

La qualità della democrazia diretta, come espressa nel disegno di legge n.107/2011 "Partecipazione dei cittadini in Alto Adige/Südtirol"

Valutazione degli elementi più importanti contenuti nel disegno di legge sulla partecipazione dei cittadini (presentata dalla SVP¹)

(Sintesi dell'originale in lingua tedesca, elaborata da Thomas Benedikter)

Il ddlpdc parte dalla necessità di colmare la lacuna esistente nella disciplina vigente della democrazia diretta in provincia di Bolzano, data l'assenza delle possibilità di intervento propositivo dei cittadini, che finora potevano avvalersi solo di strumenti referendari abrogativi. Va riconosciuta l'intenzione di voler superare la regola del quorum partecipativo che dovunque ha ostacolato il buon funzionamento della democrazia diretta. Prevedendo un "quorum zero" (Consigliere prov. A. Schuler) la Provincia di Bolzano si allineerebbe alla prassi affermata nei paesi dotati di una democrazia diretta più evoluta. La Svizzera e la California non hanno mai conosciuto il quorum di partecipazione nei referendum né si sono registrati tentativi di volerlo introdurre.

A questo punto non si capisce bene, perché gli autori del ddlpdc abbiano voluto contrastare questa impostazione principalmente positiva con tutta una serie di regole procedurali, che non sono appropriate a promuovere la partecipazione dei cittadini e una democrazia più viva. Di seguito offriamo una sintesi delle valutazioni del Prof. Andi Gross sui provvedimenti più critici di detto ddl.

1. L'importanza fondamentale del disegno² delle procedure di democrazia diretta

"I cittadini della nostra provincia chiedono più partecipazione. Questo è emerso molto chiaramente negli ultimi anni," affermò la consigliera prov. Maria Hochgruber Kuenzer nell'agosto 2011, nel momento della presentazione della proposta di legge SVP sulla democrazia diretta in Sudtirolo.³

Il Sudtirolo certamente non è l'unica provincia in Europa ad articolare questa necessità, anzi, negli ultimi 20 anni un po' dappertutto in Europa si può osservare il bisogno di più democrazia diretta nel senso dell'integrazione, dell'approfondimento e dell'ampliamento della democrazia rappresentativa. In molti paesi europei, soprattutto dell'Europa occidentale, si tratta perciò non solo della questione *se* introdurre più democrazia diretta, ma *come* farlo nel modo ottimale.

La questione del *come*, cioè dei metodi e forme, è decisiva anche perché la qualità della democrazia diretta dipende essenzialmente dal modo in cui sono regolamentate i suoi singoli aspetti procedurali: i termini, le soglie di firme, metodi di raccolta delle firme, esami di ammissibilità, ecc. Una disciplina non appropriata di queste regole specifiche potrebbe mettere a repentaglio tutto l'impianto della democrazia diretta per una comunità, non importa che sia un Comune, una Regione o lo Stato. Regole inique e praticabili potrebbero impedire ai cittadini di avvalersi dei nuovi strumenti di democrazia diretta, che non potrebbero più dispiegare i loro effetti benefici sulla democrazia nell'interesse di tutti. Resterebbe solo l'illusione di poter partecipare, che sicuramente a lungo termine con porta che frustrazione per i cittadini.

2. I pregi di una democrazia diretta regolamentata in forma favorevole per i cittadini (*user-friendly*)

Una democrazia diretta che possa giovare alla partecipazione dei cittadini, alla governabilità di uno Stato e a una democrazia capace di decidere è caratterizzata soprattutto dalle seguenti 10 prestazioni. Si tratta di qualità che nella cultura politica dominante sono particolarmente assenti, carenti o incomplete:

2.1. La politica va comunicata. Il dibattito pubblico è l'anima della democrazia diretta. Un'iniziativa popolare in fondo è nient'altro che una domanda (referendaria) rivolta da un gruppo di cittadini a tutta la collettività.

1 Il disegno di legge presentato dai consiglieri prov. Schuler, Kuenzer e Pichler-Rolle (tutti SVP) n.107/2011, di seguito riportato con la sigla ddlpdc.

