UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Archive ouverte UNIGE
https://archive-ouverte.unige.ch

Article scientifique | Article | 1999

Accepted version | Open Access

This is an author manuscript post-peer-reviewing (accepted version) of the original publication. The layout of the published version may differ .

Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero

Giugni, Marco; Wisler, Dominik

How to cite

GIUGNI, Marco, WISLER, Dominik. Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero. In: Amministrare, 1999, vol. 2, p. 231–246. doi: 10.1442/1392

This publication URL: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:83697
Publication DOI: 10.1442/1392

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Il Mulino - Rivisteweb

Marco Giugni, Dominique Wisler

Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero

(doi: 10.1442/1392)

Amministrare (ISSN 0044-8141)
Fascicolo 2, agosto 1999

Questa copia è stata concessa in licenza a:
Marco Giugni (marco.giugni@unige.ch)

Articolo acquistato il **03/05/2016** da **www.rivisteweb.it**

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero

di Marco Giugni e Dominique Wisler

Le procedure di democrazia diretta – l'iniziativa popolare e il referendum (obbligatorio o facoltativo) – sono, assieme al federalismo e al sistema di concordanza, una delle caratteristiche fondamentali del sistema politico svizzero. Tali istituzioni democratiche hanno delle conseguenze importanti sul funzionamento del processo politico in Svizzera[1]. Nel corso della sua storia, la Confederazione elvetica si è dotata di un apparato di democrazia diretta particolarmente sviluppato[2], tanto da diventare un caso paradigmatico in prospettiva internazionale. In questo breve saggio ci interesseremo all'impatto della democrazia diretta su alcuni aspetti del processo politico in Svizzera. Ci soffermeremo in particolare sull'uso concreto degli strumenti della democrazia diretta da parte dei gruppi organizzati di cittadini e sugli effetti che l'uso di tali strumenti democratici ha per i movimenti collettivi di protesta (o movimenti sociali) sul piano locale. A questo scopo, procederemo in tre tappe. Dapprima descriveremo brevemente le istituzioni della democrazia diretta e la loro diffusione sul piano locale in Svizzera. In seguito parleremo dell'uso concreto che è stato fatto di tali strumenti. Infine ci occuperemo dei loro effetti sul processo politico e in particolare sui movimenti sociali, mettendo in risalto un paradosso della democrazia diretta, la quale si pone tra consenso e polarizzazione rispetto all'azione dei movimenti.

1. *Tipi e variabilità degli strumenti della democrazia diretta*

Se la democrazia diretta in Svizzera ha un ruolo importante sul piano nazionale, essa è ancora più diffusa a livello locale. Ciò è vero per i cantoni, vale a dire le unità amministrative che compongono la confederazione, i quali, oltre agli strumenti previsti sul piano federale, conoscono una serie di possibilità supplementari. Le costituzioni cantonali prevedono gli strumenti seguenti: il referendum obbligatorio per le revisioni della costituzione, il referendum facoltativo in materia

legislativa, il referendum facoltativo in materia finanziaria (che è obbligatorio in 19 dei 26 cantoni), l'iniziativa per la revisione parziale della costituzione, l'iniziativa legislativa e, in alcuni cantoni, il referendum amministrativo, il referendum sulle convenzioni intercantonali e l'iniziativa amministrativa[3].

La situazione è più complessa a livello municipale[4]. Dobbiamo segnalare in primo luogo l'assenza di un Parlamento comunale nell'85% dei Comuni, dove esiste invece l'assemblea comunale, autorità deliberante costituita dall'insieme dei cittadini attivi domiciliati. Già questo dato mostra la diffusione di una cultura della democrazia diretta in Svizzera. Qui però, sebbene a livello comunale l'Assemblea di cittadini sia l'elemento fondamentale della democrazia diretta, più che sull'organizzazione politica dei Comuni[5], vogliamo concentrarci sugli strumenti dell'iniziativa popolare e del referendum. A tal proposito, il quadro istituzionale è determinato dalle costituzioni cantonali. Quindi, avendo ogni cantone le proprie regole, il tipo e il numero di iniziative e referendum variano enormemente da Comune a Comune. A ciò si deve aggiungere un certo grado di autonomia comunale al riguardo. Limitandoci alle grandi città, si nota che esse prevedono tutte l'iniziativa e il referendum facoltativo, ma il referendum obbligatorio e il referendum finanziario non esistono dappertutto. Ad esempio, cinque cantoni non prevedono il referendum obbligatorio a livello municipale (Friborgo, Ginevra, Svitto, Ticino e Vaud).

