

NOVE DEMOCRAZIE A CONFRONTO

di Silvano Möckli

Paesi e data	Materia oggetto del voto	«Sì» %	Votanti %
<i>Territori subordinati</i>			
Nuova Caledonia			
13.9.1987	Continuare a far parte della Francia	98,3	n.d.
Serbia			
2.7.1990	Ratifica della nuova costituzione	96,8	86,0
Slovenia			
23.12.1990	Ratifica indipendenza dalla Jugoslavia	94,6	93,5

Appendice C - Consultazioni referendarie in Svizzera (1987-90).

Data	Materia oggetto del voto	«Sì» %	Votanti %
5.4.87	Revisione legge diritto di asilo	67,3	42,8
	Richiesta di approvazione popolare per le spese militari	40,5	42,8
	Revisione delle leggi sui referendum	63,3	42,8
	Revisione delle leggi su assicurazione per malattia e maternità	28,7	42,8
12.6.1988	Incremento del controllo nazionale sui trasporti	45,8	47,0
	Riduzione dell'età per la pensione	31,5	47,0
4.12.1988	Settimana lavorativa di 40 ore	34,4	n.d.
	Limitazione del numero di stranieri autorizzati a vivere in Svizzera	32,7	n.d.
	Disciplina di compravendita dei terreni agricoli	31,2	n.d.
4.6.1989	Protezione delle aziende agricole nei confronti dell'industria dell'allevamento	49,0	35,2
26.11.1989	Emendamento costituzionale per abolire l'esercito	35,6	68,6
	Innalzamento dei limiti di velocità sulle autostrade	38,0	68,6
1.4.1990	Blocco dei progetti per nuove strade	38,0	40,5
	Riorganizzazione del sistema giudiziario	47,4	40,5
	Disciplina dell'industria vinicola	46,7	40,5
23.9.1990	Moratoria di dieci anni sulla costruzione di impianti nucleari a uso civile	54,0	40,0
	Chiusura degli impianti nucleari esistenti	47,1	39,0
	Attribuzione al governo federale di maggiori poteri di controllo sulle politiche energetiche	71,0	39,0
	Approvazione delle modifiche alle leggi in materia di trasporti	52,8	39,5

Questo lavoro intende presentare un sintetico panorama delle procedure, delle applicazioni e delle funzioni degli istituti di democrazia diretta in nove Stati. Gli Stati prescelti sono Svizzera, Francia, Italia, Danimarca, Irlanda, Austria, Liechtenstein e Australia. A questi otto si aggiunge la California. La California non è uno Stato sovrano, ma la sua scelta si giustifica perché in nessuna altra parte del mondo si vota tanto su *issues* sottoposte a voto popolare. Anzi, l'analisi che segue verterà soprattutto, oltre che sulla Svizzera, sulla California.

Comincio con il distinguere sei tipi di voto popolare: il plebiscito, il plebiscito consultivo, il referendum facoltativo, il referendum obbligatorio, l'iniziativa e la petizione. Più avanti presenterò dati statistici sul numero delle consultazioni, sul numero delle decisioni, nonché sulle *issues* e sui risultati¹.

In conclusione proporrò uno schema per l'analisi funzionale della democrazia diretta. Anche se le funzioni delle strutture di democrazia diretta possono essere molto diverse secondo il sistema politico, la cultura politica e la configurazione degli stessi istituti di democrazia diretta, ed è quindi difficile fare asserzioni generali valide per tutti i casi, vorrei tentare di formulare alcune ipotesi generali che possono essere utili per ulteriori ricerche.

1. Il voto sulle persone e quello sulle «issues»

Per istituti di democrazia diretta si intendono in questa sede consultazioni che non riguardino l'elezione dei parlamenti e dei capi di Stato, cioè, appunto, plebisciti, referendum e iniziative. In un'ac-

¹ Ho già presentato altrove una breve rassegna degli istituti di democrazia diretta in questi nove Stati (Möckli, 1991). Sulla Danimarca e sull'Irlanda cfr. in questo volume i saggi di Palle Svensson e di Michael Gallagher.

