Zeitschrift: Quaderni grigionitaliani
Herausgeber: Pro Grigioni Italiano
Band: 72 (2003)
Heft: 2

Artikel: La democrazia diretta nel Grigioni Italiano
Autor: Trabucco Ratto, Fabio
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-55031

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

FABIO TRABUCCO RATTO

La democrazia diretta nel Grigioni Italiano

Nel saggio che segue si cercheranno di esaminare le modalità con cui, attraverso i suoi istituti tipici, si estrinseca la democrazia diretta nelle vallate italofone del Canton Grigioni, prendendo a riferimento alcune tra le maggiori amministrazioni comunali della zona, (Mesocco, Poschiavo, Roveredo, Soglio). Tutto ciò, soprattutto al fine d'individuare i legami della stessa con le questioni d'identità e d'integrazione che caratterizzano questa realtà italofona, anche tenuto conto degli altri ambiti linguistici che la circondano (tedesco e romancio), concludendo poi con alcune riflessioni sul funzionamento del sistema referendario nei tre livelli di governo: federale, cantonale e comunale.

Sicuramente, si può sin d'ora anticipare che, a livello cantonale grigione, si registra un fortissimo attaccamento alla democrazia diretta, forse ancora maggiore di quello esistente a livello federale o in altri Cantoni, e ciò a dimostrazione, ancora una volta, che a settecento anni dalla nascita, soprattutto nelle regioni alpine, il centralismo non è certo amato[1].

Gli istituti di democrazia diretta a livello comunale

Il Comune di Mesocco

Lo Statuto del Comune politico di Mesocco[2] prevede esclusivamente un diritto di referendum facoltativo che può essere richiesto da almeno cinquanta cittadini del Comune per le decisioni in materia finanziaria adottate dal Consiglio comunale – organo legislativo dell'ente – che superano i Fr. 100.000.–, nonché per l'approvazione del rendiconto e per le decisioni che modificano le aliquote delle imposte[3]. Il referendum deve essere presentato al Municipio – autorità esecutiva, amministrativa e di polizia dell'ente – entro venti giorni successivi alla pubblicazione all'albo comunale della decisione, la quale è effettuata entro sette giorni dalla data di deliberazione. L'oggetto viene poi assoggettato entro tre mesi alla decisione dell'Assemblea comunale, che è l'autorità suprema del Comune, composta da tutti i cittadini aventi diritto di voto nello stesso, la quale si riunisce mediamente tre volte l'anno.

---

1 Cf. M. Di Nola, *Così sopravvive la democrazia diretta*, in: «Il Sole-24 Ore», 25 maggio 1991.

2 Lo Statuto del Comune politico di Mesocco è stato accettato dall'Assemblea comunale il 18 maggio 1999 ed approvato dal Governo cantonale con decreto dell'8 giugno 1999, n. 1054. Si ringrazia vivamente il Segretario comunale di Mesocco, Sig. Giorgio Cereghetti, per la normativa e le notizie fornite.

3 Cf. art. 10, Statuto di Mesocco.

Tuttavia, va precisato che la competenza legislativa è ripartita tra il Consiglio comunale e l'Assemblea, poiché il primo è competente, tra l'altro, in materia di rendiconto, aliquote d'imposta, spese inferiori a Fr. 500.000.–, regolamenti d'esecuzione, mentre la seconda si occupa di modificazioni statutarie, leggi d'obbligatorietà generale, bilancio preventivo, spese superiori a Fr. 500.000.–, diritti idrici, prestiti e fideiussioni, ed inoltre dispone di una competenza residuale in quanto le spetta ogni altra attribuzione non espressamente conferita ad altri organi dallo Statuto o dalle leggi.

In sede di Assemblea[4], perciò, si realizza un'ulteriore forma di partecipazione popolare senza intermediari in quanto estrinsecazione dell'assemblea popolare, esempio primordiale di democrazia diretta a partire dalle *pólis* della Grecia antica[5]. Inoltre, senza dubbio, le materie affidate all'Assemblea rivestono un'importanza maggiore rispetto a quelle rimesse all'organo rappresentativo, la cui istituzione è resa necessaria dal fatto che diverrebbe difficile e complicato per la prima occuparsi di tutti gli affari comunali. Non a caso il criterio di una sorta di «preferenza legislativa» per l'Assemblea è dimostrato anche dall'esistenza della suddetta competenza residuale.