2 Sostituisce la parola nella versione originale "design".

3 Da ripescare su <http://www.youtube.com/watch?v=JoQJLEnsBU>

Una volta raccolte le firme richieste, questo gruppo ottiene il diritto ad una risposta da parte della comunità intera dei cittadini.

2.2 Grazie a questo potere comunicativo si accorciano le distanze o il divario fra i cittadini, fra "la politica" e i cittadini, fra la classe politica e la società civile, fra il singolo politico e i suoi elettori.

2.3 La sola consapevolezza della possibilità di poter eventualmente prendere una decisione politica come collettività nel suo insieme - a determinate condizioni - modifica la cultura politica: questa si fa più osmotica e comunicativa. Tutti quanti devono puntare su uno scambio di idee e opinioni, non basta comandare e imporre decisioni prese dall'alto. Se qualcuno vuole realizzare una riforma sociale deve riuscire a convincere gli altri.

2.4 L'agenda pubblica, l'ordine del giorno del dibattito pubblico viene in qualche misura democratizzato. Non è più competenza esclusiva del governo, dei partiti, dei redattori, ma anche dei cittadini semplici che con la loro iniziativa comune possono porre un argomento sull'agenda politica. Con l'iniziativa popolare un tema, un'idea di riforma, un quesito si trasforma in argomento di dibattito pubblico. Questo è una condizione per un'eventuale trasformazione, ma non è una garanzia.

2.5 Il potere politico è suddiviso fra tanti soggetti: nessuno detiene il potere di non dover imparare, e questo fatto è una spinta enorme e un gran progresso per tutta la società.

2.6 Le varie possibilità di partecipazione, semplici o incisivi che siano, di singoli o di gruppi, le società moderne e pluraliste possono essere integrate meglio, anche perché coloro che partecipano possono sentirsi parte di una comunità e possono identificarsi meglio con essa.

2.7 In aggiunta alle elezioni, in cui si legittimano delle tendenze politiche generali, le votazioni referendarie permettono una legittimazione differenziata e specifica, che può divergere dalla delega "in bianco" espressa attraverso le elezioni. Nelle società moderne questo risponde ad un bisogno molto diffuso.

2.8 La democrazia diretta contribuisce a ridurre il divario o l'alienazione tra cittadino e stato, tra cittadini ed istituzioni ed autorità.

2.9 la democrazia diretta rende il sistema politico più aperto e accessibile (nessun monopolio sulla politica) e impedisce l'autoreferenzialità dei partiti e dei governanti.

2.10 La democrazia diretta consente un nuovo interesse per la politica, all'impegno, al senso civico. Si rafforza la responsabilità civica, la capacità di valutazione individuale, crea più capacità di agire e comunicare a livello politico.

3. Gli elementi fondamentali di una democrazia diretta disegnata secondo le esigenze dei cittadini e della democrazia

3.1 Proposte di iniziativa popolare devono portare decisioni referendarie (solo i promotori stessi hanno la facoltà di fermare una procedura una volta avviata). È questa la vera fonte del potere comunicativo di cui la democrazia diretta dota i cittadini impegnati, condivisa poi con i rappresentanti politici.

3.2 Le soglie di firme da raccogliere devono essere ragionevoli (1-3%), altrimenti solo organizzazioni molto forti potranno avvalersi degli strumenti referendari.

3.3 La raccolta libera delle firme (con autenticazione compiuta ex post, partendo dal principio dell'autocertificazione e della fiducia dello stato nei cittadini).

3.4 Differenziazione dei diritti referendari, in una funzione di stimolo (iniziativa popolare, proposta di legge popolare) e un diritto di veto (referendum confermativo) con procedure ugualmente differenziate.

3.5 Nessuna procedura *fastfood* accelerata: fasi di raccolta di firma, le fasi riservate all'amministrazione e alle

istituzioni politiche come pure quelle del dibattito pubblico devono avere ampio respiro (tutto quanto non meno di due anni).

3.6 L'interazione col Parlamento deve essere garantita (diritto di controproposta del Parlamento)

3.7 Creazione di un contesto sociale fertile produttivo per la democrazia diretta, un'informazione pluralista, la formazione politica a tutti i livelli, buone infrastrutture democratiche.