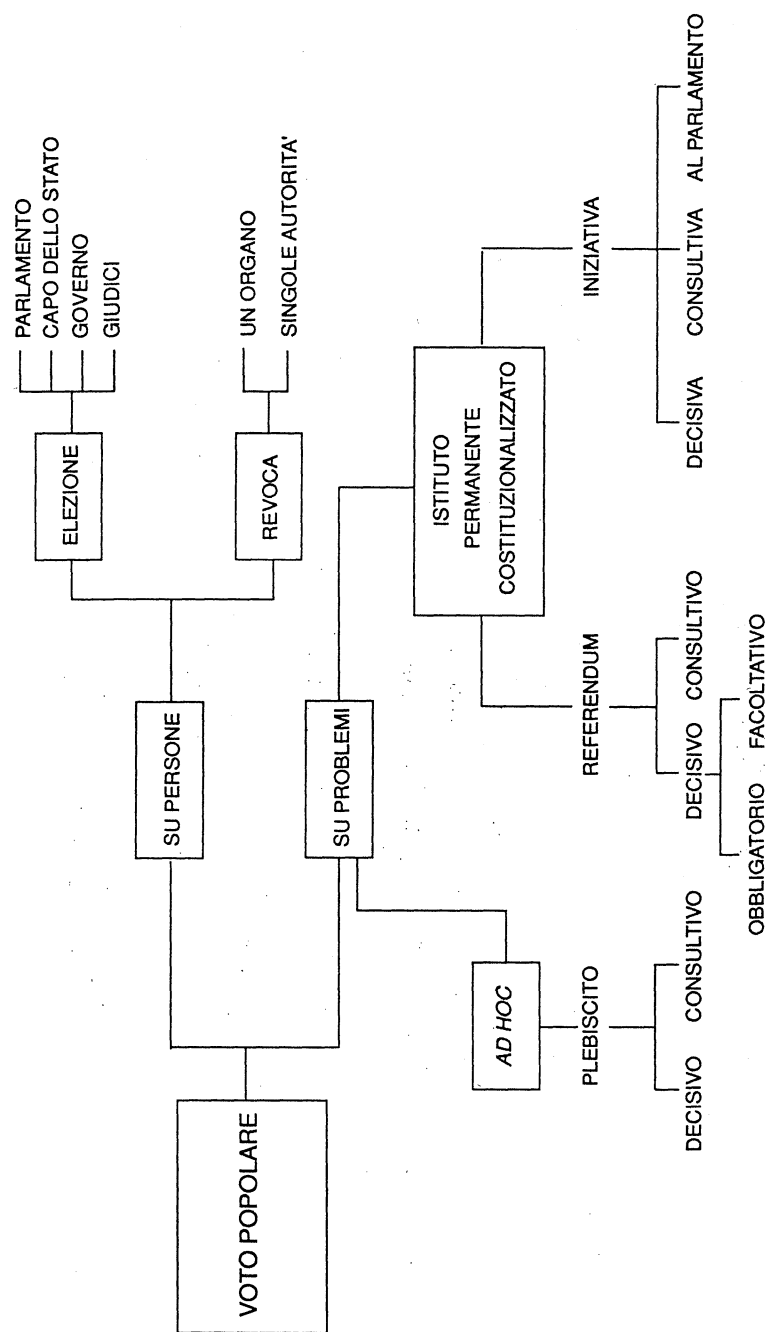


Fig. 1 - Tipi di votazioni (elezioni e consultazioni referendarie nelle democrazie).

cezione concettuale più ampia di democrazia diretta sarebbero da includere, infatti, anche le primarie, l'elezione diretta del governo, la revoca, le assemblee di cittadini (cfr. fig. 1).

Per le consultazioni su *issues* si possono costruire tipologie basate su criteri diversi². Una prima differenziazione che tiene conto di chi sono i soggetti promotori e del carattere permanente dell'istituto, distingue fra plebisciti, referendum e iniziative. Il plebiscito è facoltativo e viene promosso *ad hoc* da un organo dello Stato («dall'alto»). Il referendum è un istituto permanente, previsto dalle costituzioni e può venir promosso tanto «dall'alto» come «dal basso», secondo regole ben definite. L'iniziativa è promossa dagli elettori.

Secondo gli effetti giuridici del risultato della consultazione si può distinguere fra voto obbligatorio e voto consultivo.

