

L'Iniziativa legislativa popolare

Dopo la caduta del regime fascista, con il decreto del 31 luglio 1945, fu assegnato al ministero per la costituente il compito di preparare la convocazione dell'Assemblea e di predisporre gli elementi di studio della nuova Costituzione. Successivamente nel 1946 (con altro decreto) si introduce in Italia il principio della Sovranità Popolare, inteso come potere costituente (come fonte di legittimazione dello Stato post fascista).

L'affermazione della sovranità popolare, doveva divenire patrimonio comune e saldamente radicato in una società che con quel voto (referendum istituzionale) aveva inteso affrancarsi definitivamente da uno stato di sudditanza, per divenire diretta partecipe della vita istituzionale dello stato. La volontà di congiungere il voto referendario del 1946 e le elezioni per l'assemblea costituente, poteva essere interpretata come un primo tentativo di dar vita ad un connubio tra manifestazione di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa. Tant'è che nel progetto di costituzione dell'anno successivo (1947), i prevedeva la partecipazione del popolo in alcuni dei processi costituzionali decisionali costituzionalmente previsti, attraverso i più comuni strumenti di democrazia diretta, quali il referendum, l'iniziativa legislativa popolare.

In questo quadro fu soprattutto mortati a dimostrare sensibilità per la questione della democrazia partecipativa, come unico strumento in grado di incidere realmente sull'indirizzo politico generale. La possibilità di presentare una proposta di legge popolare era importante sia per frenare l'arbitrio della maggioranza (non sempre espressione della volontà popolare), sia per controllare il grado di corrispondenza tra ordinamento dell'esecutivo e quello dei cittadini. Il contraltare di Mortati era però rappresentato da una dottrina opposta, che riteneva l'intervento popolare una deviazione della linea direttiva politica approvata dalla maggioranza ed espressa dal governo.

In ogni caso, il 24 ottobre 1946, all'ordine del giorno, c'era proprio l'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare nella Costituzione.

A tal proposito, un anno dopo, Mortati presentava il suo progetto sul referendum: progetto che intendeva tale strumento come piena "manifestazione della volontà dello Stato", e che, secondo l'autore, era da distinguere in diverse tipologie. Innanzitutto vi era il Referendum di iniziativa del governo, e quello di iniziativa popolare. Col primo l'esecutivo poteva sospendere l'atto normativo ordinario approvato dal parlamento, oppure scegliere di dar corso ad un disegno di legge che le camere avevano respinto. L'altro invece poteva essere di diversi tipi: alcuni potevano prevedere l'abrogazione di una legge già in vigore, altri di sottoporre a voto popolare modificazioni normative.

Il progetto di Mortati non fu ben accolto, soprattutto da figure come Lussu, contrario in quanto vedeva tali strumenti non rispondenti ad alcuna esigenza democratica, dato che l'operato delle Camere, era già sufficiente a fornire necessaria garanzia della manifestazione della volontà popolare (l'intervento diretto del popolo, era per Lussu, solo superfluo). Anche Einaudi pensava che l'iniziativa legislativa popolare, era inopportuna: ad essa era preferibile il referendum. Secondo Einaudi, esso risulta più utile in quanto si fonda sul fatto che non si può essere sicuri che i disegni di legge approvati dal parlamento rappresentino veramente l'espressione della volontà popolare; rappresentano la volontà di un ceto politico, ma questa non sempre coincide col popolo.

L'evoluzione di questo dibattito portò in ogni caso, all'approvazione dell'iniziativa popolare nella Carta costituzionale: bisognava ora decidere "come" e "se" dare realmente efficacia a tale istituto. Sempre Mortati aveva previsto alcune modalità di funzionamento e ricorso al referendum, per esempio nel caso in cui il Parlamento non approvasse la proposta di legge popolare. In tal caso sarebbe stato opportuno che il "quorum" dei presentatori fosse stato di almeno 100.000 elettori. È evidente, che il progetto di Mortati, prevedeva un'iniziativa popolare che si esercitasse mediante presentazione di un progetto sottoscritto da almeno 100.000 elettori, e da sottoporre a Governo e parlamento. La stessa procedura si doveva prevedere nel caso di "richiesta abrogativa di una legge in vigore".

La proposta di Mortati non fu pienamente condivisa: innanzitutto la proposta di legge di iniziativa popolare, richiedeva soltanto 50.000 firme.

Alla fine dunque, i costituenti decisero di introdurre l'istituto dell'iniziativa, optando per un modello ad "iniziativa formulata", ossia una proposta di legge, la cui presentazione doveva investire esclusivamente il Parlamento, e senza alcuna opzione per un successivo passaggio referendario. Era evidente, che all'istituto di iniziativa popolare, fu dato poco rilievo istituzionale.

Dalla seconda metà degli anni '50 dello scorso secolo, ci si concentra sulla problematica "uguaglianza" e "forza" delle diverse tipologie di iniziativa legislativa, previste dalla Costituzione. Fra gli autori che si occuparono di questo aspetto dell'iniziativa, ricordiamo Musso, secondo il quale ogni iniziativa diversa da quella governativa ha carattere sussidiario e integrativo, dato che concorre all'attività parlamentare.

Secondo Bettinelli, che ha puntualizzato l'autonomia funzionale dell'iniziativa popolare, il tutto va visto in una dinamica graduale di priorità dell'iniziativa legislativa: in primo luogo concorre il governo, poi ciascun membro delle Camere, e solo successivamente gli organi e gli enti ai quali sia conferito il potere (di concorrere) con la legge costituzionale.

Secondo lo stesso autore, l'attribuzione al popolo della "seconda parte della norma" non è casuale: essa è piuttosto il frutto di una precisa scelta finalizzata a mettere in risalto la particolare posizione costituzionale del popolo rispetto agli altri.

Sostanziali divergenze in dottrina hanno caratterizzato la discussione concernente la possibilità per il popolo di incidere attraverso la presentazione di progetti di legge, sull'indirizzo politico del governo. A questo riguardo, Bettinelli, ha evidenziato che attraverso l'iniziativa legislativa il popolo partecipa direttamente alla formazione della politica generale; il Parlamento invece svolge una funzione di controllo (la stessa esercitata nel caso di iniziativa legislativa dell'esecutivo). Tale controllo, come sappiamo, si esercita tramite emendamenti, eventualmente modificativi della legge avanzata dal governo.

Di diverso avviso è Chiti, secondo cui l'iniziativa legislativa popolare, sarebbe incompatibile con l'unitarietà dell'indirizzo politico, dato che il popolo non è "capace di condizionare lo svolgimento della funzione di indirizzo politico".

Secondo altri invece, l'unitarietà dell'indirizzo politico non viene messa in discussione dall'iniziativa legislativa, perché i problemi che può produrre sono attenuati dal momento che, nonostante la "cooperazione" popolo-Camere, sono solo queste ultime ad esprimersi in ultima istanza.

Attenta riflessione merita il problema degli effetti dell'iniziativa legislativa popolare, ed in particolare i vincoli che essa produce. La dottrina (stavolta più o meno concordante) si è interrogata soprattutto sul ruolo integrante o meno , che l'iniziativa legislativa può svolgere rispetto al procedimento di formazione di una legge. secondo Esposito, l'iniziativa rientra nel processo di formazione della legge, ma non è elemento autonomo; è piuttosto ricompresa nella fase di approvazione da parte delle Camere.

Secondo Sandulli invece, l'istituto in questione non è una semplice manifestazione operativa (come potrebbe esserlo una petizione), ma è una manifestazione di volontà e potrebbe pertanto qualificarsi come "richiesta" di un interesse fatto proprio dall'ordinamento: l'iniziativa legislativa insomma istaura un vero e proprio procedimento giuridico, creando una posizione attiva da parte dei cittadini presentatori del progetto e una posizione passiva (quella delle Camere). Diversa è invece la petizione, che non attribuisce al cittadino il diritto di pretendere nei confronti delle Camere.