In generale – e questo è un primo dato importante per ciò che diremo in seguito –, i Comuni e cantoni di lingua tedesca possiedono un numero più elevato di strumenti di democrazia diretta. Sovente nella Svizzera tedesca le decisioni amministrative di natura finanziaria richiedono l'intervento del referendum obbligatorio. Ad esempio, il cantone e la città di Berna fanno votare annualmente il loro *budget*. L'esempio di Zurigo, la più grande città della Svizzera, mostra ancora meglio l'ampiezza degli strumenti della democrazia diretta nei Comuni elvetici, soprattutto in quelli di lingua tedesca. Qui troviamo in primo luogo il referendum obbligatorio per l'adozione e la modifica del regolamento sull'organizzazione comunale, per la correzione dei confini comunali, per i crediti straordinari che oltrepassano i 10 milioni di franchi (circa 8,5 miliardi di lire) e per le spese annuali ricorrenti di più di mezzo milione di franchi. Vi è poi il referendum facoltativo per tutte le decisioni del Consiglio comunale che non sono sottoposte a quello obbligatorio. Inoltre, un terzo dei consiglieri comunali ha pure la possibilità di indire un referendum. Per quanto riguarda l'altro strumento fondamentale della democrazia diretta, la città di Zurigo prevede non solo l'iniziativa popolare, ma anche l'iniziativa individuale, che consiste nella possibilità da parte di un solo cittadino di depositare un'iniziativa al Consiglio comunale, la quale viene poi

sottoposta al voto popolare se la maggioranza dei consiglieri lo domanda (un terzo fino al 1994). Un diritto analogo esiste a Zurigo anche a livello cantonale.

Nella Svizzera di lingua francese, le possibilità della democrazia diretta sono più limitate. In generale, non si prevede il referendum obbligatorio in materia finanziaria (esiste però quello facoltativo). Qui il margine di manovra delle autorità cantonali e comunali è più ampio, tra l'altro, proprio a causa dell'assenza del referendum obbligatorio in materia finanziaria. Nella Svizzera di lingua tedesca, per contro, le autorità politiche dispongono di un margine di manovra più ristretto poiché il referendum obbligatorio è molto più diffuso.

2. *Il prezzo d'entrata e l'uso concreto della democrazia diretta*

Prezzo d'entrata. La maggiore accessibilità della democrazia diretta nei cantoni e città della Svizzera tedesca non è solo dovuta alla più ampia varietà di strumenti messi a disposizione dei cittadini. Un secondo fattore è costituito da ciò che potremmo chiamare il prezzo d'entrata della democrazia diretta, vale a dire le condizioni di accesso a tali strumenti democratici[6]. A questo proposito, possiamo distinguere due elementi: da un lato, il numero di firme necessarie per obbligare la popolazione ad esprimersi attraverso il voto su un'iniziativa o un referendum (facoltativo); dall'altro, la durata massima concessa dai regolamenti per la raccolta delle firme. Il prezzo d'entrata varia in funzione di questi due aspetti. In particolare, esso varia fortemente da cantone a cantone e da Comune a Comune, come indica la tabella 1.

Questa tabella mostra l'accesso ai tre principali strumenti della democrazia diretta (l'iniziativa costituzionale, l'iniziativa legislativa e il referendum facoltativo) in termini di numero di firme necessarie (in percentuale sull'elettorato) e in termini di durata concessa per la raccolta delle firme (in giorni), limitatamente ai cantoni dove vi sono agglomerati urbani importanti e a quattro città. In generale, la percentuale di firme necessarie varia da poco meno dell'1% a poco più del 5%. Tanto per avere un termine di paragone, a Bologna sono richieste 5.000 firme, ciò che significa una soglia dell'1,45%, inferiore a quella che troviamo nella città di Zurigo, vale a dire una delle più basse in Svizzera. Il dato significativo, comunque, è che i cantoni romandi si trovano tutti nella parte bassa della tabella. Ciò significa che il prezzo d'entrata è più alto che nel resto del Paese. La stessa differenza la possiamo osservare comparando le quattro città: è più agevole fare uso di iniziative e referendum a Basilea e Zurigo (di lingua tedesca) che a Ginevra e Losanna (di lingua francese).

Per quanto riguarda la durata massima della raccolta firme, i ri-

TAB. 1. *Prezzo di accesso alla democrazia diretta in alcuni cantoni e città*

	Numero di firme richieste (% dell'elettorato)			Durata massima concessa per la raccolta delle firme (giorni)		
	Iniziativa costituzionale	Iniziativa legislativa	Referendum facoltativo	Iniziativa costituzionale	Iniziativa legislativa	Referendum facoltativo
CANTONI						
Argovia	0,83	0,83	0,83	360	360	90
Basilea-campagna	0,87	0,87	0,87	illimitata	illimitata	56
Zurigo	1,31	1,31	0,66	180	180	45
Lucerna	1,78	1,78	1,33	360	360	60
Soletta	1,85	1,85	0,93	540	540	90
Sciaffusa	2,08	2,08	2,08	illimitata	illimitata	90
Berna	2,24	2,24	1,50	180	180	90
San Gallo	2,88	1,44	1,44	180	180	30
Basilea-città	3,07	3,07	1,54	illimitata	illimitata	42
Vaud	3,38	3,38	3,38	90	90	40
Zugo	3,40	3,40	2,55	illimitata	illimitata	60
Vallese	3,45	2,30	1,72	360	360	90
Friborgo	4,04	4,04	4,04	90	90	90
Ginevra	4,96	4,96	3,47	120	120	40
Ticino	5,25	3,68	3,68	60	60	30
Neuchâtel	5,85	5,85	5,85	180	180	40
CITTÀ						
Basilea	1,60	1,60	0,80	illimitata	illimitata	30
Zurigo	1,74	1,74	1,74	180	180	20
Ginevra	4,66	4,66	4,66	120	120	40
Losanna	–	–	7,69	–	–	40

Nota: A Losanna non sono previste le iniziative costituzionali e legislative.

