere la propria sovranità ai principi elettivi a lunga durata (i 5 anni della legislatura).*

*In democrazia (diretta) la delega non è CESSIONE di sovranità. perché, idealmente in ogni momento, il cittadino sovrano deve avere la possibilità di recuperare il potere ceduto. Il referendum deliberativo rappresenta quindi il livello MINIMO che deve esistere per potersi dire che un sistema è democratico, Rappresenta cioè quel mezzo, almeno uno, che il popolo deve poter avere per ritornare sovrano senza chiedere il permesso ai governanti.*

*Non tutte le democrazie (che hanno almeno il livello minimo per potersi definire tali) sono uguali. Una democrazia può essere migliore (o più estesa) di un'altra se i mezzi attraverso i quali il cittadino può esercitare la propria sovranità sono molteplici e flessibili e non costringono persino chi non volesse delegare mai a doverlo comunque fare. Questi mezzi dipendono anche dal livello di sviluppo*

*economico, tecnologico, culturale e da molti altri fattori, nonché dalla creatività di un popolo: sono quindi variabili. La ricerca dei mezzi per consentire a ciascun cittadino un migliore e più affidabile rapporto tra volontà ed espressione/realizzazione della stessa è la caratteristica fondamentale della democrazia (diretta). La democrazia (diretta) è quindi una direzione da seguire, un processo dinamico piuttosto che uno stato cristallizzato da raggiungere una volta per tutte.*

*Tuttavia supponendo anche di avere tutti i mezzi per esercitare in ogni momento il potere di governare, se io, cittadino sovrano lo voglio fare, devo poter essere libero di delegare. La delega è una prerogativa del sovrano. Un diritto. Ovviamente senza mai perderne totalmente il controllo, quindi in forma sempre revocabile o avocabile solo che lo voglia.*

*Ma supponiamo che pur potendo non delegare mai i cittadini decidessero lo stesso di delegare un numero ristretto di loro e di riprendersi la delega solo ogni cinque anni. Ebbene, allora avremmo un sistema proprio “simile” all’attuale! Per questo diciamo che la DR è in realtà un caso particolare di DD.*

*La democrazia (diretta) CONTIENE naturalmente, come possibilità, la democrazia rappresentativa.*

*Quindi tutt’altro che DD “complemento o seconda gamba” della DR. Quando si dice che il referendum di iniziativa e deliberativo (che spesso è, purtroppo, tutto quello che si intende per democrazia diretta) è complemento della DR, si sta facendo una affermazione sbagliata e fuorviante, che non rende giustizia nemmeno al semplice concetto di democrazia. Il referendum di iniziativa deliberativo è “semplicemente” la CONDIZIONE MINIMA per cui una democrazia si possa definire tale.*

*E la democrazia (diretta) è “semplicemente” un sistema democratico che tende costantemente a ridurre al minimo gli ostacoli per l’esercizio esteso della sovranità da parte di ogni singolo cittadino.*

*Quindi in definitiva rappresentativa e diretta sono estremi di un continuum, che esprime la maggiore o minore estensione dell’unico concetto che è la democrazia, senza altri aggettivi.*

*Al livello più basso di questo continuum ci deve essere almeno un modo attraverso cui i cittadini possano realizzare la propria sovranità senza dipendere dalla volontà altrui e quindi possano proporre e stabilire le proprie leggi su propria autonomia e insindacabile iniziativa e decisione. Questo è il referendum deliberativo di iniziativa popolare.*

# 11. La revoca degli eletti

*di Paolo Michelotto*

## 11.1. Cos'è la revoca degli eletti

La revoca (recall nei paesi di lingua inglese) 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 nelle sue ultime elezioni.

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

Inoltre affermano che le revoche sono un'ulteriore spesa da accollare alla collettività e che il cittadino medio non ha la conoscenza sufficiente 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, il Governatore della California Davis, revocato e sostituito da Schwarzenegger.

Sono stati revocati anche 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, in 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 Governatore Evan Mecham. Fu raccolto il numero di firme necessario e fissata la data della votazione per l'anno successivo, ma il Governatore subì un'azione di impeachment dal parlamento e venne condannato e sostituito prima della votazione di revoca.

Da quando nel 1903 Los Angeles divenne la prima amministrazione locale degli USA 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 consiglieri scolastici. Come esempio di quanto venga utilizzato lo strumento, solo nel 1987 i cittadini del Nebraska hanno iniziato la revoca contro 66 eletti, con 25 iniziative di revoca, che hanno portato all'allontanamento di 16 di essi dalla loro carica.

## 11.2. Argomenti a favore della revoca

1. La revoca permette una continua verifica 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 da candidato. Con la spada di Damocle di una revoca potenziale sulla sua testa, gli eletti rimangono attenti, meno inclini a fare scorrettezze e pronti a rispondere alle esigenze dei cittadini. È un modo per ricordare agli eletti che sono dei dipendenti, degli agenti dei cittadini, non i loro superiori.
2. La revoca riduce il potere di chi finanzia i candidati.
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'impegno 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 ai 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 estremamente 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 una barriera efficace perché questo strumento sia usato in maniera ponderata e con l'appoggio di una buona parte degli elettori.

### 11.3. 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 sono state 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 superano gli impedimenti legali frapposti, ma nel frattempo è passato molto tempo e la macchina organizzativa ha perso lo slancio iniziale. Spesso poi la revoca viene iniziata contro chi (sindaco, consiglieri) ha il compito di autorizzarla e così ha buon gioco a ritardare con mille motivazioni il percorso.

Circa il 50% delle votazioni di revoca riescono ad ottenere la rimozione di almeno qualcuno degli eletti.

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 votazioni 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 alle revoche per motivi di corruzione o cattiva amministrazione.

### 11.4. 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 di revocare una persona e si propone un 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 votazioni, una per revocare, la seconda per eleggere l'eventuale sostituto. Circa 3/4 delle revoche 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 il numero dei componenti necessari per costituire un comitato promotore varia da 1 a 200 mentre la percentuale di firme rispetto alle ultime elezioni varia dal 5% al 25%. Alcuni stati richiedono la pubblicazione dei conti economici della campagna, degli sponsor e la verifica a campione delle firme.

### **11.5. 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. È un procedimento collettivo e funziona come una iniziativa popolare che chiede ai cittadini la destituzione delle autorità locali: di tutto il parlamento cantonale in blocco (Berna, Uri, Lucerna, Soletta, Sciaffusa, Turgovia) e/o di tutto il governo cantonale in blocco (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.

### **11.6. La revoca in Canada**

In Canada nella provincia del 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 oggetto dell'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 essere messa al voto, ma Reitsma si dimise prima e la revoca si interruppe.

### **11.7. 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 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 firmatari. Alla fine di tutto questo processo, ci furono 2.436.000 firme valide. E quindi il 15 agosto 2004 si poté effettuare il referendum di revoca.

La domanda a cui gli elettori dovettero rispondere fu 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.

## **11.8. 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. I suoi oppositori per poterlo revocare avrebbero dovuto ottenere una percentuale di voti maggiore di quella. In altre parole, a Morales sarebbe bastato un consenso leggermente superiore al 46,26 %, per mantenere la carica.

Ottenne invece ben il 10% in più di quando fu eletto, ossia il 67% dei voti, au-

mentandoli di quasi 1 milione. 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.

## **Lecture consigliate:**

Verhulst, Nijeboer - *Democrazia diretta* – 2007

Libro in Italiano che contiene fatti e argomentazioni molto dettagliate su vari aspetti della democrazia diretta, tra cui la revoca, scaricabile qui:

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=38>

Paolo Ronchi – *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America* – 2009

Documento in Italiano dedicato al Recall degli USA. Storia, caratteristiche e utilizzo.

È scaricabile qui:

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=48>

International Idea Handbook - *Direct Democracy* – 2008

Libro in Inglese, nel capitolo 5 Recall, descrive dettagliatamente lo strumento, con completezza di tabelle e dati. È scaricabile qui:

[http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/Direct\\_Democracy\\_IDEA\\_Handbook.pdf](http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/Direct_Democracy_IDEA_Handbook.pdf)

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

## **12. Coraggio: la democrazia diretta è possibile!**

*di Roberto Brambilla*

Innanzitutto complimenti a quanti sono arrivati sino a qui. Speriamo che vi sia venuta la voglia di sperimentare qualche iniziativa nei vostri comuni. La democrazia in Italia non sta attraversando un periodo particolarmente felice, quindi è necessario che i cittadini e le organizzazioni si impegnino in una grande operazione culturale per far capire che la democrazia è un valore che va coltivato, difeso e migliorato. Indipendentemente dalle finalità statutarie delle singole organizzazioni crediamo di poter affermare che il miglioramento e la difesa della democrazia è un interesse prioritario e comune a tutti: uno stato in cui la democrazia diretta è poco efficiente è uno stato in cui è molto più difficile operare per far emergere gli interessi diffusi dei cittadini.

Ognuno si deve quindi rendere conto che ha due possibili scelte: la prima è quella di mettersi il cuore in pace dicendo la solita frase “tanto non ci posso fare niente...”; la seconda è quella di impegnarsi e impiegare del tempo per cercare organizzazioni e gruppi sensibili con cui fare rete e collaborare a far circolare queste idee.

Come? Prendendo spunto da quanto proponiamo in questo manuale: il capitolo 6 è una vera miniera di informazioni e di idee concrete; sui siti delle nostre organizzazioni trovate anche dei fac-simile pronti per essere scaricati e riadattati alle vostre esigenze locali.

Tutte le iniziative, in ogni caso, dovrebbero sempre ricordare alcuni importanti punti.

In primo luogo che molti italiani hanno dato la vita nella speranza di vivere liberamente in una democrazia. Non va dimenticato.

In secondo luogo che la politica attualmente sotto gli occhi dei cittadini non è Politica, è la concretizzazione di una guerra fra bande che sta avvilenando l'Italia: il vero obiettivo di quella politica "a slogan" non è il perseguimento del bene comune bensì l'occupazione delle stanze dei bottoni per ottenere più facilmente benefici e privilegi per la propria parte.

Come fare per uscire da questa situazione? A nostro avviso occorre adottare una tenace politica dei piccoli passi. Occorre capire che anche l'obiettivo di abbassare il quorum a livello comunale non è affatto facile da raggiungere. Occorre dotarsi di tanta pazienza e iniziare a fare cultura e sensibilizzazione; non si può pensare infatti di riuscire a ottenere alcunché se non si ha l'appoggio di una buona parte della popolazione.

Gli italiani, purtroppo, per storia e forse per Dna, sono più sudditi che cittadini consci dei loro diritti e doveri. Purtroppo tutto ciò li ha indotti ad una scarsa difesa dei loro diritti e quindi nel tempo si è verificata una lenta e strisciante erosione degli spazi di democrazia. Basti pensare al fatto che sono dovuti passare 22 anni per avere la possibilità di indire dei referendum e che ancora oggi si sta facendo di tutto per svuotarli del loro valore: anche quest'anno abbiamo assistito all'ennesimo boicottaggio dei referendum su acqua e nucleare per via del loro mancato accorpamento alle elezioni amministrative. Un vero schiaffo ai diritti democratici dei cittadini da parte di una certa classe politica che crede di poter fare queste cose impunemente.

Una buona parte del potere politico/economico vive come un intralcio qualsiasi forma di controllo diretto da parte dei cittadini e quindi è alla costante ricerca di procedure che li tengano ai margini delle decisioni: ecco allora un fiorire di leggi e procedure speciali per accelerare iniziative e stravolgere procedure democratiche col pretesto di eventi come le Colombiane, i Mondiali di calcio, EXPO2015, la pianificazione delle grandi opere con le "leggi obiettivo": il tutto con la maggior parte dei cittadini che stanno a guardare rassegnati la devastazione del territorio o la perdita di diritti conquistati in anni di impegno civile.

Forse tutto ciò è possibile anche a causa di una anomalia italiana dovuta alla concentrazione in poche mani dei mezzi di informazione. Anche questa è una occasione emblematica di quanto sarebbero necessari nuovi ed efficaci strumenti di democrazia diretta e diverse modalità di informazione<sup>1</sup>: siamo convinti che a quest'ora, ad esempio, sarebbero già state fatte ottime leggi sul conflitto di interessi.

---

1 Per nuove modalità di informazione vedi <http://reteticivicaitaliana.it/volantinaggio-diffuso-sincronizzato/> una modalità a basso costo per far circolare in modo economico nuove idee raggiungendo il "cittadino TV dipendente"

Ma torniamo al livello comunale che essendo quello più vicino al cittadino e ai gruppi locali permette di cominciare a lavorare su obiettivi concreti e raggiungibili. Innanzi tutto cominciate ad andare a vedere quali sono gli strumenti di democrazia diretta disponibili nel vostro comune, fate anche uno studio per capire come ragionano i consiglieri comunali rispetto alla democrazia diretta per poter stringere alleanze di scopo. Infine, dopo esservi ben preparati circa i cambiamenti positivi che si potrebbero introdurre a livello del vostro comune, provate a indire una riunione tra tutti i portatori di interesse quali associazioni ambientali, sportive, culturali, per giovani ed anziani, per genitori, ecc. per evidenziare i benefici per la comunità che si otterrebbero introducendo la democrazia diretta a livello comunale.