4.1 Ampliamento delle norme referendabili⁴ oltre le leggi provinciali

Nell'art. 1 del ddlpdc mancano il referendum confermativo e l'iniziativa popolare con diritto immediato alla votazione referendaria, quindi i due pilastri più importanti di ogni democrazia diretta. Questi due strumenti, i primi introdotti nelle realtà partecipative più evolute, sono gli strumenti più collaudati ed efficaci per la partecipazione dei cittadini. Benché sia comprensibile la rinuncia al referendum confermativo *obbligatorio*, è una gravissima carenza non prevedere il referendum confermativo facoltativo che in Svizzera sia a livello cantonale sia a livello federale è lo strumento singolo più richiesto dai cittadini. Questo strumento permette all'1% degli aventi diritto al voto di portare alla votazione referendaria entro 100 giorni una legge approvata dal Parlamento. Una legge, in generale, entra in vigore solo quando sono decorsi questi 100 giorni oppure se confermata in un referendum confermativo. I legislatori sanno di non poter far passare una legge senza il consenso dei cittadini, e quest'ultimi sanno di dover essere sentiti e di aver l'ultima parola se la richiedessero. Questa circostanza migliora sensibilmente la cultura politica.

Secondo il ddlpdc i cittadini potranno intervenire su norme giuridiche approvate dal Consiglio o dalla Giunta "nell'interesse generale", una formula assai vaga. Per definire l'ambito di competenza della partecipazione diretta dei cittadini questa definizione non è appropriata. In Svizzera gli atti amministrativi referendabili si qualificano come tali anche per l'entità delle spese da essi derivanti. Anche i piani provinciali - generali o specialistici - andrebbero inseriti fra le materie referendabili.

4.2 Distinzione fra la proposta popolare (*Bürgerantrag*) e l'iniziativa popolare

La soglia di firme richiesta per la presentazione di tali proposte è eccessivamente alta. 4.000 firme per il proposta popolare e 8.000 firme per un'iniziativa popolare, di cui nessuno comporta però il diritto ad una votazione referendaria, ma solo una consultazione del Consiglio provinciale: ciò è assolutamente esagerato. Va ricordato, a proposito, che per un referendum confermativo provinciale sono richieste solo 7.500 firme.

4.3 Significato dell'indicazione della copertura delle spese

All'art. 3, 2, del ddlpdc l'indicazione del fabbisogno finanziario e del modo di copertura delle spese legate ad una proposta di legge avanzata dai cittadini con iniziativa popolare. Una tale indicazione di regola i consiglieri provinciali non sono tenuti a fornire nelle loro proposte di legge. Inoltre, non è chiaro quali effetti avrebbe sull'iter procedurale di un'iniziativa popolare un'indicazione di finanziamento non appropriata o non percorribile. Piuttosto si apre la strada a interpretazioni arbitrarie per dar luogo a un accantonamento troppo facile di iniziative dei cittadini.

4.4 Perché in provincia di Bolzano la democrazia diretta dovrebbe essere ridotta ad una procedura a due fasi?

In linea di massima è possibile prevedere delle procedure di partecipazione a due fasi: la prima per consultare il Consiglio, la seconda per ottenere il diritto alla votazione popolare, purché non si erigano degli ostacoli controproducenti. Dall'altra parte è inconcepibile non prevedere la iniziativa popolare genuina, cioè il diritto di un gruppo di cittadini, sostenuti dal numero richiesto di firme, di confrontare tutta la cittadinanza con una loro proposta di riforma. Anche una tale proposta di legge di iniziativa popolare dovrebbe in un primo momento essere discussa nel Consiglio provinciale, il quale a sua volta avrebbe il diritto di portare al voto referendario la sua controproposta. Un'iniziativa popolare sin dall'inizio deve avere il possibile sbocco

4 "Referendabile": argomento che può essere oggetto di procedure referendarie. Un neologismo ritenuto ormai irrinunciabile.

della consultazione di tutti i cittadini, con un numero appropriato di firme (di regola 2% degli aventi diritto). In tutti i paesi con democrazia diretta ben sviluppata è questo il diritto cardine a fianco del referendum confermativo.