Procedimento di legge di iniziativa legislativa popolare

Per quanto concerne la produzione normativa dell'intervento legislativo, dobbiamo ricorrere alla legge n. 352 del 1970, la quale dispone che per la regolarità della proposta è necessario che:

- Il progetto di legge redatto in articoli sia accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità (complessiva e delle singole norme).
- Le firme del 50.000 elettori proponenti siano iscritte nelle liste elettorali per le elezioni delle Camere dei deputati.
- I fogli recanti le firme, in formato di carta protocollo, riproducano a stampa il testo del progetto e siano vidimanti da una segreteria comunale o cancelleria giudiziaria. Sono invalidi i fogli che siano stati convalidati da oltre 6 mesi prima della data di presentazione della proposta di legge
- Il controllo sulla regolarità della proposta spetta alla Camera alla quale è presentata la proposta. È il presidente della Camera in questione che accerterà l'idoneità dell'iniziativa a produrre effetti (idoneità concessa solo se sussistono le suddette condizioni).

Una volta ammessa la proposta di legge, il presidente dell'Assemblea annuncia all'aula la presentazione del progetto, provvedendo alla sua stampa e distribuzione tra i componenti.

La natura dell'annuncio dei progetti di legge da parte del Presidente è stato oggetto di un approfondito dibattito: secondo alcuni, si tratterebbe di un "atto dovuto" e strettamente connesso agli effetti dell'esercizio del potere di iniziativa legislativa. E dallo stesso "annuncio" deriverebbero una serie di effetti, tra cui l'assegnazione del procedimento

alla commissione competente che potrebbe essere oggetto di contestazione. Infatti 10 deputati possono fare richiesta di diversa assegnazione, entro 2 giorni dall'annuncio. La possibilità di contestazione si prevede, in quanto, proprio da tale "fase" derivano poi una serie di obblighi per la commissione incaricata. Tra questi abbiamo innanzitutto quello di riferire all'assemblea; ovviamente poi, al momento dell'assegnazione, la fase di "iniziativa" si esaurisce, e comincia quella di "esaminazione" della legge popolare (esame che deve avvenire entro e non oltre 1 mese da deferimento); in ultimo, dopo che la commissione trasmette il testo all'assemblea, è da prevedersi una relativa discussione e successiva deliberazione. In merito a quest'ultimo obbligo la dottrina sembra essersi "spaccata" i due filoni, ma quello che ha prevalso è quello sostenitore dell'obbligo di deliberazione da parte del Capo del Parlamento, della stessa iniziativa legislativa, attribuendo a tale istituto un vero e proprio valore giuridico.

E passiamo ora alla "trasformazione del progetto di legge dalla Commissione all'Assemblea. Pur confermando l'ampia autonomia esistente in capo alla commissione competente all'Assemblea, la dottrina si è posta il problema dell'emendabilità dei progetti di legge sottoposti alle camere, ritenendo che non sia possibile irrigidire eccessivamente le scelte operate dal proponente, in quanto ciò equivarrebbe a creare negli organi parlamentari dei vincoli di natura sia procedimentale sia politica. Ma non si ritiene ammissibile neppure la proposizione di un eccessivo numero di emendamenti la cui finalità sia ostruzionistica, o comunque non attinente all'oggetto della legge proposta.

Ipotesi di riforma negli anni '80 e '90:

la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare è rimasta più o meno immutata fino agli anni '80. Già nel 1983 si decide di istituire una commissione bicamerale col compito di elaborare proposte di riforme costituzionali legislative. Tale commissione presieduta dall'On. Bozzi, aveva l'obiettivo di dare un volto nuovo alla Costituzione, aggiornandola. Questo sarebbe stato possibile, rivedendo, per esempio, le libertà e i diritti dei cittadini, delle formazioni sociali, i partiti, la legislazione, il parlamento, il governo, la rappresentanza, la democrazia diretta. I lavori si chiusero con la presentazione di 6 relazioni (una di maggioranza, 5 di minoranza). La prima proponeva di elevare a 100.000 il numero di sottoscrizioni necessarie per l'iniziativa popolare, oltre che il diritto di un rappresentante dei promotori di presenziare le sedute della Commissione competente, e l'obbligo per il parlamento, di pronunciarsi entro 20 mesi dall'assegnazione dell'iniziativa legislativa.

Tra quelle 5 relazioni di minoranza, fu interessante quella presentata dalla sinistra indipendenti (Rodotà, Milani, Pasquino). Questi ipotizzavano una modifica dell'art. 71 Cost. nella direzione di valorizzare il ruolo del Comitato promotore all'interno dell'Iter parlamentare. Aspetto centrale di questa proposta era la previsione di un referendum popolare approvativo da effettuarsi nel caso in cui il Parlamento, entro 18 mesi non avesse provveduto alla delibera. Ma i lavori della commissione Bonzi, naufragarono e nessuno di questi propositi fu attuato.

Ma sempre nel corso degli anni '80, le proposte di riforma dell'iniziativa legislativa continuavano, e così Battistuzzi ed altri, presentavano nuovamente, la proposta di elevare a 100.000 gli elettori necessari, oltre che prevedere la possibilità ad uno dei rappresentati del comitato promotore, di partecipare alle sedute della commissione, elevando però a 24 mesi il termine massimo, entro cui il parlamento era costretto a pronunciarsi. Ma neanche in tal caso si ebbero esiti vittoriosi.

È solo nel 1988, con l'approvazione delle modifiche al regolamento del senato che si avranno risultati in materia. Si impose che le commissioni hanno l'obbligo di esaminare i disegni di legge entro 1 mese dal deferimento; per i progetti di iniziativa, il popolo "proponente" ORA ha la facoltà di intervenire a difesa dell'identità del progetto depositato, tramite un proprio rappresentante. Nel caso di "proposta popolare urgente" i tempi di esamina della legge, sono da considerarsi dimezzati (15 giorni).

In seguito, con la commissione bicamerale del 1997, venne approvato un testo in cui si disciplinava l'istituto referendario.

- Quinto comma: "è indetto il referendum per deliberare sull'approvazione di una legge di iniziativa popolare, presentata dal almeno 800.000 elettori, quando le camere non abbiano deliberato su di essa, decorsi 2 anni dalla sua presentazione.
- Sesto comma: è la corte costituzionale a giudicare l'ammissibilità del referendum
- Settimo e ottavo comma: vengono stabilite le norme di carattere elettorale: nel complesso si prevedeva che la proposta popolare fosse approvata solo se si reca alle urne almeno la metà degli aventi diritto.

- La proposta di legge non poteva riguardare materie costituzionalmente sottratte alla consultazione popolare. Quali sono queste "materie costituzionalmente sottratte alla consultazione popolare"? la posizione della dottrina in questione, risulta particolarmente frammentata: alcuni ritengono che i limiti di queste materie siano designate dall'art. 75 Cost ("leggi tributarie e di bilancio, amnistia e indulto, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali"). Cuiolo e Dickmann ritengono che i limiti siano disposti dalle c.d. materie riservate. Mortati ritiene che l'amnistia e l'indulto, insieme alle leggi tributarie, possano esser considerate materie di consultazione popolare (dottrina ovviamente, non condivisa da molti). Per le materie piu delicate, in cui vanno compiute valutazioni non solo politiche, ma anche sociali, Mortati ritiene che solo il Governo possa partecipare alle trattative. O no?? Pag 32.

Altra questione rilevante è l'eventuale ritiro di una proposta di legge di iniziativa popolare e le conseguenze che ne derivano. Una parte della dottrina ritiene che lo studio di questo aspetto deve prendere le mosse innanzitutto da lacune di carattere generale: l'atto di ritiro di un provvedimento legislativo è il completamento dell'esercizio del diritto di iniziativa legislativa. Il diritto di ritiro è quindi connesso a quello di iniziativa legislativa. Ne consegue che, ogni organo o soggetto abbia diritto all'iniziativa legislativa, ha anche la facoltà di ritirare il provvedimento presentato. I costituzionalisti in particolare, fondano la loro teoria a riguardo, su 3 ipotesi:

- Il ritiro può realizzarsi solo quando deriva da volontà concorde di tutti gli originari 50.000 elettori del progetto presentato
- Serve la volontà di almeno 50.000 firmatari diversi dai sottoscrittori originari
- Una volta presentato il progetto qualora venissero ritirate le firme, ciò comporterebbe il venir meno delle necessarie 50.000 sottoscrizioni

Molte sono le perplessità soprattutto in merito alla seconda delle ipotesi: una simile eventualità costituirebbe infatti, un modo per bloccare qualsiasi iniziativa legislativa popolare, e sarebbe la stessa Costituzione poi, ad impedire implicitamente siffatta costruzione: la sorte della richiesta legislativa, non può dipendere da un gruppo di persone numericamente diverso da quello necessario alla sua presentazione.