In tema di diritto d'iniziativa[6], lo Statuto la garantisce a tutti gli effetti, precisando però che essa deve trattare solamente un singolo oggetto, dev'essere sottoscritta da almeno cento cittadini del Comune e va trasmessa al Municipio, in forma generica o in progetto. Tuttavia, le iniziative respinte, a seconda della competenza, dal Municipio o dal Consiglio, sono sottoposte all'Assemblea comunale entro sei mesi dalla presentazione.

Inoltre, accanto al diritto di petizione[7], gli abitanti del Comune – e quindi non solo i cittadini aventi diritto di voto, ma anche coloro che pur residenti non siano anche elettori

---

4 Le modalità di funzionamento dell'Assemblea sono disciplinate nel Regolamento di gestione dell'Assemblea comunale e della procedura per le votazioni e le nomine, approvato dalla stessa il 12 aprile 1984. L'assemblea è convocata dal Municipio con l'indicazione dell'ordine del giorno attraverso la pubblicazione all'albo comunale almeno sette giorni prima dell'adunanza.

5 Ad oggi, a livello cantonale, la *Landsgemeinde*, cioè l'assemblea popolare di tutti i cittadini aventi diritto di voto, che in una domenica di primavera si riuniscono in piazza per eleggere, sotto la presidenza del *Landamano*, i membri dell'esecutivo cantonale, i rappresentanti al Consiglio degli Stati, nonché i giudici dei tribunali superiori ed alcuni alti funzionari, è ancora presente in soli due Cantoni. Essa costituisce la trasfigurazione moderna dell'istituto tipico della democrazia degli antichi permanendo nel semi-Cantone di Appenzello interno e nel Cantone di Glarona, dove è titolare delle più importanti competenze legislative ed elettorali, ma solo in Appenzello interno la *Landsgemeinde* procede anche all'elezione del suo rappresentante nel Consiglio degli Stati, cosa che a Glarona avviene invece con la votazione per scheda. Tra le critiche più comuni che si sogliono muovere alla *Landsgemeinde*, si possono ricordare quelle che evidenziano la mancanza di segretezza del voto (che avviene per alzata di mano; cf. però la decisione del Tribunale Federale 121, I, 138, Willy Rohner), l'incertezza sul risultato stesso delle votazioni, (giacché si tratta di una mera stima e non di un rigoroso conteggio), nonché l'oggettiva difficoltà per tutti i cittadini, soprattutto se malati o portatori di *handicap*, a partecipare effettivamente all'assemblea pubblica. La decadenza di tale istituzione si è manifestata soprattutto nell'ultimo decennio del XX secolo: il semi-Cantone di Nidvaldo ha soppresso la *Landsgemeinde* in una storica votazione del 1° dicembre 1996; il semi-Cantone di Appenzello esterno ha fatto altrettanto il 28 settembre 1997; da ultimo vi ha provveduto il semi-Cantone di Obvaldo il 29 novembre 1998. Sulla *Landsgemeinde* cf.: CHAPUSAT, *Démocratie directe et Landsgemeinde*, in: «Revue international d'histoire politique et constitutional», 1938, 439 ss.; GARCÌA ALVAREZ, *Evolución histórica y actualidad de las «Landsgemeinden» suizas*, in: «Liber amicorum 1. De la Concha», Oviedo 1986.

6 Cf. art. 8, Statuto di Mesocco.

7 Cf. art. 9, Statuto di Mesocco.

– possono presentare per iscritto proposte, domande e reclami al Municipio che è obbligato ad evaderli senza ritardo. A tal fine è costituita, in seno al Consiglio comunale, un'apposita Commissione Petizioni[8], la quale provvede ad esaminare le proposte di modifica dello Statuto, delle leggi e dei regolamenti comunali di carattere generale non ricadenti nella competenza specifica di un singolo dicastero.