4.5 Referendum consultivo su richiesta dei cittadini

Nell'art.4 si prevede il referendum consultivo su richiesta dei cittadini, con un numero di firme assolutamente spropositato. Non è ipotizzabile che i cittadini investano tanto tempo, denaro e energie per la raccolta di 26.000 firme per ottenere il solo diritto di consultare la popolazione (senza esito vincolante), invece di farla decidere sulla loro proposta popolare avanzata. Un tale regolamento è sconosciuto nei paesi a più lunga tradizione di democrazia diretta.

4.6 Referendum consultivo del Consiglio provinciale

Questo diritto (articolo 4,2, del ddldpc) non fa parte della democrazia diretta in senso stretto, cioè dei diritti di partecipazione dei cittadini, ma dei meccanismi plebiscitari, perché scaturiscono dall'iniziativa degli organi eletti, non dagli elettori. La ricerca di elementi plebiscitari dimostra una mancanza di legittimazione e rappresentatività di coloro che non vogliono assumersi la piena responsabilità per le proprie decisioni.

4.7 Le materie escluse da pdl popolari e iniziative popolari

L'elenco delle materie non referendabili si trova fra gli aspetti più critici e discussi nell'ambito della democrazia diretta. Nei paesi a più lunga tradizione di tali diritti di partecipazione, le materie escluse dai diritti referendari quasi non esistono. La formula scelta dall'art. 6,2 e del ddldpc è particolarmente ambigua (interventi sulle imposte e bilancio non sono ammissibili). Quasi non esiste intervento politico che non abbia qualche ripercussione di natura finanziaria. Agganciandosi quindi ad una tale formulazione si dà mano libera a chi cerca di bloccare le iniziative popolari già a monte. Qualora, per contro, si volesse escludere ogni tipo di referendum sul bilancio provinciale questo va espresso in termini chiari e precisi. neanche la materia delle imposte deve necessariamente esulare dal diritto dei cittadini alla partecipazione, benché venga esclusa dai referendum a livello nazionale.

In tema di finanza pubblica occorre, per altro, tener conto dei benefici effetti di un rafforzamento del controllo diretto dei cittadini sull'operato degli amministratori. Varie ricerche scientifiche hanno comprovato che nelle realtà con diritti referendari più pronunciati regna più attenzione e responsabilità in riguardo alla spesa pubblica. Perciò l'art. 6 necessita di una formulazione più precisa e differenziata, per non creare troppi spazi di interpretazione arbitraria e troppi limiti di competenza dei cittadini.

4.8 Esclusione dei cittadini dalla regolamentazione dei loro diritti di partecipazione

Si ritiene particolarmente lesivo del principio di sovranità dei cittadini e in contrasto con l'intento stesso della ddldpc - cioè l'ampliamento dei diritti di partecipazione - la loro esclusione dal diritto di avanzare proposte di legge sulla materia della democrazia diretta stessa. Non è concepibile che la popolazione della provincia di Bolzano, destinataria ultima dei diritti di autogoverno contenuti nello Statuto di Autonomia, venga esclusa dalla facoltà di plasmare l'applicazione di questi diritti politici fondamentali, riconosciuti dallo stesso Statuto all'art. 47. In tutte le democrazie più avanzate i diritti di partecipazione dei cittadini possono anche essere utilizzate al fine di ampliare e migliorare questi diritti, in coerenza con le preferenze della popolazione.

4.9 Sfasamento tra democrazia partecipata e democrazia rappresentativa

In linea di principio è legittimo tenere distinti le fasi di procedure e votazioni referendarie e i periodi elettorali. La democrazia diretta non va strumentalizzata per fini partitici né vanno confuse e sovrapposte gli argomenti specifici delle iniziative popolari con il confronto elettorale di programmi e candidati. Ma i tempi di "sfasamento" tra l'esercizio di questi due diritti nella ddldpc sono calcolati in maniera assolutamente eccessivi. Non si capisce perché debba durare un anno intero né perché il periodo di "quarantena" delle elezioni debba essere diversa prima e dopo le elezioni. Un periodo di esclusione di attività referendarie di tre mesi prima e dopo le elezioni è più che sufficiente.