Un analogo ragionamento vale per lo spazio politico regionale: i diritti referendari regionali sono assolutamente arretrati rispetto l'importanza delle Regioni. Con l'applicazione del cosiddetto "federalismo fiscale" e il trasferimento di altre competenze dallo Stato, le Regioni in futuro avranno ancora più peso nell'architettura politica italiana. Le élite politiche, per contro, non hanno dimostrato un grande interesse circa il coinvolgimento dei cittadini non organizzati in partiti, nella gestione dei poteri regionali. Neanche la società civile regionale, se non con qualche eccezione, si è ancora mossa per rivendicare con forza tali diritti. Si ripete una vecchia esperienza che induce a questa considerazione: più democrazia e un sistema di democrazia diretta a misura dei semplici cittadini non viene regalato dall'alto da nessuna parte. Bisogna organizzarsi a livello regionale, sviluppare dei progetti politici attingendo alle buone pratiche già disponibili e battere tenaci ed insistenti ai portoni dei palazzi regionali.

Le occasioni per provare non mancano. Rimbocchiamoci le maniche e partiamo: noi promotori della settimana, nei limiti del possibile, cercheremo di mettere a disposizione di tutti le nostre competenze ed esperienze. La democrazia diretta è possibile!

P.S. Invitiamo i lettori a informarci circa tutti i progressi concreti rispetto alla attuazione della democrazia diretta nei loro comuni: inviare le info a [contacts@rete-civicaitaliana.it](mailto:contacts@rete-civicaitaliana.it) oppure a [paolorove@gmail.com](mailto:paolorove@gmail.com)

Queste informazioni verranno riportate in tempo reale sui siti dei promotori che trovate alla fine del libro e poi riportate nelle prossime ristampe del manuale.

## Documenti utili

Mozione più democrazia a Concorezzo 2011

*elaborata da Dario Rinco e presentata da Roberto Brambilla*

Regolamento per l'attuazione e il funzionamento dei referendum comunali a Concorezzo 2011

*elaborato da Dario Rinco e presentato da Roberto Brambilla*

Disegno di Legge Provinciale sulla democrazia diretta 2011

*avanzata da Iniziativa per più democrazia (BZ)*

Proposta di legge regionale n. 112 del gennaio 2011 (Regione Piemonte)

Introduzione referendum deliberativo, abrogativo e di richiamo, senza quorum

*avanzata da Bono - Biolè - Movimento 5 Stelle Piemonte*

Proposta di Legge Peterlini sulla democrazia diretta 2009

“Proposta di legge di modifica della Costituzione per estendere e migliorare i diritti referendari”

*presentata dal Senatore Peterlini*

Testi dei quesiti referendari dei referendum di Vicenza, Rovereto (TN), Gorizia



## Mozione più democrazia a Concorezzo 2011

*elaborata da Dario Rinco e presentata da Roberto Brambilla*

Proposta di mozione presentata dalla “Lista civica Concorezzo” con cortese richiesta di discussione per il Consiglio comunale del gg mm aaaa

### **Premessa per il lettore.**

Ricordiamo che lo Statuto del Comune di Concorezzo all’articolo 14 “Prerogative e compiti dei consiglieri comunali”, comma 2 recita: *“Ogni consigliere comunale, con la procedura stabilita dal Regolamento sul funzionamento del Consiglio Comunale, ha diritto di: ...b); presentare all’esame del Consiglio interrogazioni, mozioni, proposte di risoluzioni...”*; quindi un consigliere, anche di minoranza, può presentare la mozione sotto riportata.

Inoltre, in caso di Statuti perfettibili come quello di Concorezzo, avvalendosi dell’articolo 94 dello statuto, “Revisione dello statuto”, comma 1: *“la revisione statutaria può essere proposta da: b) ciascun Consigliere Comunale”*. Quindi un consigliere anche di minoranza può chiedere di modificare lo Statuto.

Facciamo notare che il Comune di Concorezzo ha il solo referendum consultivo (quindi la tipologia più “blanda” di tutte) e inoltre, affinché sia valido, richiede il superamento di un quorum del 50% + 1 degli aventi diritto al voto: un vero eccesso di garantismo per uno strumento di basso livello!

### **Proposta di mozione**

**“Modifica dello statuto comunale per aumentare il livello di democrazia diretta nel nostro comune e proposta di regolamento comunale attuativo dei referendum”**

### **Considerato che**

- il regolamento attuativo dei referendum è previsto dallo statuto comunale di Concorezzo ma non è ancora stato redatto
- stiamo vivendo in una epoca caratterizzata dall’allontanamento generalizzato dei cittadini nelle istituzioni

- è compito di una buona amministrazione cercare di diminuire la distanza tra eletti ed elettori
- la democrazia partecipativa non vuole sostituire la democrazia rappresentativa bensì vuole migliorarla e integrarla dando ai cittadini strumenti efficaci per poter intervenire nel corso di un mandato amministrativo quinquennale,
- il programma elettorale dell'attuale maggioranza recita a pag. 18 *"Il Comune è il luogo dove si manifesta la partecipazione democratica e la crescita sociale di una comunità. Ai cittadini devono essere sempre garantiti la conoscenza e l'accesso alle informazioni. Il dialogo permanente con i cittadini sarà un impegno prioritario per la nostra Amministrazione"*. Mentre quello del centro sinistra recita a pag. 5 *"confrontarsi periodicamente con i cittadini per verificare la coerenza tra le cose realizzate o programmate e le "promesse" elettorali e valutarne gli eventuali scostamenti e/o modifiche"*

**- con riferimento al vigente Statuto del Comune di Concorezzo**

- l'articolo 2, "finalità, dello Statuto" al comma 3 recita: *"Opera al fine di conseguire il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale del paese"*.
- l'articolo 3, "obiettivi dell'azione", comma 2 recita: *"Il Comune di Concorezzo ispira la propria azione al metodo della democrazia, rappresentativa e diretta,"*
- l'articolo 5, "partecipazione, informazione e accesso alle strutture", al comma 1 recita: *"Il Comune favorisce la partecipazione dei cittadini,"*
- l'articolo 8, "i regolamenti comunali", comma 1 recita: *"I regolamenti comunali costituiscono atti fondamentali del Comune, formati e approvati dal Consiglio, salvo quanto previsto al successivo comma, al quale spetta la competenza esclusiva di modificarli ed abrogarli";*
- l'articolo 50, "indirizzi regolamentari", al comma 1 recita: *"Il procedimento relativo alla consultazione referendaria viene regolato, in apposita sezione, dal regolamento degli istituti di partecipazione popolare";*
- l'articolo 57, "rilevanza degli elementi acquisiti", comma 1 dice che l'Amministrazione comunale non è vincolata dal risultato del referendum consultivo; e quindi ne risulterebbe uno svilimento del lavoro fatto dai cittadini
- il mancato raggiungimento del quorum previsto nel referendum porterebbe ad una notevole frustrazione dei cittadini che si sono impegnati o hanno votato e si rivelerebbe un'inutile perdita di denaro pubblico;

## **il consiglio comunale delibera di modificare:**

### **1. l'articolo 47**

**da:** Referendum consultivo

**a:** Referendum

### **2. l'articolo 47 comma 1**

**da:** il Comune riconosce, fra gli strumenti di partecipazione del cittadino all'amministrazione locale, il referendum consultivo, per le materie di esclusiva competenza locale.

**a:** il Comune riconosce, fra gli strumenti di partecipazione del cittadino all'amministrazione locale, il referendum consultivo, il referendum abrogativo e il referendum deliberativo degli atti comunali per le materie di esclusiva competenza locale. Gli atti comunali sono sottoposti a referendum confermativo quando entro 100 giorni dalla loro pubblicazione ne facciano domanda almeno il 2% degli iscritti alle liste elettorali del Comune.

### **3. l'articolo 48, richiesta di referendum, al comma 1**

**da:** il referendum può essere richiesto, tramite un Comitato di promotori, da almeno il 15% degli elettori del Comune o dai due terzi dei componenti il Consiglio Comunale;

**a:** il referendum può essere richiesto, tramite un Comitato di promotori, da almeno il 2% degli elettori del Comune o dai due terzi dei componenti il Consiglio Comunale;

### **4. l'articolo 48, richiesta di referendum, al comma 4**

**da:** per la *raccolta* delle firme devono essere usati moduli forniti e validati dal Comune. Ciascuna firma deve essere autenticata da un notaio, da un cancelliere addetto ad un qualsiasi Ufficio giudiziario nella cui circoscrizione è ubicato il Comune, dal Sindaco, da un Assessore, dal Segretario Comunale o da altri funzionari comunali all'uopo incaricati. Il termine per la raccolta delle firme è di due mesi. Gli atti di competenza del Consiglio in ordine ai quali è ammessa iniziativa popolare sono quelli di cui all'articolo 32, della Legge 142/90, con esclusione delle materie elencate all'articolo 47, comma 3, dello Statuto

**a:** *per la raccolta delle firme devono essere usati moduli forniti e vidimati dal Comune. Ciascuna firma deve essere autenticata da un notaio, da un cancelliere addetto ad un qualsiasi Ufficio giudiziario nella cui circoscrizione è ubicato il Comune, dal Sindaco, da un Assessore, dal Segretario Comunale o da altri funzionari comunali all'uopo incaricati. Il termine per la raccolta delle firme è di sei mesi. Gli atti di competenza del Consiglio in ordine ai quali è ammessa iniziativa popolare sono quelli di cui all'articolo 32, della Legge 142/90, con esclusione delle materie elencate all'articolo 47, comma 3, dello Statuto*

#### **5. l'articolo 50, indirizzi regolamentari, comma 5 dello statuto comunale**

**da:** il referendum è valido se vi ha partecipato la metà più uno degli aventi diritto

**a:** il referendum è valido con qualsiasi numero di votanti;

#### **6. l'articolo 57 – Rilevanza degli elementi acquisiti, comma 1**

**da:** Nessuno degli elementi acquisiti ai sensi degli articoli del presente Capo vincola l'Amministrazione; essa ha però l'obbligo di tener conto, nella propria azione, dei suddetti elementi; ogni scelta o determinazione contraria dovrà essere adeguatamente motivata;

**a:** Effetti del referendum. Il referendum propositivo o abrogativo è vincolante per l'amministrazione comunale.

#### **7. l'articolo 58, iniziativa popolare, al comma 1**

**da:** L'iniziativa popolare per la formazione di atti di competenza del Consiglio si esercita mediante la presentazione di proposte sottoscritte da almeno il 15% degli elettori residenti nel Comune;

**a:** L'iniziativa popolare per la formazione di atti di competenza del Consiglio si esercita mediante la presentazione di proposte sottoscritte da almeno il 2% degli elettori residenti nel Comune;

#### **8. l'articolo 58, iniziativa popolare, del comma 4**

**da:** In ordine a ciascuna proposta il Consiglio delibera in via definitiva, sentiti i promotori, entro le prime tre successive sedute e comunque entro due mesi dalla data dell'inoltro. Decorsi inutilmente gli indicati termini, è

facoltà degli interessati avviare un procedimento di referendum consultivo sulla medesima proposta.

**a:** In ordine a ciascuna proposta il Consiglio delibera in via definitiva, sentiti i promotori, entro le prime tre sedute successive e comunque entro sei mesi dalla data dell'inoltro. Decorsi inutilmente gli indicati termini, l'amministrazione dovrà avviare un procedimento di referendum propositivo sulla medesima proposta.

### **Delibera inoltre di inserire**

#### **9. l'articolo 47 bis - Referendum di revoca dell'eletto**

1. il 15 % dei votanti alle ultime elezioni comunali può chiedere tramite referendum la rimozione (revoca) di un consigliere comunale, di un assessore non consigliere o del Sindaco.
2. Il referendum di revoca dell'eletto è accolto sulla base del principio di una condotta particolarmente pregiudizievole agli interessi della Comunità locale.
3. Il giudizio sulla ricevibilità e sulla ammissibilità delle proposte di referendum di revoca è espresso da apposita Commissione di garanzia composta da 5 membri nominata all'inizio di ogni legislatura .....
4. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune
5. Il decadimento è approvato se alla votazione del referendum è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

**e delibera di approvare l'allegata bozza di regolamento attuativo dei referendum**

## **Regolamento per l'attuazione e il funzionamento dei referendum comunali a Concorezzo 2011**

*elaborato da Dario Rinco e presentato da Roberto Brambilla*

### **Art. 1 – Oggetto**

1. Il presente regolamento disciplina gli istituti dei referendum previsti dall'articolo 47 dello Statuto comunale tra le forme di consultazione popolare.
2. Attraverso i referendum i cittadini elettori esprimono i propri intendimenti in merito a tematiche che rivestano rilevante interesse per l'intera comunità locale e rientrino tra le materie di esclusiva competenza comunale.