Esaminando, infine, le risultanze delle votazioni popolari tenutesi a Mesocco, possiamo rilevare che, nell'arco di tempo 1990-2000, in cui sono stati sottoposti al voto assembleare ben 161 oggetti, la quasi totalità delle proposte è stata approvata e di queste la stragrande parte con ampia maggioranza[9], quasi mai inferiore all'80% dei votanti, ed in ben 51 occasioni si è registrata l'unanimità dei consensi a favore. In particolare, per le votazioni in materia finanziaria solo in 5 casi si è registrato uno stanziamento di nuovo credito, diverso da quello proposto in votazione. Ciò dimostra che il consenso sulle diverse materie si forma anteriormente al momento del voto in Assemblea, e cioè in sede di Municipio ove le «trattande» sono preparate, ragion per cui essa si pone, quindi, come un momento di controllo dell'operato dell'amministrazione con cui il Popolo ratifica l'oggetto che gli è sottoposto.

Il Comune di Poschiavo

La Costituzione del Comune politico di Poschiavo[10] contempla l'assoggettamento a votazione popolare degli aventi diritto al voto, i quali votano per scheda senza riunirsi in Assemblea comunale, di una serie di atti precisamente indicati[11] – oltre all'accettazione ed alla modifica della Costituzione, nonché delle leggi comunali – e cioè :

- l'accettazione, la modifica, il rinnovo o la disdetta di accordi intercomunali
- l'adesione a corporazioni di Comuni o il ritiro da esse
- l'alienazione e la costituzione in pegno di proprietà fondiaria comunale, la concessione di diritti reali o personali sulla stessa per una durata infratrentennale, purché tali decisioni siano relative ad aree superiori ai 500 metri quadrati in zone edificabili o ai 3.000 in zone non fabbricabili, il tutto nel rispetto dei diritti del Comune patriziale
- la concessione di diritti idrici
- lo stanziamento di crediti straordinari che superano i Fr. 50.000.–

---

8 Cf. art. 8, cpv. 2, Regolamento interno del Consiglio comunale di Mesocco, approvato il 22 maggio 2000.

9 Negli undici anni presi in esame sono stati respinti dal Popolo, riunito in Assemblea, solamente quattro oggetti. Si tratta dei seguenti: 6 novembre 1990 su «Iniziativa abolizione vago pascolo», (21 sì, 50 no); 17 dicembre 1991 sulla gestione straordinaria per una edificazione di casa mortuaria, (1 sì, 18 no); 5 ottobre 1993 su «Sagrato Chiesa di San Pietro e Paolo»; 29 maggio 2000 su »Iniziativa Camera Mortuaria nel perimetro di San Pietro e Paolo» (19 sì, 24 no).

10 La Costituzione del Comune politico di Poschiavo, in vigore dal 1° gennaio 1991, è stata accettata dal Popolo il 26 agosto 1990 e modificata il 12 giugno 1994, il 25 giugno 1995 ed il 28 novembre 1999. Si ringrazia il Segretario comunale di Poschiavo, Sig. Moreno Raselli, per la normativa ed i dati forniti.

11 Cf. art. 6, Costituzione di Poschiavo.

La Giunta comunale – organo legislativo dell'ente – provvede alla discussione preliminare degli atti legislativi da sottoporre agli aventi diritto al voto ed a trasmettere agli stessi un messaggio sull'oggetto della votazione, rispondendo anche alle obiezioni sollevate contro l'oggetto nonché formulando un proprio parere. In ogni caso, il cosiddetto punto di ricapitolazione dev'essere proposto ai votanti in modo tale che essi possano rispondere alla domanda con un sì o con un no[12].

Con riguardo al diritto di referendum, invece, la Costituzione poschiavina lo prevede solamente su tre oggetti ben definiti, e cioé: aliquota d'imposta, bilancio preventivo e rendiconto annuale[13], la cui approvazione è rimessa alla competenza della Giunta. A tal fine, la legge sull'esercizio dei diritti politici comunale[14] specifica che la richiesta deve essere presentata da parte di 250 cittadini aventi diritto di voto nel Comune entro 30 giorni decorrenti da quello successivo alla pubblicazione, nell'organo ufficiale dell'ente[15], del decreto della Giunta comunale con cui é stabilito il tasso d'imposta o é approvato il bilancio, oppure il rendiconto, il quale dev'essere reso disponibile e consultabile presso la Cancelleria comunale.