Le consultazioni referendarie possono essere analizzate inoltre secondo i seguenti criteri:

a) Determinazione dell'oggetto da mettere in votazione: può determinarlo soltanto un organo dello Stato o possono farlo anche gli elettori?

b) Determinazione della procedura: la procedura è stabilmente definita per legge, vengono decise norme *ad hoc* o non esistono affatto prescrizioni normative?

c) Grado del controllo da parte del governo: fino a che punto il governo controlla la formulazione della domanda e la campagna referendaria? La campagna è competitiva?

d) Momento della decisione: la questione viene decisa realmente al momento del voto o la decisione è stata presa prima da un organo dello Stato?

Secondo questi criteri si hanno i sei tipi di consultazione che si possono leggere nella tabella 1.

Se si applica questa tipologia agli istituti di democrazia diretta dei nove Stati presi in considerazione si ricava la tabella 2. Il plebiscito consultivo esiste solo in Danimarca, per altro senza essere previsto dalla costituzione: per questo non è riportato nella tabella 2.

2. Il voto

La tabella 3 riporta il numero delle votazioni referendarie nei nove Stati in esame fino a tutto il 1990.

Come si può vedere, il numero più alto di votazioni è di gran

² Cfr. le tipologie proposte da Uleri (1989) e da Markku Suksi nel saggio sulla Finlandia in questo stesso volume.

Tab. 1 - *Tipi di consultazione referendaria.*

Tipo	Plebiscito	Plebiscito consultivo	Referendum facoltativo	Referendum obbligatorio	Iniziativa	Petizione
Caratteristica						
Facoltà della promozione	organo dello Stato	organo dello Stato	elettori/ Stati membri	obbligatorio	elettori	elettori/ Stati membri
Determinazione dell'oggetto	organo dello Stato	organo dello Stato	organo dello Stato	organo dello Stato	elettori	elettori/ Stati membri
Procedura del voto	<i>ad hoc</i> o per legge	<i>ad hoc</i> o per legge	per legge	per legge	per legge	<i>ad hoc</i> o per legge
Cogenza del risultato	sì	consultivo	sì	sì	sì	consultivo
Controllo del governo	alto	alto	basso	medio	basso	medio
Decisione sull'oggetto	prima/dopo il voto	prima/dopo il voto	con/ prima del voto	con/ prima del voto	con il voto	prima/dopo il voto

lunga quello della California, seguito da quelli della Svizzera e, a grande distanza, del Liechtenstein. La quota più alta di approvazioni è in Francia (90%), la più bassa in Australia (18%). Colpisce la quasi identica quota di approvazioni in Svizzera e nel Liechtenstein (47%).

La tabella 4 riporta il numero delle consultazioni (che possono naturalmente includere più di una votazione), il numero delle votazioni e le percentuali medie della partecipazione dal 1970 al 1990. Si può notare che tanto la Svizzera che la California hanno fatto registrare in questi 20 anni veri e propri record: il 42% di tutte le votazioni effettuate in Svizzera dal 1848 in poi e il 20% di tutte le votazioni in California dal 1884.

Soltanto in Svizzera, in California e nel Liechtenstein gli elettori sono stati chiamati alle urne in media più di una volta all'anno nel corso del ventennio. In questi Stati le consultazioni referendarie fanno parte della vita politica quotidiana (senza tener conto che questi Stati hanno istituti di democrazia diretta anche a livelli periferici).

L'affluenza alle urne in Svizzera e in California si aggira in media oltre il 40%. Nel Liechtenstein, dove hanno avuto luogo ben 22 votazioni, l'affluenza è stata invece costantemente alta. Colpisce l'alta percentuale di oltre il 90% in Australia. Occorre ricordare che due consultazioni hanno avuto luogo insieme a elezioni e che in quel sistema vige l'obbligatorietà del voto. L'alta percentuale dell'Australia richiama comunque un'alta intensità conflittuale.