### **Art. 2 – Modalità per l'avvio della consultazione**

1. Coloro che intendono assumere l'iniziativa di un referendum procedono alla raccolta, con le modalità di cui all'articolo 48 comma 4 dello Statuto comunale di almeno venti sottoscrizioni di cittadini iscritti alle liste elettorali del Comune a sostegno della costituzione di un Comitato promotore composto da cinque membri. Il Comitato designa uno dei componenti quale destinatario delle comunicazioni e notificazioni relative al referendum.
2. La proposta sottoscritta ai sensi del comma precedente reca la specifica indicazione delle generalità dei componenti del costituito Comitato, il nome del destinatario delle comunicazioni e del quesito che i promotori intendono sottoporre alla consultazione referendaria.
3. La documentazione contenente la proposta e le sottoscrizioni è inoltrata dal Comitato, unitamente a una relazione sulle finalità dell'iniziativa referendaria, al Sindaco che provvede a trasmetterla al Segretario comunale entro i successivi quindici giorni corredata da eventuali osservazioni circa l'ammissibilità del quesito.

### **Art. 3 – Ammissibilità del quesito**

1. La decisione circa l'ammissibilità del quesito è rimessa alla Commissione di cui all'articolo 49 comma 1 dello Statuto comunale, presieduta dal Segretario comunale e composta, oltre da quest'ultimo, dal Difensore civico o se inesistente dal Presidente dell'Ordine degli avvocati di Monza e Brianza e da un esperto in materie giuridiche nominato dal comitato referendario e scelto tra avvocati, docenti universitari, segretari generali e tra funzionari della Pubblica amministrazione. I funzionari pubblici assolvono a tale incarico senza corrispettivo, indennità o gettone di presenza.
2. E' compito del Segretario comunale convocare detta commissione entro quindici giorni dalla data nella quale riceve la documentazione di cui al comma 2 dell'articolo precedente.
3. Il Sindaco, gli Assessori e i Consiglieri Comunali possono presentare memorie alla Commissione fino alla pronuncia sull'ammissibilità del quesito.
4. La Commissione, che non può riunirsi se non con la presenza di tutti i suoi componenti e delibera con la maggioranza assoluta dei voti, non essendo in alcun caso

ammessa l'astensione, decide nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 2 avendo riguardo esclusivamente ai seguenti parametri:

- a. non riconducibilità dell'oggetto alle materie di cui all'articolo 47 comma 2 dello Statuto comunale;
  - b. l'oggetto del referendum deve essere di esclusiva competenza del Comune;
  - c. esistenza di un rilevante interesse per l'intera comunità;
  - d. univocità, comprensibilità e correttezza del quesito;
  - e. regolarità della costituzione del Comitato promotore.
5. La decisione motivata della Commissione, delle cui riunioni deve essere tenuto apposito verbale ad opera del Segretario comunale, viene comunicata al Sindaco e notificata al Comitato promotore entro cinque giorni dalla data nella quale è assunta.
  6. Qualora il quesito sia dichiarato inammissibile, il Comitato può chiedere nel termine di venti giorni dalla notificazione della decisione, che il Consiglio comunale sia convocato per pronunciarsi in via definitiva e il Sindaco deve provvedere in tal senso entro i successivi trenta giorni.
  7. Ove il quesito sia ammesso, la decisione della Commissione è comunicata a cura del Sindaco al Consiglio comunale, che ne prende atto con apposita deliberazione nella prima adunanza utile e, comunque, non oltre trenta giorni dall'effettuazione della comunicazione di cui al comma 5.

#### **Art. 4 – Raccolta firme**

1. La raccolta delle firme in calce alla richiesta di indizione del referendum deve essere effettuata con appositi moduli in carta libera, predisposti a cura dei promotori, recanti le generalità dei componenti del Comitato, il quesito formulato e ammesso dalla Commissione per il referendum, nonché gli estremi dell'atto consiliare di cui al comma 7 dell'articolo precedente.
2. Entro quindici giorni dall'adozione di detto atto il Comitato, per il tramite di un proprio componente, presenta i moduli destinati alla raccolta delle firme al Segretario comunale, che provvede contestualmente a vidimarli apponendo su ciascuno di essi il numero d'ordine, il timbro, la data e la propria firma e li rimette immediatamente nella disponibilità dei promotori.
3. Le sottoscrizioni raccolte su moduli non vidimati non sono valide.

#### **Art. 5 – Autenticazione**

1. I cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune possono apporre la propria firma sui moduli di cui all'articolo precedente, scrivendo chiaramente nome, cognome, luogo e data di nascita, luogo di residenza ed estremi di un documento di identificazione.
2. Sono legittimati all'autenticazione i notai, i cancellieri degli uffici giudiziari, il Segretario comunale, il personale comunale dallo stesso delegato, il Sindaco, gli Assessori, i Consiglieri Comunali, gli altri pubblici ufficiali stabiliti dalla legge e i promotori del quesito referendario sotto la loro diretta responsabilità.
3. L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e, ove effettuata

cumulativamente per tutte le firme contenute in un foglio, specificare il numero delle sottoscrizioni raccolte.

4. L'Amministrazione comunale adotta le opportune misure per garantire l'effettiva disponibilità, secondo orari e turni determinati, delle persone preposte alle autenticazioni.

### **Art. 6 – Deposito**

1. La richiesta di indizione del referendum, comprensiva di tutti i moduli recanti una o più firme, deve essere presentata da almeno due componenti del Comitato promotore al Segretario comunale entro il numero di giorni previsto dallo Statuto calcolato dalla data in cui è stata effettuata la vidimazione ai sensi dell'articolo 4 comma 2.
2. Del deposito è dato atto mediante verbale scritto ove vanno indicati nome, cognome e domicilio dei promotori che provvedono al deposito stesso e, su dichiarazione dei medesimi, il numero delle firme raccolte. Detto verbale è redatto in duplice originale, uno dei quali viene allegato alla richiesta per il successivo inoltro della Commissione per il referendum, l'altro consegnato ai presentatori a prova dell'avvenuto deposito.
3. Decorso il termine di cui al primo comma senza che siano state depositate le firme necessarie, il Segretario comunale dichiara chiusa la raccolta e dispone l'archiviazione della consultazione referendaria dandone comunicazione al Comitato promotore. In tal caso non può essere presentata una nuova proposta referendaria avente sostanzialmente ad oggetto lo stesso quesito se non sono trascorsi almeno dodici mesi dalla data della deliberazione di cui all'articolo 3 ultimo comma.

### **Art. 7 – Verifica della regolarità**

1. Nel termine di dieci giorni dalla data del deposito delle firme il Segretario comunale convoca la Commissione per il referendum, la quale procede, entro i successivi venti giorni, alla verifica della regolarità delle sottoscrizioni, richiedendo, ove necessario, chiarimenti al Comitato promotore e avvalendosi della collaborazione dell'ufficio elettorale del Comune.
2. Se la verifica dà esito positivo, il Segretario comunale comunica, entro cinque giorni dalla conclusione della medesima, la definitiva ammissione della consultazione referendaria al Sindaco e al Comitato promotore; in caso contrario provvede nei modi di cui all'ultimo comma dell'articolo precedente e trova applicazione la preclusione temporale ivi stabilita.

### **Art. 8 – Indizione**

1. Nel termine di un mese dal ricevimento della comunicazione della definitiva ammissione del referendum il Sindaco convoca il Consiglio comunale affinché ne prenda atto e indica ai sensi dell'articolo 48 comma 3 la consultazione referendaria stabilendo la data della votazione che deve aver luogo di domenica
2. E' consentito l'accorpamento di più referendum, nel numero massimo di cinque, in un'unica tornata elettorale, fermo restando il rispetto dell'ordine determinato con riferimento al giorno della deliberazione consiliare di cui al comma precedente.
3. La consultazione referendaria non può aver luogo:



- a. in coincidenza con operazioni elettorali provinciali o comunali ai sensi dell'articolo 47 comma 4
  - b. nel periodo tra il 2 giugno e il 30 settembre
  - c. in caso di anticipato scioglimento del Consiglio comunale, nel periodo intercorrente tra l'indizione di comizi elettorali e l'elezione del nuovo Consiglio comunale. I referendum che siano stati già indetti nei periodi di cui alle lettere a) e b) vengono sospesi con provvedimento del Sindaco e rinviati alla prima data utile successiva.
4. Il Sindaco dà notizia dell'indizione del referendum mediante affissione dell'atto all'Albo pretorio e a mezzo di manifesti da affiggersi almeno quarantacinque giorni prima della data della votazione, nei quali è riportato il testo del quesito o dei quesiti sottoposti a consultazione, il giorno e l'ora della votazione, nonché le sedi dove gli elettori dovranno recarsi a votare.

#### **Art. 9 – revoca o sospensione**

- 1. Il referendum può essere revocato qualora l'oggetto del requisito non abbia più ragion d'essere a causa di fatti o atti sopravvenuti e sospeso in presenza di circostanze che ne pregiudichino temporaneamente l'efficacia.
- 2. La relativa deliberazione è assunta dal Consiglio comunale, previo parere della Commissione per il referendum con la maggioranza dei Consiglieri assegnati

#### **Art. 10 – Propaganda**

- 1. La propaganda relativa ai referendum comunali è consentita nei quarantacinque giorni antecedenti quello della votazione.
- 2. La propaganda mediante affissione di manifesti e altri stampati è consentita esclusivamente ai Gruppi consiliari e al Comitato dei promotori e ai Comitati del referendum negli appositi spazi predisposti dal Comune in modo da assicurare adeguate dotazioni, provvedendo nella forma più economica e utilizzando, per quanto possibile, materiali già a disposizione dell'Ente e mano d'opera comunale.
- 3. Entro il quarantacinquesimo giorno precedente quello della votazione la Giunta comunale individua e delimita gli spazi di cui al comma precedente con deliberazione recante l'elenco dei luoghi ove sono ubicati e la ripartizione delle relative superfici, da notificarsi, il giorno successivo a quello dell'adozione, ai Presidenti dei Gruppi consiliari e al Comitato dei promotori e ai comitati del referendum.
- 4. L'affissione è gratuita ove venga effettuata a cura dei diretti interessati; è soggetta al pagamento dei relativi diritti se ne viene richiesta l'effettuazione a mezzo del servizio comunale in gestione diretta o in concessione.
- 5. In relazione alle altre forme di propaganda previste dall'articolo 6 della legge 4 aprile 1956 n. 212 e successive modifiche, le facoltà riconosciute ai partiti o gruppi politici che partecipano alle elezioni con liste di candidati si intendono attribuite a ogni gruppo Consiliare, al Comitato promotore e ai comitati del referendum.
- 6. Alla propaganda per le consultazioni referendarie si applicano le limitazioni e i divieti di cui alla normativa vigente in materia elettorale.

#### **Art. 11 – Votazione**

1. La consultazione si svolge a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto.
2. Hanno diritto al voto i cittadini iscritti alle liste elettorali del Comune.

### **Art. 12 – Ufficio comunale per il referendum**

1. Entro i venti giorni successivi alla data di indizione della consultazione, si insedia, su nomina del Sindaco, l'Ufficio comunale per il referendum, composto dal Segretario comunale, dal responsabile dei servizi demografici e da un funzionario comunale di comprovata esperienza e competenza.
2. L'ufficio comunale per il referendum ha il compito di provvedere al coordinamento e all'organizzazione di tutte le operazioni referendarie, di sovrintendere al regolare svolgimento delle operazioni di voto e scrutinio, di procedere alla proclamazione dei risultati e di esprimersi su eventuali reclami. Nell'adempimento di tali funzioni si avvale dell'Ufficio elettorale del Comune.
3. Ai lavori dell'Ufficio comunale per il referendum può assistere un rappresentante del Comitato promotore e di ogni Comitato referendario.

### **Art. 13 – Uffici di sezione**

1. La ripartizione del territorio comunale in sezioni coincide con quella delle ultime elezioni che vi hanno avuto luogo.
2. L'Ufficio elettorale di sezione è composto dal Presidente, dal segretario e da due scrutatori.
3. Il Presidente e gli scrutatori vengono nominati tra il venticinquesimo e il ventesimo giorno antecedenti la data della votazione secondo i criteri e le modalità di cui alla normativa vigente per le elezioni amministrative. A dette nomine provvede direttamente a mezzo di sorteggio l'Ufficio comunale per il referendum attingendo per i presidenti all'elenco utilizzato per le elezioni amministrative. Il Presidente nomina il segretario.
4. Il compenso dovuto ai componenti degli Uffici di sezione è stabilito dalla Giunta comunale, che rimette al funzionario competente la determinazione dell'impegno di spesa complessivo per l'intero procedimento referendario.