Ma il punto essenziale tra queste 3 ipotesi, che ancor oggi ancora non trova soluzione, è la specificazione se si tratta dei sottoscrittori originari o di 50.000 cittadini diversi dai primi.

La prassi dalla I alla XVI legislatura

Il primo disegno di legge di iniziativa popolare "delegazione al presidente della repubblica per la concessione di amnistia ed indulto" fu presentato al senato nel 1956: si trattò di una proposta subito archiviata in seguito alla relazione sfavorevole della maggioranza della II commissione permanente cui era stata deferita la proposta.

Poi nel 1968 (V Legislatura), il Movimento federalista europeo si mobilitò per la presentazione di una proposta popolare concernente l'elezione a suffragio universale diretto dei 36 delegati italiani al parlamento europeo. Era il primo caso in cui i cittadini si mobilitavano per la presentazione di un progetto di "politica generale". Furono 65 mila gli elettori che lo sottoscrissero. Il progetto fu annunciato dal Presidente del Senato Fanfani, nel 1969, e sebbene aprì un interessante dibattito in aula, si arenò ben presto nelle commissioni parlamentari.

In seguito, non mancarono altre proposte di legge di iniziativa popolare (nel corso della XV legislatura, fino depositate circa 20 proposte di legge popolare), ma nessuna di esse è stata approvata!!!! I temi delle proposte erano svariati : dalla richiesta di una disciplina del sistema integrato pubblico-privato di servizi per l'impiego, alla proposta di una disciplina a sostegno delle organizzazioni "no-profit", alla richiesta di nuove disposizioni in merito alla prostituzione. La mancata approvazione di (praticamente) tutte le proposte popolari, degna come la partecipazione reale della popolazione alla procedura di un testo normativo, sia solo un'utopia.

Iniziativa legislativa popolare a livello regionale

La costituzione italiana all'art. 3 riconosce il principio dell'"effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese", mentre all'art. 102 stabilisce che "la legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia". La partecipazione allora assume due significati/funzioni diverse, ma è sempre riconducibile ad un altro principio fondamentale riportato all'art. 1 della

costituzione: principio democratico secondo cui la “sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Resta un importante punto su cui soffermarsi: l’esistenza del legame fra valorizzazione a livello nazionale degli istituti di democrazia diretta, e la maggior consapevolezza del popolo a livello regionale della necessità di essere coinvolto nelle decisioni non solo amministrative ma anche legislative dell’ente territoriale di appartenenza.

(parte non capita – pag 42)

Con riferimento al principio di partecipazione il novellato statuto della regione CALABRIA, dispone che fra gli obiettivi dell’ente territoriale vi è anche quello di garantire e valorizzare la partecipazione popolare e delle autonomie locali alla funzione legislativa ed amministrativa, nonché al controllo dell’adozione dei poteri pubblici. Il Titolo II, dedicato alla partecipazione popolare, promuove la partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e politiche della comunità calabrese, per la realizzazione di una democrazia compiuta. Lo statuto riinvia all’approvazione di una legge per stabilire procedure e criteri idonei a rendere effettiva la partecipazione, assicurando servizi regionali e prevedendo la consultazione di organismi rappresentativi di istanze sociali diffuse. In questo quadro, il diritto all’informazione risulta presupposto fondamentale della partecipazione.

LAZIO: lo statuto del Lazio si impegna a promuovere i valori della democrazia, della partecipazione e del pluralismo, ripudiando ogni forma di discriminazione e intolleranza, sostenendo inoltre, ogni attività nelle quali si esprime la personalità umana.

LOMBARDIA: lo stato ha deciso di favorire un ruolo attivo della regione che deve concorrere alla promozione del “pieno sviluppo della persona umana e la reale partecipazione di tutti i cittadini all’organizzazione politica, economica e sociale del paese, per renderne effettive le libertà e l’uguaglianza”.

Insomma in tutti e tre i casi emerge una stretta relazione della partecipazione popolare con altri principi: innanzitutto un legame fra principio di partecipazione ed affermazione del principio di uguaglianza; poi un nesso fra il principio di partecipazione e sussidiarietà; e in ultimo il legame tra partecipazione e diritto di informazione (“le attività legislative amministrative e regionali sono tenute alla trasparenza”).

PIEMONTE: la regione colloca la partecipazione fra i principi fondamentali di organizzazione dell’ente ed amplia la sfera di applicazione del principio stesso. Lo statuto infatti definisce la partecipazione come condizione di sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e libertà per i cittadini.

UMBRIA: si prevede che sia la regione a riconoscere e garantire la partecipazione dei cittadini singoli e associati all’esercizio di attività legislative. Lo stato però non pare valorizzare il principio di partecipazione popolare (non come gli altri statuti che abbiamo visto): infatti stabilisce semplicemente una norma che impegna la Regione a garantire l’intervento del popolo, ma non prevede istituiti, organi che permettano l’effettiva applicazione di tale norma.

REGIONE EMILIA: innovativa oltre che ampia è l’interpretazione che il legislatore emiliano ha dato al principio di partecipazione: lo stato riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in uno dei comuni della regione, i diritti di partecipazione ivi compreso quello di Voto Referendario o di altre tipologie di “consultazione popolare”. La regione dell’Emilia, più delle altre, si preoccupa di dare attuazione al diritto di partecipazione attraverso associazione al procedimento legislativo o attraverso l’“albo generale delle associazioni” che richiedano di partecipare a detto procedimento. L’emilia è l’unica regione ad aver disciplinato in maniera dettagliata una forma di democrazia partecipativa. L’art 17 dello statuto per esempio, prevede l’istruttoria in forma di pubblico contraddittorio a cui possono prendere parte associazioni, comitati portatori di interesse a carattere non individuale. L’istruttoria potrà aversi solo se perviene la richiesta di almeno 5.000 persone. In merito a questo articolo, la Consulta ha affermato che l’istituto dell’istruttoria pubblica svolge non una funzione di “esproprio dei poteri degli organi legislativi” ma quella di migliorare e rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti interessati dalle diverse politiche pubbliche.

Gli statuti regionali ad autonomia ordinaria a chi affidano l’iniziativa legislativa? L’art. 123 della Costituzione prevede che gli statuti regionali regolino l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione. Una lettura degli statuti potrebbe facilmente indurci a ritenere che i soggetti titolari a livello regionale ad esercitare l’istituto dell’iniziativa legislativa sono la Giunta e i Consiglieri regionali: solo una lettura più dettagliata ci consente di individuare una partecipazione dei cittadini, coinvolti nella vita delle istituzioni. È il caso della

Calabria, delle Marche, dell'Umbria e della Toscana, che oltre alla Giunta e ai Consiglieri regionali, prevedono il Consiglio delle Autonomie Locali, ed i consigli comunali e provinciali. Non hanno proceduto in questa direzione, regioni come la Basilicata, il Veneto la Lombardia, e l'Emilia Romagna.

Lettura a parte va fatta per la situazione della Puglia, che ha deciso di non attribuire il potere di iniziativa legislativa alla Giunta regionale (organo non citato nell'art 15 dello statuto pugliese appunto).

L'istituto dell'iniziativa legislativa e del referendum, sono stati, come abbiamo visto, trattati in quasi tutti gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria; tale esercizio di iniziativa legislativa, presuppone la sottoscrizione da un certo numero di elettori numero che varia però da regione a regione (anche se nel complesso, possiamo vedere che la forbice entro cui si muove tale quota va dai 2000 - Molise ai 15 mila - Puglia).

- Nell'Abbruzzo sono 5000 le firme richieste
- In Calabria pure
- Piemonte: 8000
- Lazio 10000

Rilevato che il testo costituzionale prevede la possibilità per gli elettori di avanzare proposte sia su leggi sia su provvedimenti amministrativi, una lettura degli statuti evidenzia che solo il Piemonte e la Basilicata hanno previsto l'iniziativa popolare su atti diversi dalle leggi, mentre tutti gli altri hanno disciplinato l'iniziativa solo su atti normativi primari.

Il Consiglio regionale, una volta ricevuta la proposta di legge di iniziativa popolare, è tenuto a trasmetterla alla commissione competente, che la esamina, e la ritrasmette al Consiglio per l'approvazione finale. La legge deve essere esaminata entro i termini prestabiliti dallo statuto delle singole regioni, altrimenti la proposta passa di diritto all'ordine del giorno della prima seduta utile del consiglio. Stabilire un termine entro il quale, il parlamento debba esprimersi in merito ad una proposta di legge, dovrebbe essere oltre che un obbligo giuridico, anche un obbligo morale per i rappresentanti del popolo.