4.10 Divieto quinquennale di ripresentare quesiti referendari

Le esperienze raccolte in vari paesi e regioni con democrazia diretta evoluta dimostrano che non conviene agli stessi promotori di un'istanza una volta bocciata dai cittadini in un referendum, ripresentarla in tempi stretti; ciò non significa che ci sia bisogno di un divieto istituzionale di ripresentare un determinato quesito, che sarebbe nient'altro che espressione di sfiducia da parte delle istituzioni e una limitazione dello spazio di movimento dei cittadini intenzionati a portare avanti una causa.

4.11 "Commissione permanente per la partecipazione dei cittadini": denominazione poco felice

Benché nell'art.8 le facoltà e i compiti di questa commissione ci sembrano inquadrata correttamente, ci sembra fuorviante la loro qualificazione come "Commissione di magistrati". Si tratta invece di una commissione congiunta del Parlamento e della Giunta, che si occupa di un diritto dei cittadini che non va confusa con un'istanza giudiziaria. I tribunali saranno competenti per eventuali ricorsi contro i verdeti della "Commissione permanente", ma si sconsiglia la sua denominazione come "Commissione dei giudici".

4.12 Tempi troppo stretti per le verifiche dell'ammissibilità

I tempi previsti all'art.9 per l'esame dell'ammissibilità del quesito sono generosi per la "Commissione dei giudici" (60 e 30 giorni), ma troppo stretti per i cittadini, quando si tratta di modificare e riformulare il loro quesito (solo 10 giorni). Questo periodo eccessivamente breve non tiene conto del carattere democratico dei gruppi promotori di iniziative popolari, che necessariamente sono sostenuti da alleanze di gruppi e associazioni. Per riformulare, organizzare dibattiti e assicurare il consenso i cittadini hanno bisogno di più tempo, comunque come minimo 30 giorni.

4.13 Soglia di firme assolutamente spropositata

I numeri di firme previste nell'art.10 e 13 per la presentazione della proposta popolare e per le iniziative popolari in generale sono troppo alti e controproducenti per far funzionare la democrazia diretta. Dall'altra parte, il tempo concesso ai promotori di un'iniziativa popolare per raccogliere le firme per l'indizione di una votazione referendaria (60 giorni) è troppo breve. Nel caso di una procedura a due tempi (proposta popolare e iniziativa popolare) si richiedono almeno 100 giorni; nel caso di una votazione referendaria su un'iniziativa popolare devono bastare 12.000 firme da raccogliere entro 180 giorni.

Soglie di firme talmente alte hanno un effetto scoraggiante per i cittadini e si rischia di mortificare lo stesso strumento di partecipazione. In alcuni *Länder* tedeschi, dotati di soglie proibitive di questo tipo, si registrano iniziative popolari innovative solo ogni 10 anni, penalizzando i cittadini, ma anche la cultura politica in generale. Le soglie di firme in generale non dovrebbero eccedere il 3% degli aventi diritto al voto.

4.14 Non sopravvalutare l'internet

La comunicazione elettronica ha la sua importanza indiscussa per il funzionamento della democrazia a livello internazionale e nazionale, ma a livello regionale il suo potenziale non va sopravvalutato. Solo un terzo della popolazione si serve regolarmente dell'internet per cui questo non può servire come pretesto utile per giustificare soglie di firme troppo alte.

4.15 Termini iniqui e formulazioni poco chiare nei requisiti per le votazioni referendarie

Come risulta negli art. 11 e 13 le autorità istituzionali dispongono sempre di tempi sufficientemente lunghi per valutare le istanze dei cittadini, con una eccezione: se il Consiglio provinciale ha 180 giorni per discutere una proposta di cittadini, anche la Giunta provinciale dovrebbe disporre di più dei 30 giorni ora previsti nel ddlpd. I governi cantonali svizzeri a questo proposito dispongono di alcuni mesi per una procedura analoga. Sono particolarmente pericolose le formulazioni che permettono alla "Commissione dei giudici" oppure al Presidente della Provincia di modificare quesiti e proposte dei cittadini oppure di dichiararle del tutto nulli.