### **Art. 14 – Operazioni di voto**

1. L'insediamento dell'Ufficio di sezione deve avvenire alle ore 6,30 del giorno fissato per lo svolgimento della consultazione. Le operazioni di voto hanno luogo dalle ore 8,30 alle ore 22,00 in un'unica giornata di domenica.
2. Per la validità delle operazioni è indispensabile la presenza di almeno tre componenti del seggio, considerandosi al tal fine anche il segretario.
3. L'Ufficio comunale per il referendum redige un elenco, in duplice copia e distinto per sesso, dei cittadini iscritti alle liste elettorali in ciascuna sezione, che sarà utilizzato come registro per verificare la partecipazione al voto degli aventi diritto.
4. Le schede, di tipo unico e colore, sono fornite dal Comune e contengono il quesito ammesso ai sensi del presente regolamento, riprodotto a caratteri chiaramente leggibili. Qualora nello stesso giorno debbano svolgersi più referendum, all'elettore viene consegnata, per ognuno di essi, una scheda di colore diverso.
5. Le schede sono vidimate con la sigla di uno dei membri dell'Ufficio di sezione. Cia-

- scuno di essi ne videra una parte, secondo la suddivisione effettuata dal Presidente.
6. Per accedere al voto è necessaria unicamente l'esibizione di un documento di identificazione, i cui estremi vengono riportati sull'elenco, accanto all'elettore cui si riferiscono, da un componente dell'Ufficio di sezione.
  7. L'elettore vota tracciando sulla scheda con la matita un segno sulla risposta da lui scelta o comunque nel rettangolo che la contiene.

#### **Art. 15 Operazioni di scrutinio**

1. Le operazioni di scrutinio hanno luogo immediatamente dopo la chiusura delle urne e proseguono ininterrottamente fino al loro completamento.
2. Concluse le operazioni, il verbale redatto in duplice copia, le schede e gli elenchi attestanti la partecipazione al voto, chiusi in apposito plico sigillato, vengono recapitati all'Ufficio comunale per il referendum.
3. In caso di contemporaneo svolgimento di più referendum, l'Ufficio di sezione osserva, ai fini dello scrutinio, l'ordine indicato nell'atto di indizione nel rispetto dell'articolo 8 comma 2.
4. Delle operazioni di scrutinio è redatto, a cura del segretario, apposito verbale che, sottoscritto da tutti i componenti l'Ufficio di sezione, viene trasmesso all'Ufficio comunale per il referendum.

#### **Art. 16 – Rappresentanti dei Gruppi consiliari, del Comitato promotore e dei comitati per il referendum.**

1. Alle operazioni di voto e di scrutinio può assistere, in ciascuna sezione, un rappresentante di ogni Gruppo consiliare, del Comitato promotore del quesito del referendum e di ognuno dei comitati per il referendum.
2. La relativa designazione deve essere effettuata, a cura rispettivamente del Presidente degli Uffici di sezione, nella giornata stessa della consultazione referendaria.
3. Detti rappresentanti hanno le stesse facoltà riconosciute ai rappresentanti di lista nelle elezioni comunali.

#### **Art. 17 – Proclamazione dei risultati.**

1. Sulla base dei verbali di scrutinio trasmessi da tutti gli Uffici di sezione, l'Ufficio comunale per il referendum procede immediatamente all'accertamento del numero degli elettori aventi diritto al voto e del numero dei votanti; indi determina la somma dei voti validamente espressi e proclama i risultati della votazione.
2. L'esito del referendum è determinato dalla prevalenza di una delle opzioni sulle quali è stato chiesto agli elettori di esprimersi.
3. Di tutte le operazioni dell'Ufficio comunale per il referendum è redatto verbale in tre esemplari, uno dei quali resta depositato nell'Ufficio medesimo, uno è consegnato al Segretario comunale e uno è trasmesso immediatamente al Sindaco.
4. Quest'ultimo provvede, entro cinque giorni dal ricevimento del verbale di cui al comma precedente, alla comunicazione dell'esito della consultazione dei cittadini, mediante affissione dei manifesti in luoghi pubblici e pubblicazione sul sito ufficiale del Comune, nonché ai Consiglieri Comunali e al Comitato promotore, con invio dei risultati a mezzo della posta elettronica.

**Art. 18 – Reclami**

1. I reclami relativi alle operazioni di voto e di scrutinio devono essere presentati al Protocollo del Comune entro dieci giorni dalla proclamazione dei risultati e sono decisi, entro dieci giorni dalla presentazione, dall'Ufficio comunale per il referendum.
2. Al reclamo sono legittimati tutti i cittadini aventi diritto al voto.
3. La decisione è notificata al proponente, o al primo dei firmatari del reclamo, a cura del Segretario comunale entro cinque giorni da quello in cui è assunta.
4. In caso di accoglimento, l'Ufficio comunale per il referendum provvede alle necessarie rettifiche o adotta i provvedimenti consequenziali dandone immediata comunicazione al Sindaco per gli ulteriori adempimenti del caso.

**Art. 19 – Effetti del referendum.**

1. Il Consiglio comunale è convocato entro trenta giorni dalla proclamazione dell'esito del voto affinché ne prenda atto e decida come darvi attuazione.
2. Non può essere presentata una nuova proposta referendaria avente sostanzialmente ad oggetto lo stesso quesito su cui si è tenuta la consultazione se non sono trascorsi almeno 12 mesi dalla data della votazione.

**Art. 20 – Spese.**

1. Le spese per lo svolgimento delle operazioni attinenti ai referendum in dipendenza dal presente regolamento fanno carico al Comune.
2. Agli oneri relativi si provvede con stanziamenti da imputarsi ad apposito capitolo di bilancio.

**Art. 21 – Norme finali e transitorie.**

1. Per tutto quanto non specificatamente previsto dal presente regolamento trovano applicazione, in quanto compatibili, le disposizioni recate dalla vigente normativa in materia elettorale.
2. Fin tanto che non sia costituita la Commissione per il referendum e nell'ipotesi in cui la medesima sia impossibilitata a funzionare per vacanza del componente esperto, le funzioni della medesima sono svolte dal Segretario comunale.

## **Disegno di Legge Provinciale sulla democrazia diretta 2011**

*avanzata da Iniziativa per più democrazia (BZ)*

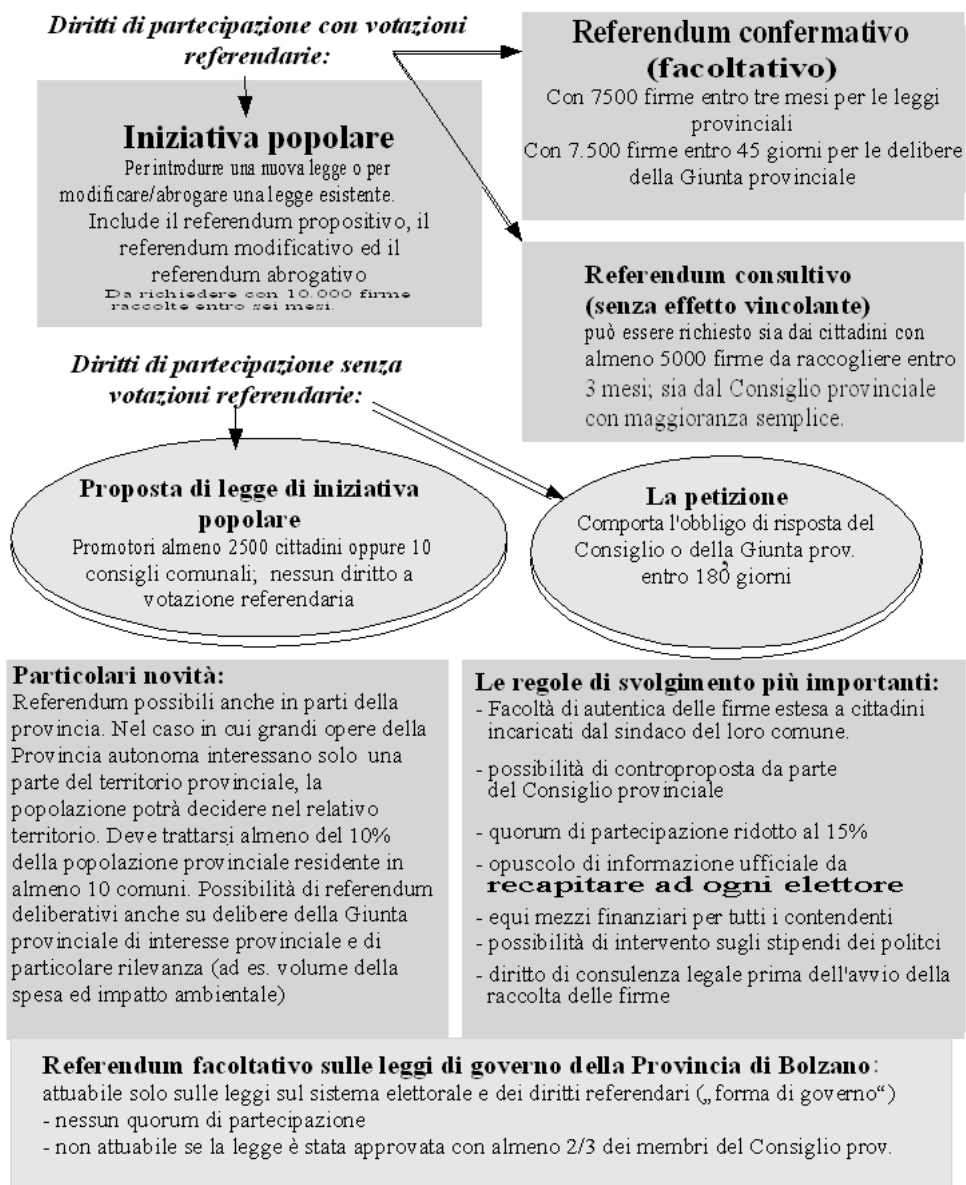
### **Due cenni illustrativi sul futuro sistema di democrazia diretta della Provincia di Bolzano**

Occorre premettere che lo Statuto di Autonomia della Provincia di Bolzano, come per le altre Regioni speciali, consente alla Provincia l'adozione della gamma completa degli strumenti referendari e permette un ampio spazio di regolamentazione libera dei diritti referendari. In Provincia di Bolzano (Alto Adige/Südtirol) già dal 1995 è cresciuto un movimento popolare diffuso per introdurre forme moderne di DD, spinto dall'Iniziativa per più democrazia ([www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)). Questa organizzazione, appoggiata da una piattaforma costituita da numerose associazioni di tipo sociale, culturale e ambientalista, ha elaborato varie proposte e portato avanti campagne politiche, culminate nel primo referendum propositivo nella storia della Provincia, cioè un'iniziativa popolare "in stile svizzero". Il 25 ottobre 2009 più dell'80% dei votanti hanno approvato la "Legge migliore sulla DD", mancando per un soffio - con il 38,1% di partecipazione al voto - il quorum fissato al 40%. Dato che la maggioranza al governo della Provincia autonoma non intende riformare la legge vigente sulla partecipazione a beneficio dei cittadini, l'Iniziativa per più democrazia nel marzo 2011 ha lanciato una nuova proposta di legge, che purtroppo non potrà essere portata alla votazione referendaria perché i magistrati competenti per la valutazione dell'ammissibilità di quesiti riguardanti i referendum propositivi ha deciso di escludere le leggi "sulla forma di governo" (sistema elettorale, democrazia diretta, pari opportunità) dalle materie di competenza provinciale "referendabili". Il testo completo di questa proposta di legge di iniziativa popolare e il relativo rapporto accompagnatorio sono disponibili al [www.dirdemdi.org/it/iniziativa-popolare-2011](http://www.dirdemdi.org/it/iniziativa-popolare-2011).

Nel grafico sottostante si fornisce un quadro grezzo dello strumentario di questa proposta di legge. Il futuro sistema, una volta approvato dal Consiglio provinciale, poggia su due pilastri, l'iniziativa ed il referendum. Il "vecchio" referendum abrogativo confluirà nel referendum propositivo istituendo l'iniziativa popolare "classica", con cui il popolo può abrogare, modificare o introdurre nuove norme sulle materie di competenza provinciale.

Il referendum confermativo conferisce agli elettori la possibilità di effettuare una verifica di consenso democratico efficace ed immediata. Interessante notare che questo strumento, alla stregua dell'art. 138 Cost., esiste già per il controllo delle leggi di governo provinciale, può essere richiesto anche dall'opposizione nel Consiglio provinciale e prevede una votazione referendaria senza quorum di partecipazione.