L'istanza di referendum deve indicare senza equivoci l'oggetto del referendum e, se la Giunta previa discussione ne accerta i presupposti, entro due mesi ordina lo svolgimento della votazione popolare con apposito messaggio sull'oggetto della consultazione inviato agli aventi diritto al voto, corredato del suo parere in merito. Per il resto l'esercizio del diritto di referendum è disciplinato dalle stesse norme previste per l'iniziativa popolare che può essere richiesta da 350 cittadini aventi diritto di voto nel Comune – e quindi da un numero maggiore rispetto al referendum, che risulta perciò di più facile attivazione – sotto forma di proposta generica o di progetto articolato per la revisione totale o parziale della Costituzione comunale o l'adozione, revisione od abrogazione di una legge comunale.[16]

In tema d'iniziativa, invece, è prescritto che un rappresentante di coloro che attivano la procedura notifichi la domanda all'ufficio comunale prima dell'inizio della raccolta delle firme. L'ufficio provvede alla certificazione della notifica dell'istanza e fissa un termine di 90 giorni entro cui la domanda deve essere presentata, decorrente dal giorno successivo a quello della notifica.

Il Consiglio comunale – organo esecutivo dell'ente – verifica che la domanda d'iniziativa rispetti le formalità richieste circa la forma ed il contenuto e provvede a sottoporla all'esame della Giunta che decide in ordine all'approvazione o al rigetto motivato della domanda. La decisione è comunicata agli inizianti ed è pubblicata sull'organo ufficiale del Comune, con l'indicazione della cosiddetta clausola di tutela, cioè la possibilità d'im-

---

[12] Cf. art. 7, cpv. 1 e 2, Legge sull'esercizio dei diritti politici nel Comune di Poschiavo, (LEDP), approvata dal Popolo il 7 ottobre 1990, cui ha fatto seguito l'Ordinanza esecutiva della LEDP, approvata dalla Giunta comunale l'8 ottobre 1990.

[13] Cf. art. 7, cpv. 1, Costituzione di Poschiavo.

[14] Cf. artt. 17 e 18, LEDP di Poschiavo.

[15] Si tratta de «Il Grigione Italiano», come prescrive l'articolo 6 dell'Ordinanza sopraindicata, sul quale sono pubblicate anche le liste dei candidati alle elezioni comunali, nonché tutti i risultati delle votazioni ed elezioni, nel primo numero successivo alla data dello scrutinio.

[16] Cf. art 7, cpv. 2, Costituzione di Poschiavo, nonché artt. 9 e ss., LEDP di Poschiavo.

pugnazione dell'atto di diniego dinnanzi al Tribunale amministrativo cantonale entro il termine di 20 giorni, decorrenti dal giorno di piena conoscenza dell'atto.

In caso di approvazione della domanda d'iniziativa, essa è assoggettata a votazione popolare entro diciotto mesi dalla data di presentazione. Tuttavia, la LEDP prevede che se la domanda d'iniziativa riguarda una proposta generica e la Giunta l'accetta, non si terrà la votazione popolare ed entro un anno e mezzo da quando la Giunta o il Popolo hanno accettato la proposta generica, si effettuerà la votazione sul progetto elaborato in base all'iniziativa.