Tab. 2 - *Istituti di democrazia diretta nei nove Stati.*

	Plebiscito	Referendum facoltativo	Referendum obbligatorio	Iniziativa	Petizione
Svizzera	trattati internazionali	leggi	revisione della costituzione	revisione della costituzione	
California		leggi	costituzione e determinate leggi	costituzioni e leggi	
Francia	determinate leggi		costituzione		
Italia		leggi/ costituzione			leggi*
Danimarca	leggi (su richiesta di una minoranza del parlamento)		costituzione/ leggi elettorali		
Irlanda	leggi		costituzione		
Austria	costituzione (revisione parziale)/ leggi		costituzione (revisione integrale)		leggi
Liechtenstein		costituzione		costituzione/ leggi	
Australia			costituzione		

* Ci sono buoni motivi per ritenere che il referendum abrogativo in Italia svolga le stesse funzioni dell'iniziativa: la competenza di promuoverlo e la determinazione dell'oggetto spettano agli elettori; una legge abrogata costringe gli organi dello Stato a farne di nuove. Invece gli elettori italiani non possono, al contrario di quelli della Svizzera, della California e del Liechtenstein, proporre testi di legge *ex novo*. Sull'idea che il referendum abrogativo sia un'iniziativa cfr. Uleri (1985).

Tab. 3 - *Numero delle votazioni a tutto il 1990.*

	Inizio	Votazioni n.	Approvazioni n.	Approvazioni %
Svizzera*	1848	379	179	47,2
California	1884	1098	647	58,9
Francia	1893	21	19	90,5
Australia	1906	45	8	17,8
Danimarca	1916	15	9	60,0
Liechtenstein	1919	66	31	47,0
Italia	1929	21	9	42,9
Irlanda	1937	13	9	69,2
Austria	1938	2	1	50,0
Totali		1660	912	54,9

* Controproposte del Parlamento sottoposte al voto insieme con l'iniziativa sono conteggiate come votazioni distinte.

Tab. 4 - Numero delle consultazioni, numero delle votazioni e percentuale media dell'affluenza alle urne in alcune democrazie (1970-90).

	Consultazioni n.	Votazioni n.	Affluenza %
Svizzera	63	158	41,4
California	24	326	43,8
Francia	2	2	48,8
Italia	7	18	70,2
Danimarca	4	4	78,7
Irlanda	7	9	47,2
Austria	1	1	64,1
Liechtenstein	22	30	72,5
Australia	5	17	93,6

3. Le materie

L'elenco delle materie sottoposte a consultazioni referendarie e la classificazione per settori, che si possono leggere nella tabella 5, si basano sui lavori di Butler e Ranney (1978), Magleby (1984) e Bugiel (1991). Se si volesse introdurre tutte le materie sottoposte a consultazione in Svizzera e in California, la tabella sarebbe del tutto insufficiente. Mi sono limitato a raggruppare le iniziative secondo i settori.

La maggior parte delle *issues* messe in votazione riguardano questioni istituzionali, in particolare competenze degli organi e leggi elettorali. Nel Liechtenstein e in Australia prevalgono «questioni pragmatiche»: per esempio, costruzioni, tasse, caccia (Liechtenstein), economia e finanze (Australia).

Per quanto riguarda la Svizzera e la California una classificazione delle iniziative secondo i criteri proposti da Lee (1978) è forse più significativa (tab. 6).

Le materie che vengono sottoposte a consultazioni referendarie rispecchiano i grandi temi in dibattito nelle rispettive società. In California, dopo le riforme dei progressisti, predominarono fino agli anni Venti questioni istituzionali e di pubblica moralità. Negli anni Trenta tanto in California che in Svizzera furono promosse molte consultazioni su problemi economici e sociali; in Svizzera dopo il 1945 molte altre sul sistema previdenziale e assistenziale. A partire dagli anni Sessanta altri temi hanno affollato l'agenda referendaria: in particolare l'ambiente, il nucleare e il traffico. Soltanto nel 1990 ben sette di 18 iniziative promosse in California riguardavano problemi dell'ambiente.

Tab. 5 - Consultazioni referendarie in sette Stati per materia (1970-90).

	Francia	Italia	Danimarca	Irlanda	Austria	Liechtenstein	Australia	Totali
<i>Istituzioni</i>								
Nuova costituzione	7		1	1				9
Competenze di organi	10	5				3	8	26
Età di voto			6	1		1		8
Legge elettorale				5		18	10	33
Partiti		1					1	2
<i>Ambiente</i>								
Nucleare		3			1			4
<i>Questioni morali</i>								
Divorzio		1		1				2
Aborto		2		1				3
Chiesa e Stato				1				1
<i>Questioni territoriali</i>								
Ingresso CEE	1	1	2	2				6
Modifiche di territori	3		2		1			6
Totali	21	21	15	13	2	66	45	183

Tab. 6 - Iniziative votate in California fino a tutto il 1990 e iniziative in Svizzera fino a tutto il 1989, secondo la materia.