## Il futuro sistema di democrazia diretta della Provincia autonoma di Bolzano\*



\*secondo la proposta di legge di iniziativa popolare dell'Iniziativa per più democrazia, Bolzano, 2011

Va sottolineato che il referendum confermativo, come previsto dall'art. 123 Cost., deve includere gli atti amministrativi di rilevanza generale e di grande impatto finanziario e ambientale, approvati dalla Giunta provinciale. Ciò è ancora più importante a causa del fatto che le Regioni speciali hanno un ampio potere di gestione, di spesa e di iniziativa legislativa delle Giunte anziché dell'organo legislativo. La maggior parte delle grandi opere e degli interventi a forte impatto ambientale è deciso in quella sede, per cui i cittadini devono munirsi di uno strumento di controllo e difesa nei confronti delle Giunte regionali/provinciali.

I due pilastri sono integrati dal referendum consultivo, utile strumento per sondare gli orientamenti presenti fra i cittadini in merito a questioni o progetti importanti prima della decisione finale, nonché della proposta di legge di iniziativa popolare semplice, cioè non legata ad una votazione referendaria con effetto vincolante. Essenziali per il buon funzionamento di questo strumento sono poi tutta una serie di regole che promuovono l'utilizzo di questi diritti da parte della popolazione: la riduzione del quorum di partecipazione al 15%, soglie accettabili per il numero di firme dei sostenitori da raccogliere (10.000 e 7.500, cioè circa il 2% dell'elettorato provinciale). Molto importanti, inoltre, il diritto di un'informazione equa e corretta da parte delle istituzioni (opuscolo di informazione a tutti gli elettori prima del voto), il modo della raccolta delle firme (facoltà di autenticazione per tutti i cittadini disponibili) e i regolamenti finanziari.

## **Proposta di legge regionale n. 112 del gennaio 2011 (Regione Piemonte)**

### **Introduzione referendum deliberativo, abrogativo e di richiamo, senza quorum**

*Bono - Biolè - Movimento 5 Stelle Piemonte*

#### Art. 1

(Inserimento dell'art. 72 bis alla legge regionale 4 marzo 2005, n. 1, (Statuto della Regione Piemonte))

Dopo l' articolo 72 della legge regionale 4 marzo 2005, n. 1, (Statuto della Regione Piemonte) è aggiunto il seguente:

“Art. 72 bis (Comitato per la partecipazione)

1. La Regione istituisce il Comitato per la Partecipazione che opera al fine di promuovere la divulgazione degli istituti di partecipazione presso i cittadini nonché la presentazione di iniziative e quesiti referendari.

2. Il comitato di cui al comma 1 è composto da:

a) 3 elettori piemontesi, estratti tra coloro che sono stati promotori di istituti di partecipazione in Regione Piemonte;

b) 3 docenti di diritto amministrativo esperti della materia;

c) 3 consiglieri regionali nominati sulla base del principio per cui tutti i gruppi consiliari devono essere rappresentati;

3. La legge regionale detta le norme per la costituzione e il funzionamento del Comitato di cui al comma 1.”

#### Art. 2

(Sostituzione del comma 1 dell'articolo 78 l.r. 1/2005)

Il comma 1 dell'articolo 78 della l.r. 1/2005 è sostituito dal seguente:

“1. Il referendum per l'abrogazione, totale o parziale, di una legge regionale è indetto quando lo richiede almeno l'1 per cento dei votanti alle ultime elezioni regionali; oppure tre Consigli provinciali o dieci Consigli comunali purché rappresentino almeno un ventesimo dei votanti alle ultime elezioni regionali.”



### Art. 3

(Sostituzione del comma 3 dell'articolo 78 l.r. 1/2005)

Il comma 3 dell'articolo 78 della l.r. 1/2005 è sostituito dal seguente:

“3. La proposta soggetta a referendum è approvata se, su di esso, è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi”

### Art. 4

(Modifiche ai commi 1 e 2 dell'articolo 79 della l.r. 1/2005)

1. Il comma 1 dell'articolo 79 della l.r. 1/2005 sono soppresse le seguenti parole: “la legge elettorale regionale”.

2. Il comma 2 è soppresso.

### Art. 5

(Inserimento dell'articolo 83 bis alla l.r. 1/2005)

Dopo l'articolo 83 della l.r. 1/2005 è inserito il seguente:

“Art. 83 bis (Referendum deliberativo)

1. Dieci consigli comunali, purchè rappresentino almeno un decimo dei votanti alle ultime elezioni regionali; tre consigli provinciali oppure il 2 per cento dei votanti alle ultime elezioni regionali, con le modalità e i limiti previsti dal presente articolo, possono presentare al Consiglio regionale una proposta di legge da sottoporre a referendum popolare su specifiche questioni di interesse regionale.

2. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione.

3. La proposta soggetta a referendum è approvata se alla votazione è raggiunta su di esso la maggioranza dei voti validamente espressi.”

### Art. 6

(Inserimento dell'articolo 83 ter alla l.r. 1/2005)

Dopo l'articolo 83 della l.r. 1/2005 è inserito il seguente:

“Art. 83 ter (Limiti del referendum deliberativo)

1. Non è ammesso referendum deliberativo su questioni riguardanti tributi, bi-

lancio e sue variazioni, i rapporti della Regione con gli Stati esteri e le questioni già sottoposte a referendum propositivo nel corso della stessa legislatura.

2. Il giudizio sulla ricevibilità e sulla ammissibilità delle proposte di referendum è espresso dalla Commissione di garanzia di cui all'articolo 91, secondo le modalità stabilite dalla legge.

3. Le modalità di indizione e svolgimento del procedimento referendario sono determinate tramite legge regionale.”

#### Art. 7

(Inserimento dell'articolo 83 quater alla l.r. 1/2005)

Dopo l' articolo 83 della l.r. 1/2005 è inserito il seguente:

“Art. 83 quater ( Referendum confermativo)

1. Le leggi regionali sono sottoposte a referendum confermativo quando entro 100 giorni dalla loro pubblicazione notiziale ne facciano domanda almeno l'1 per cento dei votanti alle ultime elezioni regionali oppure tre consigli provinciali o dieci Consigli comunali purchè rappresentino almeno un ventesimo dei votanti alle ultime elezioni regionali.

2. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione.

3. La legge sottoposta a referendum non è promulgata finchè non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi.

4. Le modalità di indizione e svolgimento del procedimento referendario nonché i limiti dello stesso sono determinate tramite legge regionale.”

#### Art. 8

(Inserimento dell'articolo 83 quinquies alla l.r. 1/2005)

Dopo l' articolo 83 della l.r. 1/2005 è inserito il seguente:

“Art. 83 quinquies (Referendum di richiamo dell'eletto)

1. Venti consigli comunali purchè rappresentino almeno un quinto dei votanti alle ultime elezioni regionali; 3 consigli provinciali o il 5 per cento dei votanti alle ultime elezioni regionali possono chiedere tramite referendum la rimozione di un consigliere regionale o del Presidente della Regione.

2. I referendum di richiamo dell'eletto sono accolti sulla base del principio di una condotta particolarmente pregiudizievole agli interessi della Comunità Regionale.

3. Il giudizio sulla ricevibilità e sulla ammissibilità delle proposte di referendum è espresso dalla Commissione di garanzia di cui all'articolo 91, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale.

4. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione.

5. Il decadimento è approvato se alla votazione del referendum è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.”

## **Proposta di Legge Peterlini sulla democrazia diretta 2009**

### **“Proposta di legge di modifica della Costituzione per estendere e migliorare i diritti referendari”**

*presentata dal Senatore Peterlini*

#### DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

#### CAPO I

(Modifiche agli articoli 70, 71, 72, 73, 74, 75 della Costituzione con introduzione dell’iniziativa di legge popolare ed il referendum confermativo popolare nonché introduzione dell’iniziativa legislativa popolare costituzionale)

##### Art. 1

L’articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere e dal popolo sovrano ogni volta che un numero minimo di lettori ne faccia richiesta.”

##### Art. 2

L’articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 71. - L’iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere, ad un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Hanno diritto di esercitare l’iniziativa di legge e di partecipare alla votazione popolare tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La legge determina le modalità di attuazione dell’iniziativa popolare e del diritto alla votazione referendaria deliberativa.”

##### Art. 3

1. L’articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 72. - Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.”.

#### Art. 4

1. L'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 73. - Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta di legge di iniziativa popolare, da parte di un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, di un progetto redatto in articoli. La durata massima utile per la raccolta delle firme richieste per l'iniziativa popolare viene stabilita dalla legge dello Stato. La proposta di legge di iniziativa popolare, che deve essere formulata secondo il principio dell'unità della materia, viene presentata ad una Camera e segue l'iter legislativo previsto dall'articolo 72.

Qualora una proposta di legge ad iniziativa popolare, di cui al comma precedente, non venga tradotta in legge dal Parlamento entro un congruo periodo di tempo, da stabilire con legge, la proposta è sottoposta alla votazione popolare deliberativa, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale, che decide con sentenza in seguito al deposito da parte del Comitato promotore di un numero di firme di elettori non inferiore a cinquantamila.

Qualora il Parlamento modifica la proposta di legge di iniziativa popolare o approva un proprio disegno di legge in materia, il comitato promotore dell'iniziativa popolare, composto da un numero minimo di elettori da stabilire con legge dello Stato, decide a maggioranza se ritirare il disegno di legge ad iniziativa popolare o far valere il diritto alla votazione popolare deliberativa.

In quest'ultimo caso ambedue le proposte vengono sottoposte a votazione referendaria. In questo caso le domande all'elettore sono tre: se preferisce la proposta popolare al diritto vigente; se preferisce la controproposta del Parlamento al diritto vigente; quale proposta deve entrare in vigore se gli elettori preferiscono entrambe

le proposte al diritto vigente.

Una proposta è approvata se ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi sia nella maggioranza delle regioni che sull'intero territorio nazionale. Se viene approvata sia la proposta popolare che la controproposta parlamentare decide il risultato della terza domanda.

La legge determina altresì le modalità relative ai criteri di ammissione dei referendum propositivi, effettuata a cura della Corte Costituzionale, su richiesta del comitato promotore, in data precedente alla raccolta delle adesioni.

#### Art. 5

1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 74. - È sospesa l'entrata in vigore di una legge o di un atto avente valore di legge per sottoporlo a referendum confermativo, quando lo richiedono entro 10 giorni dall'avvenuta approvazione un comitato, composto da un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, o un Consiglio regionale. È indetto il referendum confermativo quando, di seguito, entro tre mesi dall'avvenuta approvazione in sede parlamentare o governativa della legge o dell'atto avente valore di legge tale richiesta viene sostenuta da un numero minimo di cittadini aventi diritto al voto, da stabilire con legge dello Stato, o da 5 Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum confermativo per le leggi di bilancio.

Hanno diritto di partecipare al referendum confermativo tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum confermativo entra in vigore se la richiesta di referendum confermativo non viene sostenuta dal numero minimo di cittadini stabilito con legge dello Stato o quando una maggioranza dei voti validamente espressi si esprime a favore.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum confermativo.”.

#### Art. 6

1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 75. - Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione parlamentare o popolare.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da esso stabilito e si può chiedere l'indizione di un referendum abrogativo soltanto dal momento che la legge è entrata in vigore. Se si arriva al referendum confermativo popolare con esito sfavorevole alla legge, essa viene abrogata e non può più essere riapprovata entro la medesima legislatura.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.”.

## CAPO II

(Modifiche all’ articolo 138 della Costituzione e introduzione dell’iniziativa legislativa costituzionale)

### Art. 7

1. L’articolo 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 138. - Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate con il 60% dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi sono poi sottoposte a referendum confermativo popolare, quando entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

I principi fondamentali della Costituzione, i diritti umani sanciti dalle fonti internazionali, le libertà e i diritti dei cittadini fissati nella prima parte della Carta costituzionale non possono essere ridotti o disconosciuti, così come non possono esserne indebolite le garanzie di tutela disposte nella seconda parte. Le leggi di revisione della Costituzione devono essere formulate tenendo conto del principio dell’unità della materia.

La Corte Costituzionale si pronuncia sulla conformità della revisione a tali imperativi entro novanta giorni dalla prima approvazione in entrambe le Camere.

Il popolo esercita l’iniziativa delle leggi di revisione della Costituzione, mediante la proposta da parte di un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, di un progetto redatto in articoli e segue l’iter come previsto dall’art. 73. La durata massima utile per la raccolta delle firme richieste per l’iniziativa legislativa costituzionale popolare viene stabilita dalla legge dello Stato.

Entro novanta giorni dalla presentazione della proposta di legge alla Camera la Corte Costituzionale si pronuncia sull’ammissibilità della proposta, dopodiché un numero minimo di elettori, da stabilire con legge dello Stato, possono richiedere che la proposta di legge sia sottoposta a referendum popolare.

Qualora una proposta di legge costituzionale ad iniziativa popolare non venga tradotta in legge entro un congruo periodo di tempo, da stabilire con legge dello Stato, la proposta è sottoposta al referendum popolare.