Altro aspetto sul quale è necessario soffermarsi è quel limite (visto nei paragrafi precedenti), cui è possibile per il popolo avanzare proposte di legge: solo alcune regioni hanno scelto di esplicitarne siffatte materie. Ad esempio la Lombardia nel suo statuto all'art. 50 ha stabilito che "no è ammessa iniziativa popolare in materia statutaria, elettorale, finanziaria, tributaria, rapporti internazionali, interni ad altro stato". Stessa cosa anche la Liguria: "no proposta popolare per materie dell'ordinamento degli organi e degli uffici regionali, sullo status dei consiglieri regionali, sul bilancio, sulle finanze...".

Situazione contraria è quella della Campania, dove le materie non sono esplicitamente elencate, ma si rinvia alla legge regionale del 17 gennaio 1975 (che riporta l'elenco dettagliato).

Rileva segnalare le scelte (simili a quella della Campania) effettuate dal Piemonte, dalla Calabria o dal Lazio e altre regioni: queste non hanno previsto nello statuto dei limiti di materia, piuttosto alcune di esse hanno scelto di rinviare a leggi regionali.

Inoltre, alcune regioni hanno previsto organi addetti alla verifica della sussistenza di un "quorum" richiesto o al giudizio dell'ammissibilità dell'iniziativa (in Emilia vi è la Consulta di Garanzia statutaria; in Liguria la Consulta statutaria ecc.ecc.).

La regione Piemonte, ha approvato la legge regionale del 26 luglio 2006 con la quale oltre ad individuare nella c.d.

Commissione di garanzia l'organo deputato a verificare la ricevibilità e l'ammissibilità della proposta referendaria/iniziativa legislativa, ha anche provveduto a modificare le leggi che disciplinano la materia oggetto della presente trattazione: cioè si è prevista l'esistenza della "commissione consultiva regionale per i procedimenti di iniziativa legislativa popolare e degli enti locali e di referendum", la quale è chiamata svolgere una funzione di garanzia di consultazione dell'applicazione sia delle norme statuarie, sia di quelle regionali (derivanti dagli istituti di partecipazione).ciò evidenzia come non esista alcuna distinzione fra le norme statuarie e popolari, almeno per quanto riguarda la regione Piemonte.

Analisi a parte merita lo statuto della Regione Lazio, che rivolge agli istituti di democrazia diretta un'attenzione particolare, manifestando la volontà di rafforzarne gli istituti. Il Lazio infatti, è l'unica regione a statuto ordinario che ha previsto una tipologia di referendum diverso da quello abrogativo e consultivo. Si tratta del Referendum per le Leggi

regionali (art. 62 statuto Lazio). Lo statuto in particolare dispone che i soggetti titolati a promuovere il referendum propositivo sono 50 mila elettori, due consigli provinciali e 10 consigli comunali che abbiano non meno di 50 mila elettori iscritti nelle liste elettorali. Se entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità della proposta, il consiglio non ha deliberato, il presidente della regione con proprio decreto indice un referendum. Se quest'ultimo dà esito positivo sorge l'obbligo per il consiglio, entro 60 giorni, di esaminare la proposta di legge sottoposta a referendum.

Statuti ad autonomia speciale

La scrittura dello statuto delle regioni ad autonomia speciale è venuta via via assumendo una notevole rilevanza, soprattutto in quanto necessaria a garantire certezza giuridica per queste particolari regioni. L'adeguamento degli statuti di tali regioni alle riforme costituzionali è stato evocato dalla legge del 2001, che impone che le disposizioni si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province di Trento e Bolzano.

In assenza di tale adattamento, la definizione dei confini tra i poteri dello stato e quelli della regione, e l'individuazione delle garanzie che presidiano l'autonomia regionale rischia, infatti, di favorire il contenzioso e di rimettere in definitiva all'apprezzamento della corte costituzionale la decisione delle relative questioni.

In tutti questi casi di regioni a statuto speciale comunque, il legislatore sancisce la massima partecipazione dei cittadini in primis nella fase di elaborazione dello statuto, quasi a voler sancire che è intorno allo statuto che si muove la vita dell'Ente e della comunità (ed è quindi necessario che tutti prendano parte dalla determinazione dei suoi contenuti). Inoltre, modifiche come quella apportata dal Friuli allo statuto del 1963, nel 2005, hanno sancito la facoltà per 15 mila cittadini di proporre un progetto di legge.

La valle d'Aosta, nel suo statuto del 1948, dispone all'art. 1 che l'iniziativa legislativa popolare è esercitata da almeno 1500 elettori dei comuni della regione. All' art. 3 si fissano i limiti di materia dell'iniziativa (leggi tributarie, di bilancio, autonomia del consiglio della Valle, urbanistica e tutela dell'ambiente).

Come il Friuli Venezia Giulia, anche la Valle d'Aosta prevede la possibilità di ricorrere al referendum propositivo. Più specificamente: almeno il 5% degli elettori dei Comuni della regione può presentare al Consiglio regionale una proposta di legge di iniziativa popolare, a condizione che sui fogli destinati alla raccolta delle firme sia precisato che tale proposta di legge potrà essere sottoposta a referendum propositivo, secondo l'iter descritto alla legge 19/2003.

La proposta di legge potrà dirsi approvata se alla votazione ha partecipato il 45% degli elettori e se la positività del referendum sia data da almeno la maggioranza dei voti espressi. In tal caso il presidente della regione, deve approvare la legge entro 10 giorni. Nel caso di referendum senza maggioranza che approvi la proposta, allora i cittadini non potranno ripresentare la medesima proposta prima di 5 anni dalla pubblicazione del risultato referendario.

Anche le province di Trento e Bolzano hanno disciplinato l'iniziativa legislativa popolare e il referendum propositivo. Nel caso di Bolzano, si è disposto che, per la proposta di legge siano almeno 8000 gli elettori che hanno la facoltà di farlo (da qui, la proposta sarà inviata alla commissione competente, che ha tempo 6 mesi per pronunciarsi).

Nel caso di referendum propositivo, sono 13 mila gli elettori che possono promuoverlo. Ma non possono essere oggetto di referendum le materie tributarie di bilancio ecc. cc.

Per i procedimenti referendari, una volta accertata la regolarità della procedura di raccolta firme, dovrà sospendere ogni ulteriore attività legata allo svolgimento del referendum per i successivi 180 giorni. Durante questa fase il Consiglio provinciale potrà tradurre in legge la proposta. Questa fase è molto importante perché consente al Consiglio di riappropriarsi della funzione legislativa dopo aver ascoltato le istanze dei cittadini.

Trento ha scelto di individuare le materie sottratte a referendum propositivo, stabilendo che esso non può essere richiesto per questioni relative a discipline tributarie, bilancio, tutela di minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre. La commissione per il referendum appositamente istituita dovrà verificare la regolarità della procedura di raccolta firme. Il referendum avrà luogo entro 6 mesi dalla comunicazione della commissione.

Situazione analoga per la Sardegna, dove lo statuto attribuisce al popolo la possibilità di presentare progetti di legge. Qui, l'iniziativa legislativa appartiene al popolo con la sottoscrizione di almeno 5000 cittadini residenti nella regione, e si esercita con la presentazione di progetti redatti in articoli, accompagnati da relazione.

La Sardegna come altre regioni individua dei limiti all'esercizio di iniziativa legislativa popolare: non è ammessa per leggi tributarie o di bilancio, per i provvedimenti inerenti a nomine, e non può essere esercitata nei 6 mesi precedenti la

scadenza del Consiglio regionale. Qualsiasi disegno di legge, viene prima esaminato dalla commissione competente e poi approvato dal consiglio regionale, con successivo voto finale.

Le iniziative popolari sono deliberate in via definitiva dal Consiglio regionale entro 2 anni dalla loro presentazione e non sono soggette a decadenza al termine della legislatura.

Per quanto riguarda il referendum propositivo, diversamente da quelle regioni in cui è previsto, la Sardegna non gode ancora di una legge che lo disciplini. Tuttavia si prevede che 20 mila elettori possano avanzare le proposte per la modifica dello statuto regionale, con una proposta presentata al consiglio della regione.

