LA DEMOCRAZIA DIRETTA VISTA DA VICINO

di Leonello Zaquini

Ed. MIMESIS - Prefazione di Luigi Bobbio

“Insomma, a cosa serve la democrazia diretta? La sua esistenza determina il fatto che ad ogni seduta del Consiglio, così come in tutte le riunioni delle commissioni, ma anche nelle riunioni preparatorie interne ai gruppi consiliari (i partiti), insomma sempre, la domanda ricorrente tra i rappresentanti eletti sia: “ … e se poi i cittadini prendono l’iniziativa?”. Un intervento in Consiglio può terminare con la seguente frase conclusiva: “… per cui, cari colleghi consiglieri, teniamo conto che o questa sera prendiamo noi questa decisione, oppure non è affatto escluso che i cittadini prenderanno loro stessi l’iniziativa …”.

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

La democrazia diretta moderna, di tipo svizzero, affianca e non sostituisce la democrazia rappresentativa. **Essa abolisce il monopolio del potere legislativo** e questo contribuisce a creare un dialogo tra rappresentanti e cittadini e a tenere sana ed effettivamente "rappresentativa" la democrazia. “

Dalla prefazione di Luigi Bobbio:

«Ciò che rende questo libro particolarmente affascinante è che si configura come il racconto di una graduale presa di coscienza.» …

… «Il suo punto di vista non è quello dello studioso – giurista o politologo – ma è quello del cittadino che si è trovato coinvolto – quasi suo malgrado – in pratiche partecipative e referendarie del tutto nuove per lui e di cui a poco a poco è riuscito a capire il senso e la portata. Si tratta di un approccio molto efficace perché riesce a farci vedere la democrazia diretta veramente da vicino.» …

«… non si limita a presentarci le regole, ma ci fa vedere come vengono concretamente praticate e vissute dai cittadini svizzeri con una miriade di esempi molto significativi» …

« … dovremmo puntare su un mix equilibrato di democrazia rappresentativa, democrazia deliberativa e democrazia diretta… Sono comunque convinto che abbiamo molto da imparare dalla Svizzera … e quindi da questo libro».

Leonello Zaquini, residente in Svizzera dalla fine degli anni '90. Ingegnere. Eletto nel Consiglio comunale di Le Locle, Cantone di Neuchâtel. A lungo presidente della locale “Colonia Libera Italiana”, un circolo di emigrati. Originario di Iseo, per molti anni ha lavorato a Torino nel settore dell’automazione e delle macchine utensili. Docente di Tecniche di fabbricazione in Svizzera, ora è Professore Onorario della HE-ARC-Ingegnerie, University of Applied Sciences Western Switzerland ed imprenditore. Ha contribuito alla redazione della legge costituzionale di iniziativa popolare “Quorum zero per più democrazia” depositata al Parlamento italiano nel 2012. Da anni partecipa al gruppo di studio e riflessione «Atelier pour la démocratie directe» animato dallo storico e parlamentare svizzero Andreas Gross e, in Italia, presenta la democrazia diretta in conferenze e seminari.

ESTRATTI

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

Quali sono gli strumenti della democrazia diretta?

Per prima cosa i cittadini possono "fare domande". Lo strumento più semplice di democrazia diretta è quindi la petizione. Questo strumento impone all'organo al quale viene indirizzato di dare una semplice risposta. Tutti possono presentare delle petizioni, anche chi non gode del diritto di voto, per esempio i bambini o immigrati senza diritto di voto. I cittadini, per loro iniziativa, possono "abrogare" leggi federali o cantonali oppure delibere comunali. In altri casi possono eventualmente essere chiamati a "ratificare" decisioni legislative. Il linguaggio corrente è piuttosto preciso nel designare gli strumenti della democrazia diretta e riserva solo a questi casi il termine di "referendum", il vocabolo designa sempre e solo un'abrogazione o una ratifica. I referendum abrogativi sono detti: "referendum facoltativi" dato che l'iniziativa di abrogare una legge è facoltà dei cittadini i quali, per chiamare l'intera popolazione al voto, devono raccogliere un certo numero di firme. Per questa ragione questi referendum sono, per certi versi, simili a quelli abrogativi esistenti in Italia. Le differenze sono comunque consistenti dal momento che qui non esiste alcun quorum e l'abrogazione di una legge o della stipula di un trattato internazionale è possibile solo immediatamente dopo l'annuncio dell'approvazione da parte del Parlamento o dell'organo legislativo cantonale o comunale. A livello federale il Comitato referendario deve raccogliere 50.000 firme (0,6% della popolazione) entro 100 giorni. Regole diverse esistono ai livelli cantonali o comunali.