Il Parlamento può presentare una controproposta in materia, che deve essere approvata secondo l'iter legislativo previsto dal primo comma. In questo caso ambedue le proposte dichiarate ammissibili da parte della Corte Costituzionale, vengono sottoposte alla votazione referendaria. In questo caso le domande all'elettore sono tre: se preferisce la proposta popolare al diritto vigente; se preferisce la controproposta del Parlamento al diritto vigente; quale proposta deve entrare in vigore se gli elettori preferiscono entrambe le proposte al diritto vigente.

Una proposta è approvata se ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi sia nella maggioranza delle regioni che sull'intero territorio nazionale. Se viene approvata sia la proposta popolare che la controproposta parlamentare decide il risultato della terza domanda..

La legge determina le modalità di attuazione dell'iniziativa legislativa costituzionale popolare e del referendum confermativo popolare.



## Testi dei quesiti referendari dei referendum di:

### Vicenza, Rovereto (TN), Gorizia

Testo Quesito Referendario Vicenza votato il 10 settembre 2006

#### **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?*

Votanti totali	11.701	(13,26% degli aventi diritto)
Voto	SI	90,45%
Voto	No	8,71%

Testo quesito referendario Rovereto (TN) votato l'11 ottobre 2009

#### **Referendum abolizione del quorum nei referendum comunali**

*Vuoi che le consultazioni referendarie siano valide qualsiasi sia il numero di elettori che vi prendono parte?*

Votanti totali	4512	(15,01% degli aventi diritto)
Voto	SI	82,85%
Voto	No	17,15%

Testo quesito referendario Gorizia in votazione il 12 giugno 2011

#### **Referendum abolizione del quorum nei referendum comunali**

*Volete che il referendum consultivo (art. 77 Statuto Comune di Gorizia) sia valido qualunque sia il numero di elettori che vi partecipi?*

Votazione non effettuata al momento della stampa del libro

## Libri consigliati - scaricabili gratis online



Verhulst, Nijeboer  
*Democrazia diretta*

scaricabile gratuitamente su:

[http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2009/12/DD\\_Verhulst-Nijeboer.pdf](http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2009/12/DD_Verhulst-Nijeboer.pdf)



Kaufmann, Buechi, Braun  
*Guida alla Democrazia Diretta 2010*  
Istituto Europeo per l'iniziativa e il referendum

scaricabile gratuitamente su:

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2011/04/Guida-DD.pdf>



Paolo Michelotto  
*Democrazia dei Cittadini*  
Troll Libri

anche scaricabile gratuitamente su:

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2010/01/democrazia-dei-cittadini-A4-del-25-01-10.pdf>



Thomas Benedikter  
*Più democrazia per l'Europa*  
Arca edizioni

anche scaricabile gratuitamente su:

<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2011/01/Benedikter-DD-Europa2-sicher.pdf>

## Siti web importanti per la democrazia diretta

- Coordinamento italiano delle liste civiche che promuove la democrazia diretta: <http://retecivicaitaliana.it>
- Initiative and Referendum Institute Europe: [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)
- Democracy International: [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)
- Movimento per referendum deliberativi senza quorum: [www.refdeliberativi.net](http://www.refdeliberativi.net)
- Movimento popolare mondiale: [www.movimentopopolaremondiale.org/primo.html](http://www.movimentopopolaremondiale.org/primo.html)
- Democrazia federale: [www.democrazia-federale.it](http://www.democrazia-federale.it)
- Carta Europea della cittadinanza attiva (luglio 2006): [www.activecitizenship.net](http://www.activecitizenship.net)
- Cancelleria della Federazione svizzera: [www.admin.ch/ch/it/pore/index.html](http://www.admin.ch/ch/it/pore/index.html)
- Mehr Demokratie Germania: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)
- Mehr Demokratie Austria: [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at)
- Movimento dei Democratici diretti: [www.democraticidiretti.org](http://www.democraticidiretti.org)
- Cittadini Rovereto (partecipAzione): [www.cittadinirovereto.it](http://www.cittadinirovereto.it)
- Blog sulla democrazia diretta e dei cittadini: [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it)
- Tutti i referendum del mondo: [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch)
- Iniziativa per più democrazia, Bolzano: [www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)
- Informazioni sulla democrazia diretta in Svizzera: [www.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia\\_diretta\\_in\\_svizzera](http://www.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia_diretta_in_svizzera)
- Andi Gross, politico, esperto e direttore di istituto sulla DD: [www.andigross.ch](http://www.andigross.ch)
- Cittadinanzattiva: [www.cittadinanzattiva.org](http://www.cittadinanzattiva.org)
- Sovranità popolare: [www.sovranitapopolare.net](http://www.sovranitapopolare.net)
- Zentrum für direkte Demokratie, Svizzera: [www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance: [www.idea.int](http://www.idea.int)
- Federazione delle organizzazioni di democrazia diretta in Europa, Bruxelles: [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)
- Initiative & Referendum Institute della Univ. of Southern California [www.iandrinstitute.org](http://www.iandrinstitute.org)
- Sito ufficiale del Governo federale svizzero: [www.admin.ch](http://www.admin.ch)
- Le votazioni referendarie attuali in Svizzera: [www.admin.ch/aktuell/abstimmung/index.html?lang=it](http://www.admin.ch/aktuell/abstimmung/index.html?lang=it)
- Sito ufficiale del Governo cantonale ticinese: [www.ti.ch](http://www.ti.ch)
- Osservatorio sulla democrazia in tutti i paesi: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

## Associazioni che si impegnano per più democrazia in Italia ed Europa

### Iniziativa per più democrazia

Associazione che dal 1994 si batte per la democrazia diretta in provincia di Bolzano. Il 6 maggio 2000 è stata rifondata come associazione indipendente, riconosciuta come ONG di volontariato nel 2001. L'Iniziativa con circa 500 soci iscritti è indipendente e finanziariamente autonoma. Ha promosso il primo referendum provinciale in provincia di Bolzano sulla "Legge migliore per la democrazia diretta", del 25 ottobre 2009, e la riforma dei diritti referendari nella Costituzione (iniziativa di legge del senatore O. Peterlini). Sito: [www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)

### Democratici Diretti (DD)

Evoluzione dell'Associazione "Democrazia Diretta" nata nel 1995, l'organizzazione dei DD è impegnata nella ricerca e diffusione dei migliori strumenti (tecnici e normativi), che consentano a ogni singolo cittadino, che lo desideri, di esercitare concretamente la propria sovranità. La democrazia diretta è intesa come reale solo se vi è l'effettiva possibilità pratica di esercizio dei diritti di proposta, discussione, decisione, implementazione e verifica delle azioni di governo. Applica al proprio interno i principi e gli strumenti che "predica" all'esterno. Stimola la partecipazione alla politica attiva anche sostenendo liste elettorali che per la loro struttura consegnino ai cittadini il controllo sui rappresentanti. Sostiene tutte le iniziative che si prefiggano più democrazia, come via maestra per un rapporto armonioso degli uomini tra loro e col proprio pianeta. [www.democraticidiretti.it](http://www.democraticidiretti.it) - [www.democraziadiretta.net](http://www.democraziadiretta.net) . Rif. Anna Capovilla – Pino Strano tel. 3480618526,

### La Rete civica italiana (RCI)

La Rete civica italiana è costituita da Liste civiche e da Gruppi locali che ritengono utile impegnarsi per entrare nelle istituzioni. E' basata su una struttura "orizzontale", non verticistica. Le Liste civiche locali costituiscono i nodi della Rete e sono il punto di connessione tra i cittadini, il territorio e l'Amministrazione locale.

Si distingue dai partiti tradizionali per la volontà di superare le barriere ideologiche e di essere propositiva; per la vicinanza ai cittadini e al territorio; per l'organizzazione non gerarchica e l'autofinanziamento; per la diversa concezione del "fare politica". La RCI ritiene che occorra trovare nuove modalità che permettano ai cittadini di controllare efficacemente l'operato dei politici nel corso del loro mandato e - se necessario - di revocarglielo: in altre parole ritiene che occorra introdurre la democrazia diretta in Italia. [www.retecivicaitaliana.it](http://www.retecivicaitaliana.it) – per contatti Roberto Brambilla 338 88 03 715 – uff 039 988 10 21

**Il CCDD - Comitato Cittadino Democrazia Diretta** si sta impegnando in tutto il territorio nazionale rimanendo al di fuori da ogni rappresentanza eletta per creare gruppi di cittadini in tutti i Comuni d'Italia allo scopo di far conoscere la Democrazia Diretta attraverso incontri informali, convegni, manifestazioni, siti internet alla cittadinanza ed all'amministrazione locale. Ha chiesto all'amministrazione comunale di Locate Varesino, dove ha la sede legale il CCDD, di far parte del gruppo di lavoro designato dall'amministrazione stessa per la modifica dello Statuto e del Regolamento comunale, in virtù di quanto stabilito dal comma 1 art. 8 Dlgs 267/00 "la valorizzazione e la promozione delle libere forme associative". Tale richiesta rientra nelle priorità del CCDD ed è il suo principale obiettivo.

Referente CCDD: sig. Bruno Aprile – Blog: [www.comitatocittadinodemocraziadiretta.blogspot.com/](http://www.comitatocittadinodemocraziadiretta.blogspot.com/)

### Più Democrazia a Rovereto

Da vari anni si batte avere gli strumenti di democrazia diretta efficaci a Rovereto, nel trentino e nel resto d'Italia. Nel 2010 ha partecipato alle elezioni comunali con un programma costruito dai cittadini e i cui punti fondamentali riguardavano l'introduzione degli strumenti di democrazia diretta e partecipativa nel proprio comune.

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

### Blog Paolo Michelotto

È uno spazio in cui sono raccolti quasi quotidianamente documenti, notizie, libri e appuntamenti sulla democrazia diretta e partecipativa. Periodicamente viene mandata una newsletter a tutti gli iscritti, con la sintesi degli articoli inseriti.

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

**IL COMITATO PIU' DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE**, sorto a Vicenza ed avente sede e zona operative nel comune è un'associazione culturale senza scopo di lucro con il fine primario di diffondere fra i cittadini la cultura della cittadinanza e della partecipazione civica diretta (democrazia diretta) nonché il ricorso agli strumenti istituzionali che consentono e favoriscono tale attività fino a ottenere strumenti concreti di democrazia diretta attraverso i quali la cul-

tura civica della partecipazione da parola diviene fatto. Il Comitato è sorto nel 2004 in seguito a una serie di assemblee conoscitive sulla democrazia diretta dalle quali emerse un gruppo di vicentini disponibili ad impegnarsi per diffonderne la consapevolezza e l'adesione. Nel 2005 si diede avvio ad una serie di assemblee nel territorio comunale per far conoscere il referendum comunale -previsto nello statuto- e la sua realizzabilità al fine di inserire nell'ordinamento comunale il referendum abrogativo, propositivo e abrogativo propositivo: veri strumenti di democrazia diretta. A sostegno di questa richiesta furono raccolte oltre cinquemila firme di vicentini e il 10/IX/2006, venne celebrato il primo referendum propositivo del Comune di Vicenza con 11.701 partecipanti dei quali 10.583 favorevoli (90,45 %) e 1.019 contrari. Questo referendum attende tuttora attuazione.

Sito web: [www.piudemocrazia.it](http://www.piudemocrazia.it) / Facebook: più democrazia a Vicenza

E-mail: [piudemocrazia@gmail.com](mailto:piudemocrazia@gmail.com) / Canale youtube: <http://www.youtube.com/user/piudemocrazia>

### **Officina Democrazia**

Percepriamo una decadenza del nostro paese legata anche ad una crisi della democrazia. OfficinaDemocrazia intende contrastare questa decadenza principalmente attraverso un rafforzamento degli strumenti della democrazia:

- democrazia diretta;
- informazione libera ed indipendente;
- partecipazione e rafforzamento dell'etica civile;
- .... eccetera.

OfficinaDemocrazia, tramite la rete, redige testi di leggi di iniziativa popolare per abituarci tutti all'uso della democrazia diretta e li propone, diffonde e sostiene mediante i metodi di azione politica tipici dei "gruppi di pressione".

[www.meetup.com/l-officina](http://www.meetup.com/l-officina)

### **Democracy International**

DI è una rete europea per la promozione della democrazia diretta. Il suo obiettivo di fondo è l'introduzione dell'iniziativa e del referendum (democrazia diretta) come complemento della democrazia rappresentativa negli stati membri e nell'UE. Inoltre, DI s'impegna per la generale democratizzazione dell'UE, per riforme della democrazia negli stati membri e per più democrazia partecipativa a livello mondiale.