Qualora poi la domanda d'iniziativa riguardi il riesame di una decisione popolare in vigore da meno di un anno, la Giunta indirà prima la votazione sulla domanda di riesame, ed in tal caso il termine di diciotto mesi sopraindicato per lo svolgimento della votazione popolare decorre dal giorno in cui il Popolo ha accettato la domanda di riesame. Ma se per le votazioni popolari è richiesta la semplice maggioranza assoluta dei voti, senza conteggiare le schede bianche e quelle nulle, nel caso della domanda di riesame di una decisione popolare entrata in vigore da meno di un anno l'approvazione deve avvenire a maggioranza qualificata dei due terzi dei voti.[17]

In caso di votazione popolare la Giunta adotta un messaggio corredato del proprio parere sull'oggetto dell'iniziativa, ma la stessa può contrapporre alla domanda d'iniziativa un controprogetto ed i cittadini sono chiamati a pronunciarsi su entrambi. In tal caso la maggioranza assoluta, senza computare le schede bianche[18], è accertata separatamente per l'iniziativa ed il controprogetto e se vengono approvati ambedue, sarà decisivo il maggior numero di voti favorevoli, e nell'eventualità della parità di voti favorevoli, avrà precedenza l'iniziativa popolare.

Il Comune di Roveredo

Lo Statuto del Comune politico di Roveredo[19] prevede che l'Assemblea comunale, organo supremo dell'ente, composto da tutti i cittadini aventi diritto di voto che s'esprimono a mezzo di scheda, è competente per una serie di atti non dissimili da quelli già indicati per il Comune di Mesocco, stante la ripartizione della competenza legislativa tra quest'ultima ed il Consiglio comunale, definito quale organo legislativo dell'ente, rappresentativo della precedente.

Tuttavia, ad ulteriore dimostrazione dell'ampia autonomia organizzativa che caratterizza i Comuni grigioni, sussistono delle differenze, sia pur lievi, tra un Comune e l'altro, ad esempio a Roveredo rispetto a Mesocco l'Assemblea comunale difetta dei poteri in

---

[17] Cf. art. 8, cpv. 1 e 2, LEDP di Poschiavo.

[18] Cf. art. 16, cpv. 3, LEDP di Poschiavo, secondo cui : «Le domande senza risposta non vengono considerate».

[19] Lo Statuto del Comune politico di Roveredo è stato accettato dall'Assemblea comunale il 29 aprile 1990, approvato dal Governo cantonale con decreto del 28 maggio 1990, n. 1399, ed è stato modificato con decisioni popolari del 25 settembre 1994 e del 27 settembre 1998. Si ringrazia sentitamente il Segretario comunale di Roveredo, Sig. L. Pasini, per la normativa ed i dati delle votazioni comunali forniti.

materia di bilancio preventivo, rendiconto, prestiti e fideiussioni, la cui approvazione è rimessa al Consiglio. Inoltre, a Roveredo, la competenza residuale per le attribuzioni non specificamente assegnate dalle leggi o dallo Statuto ad altri organi è attribuita alla Giunta comunale, in qualità di organo esecutivo dell'ente[20]: da ciò ne deriva una diminuzione delle competenze assembleari.

Comunque, a tutela della sovranità popolare, lo Statuto contempla sia il referendum obbligatorio, previsto sui progetti di legge e regolamenti comunali aventi carattere di efficacia generale, elaborati e presentati all'Assemblea comunale dal Consiglio comunale, sia il referendum facoltativo, previsto su specifici atti e cioè : bilancio annuale preventivo ordinario e straordinario, piano finanziario quadriennale, rendiconto consuntivo annuale, provvedimenti finanziari volti al riequilibrio dei conti, aliquote d'imposta ed importo delle tasse in base al bilancio preventivo, alienazione immobili per importi superiori alla soglia di competenza del Municipio, (Fr. 10.000.–), autorizzazione alle spese preventivate, singole sino a Fr. 500.000.– e cicliche fino a Fr. 50.000.–, autorizzazione alle spese non preventivate, singole fino a Fr. 100.000.– e cicliche fino a Fr. 10.000.–, nonché decisione di crediti supplementari fino a Fr. 500.000.–, che si pongono tutti come atti di competenza del Consiglio comunale.[21]

Circa il referendum facoltativo lo Statuto prevede che il testo del referendum dev'essere sottoscritto da almeno un ottavo degli aventi diritto di voto nel Comune, ed a tal fine le decisioni assoggettabili al referendum eventuale sono pubblicate all'albo dell'ente, entro sette giorni dalla loro deliberazione, nonché pubblicate sulla stampa locale con l'indicazione del giorno in cui scade il termine utile per proporre la consultazione che coincide con il ventesimo giorno successivo a quello di pubblicazione[22]. Per la presentazione della richiesta di referendum esistono appositi formulari, in cui l'elettore deve apporre il proprio nome e cognome, oltre alla firma, i quali riportano il testo completo della decisione del Consiglio comunale, la richiesta di referendum e l'indicazione delle persone autorizzate dai firmatari a ritirare eventualmente l'istanza.