Fonte: H. Kriesi e D. Wisler, *Social Movements and Direct Democracy in Switzerland*, in «European Journal of Political Research», 1996, 26.

sultati sono meno netti, ma anche qui la tendenza indica un prezzo più alto della democrazia diretta nei Comuni e cantoni di lingua francese. Sommando le due condizioni (numero di firme e durata della raccolta), vediamo dunque come i cantoni e le città della Svizzera tedesca sono generalmente più aperti dei cantoni e delle città della Svizzera francese o italiana rispetto alle istituzioni della democrazia diretta. In altre parole, il prezzo d'entrata è più basso, soprattutto per quanto riguarda il numero di firme necessarie (in percentuale della popolazione).

All'apertura dovuta alla varietà degli strumenti di democrazia diretta e al prezzo d'entrata inferiore, potremmo aggiungere l'assenza di

una soglia di partecipazione per convalidare il voto, come invece accade a Bologna (tanto per ritornare sull'esempio citato in precedenza), dove c'è una soglia del 50% + 1. D'altronde, se così fosse, in Svizzera molte iniziative e referendum sarebbero stati annullati, come fu del resto il caso a Bologna con una partecipazione del 37%. Ad esempio, nella città di Ginevra, dove negli ultimi trent'anni il tasso di partecipazione alle votazioni è stato del 26,5%, non una delle 113 votazioni che hanno avuto luogo sarebbe risultata valida.

A fronte di tutte queste aperture e facilitazioni, non bisogna dimenticare che la democrazia diretta ha i suoi costi, sia per coloro che ne fanno uso, sia per l'amministrazione coinvolta. Da un lato, gli organizzatori devono disporre di risorse finanziarie adeguate. In Svizzera, si calcola che il lancio di un referendum costi tra i 200 mila e i 300 mila franchi. Nel caso di un'iniziativa, che richiede un numero doppio di firme, i costi sono ancora più elevati. Dall'altro lato, anche le amministrazioni devono sopportare dei costi rilevanti. A Ginevra, ad esempio, si calcola un «prezzo» attorno ai 400 mila franchi a votazione, senza contare il controllo delle firme e la struttura amministrativa da erigere al momento della votazione. Questa cifra comprende la distribuzione dell'informazione e del materiale di voto, l'affissione dei manifesti, il personale di voto, il conteggio delle schede e, più in generale, l'organizzazione della votazione.

Uso concreto. Il più ampio ventaglio di strumenti di democrazia diretta e l'accesso agevolato dovuto al prezzo d'entrata più basso si traducono in un uso concreto più frequente di iniziative e referendum nella Svizzera tedesca. Lo possiamo vedere sul piano empirico con l'aiuto della tabella 2, che mostra il numero di iniziative e referendum sottoposti al voto popolare in due cantoni e sette città durante il periodo che va dal 1980 al 1990.

Se compariamo le diverse realtà locali tra di loro, questa tabella ci indica che la democrazia diretta è usata molto più frequentemente nella Svizzera tedesca. Questo vale sia per il referendum che per l'iniziativa. Le città di Berna e Zurigo, in particolare, hanno prodotto un gran numero di consultazioni referendarie. Entrambe queste città, come abbiamo visto, hanno un prezzo d'entrata più basso degli strumenti della democrazia diretta. All'estremo opposto troviamo la città di Losanna e il cantone di Ginevra, ma anche la città di Basilea. Quest'ultima, comunque, possiede una delle democrazie dirette più «costose» tra le località di lingua tedesca. Inoltre, la grande sovrapposizione territoriale tra il cantone e la città di Basilea probabilmente incita i cittadini a rivolgersi direttamente al livello cantonale anche per questioni riguardanti la realtà cittadina. Ritornando al confronto tra le due regioni linguistiche del Paese, la media annuale di consultazio-

TAB. 2. *Uso della democrazia diretta in alcuni cantoni e città, 1980-1990*

	Losanna (città)	Ginevra (cantone)	Ginevra (città)	Winter-thur	Berna (città)	Zurigo	Basilea (città)	Basilea (cantone)
Referendum obbligatorio								
Finanziario	–	–	–	52	62	70	–	–
Budgetario	–	–	–	–	10	–	–	–
Altri	–	–	17	16	41	26	–	4
Referendum facoltativo								
Straordinario	1	–	–	–	–	–	–	–
Controprogetto	–	–	6	7	2	5	–	1
Parlamentare	–	–	–	–	–	11	–	–
Altri	6	11	10	6	4	9	6	54
Totale referendum	7	11	33	81	119	121	6	59
Iniziative								
Individuale	–	–	–	–	–	17	–	–
Altre	–	2	10	11	11	22	–	26
Totale iniziative	–	2	10	11	11	39	–	26
Totale	7	13	43	92	130	160	6	85
Media annuale	0,6	1,2	3,9	8,4	11,8	14,5	0,5	7,6