Per quanto riguarda la Sicilia, il testo di riferimento è lo Statuto speciale della regione del 1946, convertito in legge costituzionale nel 1948. Questo stabilisce che 10 mila cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni regionali possono esercitare il diritto di proporre progetti di legge. Le modalità di proposta del progetto, sono riportate nella legge regionale del 2004, con cui si dispone che la proposta di legge popolare deve essere consegnata presso la segreteria della commissione regionale. I limiti all'iniziativa legislativa sono le solite, ma vi si aggiungono a quelle di organizzazione interna della regione, e degli enti locali, nonché le leggi inerenti all'attività internazionale della Regione. Si aggiungano a queste anche le materie riportate all'art. 17bis (es. modalità d'elezione del presidente della regione, disciplina dell'assemblea regionale...).

SVIZZERA

Per la gran parte della sua estensione, il territorio svizzero è un mosaico di valli collegate in modo disagiata da valichi alpini. Tale situazione ci consente di immaginare il grado di autonomia e solidarietà interna che le diverse comunità hanno assunto all'interno di un unico stato. È proprio in questo tessuto di autonomie locali che si sviluppano le singole storie dei cantoni e che prendono forma gli istituti di democrazia diretta. La nascita e lo sviluppo di questi istituti è il risultato di un processo lento e graduale. Studiamo allora l'evolversi di tale processo.

Sul finire degli anni quaranta del XIX secolo fu istituita la commissione per l'elaborazione della carta costituzionale. Tale commissione sin dall'inizio non poté ignorare le differenze esistenti fra i vari ordinamenti, e dunque per la scrittura della costituzione, si ispirò soprattutto a quello statunitense(?). In tale quadro si affermarono due diversi modelli di stato federale: l'uno adatto a reggere grandi comunità organizzate su grandi estensioni territoriali, l'altra adatta alle piccole comunità. La commissione per il Patto federale fu istituita nel 1847, e già nel 1848 dava alla luce un progetto Costituzionale.

I padri costituenti elvetici affermarono sin da subito il principio di parificazione dello status giuridico dei Cantoni, oltre che la sovranità popolare e il principio di rappresentatività. Fu proprio il secondo principio a caratterizzare la costituzione elvetica del 1848. Oltre a ciò, la carta prevedeva anche una netta separazione tra potere federale e cantonale (e tutte le competenze non espressamente previste per lo stato federale, erano proprie dei Cantoni). Al livello istituzionale abbiamo, in breve, tale struttura: un parlamento bicamerale (consiglio nazionale e consiglio degli stati): è un bicameralismo perfetto, e proprio siffatta parità di poteri tra le camere distingue il modello svizzero da quello statunitense.

Per quanto riguarda la composizione:

- Il consiglio nazionale si compone di 200 deputati eletti con sistema proporzionale e rappresentativi del popolo svizzero
- Il consiglio degli stati rappresenta solo i cantoni e si compone di 44 senatori (2 per ogni cantone, 1 per i semicantoni).

La peculiarità dell'ordinamento svizzero comunque è duplice: la presenza del Consiglio federale (organo esecutivo a struttura collegiale – con membri eletti tra tutti i cittadini svizzeri per 3 anni, dai due rami del parlamento in seduta comune); e l'introduzione sempre più massiccia della democrazia diretta. Quest'ultimo elemento emerge sin dall'inizio nella Costituzione del 1848, in cui si prevede il doppio voto (quello popolare e quello cantonale), affidando in tal maniera ai cantoni la possibilità di avere un ruolo significativo nel sistema.

Negli anni '60 si tentò di apportare una riforma alla costituzione, cercando di accentuarne la democraticità: ma non fu possibile per il disaccordo presente tra i maggiori partiti (radicali, conservatori e liberali). Solo nel 1870 la revisione ebbe esito rilevante: la prima bozza di revisione prevedeva un'unificazione giuridica del paese e l'ampliamento dei diritti popolari (così come avrebbero voluto i radicali), ma non fu una soluzione accolta dai cattolici conservatori: dunque il

progetto non trovò approvazione. Il nuovo progetto di revisione del 1874 fu approvato, e da l' fino al 2000 la costituzione elvetica rimarrà tale.

La costituzione del 1874 però non ruppe quanto era stato costruito dalla costituzione del 1848: fu mantenuta la struttura federale, e apportati solo alcuni cambiamenti in ambito sociale, economico, fu concessa la libertà di residenza a tutti i cittadini e anche ai non cristiani. Ma la cosa importante forse fu l'introduzione di una normativa, che prevedeva che le leggi federali non urgenti venissero sottoposte al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia richiesto da 30 mila cittadini aventi diritto di voto, oppure da 8 cantoni. dunque, come si ambiva, la novella costituzione era riuscita ad ampliare gli strumenti della democrazia diretta, e nel complesso il sistema federale rimaneva il perno della democrazia elvetica. L'assemblea federale perdeva, infine, alcune attribuzioni a vantaggio del consiglio e del tribunale federale.

Vediamo in che modo invece, i diritti popolari si ampliarono a livello federale dal 1874. Tale ampliamento fu possibile, grazie al compromesso della maggiori forze politiche, che permise appunto, di introdurre nella costituzione federale l'istituto dell'iniziativa legislativa per la revisione parziale o totale della costituzione (sono 50 mila i cittadini che possono richiedere tale provvedimento, e la domanda può esser presentata o come Proposta generale – in tal caso le camere federali, devono provvedere alla revisione e sottoporre la stessa revisione al popolo e agli stati; oppure si può avere la revisione in forma di progetto già elaborato, allora tale progetto viene sottoposto al popolo e agli stati per l'accettazione o meno). Questi strumenti finalmente permetteva di dar voce al popolo, ovvero ai gruppi non rappresentanti in Parlamento.

Il percorso evolutivo della democrazia diretta elvetica continua, tanto che nel 1921 venne inserito nella costituzione l'obbligo di sottoporre a referendum popolare i trattati internazionali comportanti l'assunzione di impegni di durata superiore a 15 anni.

Revisione totale della costituzione federale: progetti A-B-C

La volontà di revisione totale della costituzione trova le sue ragioni nel veloce sviluppo socio economico che ha conosciuto lo stato durante la seconda metà del XX secolo. Così il primo progetto di revisione totale fu proposto dal consigliere Obrecht, e si concluse solo nel 1999 con l'espletamento del referendum popolare. Per tale provvedimento di revisione l'Ex consigliere Wahlen, fu incaricato di portare a termine uno studio concernente la nuova costituzione del paese, che non doveva basarsi solo sulla raccolta di proposte da parte dei giuristi o degli analisti, ma piuttosto doveva fondarsi sul "grande pubblico" : strumento utilizzato per lo studio infatti fu proprio un questionario sottoposto ai cittadini. Con una serie di commissioni che furono successivamente istituite(tra il 1974 e il 1985) per la revisione totale della confederazione, si giunse solo alla conclusione della fase preliminare del progetto revisionale. Solo sul finire degli anni 80, la revisione costituzionale subì nuovi impulsi: nel 1995 il progetto di revisione costituzionale consistette in una vera e propria consultazione, alla quale intervennero i governi cantonali, la conferenza dei governi cantonali, le organizzazioni economiche e professionali, le associazioni di lavoratori, le organizzazioni femminili.

Contemporaneamente furono 3000 i questionari completati e utilizzati per la stesura della nuova costituzione. La revisione a questo punto poteva avvenire, ma in modo graduale; la prima fase doveva essere caratterizzata da un semplice aggiornamento costituzionale (progetto A), poi si doveva proseguire con il Progetto B – un pacchetto di proposte miranti alla riforma dei diritti popolari, come per es. la modifica del numero delle firme necessarie per proposte referendarie; la terza fase (progetto C) riguardava la giurisdizione costituzionale – sottoporre le leggi federali al sindacato di costituzionalità. Questo è il nuovo testo costituzionale entrato in vigore nel 2000(anche se rimanevano ancora sospesi i progetti B e C).

In merito alla revisione dei diritti umani, il popolo elvetico ha dimostrato di essere attento e scrupoloso a non incrinare quell'equilibrio esistente fra la democrazia rappresentativa e la democrazia diretta, tanto che anche quando si è data al popolo la possibilità di incidere sulla vita politica della nazione, i cittadini si sono mossi con particolare cautela.