Per esempio nel Cantone di Neuchâtel, dove vivo, occorrono 4500 firme valide raccolte in 90 giorni. Gli abitanti del comune di Le Locle, dove risiedo, possono abrogare delibere comunali. In quel caso servono circa 1000 firme: il 10% degli abitanti. Il tempo disponibile è 30 giorni. I Cantoni francofoni sono in genere più rigidi: indire un referendum nel Cantone di Zurigo è più facile che da noi e il numero di firme necessario è, percentualmente, 8 volte inferiore.

In altri casi, chiamare al voto i cittadini non è un atto facoltativo e non dipende dalla volontà né dei legislatori né dei cittadini, ma è un atto obbligatorio imposto dal tipo stesso di legge: per esempio le leggi dichiarate urgenti dopo un anno di entrata in vigore, l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità soprannazionali.

In diversi Cantoni sono sottoposte a referendum obbligatorio anche le decisioni che comportino spese particolarmente elevate. In genere le leggi che possono concernere direttamente i legislatori esigono la ratifica popolare. Questo vale per le leggi elettorali, spesso definite in dettaglio nella Costituzione. In diversi cantoni il referendum obbligatorio scatta anche quando l'organo legislativo dovesse trascurare di dare seguito ad un'iniziativa popolare. Un'altra importante funzione civile esercitata dai cittadini è quindi quella della ratifica di leggi ed a questo scopo esiste quello che si chiama il referendum obbligatorio: è indetto senza necessità di raccolta di firme.

Oltre che abrogare o ratificare, nel qual caso si parla di referendum, i cittadini possono "proporre" leggi o delibere. In questi casi si parla di "Iniziative popolari" dato che, con esse, i cittadini esercitano il "diritto di iniziativa". Gli strumenti sono due. Il più semplice, ma poco usato, è la "mozione popolare". Non esiste in tutti i Cantoni e non esiste a livello federale. Nel Cantone di Neuchâtel 100 elettori possono richiedere che l'organo legislativo cantonale voti la loro mozione. Si tratta quindi di una "legge d'iniziativa popolare a voto parlamentare". Questo strumento è conosciuto anche in Italia dove è chiamato "legge d'iniziativa popolare".

Occorre aggiungere che da pochi anni questo strumento di democrazia diretta esiste anche a livello europeo, deciso dal trattato di Lisbona: l'ECI, "European Citizens Initiative".Per tornare alla Svizzera, il secondo strumento per proporre leggi da parte dei cittadini è la "legge d'iniziativa popolare a voto popolare" anche chiamata semplicemente "iniziativa".

...
Per completare la carrellata, i cittadini possono revocare il mandato a rappresentanti eletti, ma anche questa possibilità non è sempre presente. A livello federale, nel Cantone e nel Comune di mia residenza questa possibilità non esiste. Per cui non ne ho una conoscenza diretta (per questo non ne parlerò in seguito). Esiste però in altri Cantoni come anche in diversi Stati americani.
...
Per concludere, cosa è la democrazia diretta? Una buona definizione e sintesi di questa forma di democrazia è data da Andreas Auer, Professore di Diritto Costituzionale all'Università di Zurigo e direttore del Centro di studi e di documentazione sulla democrazia diretta (C2D): "La democrazia diretta si caratterizza per il fatto che il popolo è un organo dello Stato che esercita, oltre alle competenze elettorali classiche, delle attribuzioni specifiche in materia costituzionale, convenzionale, legislativa o amministrativa. Essa è dipendente o 'addomesticata' quando l'esercizio di queste attribuzioni dipende dall'intervento o dalla volontà di un altro organo dello Stato, Parlamento o capo di Stato. È indipendente o 'propria' quando il momento ed il tema sul quale il popolo interviene non dipende che dalla volontà di quest'ultimo, o da un criterio oggettivo sul quale gli altri organi dello Stato non hanno influenza".
Auer prosegue con una considerazione che spero sia già apparsa chiara dagli esempi fatti: "Così defi nita, la democrazia diretta non si oppone, ma completa la democrazia rappresentativa".