Fonti: T. Huissoud e D. Joye, *Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains*, in «Annuaire suisse de science politique», 1991, 31, p. 115 e varie cancellerie.

ni ci dà un'indicazione chiara del più ampio uso di iniziative e referendum nella Svizzera tedesca. Infatti, alle oltre 14 votazioni di Zurigo e alle quasi 12 di Berna, fanno riscontro medie che vanno da 0,6 a Losanna, a 1,2 nel cantone di Ginevra, a 3,9 nella città di Ginevra.

Come mostra la tabella, esistono però delle differenze enormi tra i vari strumenti della democrazia diretta. Se vogliamo collegare tali differenze alla discussione precedente, possiamo dire che ci sono tre fonti principali dell'uso di iniziative e referendum. Due di esse riguardano i tipi di strumenti disponibili, mentre la terza è attribuibile al loro grado di accessibilità. In primo luogo, il referendum finanziario obbligatorio è responsabile di una parte consistente delle consultazioni cantonali e comunali, segnatamente a Berna, Winterthur e Zurigo. In tutte e tre le città, il numero di referendum finanziari obbligatori supera da solo quello di tutti gli altri tipi di referendum e rappresenta circa la metà dell'insieme delle votazioni. Per contro, le città romande, che non prevedono il referendum finanziario obbligatorio, fanno un uso più equilibrato dell'iniziativa e del referendum. In se-

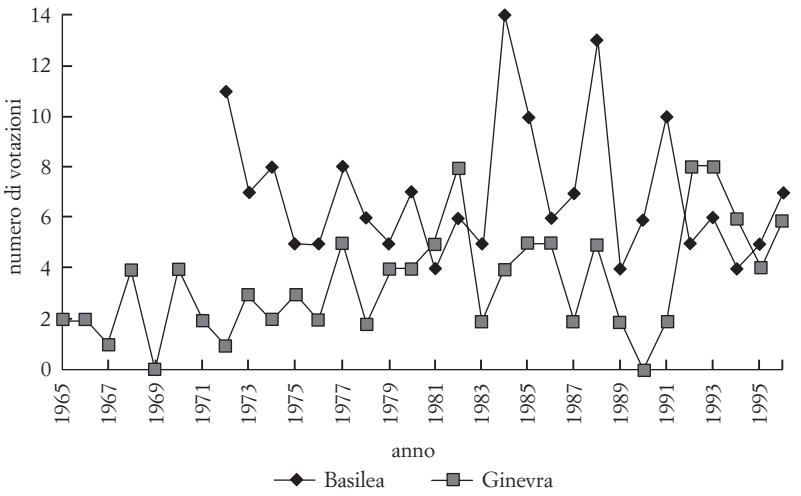

FIG. 1. Evoluzione della frequenza d'utilizzazione della democrazia diretta nei cantoni di Ginevra e Basilea-città.

condo luogo, la possibilità di lanciare iniziative individuali, oltre a quelle popolari, offre delle opportunità supplementari ai cittadini nella misura in cui questi riescono a procurarsi il sostegno della maggioranza del Parlamento locale. Ciò è possibile nella città di Zurigo, dove tra il 1974 e il 1996 sono state depositate alla cancelleria comunale 193 iniziative individuali (per una media annuale di 8,4). In terzo luogo, come abbiamo detto, l'uso più frequente di iniziative e referendum dipende dal numero di firme che devono essere raccolte per poter arrivare alla votazione. Più il numero di firme richieste è elevato (in rapporto alla popolazione, o meglio, al corpo elettorale), meno si fa ricorso alla democrazia diretta. Così, ad esempio, il referendum facoltativo è stato usato in media 1,0 volte all'anno nel cantone di Ginevra, contro 2,3 volte a Zurigo città e 3,7 volte nel cantone di Basilea-città. L'iniziativa popolare, dal canto suo, è stata sfruttata 1,1 volte a Ginevra, 2,2 a Basilea-città e 3,0 a Zurigo.

Possiamo anche valutare l'uso delle istituzioni della democrazia diretta a livello municipale da un punto di vista diacronico, vale a dire seguendone l'evoluzione nel tempo. La figura 1 mette a confronto l'evoluzione della frequenza nell'utilizzazione di iniziative e referendum nei cantoni di Basilea-città e di Ginevra.