In questi casi si apre la strada a troppi spazi di interpretazione, senza che i promotori avessero la possibilità di intervenire. Una procedura referendaria a due fasi dimostra forti limiti e inghippi, mentre è assolutamente necessario lo strumento di partecipazione diretta, cioè l'iniziativa popolare con diritto alla votazione popolare immediata (coinvolgendo il Consiglio provinciale dotato del diritto di portare a votazione una controproposta).

4.16 Controproposta del Consiglio provinciale dimostra vizi procedurali

L'art 13,2 giustamente prevede la facoltà del Consiglio di formulare una controproposta in vista della votazione referendaria spesso i parlamenti condividono l'intenzione di fondo dei cittadini, ma vogliono applicarla con metodi diversi. Nel modo di votazione, previsto dal ddlpdc, si profila però un vantaggio ingiusto per quei cittadini che preferiscono lo status quo. Nell'art. 15 in concomitanza con l'art. 15,3, non si prevede, infatti, una domanda di ballottaggio e quindi la possibilità di scelta fra chi è a favore di una riforma. Dividendo il campo dei "riformatori" si rischia di far passare la minoranza dei "conservatori". Questa è l'esperienza della Svizzera tra il 1891 e il 1987 che alla fine ha portato ad una procedura più democratica nel 1987 che si è rivelata vincente e molto positiva.

4.17 Un "libretto di votazione" più ambizioso

Se giustamente nel ddlpdc si presta attenzione al servizio pubblico di informazione dei cittadini ai fini della loro partecipazione, il libretto di votazione non va inviato ai cittadini solo 20 giorni prima della votazione referendaria, ma molto prima. L'informazione cartacea, da trasmettere da parte istituzionale a tutti gli elettori, può anche essere integrata da informazioni più dettagliate in forma elettronica. Inoltre va assicurato, sulla falsariga del modello svizzero, che questo testo venga elaborato da un gruppo di esperti indipendenti o da un'istanza parlamentare (presidenza del Consiglio provinciale) neutrale, invece di un ufficio che fa capo alla Giunta provinciale come previsto nel ddlpdc, mettendo a rischio l'imparzialità e credibilità dell'informazione stessa.

4.16 Rimborso delle spese ai promotori

Il rimborso spese previsto nell'art. 20 di 0,5 Euro per ogni firma raccolta è un aspetto positivo che potrà servire come modello per la Svizzera.

5. Conclusioni

Si apprezza l'intenzione degli autori della ddlpdc di voler regolamentare positivamente i diritti di partecipazione dei cittadini, giacché la stessa qualità della democrazia diretta dipende essenzialmente dalle buone regole, il loro "design".

Il presente ddlpdc contiene qualche progresso rispetto la normativa presente. Questi miglioramenti verranno però pagati caro dai cittadini, perché sono controbilanciati da una serie di restrizioni eccessive che scoraggeranno tantissimi cittadini dal formulare le proprie istanze e sottoporle al Consiglio provinciale e a tutti i concittadini. Regole talmente restrittive penalizzano tutta la democrazia diretta e con questo anche la democrazia. Per riepilogare in sette punti i vizi più gravi di questa proposta:

1. Non si introduce il referendum confermativo.
2. Manca l'iniziativa popolare con il diritto immediato alla votazione referendaria.
3. Le soglie di forme sono assurdamente alte.
4. I tempi di raccolta non sono né equi né appropriati.
5. Ci sono troppe materie escluse dalla partecipazione diretta.
6. Nelle procedure si nascondono troppe possibilità di evitare e aggirare votazioni referendarie.
7. In presenza di più proposte (dei cittadini e del Consiglio) il metodo di votazione privilegia coloro che si oppongono ad ogni riforma.

Perciò riteniamo necessario che il Consiglio provinciale riconsideri criticamente questo ddlpdc presentato dalla SVP: alcuni articoli vanno precisati, altri vanno riformulati per venire incontro ai bisogni dei cittadini, altri ancora vanno stralciati, in alcuni punti il disegno di legge va integrato. Apportando tali modifiche il Consiglio prov. può aumentare le possibilità che in un eventuale referendum confermativo si possa ottenere un voto di maggioranza che può essere di vantaggio per tutta la popolazione e la democrazia in Sudtirolo.

Prof. Andreas Gross

Santa Ursanna, 27 marzo 2012