Il Consiglio comunale
...
Per quanto concerne il comportamento di noi consiglieri, membri dell'organo legislativo, anche tra noi constato un forte spirito di cooperazione. Si vota esclusivamente in base ai contenuti delle proposte. Il 75% delle delibere sono decise all'unanimità, nel restante 25% i dissensi attraversano, di norma, tutti i gruppi. Ho la sensazione che sia considerato persino sconveniente votare sistematicamente come la maggioranza del gruppo consiliare propone, senza mai manifestare dissensi. A me non capita e constato con piacere che non sono affatto il solo.
Tempo fa in un'assemblea del POP una consigliera propose che si votasse sempre tutti uniti e compatti: "In questo modo le nostre decisioni passerebbero sempre, dato che abbiamo di fatto la maggioranza assoluta". La proposta venne in fretta bollata come non democratica e si passò subito ad altro. Le riunioni preparatorie dei gruppi consiliari sono scambi di opinioni tra i consiglieri del gruppo. Servono a farsi le idee tra persone dello stesso orientamento politico prima della riunione del Consiglio. Non si concludono mai con una votazione: l'organo decisionale è il Consiglio, non il partito. Frequentemente le opinioni sono diverse e lo restano anche al momento del voto, in Consiglio. In quel caso il portavoce del gruppo espone le diverse opinioni emerse nella discussione.
Quando si interviene in Consiglio le discussioni sono effettive e non formali. Si mira a convincere gli altri consiglieri, sia quelli degli altri gruppi consiliari come anche quelli del proprio gruppo dato che il loro consenso non è per nulla scontato. L'"opposizione" non è costituita dai partiti all'opposizione contro quelli al governo.
Salvo i Verdi nella precedente legislatura, oppure i Socialisti ed il PDC (Partito Democratico Cristiano) nella presente, non esistono partiti fuori dall'esecutivo. L'opposizione, quando esiste, è costituita dai cittadini stessi, o dai rappresentanti che si sforzano di interpretare l'opinione dei cittadini, a prescindere dal "partito di appartenenza". Dato che anche i cittadini, all'occorrenza, intervengono in prima persona e possono deliberare al posto dei rappresentanti non ha senso fingerne l'inesistenza fino alle successive elezioni.
Per questo in Svizzera si dice: "Tutti i partiti sono al governo e tutti i cittadini sono all'opposizione". Questa realtà la vedo bene anche nel Consiglio comunale della mia città.

La democrazia diretta in Italia
La Costituzione italiana contempla diversi strumenti di democrazia diretta:
• Il referendum abrogativo.
• La legge d'iniziativa popolare.
• Il referendum costituzionale.
La nostra Costituzione è, in questo, decisamente più avanzata di altre. Purtroppo tutti e tre gli strumenti esistenti sono deboli e sono stati ulteriormente indeboliti.
Nel 2008 per iniziativa dei senatori Adamo, Ceccanti, Di Giovan Paolo, Incostante, Legnini, Marino, Procacci, Vitali e Pertoldi, è stato presentato un disegno di legge costituzionale per ritoccare il meccanismo del quorum che dal 50% degli aventi diritto al voto doveva passare al 50% dei votanti alle elezioni precedenti. Inoltre erano rese possibili le leggi d'iniziativa popolare a voto popolare (denominate come: "referendum propositivo"), nel caso in cui il Parlamento non reagisse entro 18 mesi alla presentazione di una legge d'iniziativa popolare.

Nel 2009 per iniziativa dei senatori Peterlini, Adamo, Ceccanti, Negri, Perduca, Pinzger, Poretti e Procacci è stato depositato un disegno di legge costituzionale che propone l'introduzione degli strumenti "svizzeri" nella nostra Costituzione[3]. Nell'agosto 2012 un gruppo di cittadini ha depositato l'iniziativa popolare costituzionale dal titolo: "Quorum zero, per più democrazia", sugli stessi temi[4], corredata di più delle 50 mila firme necessarie (52.680).

...

Antecedenti storici

"Si formò tutta una categoria di uomini di bassa levatura che cercava nella politica, ed in particolare nelle sue acque sporche, i propri mezzi di sostentamento". ... "Si caratterizzavano ovunque come un elemento particolare nella società che degradava la politica al punto da rendere come dispregiativo il termine stesso di 'politico'".

"… restavano i predoni, … che erano i politici. Esigevano il loro bottino. Come remunerazione per i loro servigi domandavano dei posti nell'amministrazione".

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

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

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

...

Il testo di Berlinguer nella sua celebre intervista "La questione morale" del luglio 1981, sembra tratto da una delle pagine di Ostrogorski scritte però ottanta anni prima: "I partiti hanno occupato lo Stato e tutte le sue istituzioni, a partire dal Governo. Hanno occupato gli enti locali, gli enti di previdenza, le banche, le aziende pubbliche, gli istituti culturali, gli ospedali, le università, la Rai TV, alcuni grandi giornali. … Insomma, tutto è già lottizzato e spartito o si vorrebbe lottizzare e spartire. E il risultato è drammatico. Tutte le operazioni che le diverse istituzioni e i loro attuali dirigenti sono chiamati a compiere vengono viste prevalentemente in funzione dell'interesse del partito o della corrente o del clan cui si deve la carica. Un credito bancario viene concesso se è utile a questo fine, se procura vantaggi e rapporti di clientela; un'autorizzazione amministrativa viene data, un appalto viene aggiudicato, una cattedra viene assegnata, un'attrezzatura di laboratorio viene finanziata, se i beneficiari fanno atto di fedeltà al partito che procura quei vantaggi, anche quando si tratta soltanto di riconoscimenti dovuti".