Fu nel 2001 che DI presentò le sue prime proposte per elementi referendari nei Trattati UE, dopo il suo impegno caparbio l'Iniziativa dei cittadini europei fu inclusa nel testo del Trattato, e poi anche nel Trattato di Lisbona. Parallelamente al lavoro della Convenzione costituzionale europea DI nel 2003-4 lanciò una campagna per sottoporre il Trattato costituzionale al voto popolare europeo. Attualmente l'obiettivo principale è quello di garantire un'applicazione favorevole per i cittadini dell'ICE. Sito: [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

### **Mehr Demokratie e.V.**

Mehr Demokratie dal 1988 si impegna per la democrazia diretta in Germania. Fra i suoi obiettivi principali figura l'introduzione di iniziative e referendum a livello federale. M.D. è stato promotore di numerose campagne per più democrazia diretta sia nei Länder sia a livello federale e comunale. Nel 1995 è riuscito a far introdurre in Baviera una legge rivoluzionaria sui referendum comunali, di cui nel frattempo si sono svolti quasi 1500. In Turingia e Berlino grazie a M.D. sono stati riformati i regolamenti della democrazia diretta, a Brema il diritto elettorale. Con quasi 5.500 iscritti M.D. si finanzia da sola e conserva piena indipendenza da ogni partito ed istituzione. M.D. si trova tra i principali sostenitori di democracy international. 40 volontari lavorano per questa ONG che copre tutti i 16 Länder tedeschi. Un'associazione sorella esiste anche in Austria. Sito: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de) e [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at)

### **Active Citizenship Network**

è la rete di associazioni civiche in vari paesi della UE il cui impegno è volto a promuovere varie forme di „cittadinanza attiva europea“. Fra queste figurano le questioni della rappresentanza e della partecipazione civica, le politiche UE dei consumatori, i diritti dei malati, il coinvolgimento dei cittadini nella costruzione di un rapporto innovativo con le istituzioni europee e per la definizione dell'agenda europea. Tra altro, l'ACN, insieme alla Active Citizenship Foundation (FONDACA), promuove l'approvazione di una „Carta Europea sui Diritti di Cittadinanza Attiva“, che dovrà stabilire i diritti e i doveri delle organizzazioni civili nell'apartecipazione politica. Questo progetto si inserisce nell'intento di sviluppare il concetto di „partecipazione civica“, menzionata nel Trattato di Lisbona (art. 11), ma non ulteriormente spiegato. Vedasi anche: [http://www.European\\_Charter\\_of\\_Active\\_Citizenship\\_Final\\_italiano.pdf](http://www.European_Charter_of_Active_Citizenship_Final_italiano.pdf) Sito: <http://www.activecitizenship.net>

## Piccolo glossario della democrazia diretta

La democrazia diretta nei vari paesi è regolamentata in maniera diversa e spesso anche termini e definizioni differiscono creando confusione. Per questo motivo, organizzazioni e istituti scientifici, attivi in questo campo, si sono impegnati a elaborare una terminologia univoca per meglio confrontare i vari strumenti giuridici a disposizione a livello internazionale. Organizzazioni civiche che operano per la promozione della democrazia diretta prendono spesso spunto dalla situazione giuridica e dalla terminologia della Svizzera, il paese con la più lunga tradizione in questo campo, nonché da quella in uso nei paesi anglosassoni. Purtroppo nel quadro giuridico italiano la terminologia diffusa in quei paesi non si è ancora affermata, da qui la necessità di avere sempre presenti i termini specificamente italiani (ad esempio “referendum abrogativo” o “referendum propositivo”). Questo breve elenco propone comunque di adattarsi man mano alla terminologia internazionale.

### *Comitato dei promotori*

Gruppo di elettori, il cui numero viene predefinito dalla legge legittimati a presentare una richiesta di referendum confermativo oppure di un’iniziativa popolare.

### *Democrazia diretta*

riguarda i diritti e gli strumenti referendari delle democrazie moderne finalizzati a integrare i meccanismi della democrazia rappresentativa. Gli strumenti della democrazia diretta consentono ai cittadini di decidere in prima persona ogni volta che essi lo ritengono urgente e necessario.

### *Esclusione di determinate materie*

Si tratta di una lista di materie giuridiche o politiche escluse da ogni tipo di referendum (solitamente i diritti fondamentali, quelli delle minoranze, la ratifica dei trattati internazionali, le leggi tributarie e il bilancio dello Stato). perché si teme che la cittadinanza non se ne possa occupare in modo responsabile e consapevole.

### *Iniziativa popolare o referendum propositivo (o deliberativo)*

L’iniziativa popolare, (nel diritto italiano: referendum propositivo, comprensivo del referendum abrogativo, nel caso in cui un testo di legge venga abolito invece di essere introdotto) riconosce ai cittadini il diritto di rivolgersi al Parlamento per introdurre una nuova legge, modificare determinati articoli in una legge esistente (carattere modificativo dell’iniziativa), o abrogare una legge esistente (carattere abrogativo dell’iniziativa) mediante la presentazione di una formale richiesta suddivisa in arti-

coli, o di modificare una legge esistente. Qualora il Parlamento non accetti questa richiesta, il quesito viene sottoposto obbligatoriamente al voto referendario. Insieme al referendum confermativo l'iniziativa popolare è lo strumento più importante tra i diritti referendari. In Italia questa possibilità non è prevista: esiste infatti solo la «proposta di legge di iniziativa popolare» (minimo: 50.000 firme) che non contempla la votazione referendaria.

### ***Iniziativa dei cittadini europei***

Si tratta di un'iniziativa popolare "di agenda" tesa a stimolare un atto legislativo dell'UE senza diritto alla successiva votazione referendaria. Introdotta dall'UE con il Trattato di Lisbona nel 2009 è stata resa applicativa nel marzo 2011.

### ***Proposta di legge di iniziativa popolare***

Almeno 50 mila aventi diritto al voto possono sottoporre al Parlamento un testo di legge redatto in articoli. Con questi atti l'iter della proposta è terminato e non è previsto il diritto di giungere a una votazione referendaria nel caso in cui la proposta venga rigettata. In Italia Più del 90% delle proposte di legge di iniziativa popolare sottoposte al Parlamento fra il 1948 e il 2006 sono rimaste senza esito. Nelle modalità con cui è prevista a livello nazionale e in molte Regioni, equivale ad una petizione di massa. Questa forma modesta di intervento legislativo della cittadinanza va tenuta ben distinta dall'«iniziativa popolare», che è una proposta di legge che include il diritto alla votazione referendaria. In Svizzera questo strumento non esiste, ma è sostituito dall'iniziativa popolare con la quale un numero minimo di cittadini impegna il Parlamento (nazionale o cantonale) a occuparsi, entro un certo termine, di una loro proposta. Qualora la proposta venga bocciata, per legge deve essere indetto un referendum, nel quale saranno i cittadini a decidere definitivamente.

### ***Petizione***

consiste in una formale interrogazione richiesta da cittadini a un organo politico (Stato, Regione e Comune) su una materia che rientra nelle competenze dell'ente a cui si rivolge e che lo concerne direttamente, senza previsione di referendum ma con l'obbligo di risposta entro un determinato lasso di tempo. Il diritto di petizione esiste anche a livello UE.

### ***Plebiscito***

Il plebiscito è un referendum consultivo che parte dall'alto, dal Presidente dello Stato o dal Governo. Un plebiscito può essere di carattere puramente consultivo oppure avere effetto vincolante. Si tratta di una variante molto questionabile di democrazia diretta perché scarica la responsabilità di determinati atti politici dai governanti alla popolazione. In generale si può affermare che l'iniziativa popolare ed

il referendum confermativo partono dalla popolazione e servono a quest'ultima, i plebisciti partono dalle forze al potere e servono alle stesse.

### ***Proposta alternativa o concorrente***

In molti ordinamenti giuridici è consentito al Parlamento di rispondere a una proposta di legge di iniziativa popolare con una controproposta. In questo caso, nella successiva votazione referendaria i cittadini possono scegliere fra le due proposte, quella popolare e quella avanzata appunto dal Parlamento, o rifiutarle entrambe. In alcuni paesi i promotori del referendum possono anche entrare in trattativa con il Parlamento per raggiungere un compromesso.

### ***Quorum***

Il termine significa «numero minimo». All'interno del quorum di votazione si distingue fra il quorum di partecipazione e quello di assenso. Nelle diverse regolamentazioni vigenti, una votazione referendaria è valida solo quando sia raggiunto un numero minimo di partecipazione o un numero minimo di consensi.

Il quorum di partecipazione rappresenta la quota minima di elettori necessaria affinché il risultato della votazione referendaria sia valido. Questa modalità considera gli astenuti alla stregua di voti contrari, una regola questa che invita a campagne di boicottaggio, come già avvenuto di frequente in Italia dove è generalmente previsto un quorum di partecipazione del 50%. Per le elezioni non è previsto un quorum di partecipazione. La Svizzera e gli USA non richiedono nessun quorum di partecipazione. Il quorum di assenso prevede che una votazione referendaria sia valida solo quando una determinata percentuale di aventi diritto al voto abbia approvato il quesito del referendum (per esempio il 25% o talvolta perfino più del 50% degli aventi diritto al voto, non dei votanti, devono votare con sí al quesito posto per convalidare il suo risultato).

### ***Quorum di sottoscrizione o numero di firme richieste***

Il numero minimo di firme (talvolta definito anche quorum di sottoscrizione) indica quanti cittadini devono firmare la richiesta di un referendum - non importa di quale tipo - per far iniziare l'iter che porterà al voto. In Italia, ad esempio, per l'attuale referendum abrogativo sono richieste almeno 500 mila firme; ne sono sufficienti invece 50 mila per sottoporre una proposta di legge di iniziativa popolare al Parlamento. In Svizzera il quorum di firme richieste per l'iniziativa popolare è fissato al 2% degli elettori, mentre in altri paesi industrializzati il numero di firme si aggira di regola tra il 2 e il 3%.

### ***Referendum***

Il termine proviene dal verbo latino "referire", cioè rendere conto di qualcosa a



qualcuno. Nel referendum, un quesito politico generale viene riferito a chi detiene la sovranità, cioè alla cittadinanza di uno Stato, di una Regione, di una Provincia o di un Comune affinché ne decida. Occorre distinguere tra referendum come strumento di democrazia diretta e l'atto della votazione referendaria. Nel gergo comune spesso referendum si riferisce al secondo fatto, in generale, invece, con referendum (USA, Svizzera, altri Paesi) si intende la possibilità di chiedere una votazione popolare per confermare o bocciare una legge o altro atto legislativo prima che entri in vigore (in italiano definito "referendum confermativo").

### ***Referendum confermativo***

In Italia questo tipo di diritto referendario è previsto solo per modifiche alla Costituzione e solo nel caso in cui il cambiamento non sia stato approvato preventivamente da una maggioranza di oltre i 2/3 del Parlamento; a questo punto un quinto dei parlamentari, 5 Consigli regionali o 500 mila elettori possono richiedere il referendum confermativo. La modifica costituzionale non entra in vigore se non viene «confermata» con referendum dai cittadini. In altri paesi, il referendum confermativo è un diritto molto più ampio: riguarda tutti i tipi di legge, ordinarie e costituzionali, ed è accessibile con maggiore facilità.

Occorre inoltre distinguere tra il referendum confermativo facoltativo e il referendum confermativo obbligatorio. Il primo consente ai cittadini di richiedere una votazione referendaria su una legge prima che entri in vigore (in Italia, come abbiamo visto, questo tipo di referendum esiste solo per le modifiche costituzionali), mentre il secondo è un referendum già previsto direttamente da una legge in casi particolari. Ad esempio, in diversi paesi ogni modifica alla Costituzione deve necessariamente essere avallata da un referendum.

### ***Referendum abrogativo***

È il tipo di referendum più conosciuto e più utilizzato nella storia italiana del dopoguerra, ma a livello internazionale è un'anomalia. È stato concepito come intervento eccezionale nei casi in cui le istituzioni dello Stato non risultassero in armonia con la maggioranza del paese su talune scelte. In realtà non si tratta di un «referendum confermativo» secondo la tipologia usata a livello internazionale, ma di un'iniziativa popolare tesa ad abolire una determinata norma o parti di essa, per cui da alcuni autori viene classificata come «iniziativa abrogativa». In essenza è solo una delle possibili varianti di iniziative popolari.

### ***Referendum consultivo***

È un sondaggio consultivo giuridicamente non vincolante, che può essere promosso sia dai cittadini che dagli organi eletti per rendere evidenti gli orientamenti dell'opinione pubblica su temi specifici. L'esito del voto non è dunque vincolante,

ma mostra in modo rappresentativo e democratico un quadro dell'opinione dominante nella popolazione e riveste quindi una certa importanza politica. Dato che in questo tipo di referendum non è possibile deliberare, in Svizzera questa forma di votazione non esiste perché non viene considerato un effettivo strumento di democrazia diretta.

### ***Referendum comunale***

A livello comunale si organizzano in primo luogo referendum consultivi e referendum deliberativi. Questi referendum possono essere vincolanti o non vincolanti per l'amministrazione comunale. Data l'assenza di potere legislativo del Comune una proposta di legge di iniziativa popolare a livello comunale non ha motivo, per cui i referendum sono tesi a impegnare il Comune ad un preciso atto amministrativo oppure ad impedire un atto posto da un Comune dall'entrare in vigore.