Senza inoltrarci in troppi dettagli, possiamo osservare un leggero aumento del lancio di iniziative e referendum a Ginevra durante gli

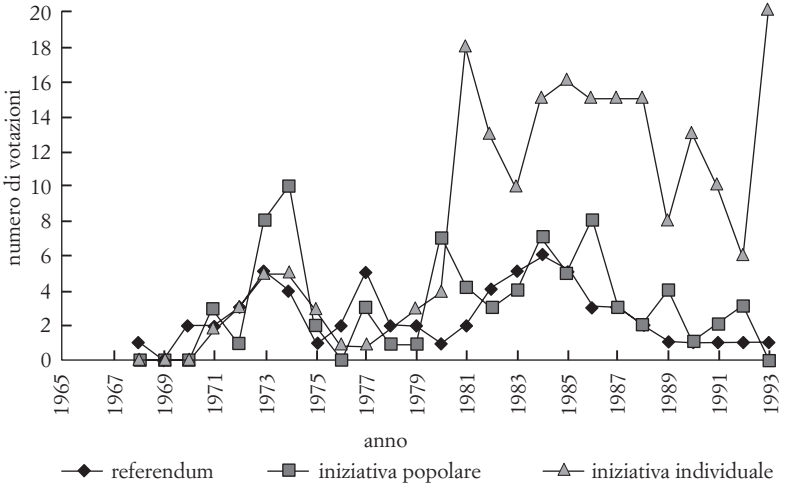

FIG. 2. Evoluzione dei tipi di strumenti di democrazia diretta a Zurigo.

ultimi decenni. Tale aumento è dovuto soprattutto all'uso più frequente dell'iniziativa. A Basilea, dopo una crescita durante gli anni '80, il numero di votazioni annuali è ritornato sui livelli degli anni '70. Qui, inoltre, non si nota una differenza tra l'uso dell'iniziativa e quello del referendum. A Zurigo, invece, come mostra la figura 2, è soprattutto l'uso dell'iniziativa individuale che ha provocato il forte aumento che si nota a partire dall'inizio degli anni '80. In generale, si può supporre che la maggiore disposizione verso l'uso della democrazia diretta da parte dei nuovi movimenti sociali durante la loro fase di istituzionalizzazione, durante gli anni '80 e '90, ha provocato un aumento delle consultazioni popolari. Bisogna però aggiungere, come vedremo in seguito, che solo i movimenti aventi un'orientazione strumentale fanno un ampio uso degli strumenti della democrazia diretta, mentre i movimenti a orientazione più espressiva, soprattutto quelli ad azione radicale, tendono a trascurarli.

3. *Effetti della democrazia diretta sui movimenti sociali e sul processo politico*

Movimenti sociali, repertori d'azione e radicalizzazioni. Oltre ad essere uno stimolo notevole per la mobilitazione[7], la presenza di strumenti di democrazia diretta tende a moderare i repertori d'azione dei movimenti collettivi di protesta e provoca la loro istituzionalizzazio-

TAB. 3. *Forme d'azione secondo la regione linguistica e per periodo (%)*

	1945-1978		1975-1989	
	Svizzera tedesca	Svizzera francese	Svizzera tedesca	Svizzera francese
Referendum facoltativo	14,0	8,8	12,9	11,6
Iniziativa	42,8	12,6	48,5	27,7
Totale democrazia diretta	56,8	21,4	61,4	39,3
Petizioni	16,4 (38,0)	43,1 (54,9)	3,6 (9,4)	3,6 (6,0)
Dimostrative	12,7 (29,4)	11,5 (14,6)	16,8 (43,7)	38,3 (63,0)
Confrontative	8,8 (20,4)	12,5 (15,9)	8,5 (22,1)	11,6 (19,0)
Violente	5,3 (12,2)	11,5 (14,6)	9,6 (24,8)	7,3 (12,0)
Totale	100% 100%	100% 100%	100% 100%	100% 100%
(n)	(1783) (769)	(1352) (1062)	(1128) (435)	(303) (184)

Nota: I due periodi non sono completamente comparabili poiché i dati provengono da due studi diversi. Le forme della democrazia diretta sono sovrarappresentate poiché provengono da un'altra base di dati. La Svizzera italiana è compresa nella Svizzera francese. I dati tra parentesi sono calcolati sul totale delle forme senza la democrazia diretta.

Fonte: H. Kriesi e D. Wisler, *Social Movements and Direct Democracy in Switzerland*, in «European Journal of Political Research», 1996, 26.

ne[8]. Nel nostro caso, la più grande apertura delle istituzioni della democrazia diretta nei cantoni e città della Svizzera tedesca si traduce non solo in un uso concreto più frequente di tali strumenti, ma anche nella moderazione delle azioni dei movimenti sociali. Lo possiamo vedere grazie alla tabella 3, che mette a confronto la distribuzione delle forme d'azione dei movimenti nelle due regioni linguistiche e in due periodi diversi.