Conclusione

...

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

La democrazia diretta moderna non elimina il sistema rappresentativo, ma lo affianca. La sola eventualità dell'intervento legislativo dei cittadini impone l'esistenza di un dialogo tra legislatori e cittadini. Questo dialogo è benefico per tutti. La percentuale di partecipazione degli aventi diritto al voto ed anche la saltuarietà degli interventi dei cittadini non hanno un signifi cativo impatto pratico: la democrazia diretta moderna modifica profondamente e radicalmente la quotidianità del lavoro dei rappresentanti. Questo fatto compensa largamente l'inconveniente dovuto a qualche eventuale errore occasionale dei cittadini nella loro attività legislativa.

Anche il sistema rappresentativo, del resto, può commettere errori occasionali ai quali però si aggiungono quelli sistematici. Ciò che risulta determinante è che l'intervento dei cittadini sia un'eventualità possibile e concreta e che esista una corretta informazione, a favore e contro ogni iniziativa. Importante è che l'intervento dei cittadini sia obbligatorio quando le leggi promulgate concernono i legislatori stessi.

La democrazia diretta favorisce la coesione sociale e crea lo spirito di cittadinanza, inoltre ha

un benefico impatto sull'economia in quanto riduce la corruzione essendo questa facilitata dalla concentrazione del potere.
Un sistema decisionale a livello sociale ha lo scopo di massimizzare il bene collettivo, come definito da Bentham e da Stuart Mill: il massimo di felicità e benessere per il maggior numero di persone, minimizzando (se esistono) i disagi per qualcuno. Trovare tra le possibili la decisione che, caso per caso, produce questo "massimo bene aggregato" non è mai facile. Possiamo escludere che la possa indentifi care un'élite di persone soprattutto se con interessi di categoria comuni e soprattutto quando la decisione li coinvolge direttamente. La democrazia diretta raggiunge meglio quello scopo.

Ogni forma democratica non può che svilupparsi sul proprio terreno sociale e culturale. I cittadini svizzeri adottano comportamenti idonei all'uso della loro forma di democrazia descritti nelle pagine precedenti. Per quanto concerne l'Italia la democrazia diretta non è estranea al mondo politico e culturale italiano ed è già presente nella Costituzione, sebbene in forme ristrette e che certi politici vorrebbero restringere ancora. Gli Italiani, pur senza disporre di un efficace sistema pubblico e pluralista di informazione come il libretto delle votazioni, hanno dimostrato di sapere usare la democrazia diretta: le ultime due occasioni, nel 2006 e 2011, hanno fatto scalpore nel mondo e confermano il giudizio già espresso da Berlinguer più di trenta anni fa. Inoltre la democrazia diretta ha in Italia radici millenarie. È probabile che la Svizzera stessa abbia in origine beneficiato degli esempi italiani. Oggi sarebbe un fatale errore non tenere conto degli esempi e dei modelli che ci possono venire dalla Svizzera.
Detto questo, che è la sintesi delle pagine precedenti, aggiungo una considerazione finale: la Svizzera, frutto di una rivolta popolare del Medioevo miracolosamente arrivata fino a noi, comincia alle porte di Milano e fornisce un meraviglioso esempio di utilizzo della democrazia diretta moderna. Per noi e per tutti è venuto il momento di recuperare questa ricchezza.

Anche l'Europa intera può e deve beneficiarne. L'European Citizens Iniziative produrrà quello che è carente in Europa: il senso di cittadinanza europeo. Come gli Svizzeri sono tenuti assieme dall'esercizio comune della democrazia diretta, il cittadino europeo può essere creato dal lavoro di cooperazione necessario per le iniziative popolari, vale a dire dal fatto di poter essere "raccolti a vivere ad una ragione". La stessa cosa la si può immaginare persino a livello planetario, per le numerose decisioni collettive oggi necessarie.
Questo nostro pianeta Terra è indubbiamente un bene comune e, per dirla con Brunetto Latini, noi vi "siamo insieme raccolti entro ad uno muro".

Il libro sarà disponibile nelle librerie italiane dall' 11.02.2015