Circa il diritto d'iniziativa esso è garantito secondo le disposizioni della legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici, LEDP. Lo Statuto si limita a prevedere al riguardo che il testo dell'iniziativa deve trattare un unico oggetto e dev'essere sottoscritto da almeno un quinto degli aventi diritto al voto nel Comune e nel caso in cui il Consiglio comunale respinga l'iniziativa, quest'ultima dev'essere assoggettata a votazione popolare entro 18 mesi dalla presentazione, fermo restando che il Consiglio può sempre presentare in votazione un proprio controprogetto.[23]

Passando, infine, ad analizzare i dati delle votazioni popolari svoltesi a Roveredo vediamo che la maggiore affluenza in media – per il periodo 1978-2002 in cui si sono tenute complessivamente 110 consultazioni comunali tra referendum facoltativi, obbligatori ed iniziative popolari – si è registrata in occasione delle consultazioni sulle ini-

---

[20] Cf. art. 28, Statuto di Roveredo.

[21] Cf. art. 23, Statuto di Roveredo.

[22] Cf. art. 39 ss., Statuto di Roveredo.

[23] Cf. art. 36 ss., Statuto di Roveredo.

ziative popolari[24] (58% circa), rispetto a quelle da referendum (38% circa). Solo in 17 occasioni sono affluiti alle urne più del 60% dei cittadini iscritti in catalogo[25], e di queste 13 sono anteriori al 1990, e soltanto in 9 consultazioni la percentuale dei votanti ha raggiunto, ed oltrepassato, il 50% del corpo elettorale, ma senza superare il 60%, e di queste 22 sono anteriori al 1990, mentre la percentuale media di affluenza alle urne nelle restanti 84 consultazioni, tutte al di sotto del 50% degli iscritti a votare, è pari al 31% circa.[26]

In particolare, è interessante notare che, a conferma del *trend* che si registra sia a livello federale, che cantonale, a partire dal 1990 si è assistito ad una drastica diminuzione della partecipazione popolare, poiché se dal 1978 al 1989 l'affluenza complessiva alle urne era pari al 39% circa, a partire dalle consultazioni tenutesi il 29 aprile 1990, sino a quelle del 14 febbraio 2002, si è passati ad una media del 34% circa, e quindi con un calo percentuale del 5% circa, che corrisponde a circa 55-75 elettori in meno che non si sono recati alle urne rispetto al decennio precedente.[27]

Il Comune di Soglio

Nel Comune politico di Soglio[28] il potere legislativo spetta direttamente al Popolo attraverso l'Assemblea comunale, configurandosi come un Comune privo del Consiglio o della Giunta, cioè dell'organo rappresentativo degli elettori presente solo nei Comuni di maggiori dimensioni. Perciò spetta all'Assemblea comunale procedere all'adozione e modifica della Costituzione, delle leggi ed anche dei regolamenti comunali, ragion per cui viene meno l'esigenza di prevedere l'istituto referendario.

Tuttavia, proprio perché essa si pone come autorità suprema dell'ente occorre soffermarsi sull'analisi delle sue modalità di gestione, ed in particolare di convocazione, tenuto conto che essa è prevista solo su iniziativa dell'organo esecutivo, cioè la Sovrastanza che

---

[24] Peraltro, dal 1978 al 2002, a Roveredo si sono tenute solo 3 votazioni su iniziative popolari. La maggiore partecipazione si ebbe in occasione delle due iniziative votate il 4 dicembre 1988, aventi ad oggetto il «Nuovo centro scolastico Riva», nonché «Una nuova perizia per decidere», con il 64% circa degli iscritti a votare che si recò alle urne. La terza, che si ebbe il 26 novembre 1995 e riguardava l'abolizione dell'imposta di successione, raggiunse invece il 46% circa di partecipazione popolare. Quest'ultima, inoltre, è l'unica dal 1978 sulla quale il Consiglio comunale presentò un controprogetto, nonché una domanda sussidiaria risolutiva per la scelta tra i due testi, ma si concluse con l'accettazione dell'iniziativa popolare.