Come mostra la tabella, la protesta che passa per i canali istituzionali della democrazia diretta è molto più diffusa nella Svizzera tedesca. Ciò vale per entrambi i periodi considerati, ma soprattutto per quello compreso tra il 1945 e il 1978. Possiamo inoltre vedere che la differenza è molto più importante nel caso dell'iniziativa. Questo più forte accento posto sulle forme che fanno capo alla democrazia diretta nella Svizzera tedesca va a scapito soprattutto delle forme dimostrative, vale a dire essenzialmente le manifestazioni di piazza. Così, più il prezzo d'entrata della democrazia diretta è alto, meno i movimenti sociali scendono in piazza per protestare, poiché esistono altri canali per indirizzare le proprie rivendicazioni alle autorità politiche. Rispetto ai dati mostrati nella tabella, bisogna comunque osservare

TAB. 4. *Azioni violente e pacifiche in tre città, 1965-1994 (%)*

	Ginevra	Berna	Zurigo
Azioni violente	9,4	13,0	21,8
Azioni pacifiche	90,6	87,0	78,2
Totale	100%	100%	100%
(n)	(704)	(455)	(629)

che, nel periodo 1945-1978, il minor accesso alla democrazia diretta nella Svizzera francese è stato compensato da un maggiore uso della petizione, una forma d'azione molto moderata e, sotto alcuni aspetti, simile ad iniziative e referendum (non c'è però l'obbligo di andare a votare qualora si raggiunga un numero sufficiente di firme). Solo più di recente si è avuto un aumento delle forme dimostrative.

Nell'insieme, dunque, i repertori d'azione dei movimenti sociali sono più radicali nei cantoni e Comuni di lingua francese, se con questo intendiamo un uso più frequente delle forme non istituzionali (dimostrative, confrontative e violente) nel loro insieme. Se però nella tabella 3 ricalcoliamo la distribuzione delle varie forme senza tenere conto della democrazia diretta, vediamo che le azioni confrontative e violente sono più numerose nella Svizzera tedesca. Sarebbe dunque più corretto affermare che la disponibilità e l'accessibilità di strumenti della democrazia diretta incitano i movimenti a fare uso di tali strumenti a scapito delle manifestazioni di piazza. Quando però essi manifestano, tendono a farlo con maggior vigore e ricorrono alla violenza con maggiore facilità. Come mostra la tabella 4, uno sguardo a tre città importanti (Berna, Ginevra e Zurigo) permette di confermare come i movimenti facciano ricorso alla violenza più frequentemente laddove la democrazia diretta è più accessibile.

A questo punto, dobbiamo però precisare che non tutti i movimenti sociali fanno uso della democrazia diretta in uguale misura. In generale, tipi diversi di movimenti reagiscono in modo diverso rispetto al loro contesto politico[9]. Con il rischio di semplificare oltremodo, possiamo dire che alcuni movimenti, che abbiamo chiamato strumentali, si mobilitano essenzialmente al fine di realizzare degli obiettivi politici specifici. Per i movimenti che abbiamo chiamato espressivi, invece, la mobilitazione e la riproduzione dell'identità che essa produce diventano uno scopo a sé stante. Date queste premesse, è logico aspettarsi che i movimenti strumentali siano più disposti a fare uso di iniziative e referendum, due mezzi che sono volti al perseguimento di obiettivi politici, ma che contribuiscono poco alla riproduzione delle

TAB. 5. *Forme d'azione secondo il tipo di movimento, 1975-1989 (%)*

	Movimenti espressivi radicali	Movimenti espressivi moderati	Movimenti strumentali	Movimento operaio	Movimenti tradizionali
Referendum facoltativo	0,0	3,8	10,9	9,1	13,9
Iniziativa	0,4	15,1	34,8	41,9	45,7
Totale democrazia diretta	0,4	18,9	45,7	51,0	59,6
Dimostrative	29,5	71,8	47,9	31,8	30,4
Confrontative	30,4	5,4	3,4	16,2	4,4
Violente	39,7	3,8	3,0	1,0	5,2
Totale	100%	100%	100%	100%	100%
(n)	(224)	(312)	(534)	(198)	(871)

Fonte: H. Kriesi e D. Wisler, *Social Movements and Direct Democracy in Switzerland*, in «European Journal of Political Research», 1996, 26.

identità collettive. La tabella 5 ci mostra la distribuzione delle varie forme d'azione secondo il tipo di movimento.

Questa tabella ci indica come i movimenti a carattere identitario ed espressivo fanno decisamente meno ricorso agli strumenti della democrazia diretta, indipendentemente dalla regione linguistica. Per contro, i movimenti strumentali mostrano una proporzione di iniziative e referendum che si avvicina a quella del movimento operaio, il quale agisce spesso più come un gruppo d'interesse che come un movimento nel vero senso della parola. I movimenti tradizionali, poi, hanno privilegiato la democrazia diretta in misura ancor maggiore durante il periodo sotto esame (1975-1989).