	California		Svizzera	
	n.	%	n.	%
Questioni istituzionali*	51	22,6	27	15,2
Morale pubblica**	42	18,6	9	5,1
Finanze	39	17,3	15	8,4
Economia	34	15,0	28	15,7
Stato sociale	27	11,9	44	24,7
Diritti civili	12	5,3		
Ambiente e traffico	16	7,1	32	17,9
Istruzione e cultura	5	2,2	8	4,5
Esercito			13	7,3
Altro			2	1,1
Totale	226		178	

* Compresi sistema elettorale, strumenti di democrazia diretta, competenze di organi.

** Compresi lotterie, Aids, pena di morte, aborto.

4. Le funzioni della democrazia diretta

«Un sistema politico funziona diversamente, se c'è un'opposizione, se esiste una Corte costituzionale o, appunto, c'è la possibilità di appellarsi al popolo» (Jung, 1990, p. 496). La democrazia diretta è un importante elemento strutturale nell'ambito di un sistema politico. Se si può far ricorso a una consultazione referendaria, essa può essere usata come leva per modificare altri elementi del sistema.

È certamente arduo fare affermazioni di carattere generale, valide per tutti gli Stati, sulle funzioni delle iniziative e dei referendum. Le conseguenze concrete della democrazia diretta sulla struttura di un sistema politico e sul processo politico che vi si svolge possono essere molto differenti a seconda della situazione politica, della cornice istituzionale, della cultura politica e degli attori politici. Non esiste una teoria della democrazia diretta. Quasi tutte le consultazioni hanno una storia loro propria.

Inoltre la democrazia diretta con iniziative e referendum è fenomeno frequente nella vita politica soltanto in Svizzera, nella metà degli Stati degli USA e nel Liechtenstein, mentre in altri Stati le consultazioni referendarie sono avvenimenti eccezionali. Se, poi, la democrazia diretta funziona in Svizzera e negli USA in maniera soddisfacente, ciò non significa che accadrebbe lo stesso se fosse introdotta in altri Stati.

Cercherò ora di effettuare un'analisi comparata della democrazia diretta, distinguendo tre dimensioni politiche e tre livelli politici: le dimensioni struttura, processi e contenuti e i livelli macro, meso e micro, cioè il livello del sistema, quello intermedio fra Stato e cittadini e quello dei singoli cittadini. Se ne ricava lo schema analitico riportato nella tabella 7.

La domanda ulteriore suona: quali funzioni — qui definite come le conseguenze che regolarmente ne derivano — svolgono negli ambiti presentati nello schema gli istituti di democrazia diretta per il fatto che esistono e per come vengono applicati?

Nel paragrafo conclusivo mi limiterò a formulare un'ipotesi per ogni ambito presentato nello schema, avvertendo che si tratta del primo risultato di una riflessione ancora in via di sviluppo.

Tab. 7 - Uno schema analitico della democrazia diretta.

Dimensioni	Strutture	Processi	Contenuti
Livelli			
Macro	sistema politico sistema elettorale sistema politico governo articolazione dello Stato	stabilità del sistema legittimazione capacità d'innovazione efficienza	politiche
Meso	posizione delle minoranze élite politica	accettazione regolazione dei conflitti	
Micro		partecipazione socializzazione	

5. Una serie di ipotesi

Le ipotesi che seguono sono pensate come stimolo per successive ricerche sulla democrazia diretta³.

Ipotesi 1.1. - Democrazia diretta e sistema politico. La democrazia diretta non è la leva per ristrutturare radicalmente un sistema politico. Se esiste l'iniziativa, alcuni elementi strutturali del sistema politico possono essere cambiati. Il referendum ha piuttosto effetti stabilizzanti.

Ipotesi 1.2. - Democrazia diretta e sistema elettorale. La democrazia diretta è un freno ai tentativi di partiti predominanti di modificare il sistema elettorale a danno dei partiti concorrenti.

Ipotesi 1.3. - Democrazia diretta e sistema dei partiti. La democrazia diretta indebolisce la posizione dei partiti a favore dei gruppi di interesse che concorrono con essi, in determinati casi e su temi specifici, nella funzione di mediazione degli interessi fra cittadini e Stato.