[25] La più elevata affluenza alle urne, dal 1978 ad oggi, si ebbe in occasione del referendum facoltativo per il credito destinato alla fognatura provvisoria S. Fedele-S. Giulio, tenutosi il 20 maggio 1979, cui partecipò il 76% circa degli aventi diritto al voto, cioè 823 su 1078 iscritti, e che fu respinto dal Popolo (331 sì, 474 no).

[26] La minore partecipazione popolare, dal 1978 ad oggi, si è avuta in occasione del referendum obbligatorio sulla legge fiscale comunale del 17 giugno 1990, cui partecipò solamente il 12% circa degli aventi diritto al voto, cioè 155 su 1271 iscritti, e che fu accettato dal Popolo (126 sì, 27 no).

[27] Tenuto conto che a Roveredo, dal 1978 al 2002, il numero degli aventi diritto al voto è cresciuto del 37% circa, passando da 1082 a 1483 votanti.

[28] La Costituzione del Comune politico di Soglio è stata accettata dall'Assemblea comunale il 25 agosto 1976 ed approvata dal Governo cantonale con decreto del 13 settembre 1976, n. 2074. Si ringrazia l'attuario comunale di Soglio, Sig.ra Bruna Ruinelli, per la normativa ed i dati forniti.

prepara le questioni da sottoporre all'ordine del giorno, cioè le «trattande», da pubblicarsi con almeno quattro giorni di anticipo rispetto alla riunione del Popolo.

Tuttavia, oltre ad essere sancito il diritto di petizione in base al quale ogni abitante del Comune può presentare proposte, istanze e ricorsi in forma scritta alla Sovrastanza che è obbligata a pronunciarsi entro tre mesi[29], è garantito anche un diritto d'iniziativa per cui venti cittadini aventi diritto di voto possono richiedere, in forma scritta, la messa in votazione di una proposta, la quale dev'essere trattata non più tardi di sei mesi dalla sua presentazione. Alla Sovrastanza, organo esecutivo dell'ente, è riconosciuta la facoltà di presentare dei controprogetti per l'Assemblea comunale, ed in tal caso si vota dapprima sul controprogetto e sulla proposta dell'iniziativa, e successivamente il Popolo si pronuncerà sull'accettazione della proposta vincente tra le due[30]. Resta ferma la possibilita di ritiro dell'iniziativa da parte dei suoi primi cinque firmatari, mentre non sono ammissibili iniziative aventi contenuto illegale che non sono, quindi, sottoposte a votazione.

La Costituzione comunale precisa però che l'Assemblea può decidere unicamente su questioni che sono state oggetto di una preliminare trattazione da parte dell'organo esecutivo o di una Commissione, ed iscritte all'ordine del giorno almeno quattro prima della riunione dell'Assemblea, al fine di salvaguardare l'esistenza di un periodo di decantazione volto a garantire la naturale riflessione sui temi proposti.

All'interno dell'Assemblea è comunque garantita un'ampia possibilità di dibattito: ogni persona avente diritto di voto può richiedere informazioni circa lo stato di una pratica comunale e la relativa informazione può essere rinviata solo se sussistano rilevanti interessi comunali o di terzi. Inoltre, è possibile esprimere proposte per l'Assemblea relativamente a questioni non presenti all'ordine del giorno e, se la maggioranza ritiene rilevante la proposta, la Sovrastanza sarà obbligata a riferire in merito, formulando una proposta, in una successiva riunione dell'Assemblea[31].