Il processo di revisione totale della costituzione avviato negli anni '60 e sfociato nell'approvazione della "costituzione di aggiornamento" prima e della "riforma giudiziaria" poi, poi si è concluso nel 2003 con il raggiungimento dell'accordo sul pacchetto concernente i diritti popolari. Ad ogni modo, tale riforma costituzionale del 2003, ha trovato pieno sostegno dei partiti di centro i quali hanno dovuto fronteggiare l'opposizione sia di destra (Unione democratica di centro) sia di sinistra (partito socialista e unione sindacale svizzera).

Andando a vedere le novità che tale revisione ha introdotto, possiamo dire che, al livello di democrazia diretta, l'art. 139 prevede che 100 mila aventi diritto di voto possono avanzare un'istanza di revisione parziale della costituzione. La richiesta può avvenire come proposta generica o progetto *elaborato*. In quest'ultimo caso, l'iniziativa di revisione è sottoposta al voto sia del Popolo che dei cantoni e l'assemblea, ne può raccomandare l'accettazione o il rifiuto, e può contrapporre un controprogetto. Se la proposta è di tipo generica, allora l'assemblea federale elabora la revisione parziale e la sottopone al voto del popolo e dei cantoni. Se però l'assemblea federale, non approva la proposta di revisione, sarà solo il popolo a decidere se dar seguito al procedimento o no. Se il popolo approva però, l'assemblea dovrà attuare la revisione e basta. VEDI SE È NECESSARIO AGGIUNGERE PAG 102-105

L'iniziativa legislativa popolare è invece prevista a livello cantonale. L'art. 160 Cost. dispone che anche il singolo cantone può presentare una propria iniziativa anche a livello federale su qualsiasi materia rientri nella competenza cantonale, e purchè tale iniziativa sia sostenuta da una maggioranza della popolazione del cantone.

Accanto all'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, in Svizzera è data molta importanza anche dal Referendum, che rappresenta lo strumento che maggiormente incide sulla vita pubblica svizzera, dando modo al popolo di partecipare realmente alla gestione del potere. Infatti qui, l'espressione "sovranità popolare" non ha un significato solo formale, ma anche sostanziale, dato che il parlamento non ha quasi mai l'ultima parola. Infatti, nella confederazione elvetica, ogni atto normativo viene pubblicato sul Foglio Ufficiale (FU) con indicazione del termine di scadenza per la presentazione del referendum. Le tipologie di referendum previste sono: quello costituzionale, quello legislativo, quello convenzionale, finanziario o amministrativo. Ma tutte queste tipologie di referendum sono da ricondurre a due grandi famiglie:

- Referendum obbligatorio – solitamente utilizzato dai cantoni proprio per le leggi cantonali.
- Referendum facoltativo, quest'ultimo a sua volta si distingue in Ordinario e Straordinario. Nel primo caso la richiesta proviene da una frazione del corpo elettorale; nel secondo proviene da un altro organo dello stato (es. Parlamento). Si prevede per le leggi federali o per l'approvazione di trattati internazionali. Ciò designa un'ampia partecipazione del popolo svizzero alla politica estera.
- Referendum preliminare: quando l'iniziativa di revisione proviene dal popolo o da una delle camere in disaccordo con l'altra. È necessaria qui solo la maggioranza dei cantoni per l'approvazione.

In generale, sottostanno al voto del popolo e dei cantoni le modifiche costituzionali, l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva, le leggi federali urgenti con validità superiore ad un anno. Ai fini della loro validità i referendum devono essere approvati dalla maggioranza dei cittadini e dalla maggioranza dei cantoni. Per richiedere il referendum è necessaria la firma di 50 mila cittadini o 8 cantoni.

Ad ogni modo è la modalità di approvazione che differenzia il referendum obbligatorio da quello facoltativo: nel primo caso, la validità dello stesso è sottoposto al raggiungimento di un esito positivo di due maggioranze (popolo e cantoni), mentre nel secondo la volontà favorevole si esprime con la sola maggioranza dei votanti.

Quali sono gli effetti prodotti di tale strumento, obbligatorio o facoltativo che sia? Esso produce un effetto ritardante e cautelativo del processo legislativo, bloccando le modifiche emanare dal parlamento o dal governo: è un "freno nelle mani del popolo". Le uniche leggi che sfuggono al controllo popolare sono le leggi urgenti con validità inferiore ad un anno e ad alcune ordinanze federali non a contenuto normativo.

Concludiamo analizzando un aspetto rilevante del referendum svizzero: l'assenza della soglia di partecipazione (quorum): il mancato afflusso alle urne non può mettere in discussione l'istituto del referendum considerando quanto sia radicato nella cultura nazionale.

DEMOCRAZIA SEMI DIRETTA

Nell'ambito della confederazione, i Cantoni sono stati i veri precursori della democrazia semi-diretta. Ogni cantone è caratterizzato da vicende e sviluppi storico-politici specifici dovuti a particolarità legislative, istituzionali e sociali, pertanto la modalità di esercizio degli istituti di democrazia variano da cantone a cantone. È infatti il cantone a disciplinare l'esercizio delle attività commerciali, la tutela del territorio, gli istituti scolastici (che quindi cambiano da cantone a cantone).

L'assetto politico istituzionale dei 26 Cantoni è più o meno il seguente: vi è un Parlamento Monocamerale che svolge un potere legislativo, ed è eletto a suffragio universale con sistema proporzionale. Vi è poi l'organo esecutivo collegiale,

eletto anch'esso nelle suddette modalità; e infine vi è, come abbiamo visto, un ampio ricorso a strumenti di democrazia diretta (iniziativa legislativa e costituzionale, referendum obbligatorio, facoltativo – sulle norme legislative; revoca dell'esecutivo tramite voto popolare (valido solo per alcuni cantoni). L'esercizio dei diritti popolari non è soggetto ad alcun controllo centrale.

In alcuni cantoni, ancora esistono regimi di "Landsgemeinde" (è il caso di Galrona per esempio), in cui i cittadini esercitano il potere legislativo, tramite un'assemblea dei cittadini che si riunisce annualmente nel luogo e nell'ora prefissati dalla costituzione per approvare il resoconto dell'esecutivo o nominare le diverse cariche cantonali.

L'art. 51 dispone in generale che le Costituzioni dei Cantoni prevedevano il referendum obbligatorio per la revisione costituzionale e per l'approvazione delle leggi ordinarie o finanziarie. Per quanto riguarda l'iniziativa popolare, le costituzioni cantonali prevedono per la revisione parziale della costituzione precise modalità (così come le fissano per l'iniziativa legislativa): ciò ci induce a pensare come ciascun cantone abbia modalità diverse per tali istituti.

Le differenze si riscontrano anche in merito al numero di firme richieste per avanzare un referendum. Comunque facendo una panoramica diciamo che nei cantoni tedeschi la democrazia diretta è più largamente utilizzata, in quelli di lingua francese, e nei cantoni latini, l'impiego della democrazia diretta è più ristretto.

Particolare attenzione va prestata alla partecipazione popolare del *Canton Ticino*, che per primo ha abbandonato il sistema maggioritario previsto per l'elezione del parlamento (sistema poi abbandonato anche da altri cantoni). Ma in generale la costituzione ticinese, che è la più antica delle 26 costituzioni, è forse stata quella che più di tutte ha conosciuto progetti di riforma (ha subito fin ora 33 modifiche). La costituzione del canton ticino, approvata nel 1830 è nata nel clima agitato della "rigenerazione" che mirava a cancellare le imposizioni della Santa Alleanza, e che aveva come parola d'ordine "sovranità popolare", libertà politica ed individuale. Ma nonostante ciò, la costituzione 1830 non riconosceva, per esempio, al Gran Consiglio i diritti di iniziativa legislativa (competenza ancora propria del governo), pur ammettendo il diritto di voto, che però era ancora fondato su basi censitarie e limitato solo ai patrizi – non si poteva essere deputati se non si possedevano beni immobili di almeno 4 mila franchi.

È nel 1855 che si decide di conferire al Gran consiglio il diritto di iniziativa legislativa e dei decreti legge, e fu da qui che iniziò un ricco periodo di riforme. In questo lasso di tempo (1875-1892) si afferma il suffragio universale, l'iniziativa legislativa (previa raccolta di 7 mila firme); si prevede il referendum facoltativo in materia legislativa su richiesta di 5 mila cittadini attivi, e la nomina popolare per il Consiglio di stato. Il Canton ticino diventa il precursore della democrazia diretta.