### ***Referendum regionale (o provinciale)***

Alcuni diritti referendari in Italia sono istituiti anche a livello regionale (e nelle due Province autonome di Trento e Bolzano). Tutte le Regioni a statuto ordinario dagli anni 1970 in poi si sono dotate di cinque tipi di referendum: la proposta di legge di iniziativa popolare (senza votazione), il referendum abrogativo, il referendum consultivo obbligatorio per l'istituzione di nuovi Comuni, il referendum consultivo per questioni di particolare interesse regionale, il referendum consultivo statutario (non consentito nelle Regioni a statuto speciale).

## Bibliografia essenziale

Allegretti Giovanni - Carsten Herzberg, *Tra ricerca dell'efficienza e crescita della democrazia locale: la sfida dei Bilanci Partecipativi nel contesto europeo*, sul sito: <http://www.tni.org/reports/newports/allegretti-herzberg.htm>

Barbera Augusto - Andrea Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Barrera Pietro, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Camerino, 1992.

Benedikter Thomas, *Democrazia diretta. Più potere ai cittadini*, edizioni SONDA, Casale Monferrato, 2008.

Benedikter Thomas, *Più democrazia per l'Europa*, ARCA, Lavis 2010, anche su <http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2011/01/Benedikter-DD-Europa2-sicher.pdf>

Benedikter Thomas, *Wir sind das Volk. Einführung in die direkte Demokratie*, Iniziativa per più democrazia, Bolzano 2005.

Bertolotti Paolo, *Ci sono anch'io. Il cittadino e la democrazia partecipativa*, KC ed., Genova 2006

Bettinelli E., *Testo, contesto, pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti*, in Le Regioni, 2001

Bookchin Murray, *Democrazia diretta. Idee per un municipalismo libertario*, Eleuthera, Milano 1993.

Califano Licia, *Costituzione della Repubblica italiana e leggi sulla Corte costituzionale e sui referendum*, Maggioli, Rimini 2000.

Chimenti Anna, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, 2a edizione, Roma/Bari 1999.

Caciagli Mario - Pier Vincenzo Uleri, *Democrazie e Referendum*, Laterza, Bari/Roma 2005.

Dahl Robert, *Sulla democrazia*, Laterza, Roma 2000.

Dahl Robert, *La democrazia e i suoi critici*, Editore Riuniti, Roma 2005.

Della Collina Ugo, *La sovranità del popolo oppure le strutture logoranti del potere* (9a redazione, ampliata), marzo 2008

Di Giovine Alfonso, *Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam Bologna, 2001. *Direct Democracy in Switzerland*. DVD. Edited by Swissinfo and IRI Europe. Presence Suisse, sul sito: [http://www.swissworld.org/dvd\\_rom/eng/direct\\_democracy/index.htm](http://www.swissworld.org/dvd_rom/eng/direct_democracy/index.htm)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy:*

- The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, at: <http://www.idea.int>
- Feola Raffaele, *Il referendum nel sistema politico italiano*, Jovene, Napoli 2001.
- Freschi A.C. -F. De Cindio- L. De Pietro (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto Crc, 2004.
- Frey Bruno S. - Alois Stutzer, *Economia e felicità. Come l'economia e le istituzioni influenzano il nostro benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano 2006.
- Gross Andreas, *Die unvollendete Demokratie*, Edition Le Doubs, St. Ursanne 2007.
- Ginsborg Paul, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino 2006.
- The Initiative&Referendum Institute Europe (IRI), *Guida alla democrazia diretta*, IRI Marburg 2010. Anche su:  
<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2011/04/Guida-DD.pdf>
- IRI Europe, *Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002*, IRI Amsterdam/Berlino 2002.
- Kaufmann Bruno, *The Initiative&Referendum Monitor 2004/2005, IRI Toolkit to Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*, London (The Creative Elements)
- Kaufmann Bruno/M. Dane Waters, *Direct Democracy in Europe*, Carolina Acad. Press 2004
- Kirchgässner Gerhard - L.P. Feld-M. R. Savioz, *Die direkte Demokratie*, Franz Vahlen, San Gallo 1999 (2a edizione 2002).
- Louvin Roberto, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *Federalismi.it* n. 14/2007
- Lucani M. - M. Volpi, *Referendum*, Edizioni Laterza, Roma/Bari 1992.
- Mangia Alessandro, *Il futuro e il passato dei referendum regionali: osservazione a Corte costituzionale 11 dicembre 2001*, n. 403, in «Giurisprudenza costituzionale», 2001, n.6, pp. 3906-14.
- Michelotto Paolo, *Democrazia dei cittadini – Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono*, Troll libri, Vicenza 2008. Anche su:  
<http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2010/01/democrazia-dei-cittadini-A4-del-25-01-10.pdf>
- Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, Roma 2004.
- Patrono Mario, *Accendere di democrazia la politica: dal cittadino-plebe al cittadino democratico*, Radicali italiani, 2009, su: [www.radicali.it/view.php?id=152936](http://www.radicali.it/view.php?id=152936)
- Rensi Giuseppe, *La democrazia diretta*, Piccola Biblioteca Adelphi, Milano 1995.
- Salvi Cesare - Massimo Villone, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano 2007.
- Schiavone Giuseppe (a cura di), *La democrazia diretta. Un progetto politico per la società di giustizia*, Edizioni Dedalo, Bari 1997.

Scudiero M., *Referendum*, Roma – Bari, 1992

Uleri Pier Vincenzo, *Referendum e Democrazia – Una prospettiva comparata*, Il Mulino 2003

Unione europea, *Trattato costituzionale europeo* (2003), su: <http://www.liberliber.it>

Tacchi Paola, *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?*, Giuffré, Milano 1996.

Vanzetta Alexa, *Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005*, Mehr Demokratie e.V., 2006, sul sito: <http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-04-IV-Italy.pdf>

Verhulst Jos/Arjen Nijeboer, *Democrazia diretta – Fatti ed argomenti sull'introduzione dell'Iniziativa e del Referendum*, 2010, Anche su:

[http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2011/05/democrazia\\_diretta\\_it.pdf](http://www.paolomichelotto.it/blog/wp-content/uploads/2011/05/democrazia_diretta_it.pdf)

Zagrebel'sky Gustavo, *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino 2007.

## Gli autori

### Bruno Aprile



Ho iniziato a interessarmi alla democrazia diretta dopo un'esperienza che mi ha visto coinvolto per diversi anni, dal 1999, con la Pubblica Amministrazione e varie istituzioni. Non convinto di come conducevano il mio e tantissimi altri casi analoghi mi sono dedicato allo studio di alcune leggi e della Costituzione italiana e mi sono convinto che le leggi e la loro applicazione spesso non tengono conto dell'interesse della collettività. Dalla Costituzione ho compreso che il popolo potrebbe fare molto più che eleggere i suoi rappresentanti ogni cinque anni e quindi ho pensato di dar vita ad un progetto che vede nella democrazia diretta la forma complementare e necessaria a quella rappresentativa per iniziare, partendo dai comuni, a rendere più democratica e più vicina alle necessità della collettività la politica italiana. Ho fondato quindi assieme ad altri il Comitato Cittadino Democrazia Diretta a gennaio 2010 allo scopo di creare gruppi in ogni Comune per informare la cittadinanza locale circa la democrazia diretta e chiedere agli amministratori locali che vengano introdotti negli Statuti e nei Regolamenti comunali strumenti di democrazia diretta efficaci per rendere partecipi tutti i cittadini che propongono e vogliono partecipare alla vita politica anche stando fuori dalle amministrazioni elette.

### Thomas Benedikter



Economista, ricercatore e insegnante di diritto (Bolzano, 1957), dal 1983 attivo in organizzazioni per i diritti umani e dei popoli. Ha svolto missioni in America Latina, nei Balcani, nel Medio Oriente e nel Sud dell'Asia per vari progetti di ricerca e di cooperazione umanitaria. Per anni direttore dell'Associazione per i popoli minacciati e della Biblioteca Culture del Mondo a Bolzano, ha curato varie pubblicazioni su conflitti etnici, minoranze nazionali, autonomie regionali e collabora con riviste tedesche e italiane. Monografie sul Kosovo (1998), Nepal (2003), Kashmir (2005), la politica linguistica in India (2009) nonché sulle autonomie territoriali in tutto il mondo (2007). Dal 2000 è attivo nell'Iniziativa per più democrazia di Bolzano, che si impegna per una democrazia diretta migliore in Provincia di Bolzano. In questo quadro nel 2008 è uscito "Democrazia diretta - Più potere ai cittadini" (editore SONDA) e nel 2010 "Più democrazia per l'Europa" (ARCA edizioni).

## Roberto Brambilla



Ingegnere, (10/08/1955- Concorezzo -MB) 20 mesi di servizio civile al WWF; 18 anni di lavoro come Segretario regionale del WWF Lombardia e 2 presso il WWF Italia per il tema della globalizzazione. Tra i fondatori di Rete Lilliput e ideatore del “Gruppo impronta ecologica” dell’omonima Rete col quale ha organizzato all’inizio degli anni 2000 tre settimane nazionali dell’Impronta ecologica.

Dal 2009 consigliere comunale nella “Lista civica Concorezzo” che è indipendente dai partiti tradizionali ed ha utilizzato “La parola ai cittadini” per definire parte del proprio programma elettorale; nel 2010 con altri ha lanciato la “Rete civica italiana” ([www.retecivicaitaliana.it](http://www.retecivicaitaliana.it)) che ha lo scopo di spingere i cittadini a rioccuparsi della Politica e dell’amministrazione locale tramite Liste civiche indipendenti e culturalmente affrancate dalla contrapposizione ideologica destra/sinistra tipica del ‘900. Nel suo Dna c’è il lavoro in rete nel rispetto delle specificità. Ideatore della Settimana nazionale della democrazia diretta.

## Paolo Michelotto



Dal 2003 ho fatto parte del Gruppo Bilancio Partecipativo di Vicenza. Sono stato tra i promotori del referendum Più Democrazia di Vicenza (2006) e di quattro referendum a Rovereto (TN) (2009). Sono membro dell’associazione Più Democrazia a Rovereto. Ho scritto il libro “Democrazia dei Cittadini” (editore Troll Libri - 2008) disponibile anche nella versione scaricabile nel mio blog, insieme a vari altri libri sulla democrazia diretta. Promuovo la conoscenza degli esempi di democrazia diretta e partecipativa che funzionano nel mondo, in serate pubbliche, nei vari comuni

italiani, nelle scuole e tramite il blog [www.paolomichelotto.it](http://www.paolomichelotto.it). Invio periodicamente una newsletter con informazioni, appuntamenti e novità sulla democrazia diretta e partecipativa.



## Pino Strano



Psicologo, psicoterapeuta con una formazione ingegneristica e informatica, attualmente mi occupo di valutazione di processi ad alto fattore umano. Past secretary del WWDDM (WorldWide Direct Democracy Movement), nel 1995 co-fondatore della ADD, prima associazione italiana esplicitamente per la dd, poi evoluta nell'attuale "Democratici Diretti". Su internet ho aperto il primo gruppo usenet dedicato alla dd. Sul mio blog ([www.pinostrano.it](http://www.pinostrano.it)) trovate una minima parte delle molte pagine che ho scritto prevalentemente su internet, lavorando per la diffusione "virale" della dd. Sono admin o co-admin di vari siti dedicati alla dd. Ho scritto vari pezzi di software, e "inventato" procedure e modelli organizzativi, volti a rendere più democratici i processi partecipativi su internet e nel mondo reale. Sempre impegnato nella concreta diffusione della democrazia diretta, sono anche "sceso in campo" come candidato alle regionali del Lazio (2010) con una Lista Partecipata denominata RETE DEI CITTADINI.

## Dario Rinco



Nato a Cinisello Balsamo nel 1953. Residente a Sesto San Giovanni. Dopo 41 anni di lavoro, ramo finanziario, ho scelto di ritirarmi dall'attività lavorativa per occuparmi il più possibile di partecipazione attiva dei cittadini alle amministrazioni locali. Di fronte alla sistematica erosione della sovranità popolare, cardine principale della nostra costituzione, spinto dai figli a "lamentarsi meno dei politici e agire di più" ho iniziato a studiare gli strumenti di democrazia diretta e la loro applicazione. Promuovo eventi pubblici in diverse città italiane de "La parola ai cittadini" sull'esempio di Paolo Michelotto. Con la nuova legge finanziaria si rende necessaria la modifica degli statuti comunali (abolizione difensore civico e dei consigli di circoscrizione, riduzione numero consiglieri, ecc.); offro così supporto a gruppi di cittadini al fine di renderli partecipi, con le amministrazioni degli enti locali, nella stesura del nuovo statuto proponendo l'inserimento di spazi di partecipazione democratica incisivi.