La tabella 5 ci indica anche che sono soprattutto le frange controculturali (più radicali) a escludere la democrazia diretta dal loro repertorio d'azione, mentre le frange subculturali ne fanno un uso minore rispetto ai movimenti strumentali, ma la fanno comunque rientrare nel loro repertorio. Rimane comunque il fatto che, laddove i mezzi della democrazia diretta sono più numerosi e accessibili, la proporzione di azioni violente nel corso di manifestazioni di piazza è più alta. Lo possiamo vedere nella tabella 6, la quale mette di nuovo a confronto le tre città della tabella 4, ma questa volta distinguendo tra movimenti espressivi e strumentali. Indipendentemente dal tipo di movimento, durante il periodo in esame (1965-1994), c'è stata più violenza a Berna e Zurigo che a Ginevra, anche se i movimenti espressivi tendono comunque a essere più radicali.

TAB. 6. *Manifestazioni violente e pacifiche secondo il tipo di movimento, 1965-1994 (%)*

	Ginevra	Berna	Zurigo
Movimenti espressivi			
Manifestazioni violente	26,2	44,4	50,3
Manifestazioni pacifiche	74,8	55,6	49,7
Totale espressivi	100%	100%	100%
(n)	(65)	(63)	(149)
Movimenti strumentali			
Manifestazioni violente	5,9	8,0	18,5
Manifestazioni pacifiche	94,1	92,0	81,5
Totale strumentali	100%	100%	100%
(n)	(169)	(50)	(130)

Fonte: D. Wisler, J. Barranco, P. Gentile e M. Jegen, *Etat, violence politique et interactions*, in «Revue suisse de science politique», 1996, 2.

Il processo politico e il paradosso della democrazia diretta. Come possiamo interpretare il rapporto tra la disponibilità e accessibilità degli strumenti della democrazia diretta, da una parte, e i repertori d'azione e i processi di radicalizzazione dei movimenti sociali, dall'altra? Per dare una risposta a questa domanda dobbiamo interessarci in modo più generale all'impatto della democrazia diretta sul processo politico. Come è stato sottolineato a più riprese, la possibilità di lanciare iniziative e referendum introduce un fattore di imprevedibilità nello svolgimento del processo decisionale[10] che in Svizzera ha contribuito alla formazione di procedure volte alla ricerca del compromesso e del consenso[11]. La minaccia referendaria, infatti, spinge le autorità politiche a integrare le principali forze politiche e i principali gruppi d'interesse nel processo decisionale. Ciò rallenta e complica sensibilmente il processo politico e indebolisce la posizione delle autorità. In particolare, i movimenti sociali hanno la possibilità di bloccare le politiche pubbliche attraverso il lancio di referendum[12]. D'altra parte, la democrazia diretta contribuisce anche allo sviluppo di un dibattito nello spazio pubblico attorno a delle tematiche che, nel caso dell'iniziativa, vengono sollevate dai cittadini stessi.

Quindi la maggiore apertura della democrazia diretta nei cantoni e città della Svizzera francese potrebbe essere in parte responsabile dei diversi stili decisionali che si riscontrano nelle due regioni del Paese: uno stile più pluralista nella Svizzera tedesca, dove i gruppi d'interesse, i mass media, i movimenti sociali e vari esperti partecipano ampiamente al processo decisionale; uno stile più «statista» nella

Svizzera francese, dove le decisioni politiche sembrano essere appannaggio degli attori istituzionali (amministrazione pubblica e partiti politici). Questa diversità di stili decisionali potrebbe ripercuotersi sui risultati delle consultazioni referendarie. Mentre lo stile pluralista permetterebbe di raggiungere un più ampio consenso sugli oggetti in votazione, le stile «statista» meno volto alle pratiche consultative porterebbe ad un tasso di rifiuto più alto per i referendum. Infatti, mentre nelle città di lingua francese di Ginevra, La Chaux-de-Fonds, Losanna e Neuchâtel il 42,9% dei referendum votati tra il 1980 e il 1990 sono stati contrari all'avviso delle autorità municipali, nelle città di lingua tedesca di Berna e Winterthur questa cifra scende al 13,5%.

Se la democrazia diretta complica il processo politico attraverso le procedure di consultazione e l'apertura dello spazio pubblico, essa rende peraltro più legittime le decisioni prese. Questo stesso processo di legittimazione agisce però anche sulle forme d'azione usate dai movimenti sociali. Infatti, la presenza di strumenti di democrazia diretta sembra avere degli effetti perversi sulla protesta dimostrativa. Laddove esiste un ampio margine d'azione attraverso il lancio di iniziative e referendum, le autorità politiche e l'opinione pubblica tendono a stigmatizzare le azioni di protesta che non facciano uso di questi mezzi, poiché esse si aspettano che le rivendicazioni dei movimenti passino per i canali istituzionali esistenti. Quindi la protesta tende ad essere maggiormente repressa in Svizzera tedesca, mentre nella Svizzera francese le manifestazioni di piazza sono generalmente accettate di miglior grado. Spesso, infatti, nella Svizzera di lingua tedesca troviamo una retorica che tende a identificare protesta politica e democrazia diretta. Così, i movimenti che non intendono fare uso di tali strumenti democratici (i movimenti espressivi, sovente minoritari e marginalizzati) subiscono una maggiore repressione e spesso radicalizzano le loro azioni come risposta alla repressione[13].