L'iniziativa popolare (che abbiamo visto essere stata approvata per la prima volta con la riforma costituzionale del 1892), rappresenta nel Canton ticino uno strumento politico fondamentale, anche più del referendum, perché quest'ultimo crea una "paralisi del sistema", l'iniziativa ha un effetto costruttivo della democrazia.

Come abbiamo visto la costituzione del 1892 stabiliva la possibilità di iniziativa legislativa solo al raggiungimento di 50 mila cittadini attivi che la sostenessero: la riforma del 1970 ha elevato il numero; ma una successiva revisione (tentata) della costituzione avrebbe aumentato ulteriormente il numero delle firme. La tesi a supporto di tale tentativo era essenzialmente quella secondo cui l'aumento delle firme potesse essere inteso come possibile deterrente ad un utilizzo improprio degli istituti di democrazia diretta. Alla fine, sebbene tale "fazione" fu contrastata da coloro che non avrebbero voluto aumentare le firme, la modifica costituzionale del 1997 ha decretato l'aumento a 7000 oppure a 1/5 dei comuni.

Con la presentazione di un'iniziativa legislativa popolare in forma generica o elaborata si può proporre al Gran consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modificazione o abrogazione di una legge o di un decreto legislativo. Una volta presentata la proposta, la cancelleria di stato esamina il resto, e poi entro 60 giorni devono essere raccolte le firme necessarie per la validità della proposta. Le firme devono essere depositate presso la cancelleria dello stato; seguirà la eventuale pubblicazione sul FU. Dopo la regolare raccolta delle firme il Gran Consiglio, invia la proposta alla commissione parlamentare competente, che ne verifica la conformità al diritto federale. Nel caso di non condivisione da parte della commissione, quest'ultima può presentare un controprogetto. In tal caso la popolazione potrà valutare se ritirare la domanda. Ovviamente, il ricorso alla votazione popolare è evitato sia nel caso in cui i promotori decidano di ritirare la domanda a favore del controprogetto parlamentare, sia quando il Gran consiglio dichiara di accettare e quindi,

elaborare il progetto presentato su iniziativa del popolo. Nel caso in cui sia il gran consiglio a presentare il contro progetto, il popolo dovrà scegliere se votare l'iniziativa proposta originariamente oppure il controprogetto. Il controprogetto non significa necessariamente un progetto opposto a quello dell'iniziativa, ma può anche prevedere una semplice modifica o un miglioramento della proposta popolare.

Nel caso di procedura popolare elaborata, se i promotori dell'iniziativa non comunicano il ritiro entro 8 giorni dalla pubblicazione sul FU della decisione negativa del Gran Consiglio, il mantenimento della stessa è dato per acquisito ed i cittadini sono chiamati alle urne per esprimersi a favore o contro l'iniziativa. Se la maggioranza dei cittadini approva tale iniziativa, oppure il controprogetto, oppure abbia respinto uno dei due, allora si procede alla pubblicazione per richiedere il referendum. Se vengono respinti sia l'iniziativa che il controprogetto, rimane in vigore il diritto vigente.

Il canton ticino possiamo dire che si caratterizza per un limitato utilizzo degli istituti di democrazia, rispetto agli altri cantoni, anche se, può vantare, rispetto agli altri, uno dei più alti livelli di partecipazione alle elezioni cantonali. Inoltre il canton ticino è fra i primi posti a livello nazionale per ciò che concerne il tasso di insediamento dei partiti e il grado di adesione ai partiti stessi. Questo ci porta a concludere che il cantone in questione sia un caso anomalo della confederazione elvetica, e che si riassume nel seguente modo: la più bassa partecipazione alle votazioni federali, ma la più alta partecipazione alle elezioni del parlamento cantonale, ed il più basso numero di votazioni popolari cantonali. Nella storia ticinese va però osservato che la tardiva introduzione degli istituti della democrazia diretta, non ha costituito una premessa favorevole al ricorso al voto popolare, e questo ha condotto verso una democrazia più rappresentativa che diretta. Vogliamo semplicemente dire, che la democrazia diretta nel ticino non ha avuto grandi risultati, come negli altri cantoni, o comunque, molti esempi di iniziative popolari (tra il 1875 e il 1991) sono state per lo più respinte, talvolta anche per carenza di firme. Il punto è che qui, la popolazione intende ricorrere all'iniziativa legislativa solo quando vi è un confronto con il parlamento.

Secondo la costituzione vigente, la popolazione ticinese può anche presentare un progetto in forma elaborata o generica, per la revisione parziale o totale della costituzione. Il numero di firme necessario è 10 mila (con previa raccolta entro 60 giorni dalla pubblicazione sul FU). Poi i cittadini devono decidere se vogliono una revisione totale o un progetto elaborato dal gran consiglio. L'iniziativa per la revisione totale inoltre può essere ritirata sempre fino allo svolgimento della votazione preliminare.

Il 18 aprile 2005 è stata presentata in Ticino un'iniziativa popolare costituzionale elaborata, denominata "Più potere al popolo con i diritti popolari agevolati", con la quale si proponeva una revisione costituzionale cantonale del 14 dicembre 1997. Il popolo in particolare voleva modificare la costituzione nel seguente modo:

- 45000 (anziché 7000 in 60 giorni) cittadini aventi diritto di voto possono, in ogni momento, presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa in materia legislativa.
- La raccolta delle firme deve avvenire entro 180 giorni dalla data di pubblicazione sul FU.
- Sottostanno al voto popolare le leggi e i decreti obbligatori generali; gli atti che comportano spesa unica superiore a 1 milione di franchi; gli atti di adesione a una convenzione di diritto pubblico legislativa.
- La revisione parziale può essere richiesta da almeno 5500 (anziché 10 mila in 60 giorni) cittadini aventi diritto di voto, con le norme stabilite da legge. Raccolta firme entro 180 giorni dalla pubblicazione della domanda di iniziativa.

In questo modo il Canton Ticino, che da sempre è apparso come il cantone richiedente il più alto numero di firme necessarie per la validità degli istituti democratici, sarebbe, a questo punto, rientrano nella media nazionale.

Il timore dei componenti della Commissione speciale "Costituzione e diritti politici", era che una riduzione del numero di firme necessarie potesse portare alla moltiplicazione di un'iniziativa o dei referendum di dubbio interesse generale oltre che ad una delegittimazione degli istituti di democrazia diretta quindi.

In ogni caso, la revisione costituzionale avanzata dal popolo, portò i suoi frutti: nell'ultimo decennio infatti è stato registrato un successo delle proposte avanzate dai cittadini: due iniziative costituzionali sono entrambe "passate"; di 6 iniziative legislative proposte, 5 sono state promosse, solo 1 bocciata. Lo stesso dicasi per i referendum.

La partecipazione popolare nel Cantone di Zurigo

La svizzera di lingua tedesca, risulta essere più incline alla democrazia diretta rispetto ai territori di lingua francese o italiana. In particolare il cantone di Zurigo è dotato di un modello di democrazia partecipativa il cui coinvolgimento dei cittadini nella vita politica è molto elevato. Si fa infatti, un costante utilizzo degli strumenti di democrazia diretta e 4 sono le forme maggiormente utilizzate a livello locale: l'iniziativa popolare, quella individuale, il referendum obbligatorio e il referendum facoltativo.

Il referendum obbligatorio è usato per disporre modifiche allo Statuto o per importanti decisioni di spesa che abbiano importo superiore a 10 mila franchi.

Il referendum facoltativo decise in merito alle decisioni assunte dal Consiglio, qualora la maggioranza dei consiglieri ne faccia richiesta.

L'iniziativa popolare ricorre se 4000 cittadini aventi diritto di voto presentano un'istanza. Tale istanza può rientrare sia nelle materie da "referendum obbligatorio" (allora la materia verrà necessariamente sottoposta a voto popolare), o nel caso di "materia da referendum facoltativo" la decisione è rimessa al Consiglio.

L'iniziativa personale prevede la possibilità per ogni cittadino di presentare una richiesta al Consiglio che decide di inserirla o no, nell'ordine del giorno. Se tale "proposta" può ritenersi supportata da 42/125 consiglieri, allora la stessa, seguirà la stessa procedura vista per la suddetta iniziativa popolare (referendum obbligatorio, o referendum facoltativo ecc). Se non ci sono 42 consiglieri a supportarla, la proposta individuale non sarà accolta.