Ipotesi 1.4. - Democrazia diretta e governo. Se il comportamento referendario è fortemente correlato con il comportamento elettorale, le consultazioni referendarie divengono un voto di fiducia o di sfiducia per il governo.

Ipotesi 1.5. - Democrazia diretta e struttura dello Stato. Il federalismo è una buona preconditione per la democrazia diretta e la de-

³ In questo senso vanno anche le proposte di David Magleby formulate nel saggio pubblicato in questo volume.

mocrazia diretta contribuisce a preservare la sostanza del federalismo.

Ipotesi 1.6. - Democrazia diretta e posizione delle minoranze. La democrazia diretta rappresenta per le minoranze opportunità e rischi. Offre loro ulteriori possibilità di partecipazione e di veto. Ma può essere strumento della maggioranza per mortificare le minoranze.

Ipotesi 1.7. - Democrazia diretta ed élite politica. La democrazia diretta allarga l'élite politica e pone limiti alla sua influenza. Non intensifica necessariamente i rapporti fra rappresentanti e rappresentati.

Ipotesi 2.1. - Democrazia diretta e stabilità del sistema. La democrazia diretta, se è una forma costituzionale durevole, rafforza a lungo termine la stabilità di un sistema.

Ipotesi 2.2. - Democrazia diretta e legittimazione. La democrazia diretta è una fonte di forte legittimazione per le decisioni politiche e per gli organi dello Stato.

Ipotesi 2.3. - Democrazia diretta e capacità innovativa di un sistema politico. La democrazia diretta non aiuta in generale né le forze conservatrici, né quelle innovatrici.

Ipotesi 2.4. - Democrazia diretta e efficienza. La democrazia diretta allarga l'input del sistema politico, quando ne possono fare uso attori esclusi dalle decisioni politiche. Se riferita a una singola decisione l'efficienza viene ridotta, ma in un bilancio a lunga scadenza la stabilità politica rafforza l'efficienza.

Ipotesi 2.5. - Democrazia diretta e accettazione delle decisioni politiche. Se il comportamento è corretto, la democrazia diretta fa accrescere l'accettazione delle decisioni politiche.

Ipotesi 2.6. - Democrazia diretta e regolazione dei conflitti. La democrazia diretta può contribuire a regolare pacificamente i conflitti e a risolverli durevolmente. Ma non esiste invece una garanzia che un conflitto possa essere superato; può anzi essere aggravato.

Ipotesi 2.7. - Democrazia diretta e partecipazione. Le possibilità aggiuntive di partecipazione offerte dalla democrazia diretta vengono raccolte in concreto soltanto da una ristretta «controélite».

Ipotesi 2.8. - Democrazia diretta e socializzazione. La democrazia diretta ha importanti effetti educativi e socializzanti. In Svizzera e negli USA la democrazia diretta viene interiorizzata quale grande valore.

Ipotesi 3 - Democrazia diretta e tematiche politiche. Non tutte le tematiche politiche sono adatte nella stessa misura per processi decisionali di democrazia diretta. I più adatti sono i temi semplici, conosciuti, controversi, carichi di valori, che si possono decidere in maniera dicotomica e che necessitano di limitati costi per l'informazione.

Negli ultimi dieci anni è cresciuto, insieme a quello politico, anche l'interesse della scienza politica per la democrazia diretta. Per la ricerca empirica e comparata si presenta lo stimolante compito di riprendere nel prossimo futuro i risultati finora acquisiti e le ipotesi finora formulate e di sviluppare a fondo gli uni e le altre.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Butler D. e Ranney A. (a cura di) 1978, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Bugiel K. 1991, *Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz*, Nomos, Baden-Baden.
- Jung O. 1990, *Direkte Demokratie: Forschungsstand und Aufgaben*, in «Zeitschrift für Parlamentsfragen», n. 3, pp. 491-504.
- Lee E. 1978, *California*, in Butler e Ranney (1978).
- Magleby D.B. 1984, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, John Hopkins University Press, Baltimore e London.
- Möckli S. 1991, *Direkte Demokratie im Vergleich*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», n. 23, pp. 31-43.
- Uleri P.V. 1985, *The deliberative initiative of June 1985 in Italy*, in «Electoral Studies», n. 3, pp. 271-77.
- Uleri P.V. 1989, *The 1987 Referendum*, in P. Corbetta e R. Leonardi (a cura di), *Italian Politics: A Review*, Praeger, London.