Esiste dunque un paradosso insito nella democrazia diretta: sembrerebbe che nei contesti di democrazia diretta più aperta i movimenti sociali si radicalizzino maggiormente e, quindi, è in tali contesti che si osserva un più alto grado di violenza politica. In altre parole, ad una più ampia apertura democratica formale farebbe riscontro una chiusura sostanziale per certi gruppi sociali, i quali sono in un certo senso i perdenti della democrazia diretta.

4. *Conclusione*

Riassumendo, possiamo dire che la maggiore apertura ed accessibilità delle istituzioni della democrazia diretta nella Svizzera tedesca si traduce in un uso più frequente di questi strumenti da parte di

gruppi organizzati della società civile (compresi i movimenti sociali). Ciò ha delle conseguenze importanti sul processo politico. In primo luogo, si assiste ad una diminuzione dell'efficacia del sistema nella misura in cui si provoca un rallentamento del processo decisionale e la scelta di strategie e procedure volte a creare un compromesso per evitare la sanzione del voto referendario. Nel contempo, si aumentano le possibilità di aprire un dibattito nello spazio pubblico attorno alle proposte delle autorità politiche (referendum) o alle tematiche sollevate dai cittadini (iniziativa), dibattito che può sfociare in un più ampio consenso attorno a date proposte o tematiche. Ciò si traduce in uno stile decisionale pluralista. In secondo luogo, il voto referendario rafforza la legittimità delle decisioni politiche, soprattutto in Svizzera dove il risultato del voto è generalmente accettato dalla maggior parte degli attori sociali. Tale legittimità, peraltro, è tanto più garantita quanto più alta è la partecipazione al voto. Infine – e questo è l'aspetto che più ci interessa in questa sede –, una democrazia diretta più ampia e diffusa tende a moderare le azioni dei movimenti collettivi di protesta. Paradossalmente, però, si assiste a una radicalizzazione delle frange più espressive e minoritarie di tali movimenti, le quali, rifiutando l'uso della democrazia diretta, hanno uno spazio più ristretto per le forme d'azione non istituzionali (compresa la manifestazione di piazza), poiché queste azioni sono viste come meno legittime e subiscono una maggiore repressione in un contesto di democrazia diretta più accessibile. Consenso e polarizzazione sembrano dunque essere entrambi degli effetti della democrazia diretta sul piano locale come pure su quello nazionale.

NOTE

1 R. Epple-Gass, *Friedensbewegung und Direkte Demokratie in der Schweiz*, Frankfurt, 1988; M. Giugni e F. Passy, *Histoires de mobilisation politique en Suisse. De la contestation à l'intégration*, Paris, 1997; K.W. Koback, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Darmouth, 1993; H. Kriesi, *Le système politique suisse*, Paris, 1995; L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, 1970; Y. Papadopulos, *Démocratie directe*, Paris, 1998; A. Trechsel e H. Kriesi, *Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centerpiece of the Political System*, in *The Referendum Experience in Europe*, a cura di M. Gallagher e P.V. Uleri, London, 1996, pp. 185-208.

2 A. Trechsel e H. Kriesi, *Switzerland*, cit.

3 H. Kriesi, *Le système politique suisse*, cit.

4 P. Lafitte, *Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local*, Lausanne, 1987 (cahiers de l'Idheap, 34).

5 A. Ladner, *Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – die Beteiligung an Gemeindeversammlungen*, in «Schweizerisches Handbook für Politische Wissenschaft», 1991, 31, pp. 63-86.

6 H. Kriesi e D. Wisler, *Social Movements and Direct Democracy in Switzerland*, in «European Journal of Political Research», 1996, 26, pp. 19-40.

7 M. Giugni, *Les impacts de la démocratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux*, in «Annuaire suisse de science politique», 1991, 31, pp. 173-185.

8 R. Epple-Gass, *Friedensbewegung und Direkte Demokratie*, cit.; M. Giugni e F. Passy, *Histoires de mobilisation politique en Suisse*, cit.; H. Kriesi, R. Koopmans, J.W. Duyvendak e M. Giugni, *New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe*, in «European Journal of Political Research», 1992, 22, pp. 219-244; Iid., *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*, Minneapolis, 1995.

9 H. Kriesi, R. Koopmans, J.W. Duyvendak e M. Giugni, *New Social Movements in Western Europe*, cit.

10 Y. Papadopulos, *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, 1997.

11 L. Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, cit.

12 M. Giugni e F. Passy, *Une aporie de la démocratie: le blocage des politiques publiques par les nouveaux mouvements sociaux*, in «Annuaire suisse de science politique», 1993, 33, pp. 165-183.

13 D. Wisler, J. Barranco, P. Gentile e M. Jegen, *Etat, violence politique et interactions*, in «Revue suisse de science politique», 1996, 2, pp. 19-45.