La negoziazione nella democrazia svizzera

In svizzera la democrazia diretta e quella rappresentativa sono complementari: la prima va ad integrare quella forma di democrazia rappresentativa che contraddistingue il sistema elvetico dall'approvazione della costituzione del 1848. In questo quadro, il corpo elettorale, tramite voto, esprime l'ultima parola sull'indirizzo politico generale. La democrazia diretta e quella rappresentativa allora funzionano insieme e la loro stabilità dipende da un equilibrio perfetto e dal grado di integrazione raggiunto. Vediamo allora in che modo agiscono i due estremi di questo particolare equilibrio. Gli istituti della democrazia diretta hanno un'influenza effettiva sul processo legislativo: si consideri per esempio che una volta presentata l'iniziativa di legge, da uno dei soggetti previsti, si dà inizio alla fase "pre-parlamentare" durante la quale un soggetto (funzionario esperto) elabora un pre-progetto, da inviare poi ad una Commissione di esperti, incaricata di redigere il progetto di legge. inizia la contrattazione fra le componenti della commissione. Ora, la composizione di tale commissione prevede la presenza di esperti in materia, rappresentati dei cantoni, partiti ed organizzazioni di categoria. L'obiettivo della commissione è raggiungere il consenso fra i partiti; per far ciò, ogni soggetto coinvolto può usare strumenti (es. ostacolare il processo delle fasi successive del progetto) . una volta compiuta questa fase, il progetto viene elaborato dalla commissione e sottoposto ai Cantoni, ai partiti e alle maggiori categorie di rappresentanza. Anche in questa fase del procedimento legislativo, il referendum è presente: dalle risposte pervenute alle varie consultazioni è intuibile se il progetto avrà successo al momento del referendum o meno. Se il progetto presenta un'ampia schiera di consensi, allora sarà presentato come progetto finale, dal Consiglio che lo invierà al Parlamento, per un nuovo esame, e poi l'eventuale approvazione delle due camere. Ma anche dopo tale approvazione, la parola ultima rimane obbligatoriamente o facoltativamente del popolo.

La peculiarità della negoziazione dunque emerge in quanto, nel processo legislativo, il governo federale, i cantoni, i partiti e i gruppi di pressione, sono tutti intenzionali al raggiungimento di un ampio consenso in grado di influenzare la consultazione popolare (che come abbiamo visto ha l'ultima parola). Fra l'altro, l'intesa risulta necessaria perché il referendum ha dei costi, sia per chi lo promuove sia per lo Stato in generale, dunque è auspicabile un risultato positivo, o comunque rilevante ai fini del progetto legislativo.

Al fine di concludere un'analisi completa della problematica in oggetto, è utile ricordare le modalità di formazione del governo svizzero orientato a comprendere esponenti di tutti i maggiori partiti del paese attraverso la *Formula Magica* (che porta anch'essa, ad una continua ricerca del consenso e della collaborazione fra i diversi soggetti istituzionali).
APPROFONDISCI.

Nonostante fin ora, la Svizzera ci sia certamente sembrata la nazione europea più attenta alla volontà del popolo, e al suo coinvolgimento nelle scelte politiche, tuttavia sembra mancare una completa trasparenza del processo legislativo e

le relazioni fra Confederazione, Cantoni, partiti e gruppi di pressione; e inoltre, il ricorso alle consultazioni popolari, sembra aver indirizzato l'attenzione dei cittadini solo su alcune questioni politiche, tralasciandone altre.

Conclusioni

Abbiamo visto come, a fronte della crisi della rappresentanza politica, sia importante l'adozione di strumenti partecipativi senza che ciò faccia venir meno la necessità storica della rappresentanza. In un ordinamento democratico, gli strumenti di democrazia partecipativa devono coesistere con quelle della rappresentativa: tutto sta nel trovare un equilibrio, dato dall'integrazione tra queste due tipologie di democrazia (come abbiamo visto in Svizzera). È quasi "funzionale" il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa: il ricorso alla prima è funzionale all'integrazione politica delle opposizioni, rafforzando quindi la democrazia consensuale.

Silvestri osserva che la democrazia diretta non deve sostituire il ruolo degli organi rappresentativi, ma deve assolvere ed eventualmente migliorare le decisioni prese da essi - (le due cose devono compenetrarsi).

In generale, gli ordinamenti prevedono 2 modelli di iniziativa legislativa popolare: il primo comporta per i cittadini la possibilità di esercitare l'iniziativa legislativa al pari di una pluralità di altri soggetti (politici) – certo, in questo caso, la legge proposta dal popolo dovrà essere obbligatoriamente deliberata dal Parlamento. Il secondo modello è quello per cui la proposta avanzata da un numero di elettori deve essere sottoposta al voto popolare. Questa seconda ipotesi rappresenta la vera e propria forma di legiferazione popolare, ed è tipica nell'ordinamento elvetico e quello americano. In quest'ultimo caso infatti, attraverso l'iniziativa i cittadini americani possono creare nuove leggi e abrogare quelle esistenti. In quasi tutti gli stati (tranne il Delaware), si usa il referendum obbligatorio per procedere alle revisioni totali o parziali delle costituzioni.

La suddetta legiferazione del popolo comunque, si distingue in "diretta" e "indiretta". Nel primo caso abbiamo un progetto di legge, che una parte del corpo elettorale decide di sottoporre al voto del popolo; se la proposta raccoglie la maggioranza dei consensi, diventa legge.

La legiferazione indiretta invece prevede che una proposta avanzata da una frazione del corpo elettorale sia diretta al parlamento. Se il parlamento non delibera entro i termini prestabiliti, la proposta è sottoposta a voto popolare, per far scegliere ai cittadini tra il progetto del corpo elettorale e quello, eventuale, del parlamento.

Abbiamo fin ora portato avanti un'analisi del modello di democrazia diretta in Italia prima, e in Svizzera poi. Ma quali sono le differenze sostanziali che sussistono nell'uno e nell'altro caso?

Innanzitutto va considerato che in Svizzera gli strumenti di democrazia partecipativa funzionano da 140 anni a livello statale, cantonale e comunale. Qui, diversamente dall'Italia, la proposta presentata dal popolo non può essere ignorata da parte del Gran Consiglio; essa attiva un procedimento legislativo che, deve essere sottoposto a voto popolare.

Sarebbe allora opportuno procedere anche in Italia con l'introduzione di una norma simile a quella svizzera, intervenendo così sull'inerzia del parlamento, e riattivando gli istituti di democrazia diretta.

Le ipotesi di riforma referendaria sono state diverse: alcuni hanno proposto una riduzione del quorum di partecipazione, ma ciò modificherebbe solo parzialmente l'istituto del referendum, non ovviando ai problemi reali che in Italia, non permettono il pieno dispiegarsi del "potere del popolo" (come avviene in Svizzera invece). Per questo motivo, altri auspicano una modifica radicale del sistema referendario : si è proposto di sottoporre al popolo un quesito articolato in modo da porre un'opzione fra soluzioni alternative, e quindi lasciare la "scelta" al cittadino, e non semplicemente "prendere o lasciare" una decisione già presa dal Parlamento.

Altri ancora hanno proposto un procedimento strutturato in più fasi, in cui si sottopongono al corpo elettorale le possibili soluzioni ipotizzate, e solo dopo averne selezionate due, si ritorna alle urne per la votazione finale.

Ma nonostante le numerose soluzioni proposte, per ora, l'iniziativa legislativa, come attualmente prevista, non esercita grande influenza nella vita democratica; il suo limite maggiore è che essa non impegna il parlamento, non gli impone di deliberare determinando un totale fallimento in termini di riuscita delle proposte di legge di iniziativa popolare presentate alle camere.

Da questo punto di vista forse, le Regioni sembrano essere più evolute: il Friuli Venezia Giulia e la provincia di Trento, hanno adottato leggi regionali e provinciali in tema di democrazia partecipativa, introducendo l'obbligo per i Consigli di trattare le proposte di legge di iniziativa popolare, pena il passaggio della proposta alla votazione popolare referendaria. Come vediamo quindi, il rafforzamento dell'iniziativa legislativa può essere possibile solo se viene a crearsi un dialogo fra i promotori (cittadini) e il Parlamento, il quale deve sempre avere la possibilità di presentare una controproposta, rispetto al progetto popolare. Starà poi ai cittadini scegliere tra un progetto e l'altro.

Lo sviluppo di un simile sistema porterebbe al superamento della crisi della rappresentanza politica, particolarmente presente in Italia.