Infine, la Costituzione comunale contempla la possibilità della riconsiderazione, da parte dell'Assemblea, di decisioni adottate in precedenza.[32] Ma, anteriormente ad un anno dall'entrata in vigore della soluzione adottata, si procede alla revisione solo se l'istanza ottiene l'approvazione della maggioranza assoluta dei votanti, tenuto conto che la Sovrastanza può dichiarare obbligatoria la partecipazione all'Assemblea comunale di tutte le persone infrasettantenni, sanzionando le assenze ingiustificate ed immotivate con una multa disciplinare.[33]

Livello federale, cantonale e comunale: alcune riflessioni conclusive

Volendo trarre alcune conclusioni sull'argomento trattato in questa sede, partendo innanzitutto dall'ambito generale, possiamo affermare che sicuramente la democrazia diretta

---

[29] Cf. art. 13, Costituzione di Soglio.

[30] Cf. art. 14 e ss., Costituzione di Soglio.

[31] Cf. art. 18, Costituzione di Soglio.

[32] Cf. art. 35, Costituzione di Soglio.

[33] Cf. art. 27, Costituzione di Soglio.

consente agli elettori di prendere una posizione differenziata rispetto alla periodica scelta elettorale, tanto nel tempo che nei contenuti. Ma, al tempo stesso, richiede un impegno maggiore per le capacità di giudizio dello stesso singolo elettore. La stima della «capacità concreta di risolvere i problemi» di ciascun individuo dipende molto dai criteri che si applicano relativamente al grado di informazione ed alle motivazioni della sua decisione – criteri che comportano una dose di arbitrio e che rendono difficile un giudizio convincente sulle capacità dei cittadini.

Considerando il livello federale, tale capacità arriva ai valori più alti quando si tratta di problemi fortemente legati alla vita quotidiana, come è avvenuto per le questioni istituzionali (età di voto, scioglimento dell'esercito), le scelte di principio (aborto, immigrazione), o la regolamentazione del traffico (costruzione di nuove strade, cinture di sicurezza). Di fronte ai complessi problemi di politica economica, invece, gli elettori appaiono sopraffatti: nel febbraio del 1978 in occasione della votazione su di un complesso articolo sul bilancio, che in Svizzera costituisce la base per una strumentazione di intervento macroeconomico, oltre due terzi degli intervistati non erano in grado di definirne nemmeno approssimativamente il contenuto. Poco conosciuti risultano però anche contenuto e finalità di proposte che sollevano tanto scalpore, come quella sulla revisione della legge nucleare del maggio 1979. In quell'occasione il 59% di coloro che votarono «sì» credeva che la legge implicasse un diritto immediato di codecisione del Popolo sulla costruzione di nuovi impianti nucleari ma in realtà i due problemi, che erano davvero al centro della campagna elettorale, non erano regolati in questo senso nella nuova legge.

Di fronte all'impegno che nella democrazia diretta viene richiesto ai cittadini riguardo alla loro capacità di risolvere i problemi, nella fase che precede il voto acquista un ruolo importante il processo di formazione delle opinioni. Si pone allora la questione di quanto i risultati possano essere influenzati da campagne ben orchestrate.

Senza dubbio quando si tratta di proposte semplici, la propaganda influisce poco. Influisce, invece, relativamente molto quando si tratta di problemi complessi, scarsamente legati alla vita quotidiana e sui quali i cittadini non si sono ancora formati un'opinione. È inoltre probabile che, con la crescente professionalizzazione della pubblicità politica che si riscontra in Svizzera, si giunga in un futuro prossimo all'aumento decisivo delle possibilità di influenzare gli elettori.

Infine alcune considerazioni sulla partecipazione referendaria. Con l'aumento finora descritto delle iniziative e dei referendum facoltativi ed obbligatori è aumentato naturalmente anche il numero delle votazioni. Con l'aumento delle scadenze era però costantemente diminuita, dal dopoguerra al 1975, la partecipazione alle consultazioni referendarie. Se il valore medio della partecipazione si aggirava nel dopoguerra attorno al 60%, nel 1975 non raggiungeva nemmeno il 40%. Da allora oscilla fra il 35 ed il 40%.

È divenuto semmai chiaro che la partecipazione è divenuta più selettiva con l'aumento delle proposte e delle scadenze referendarie. La partecipazione varia notevolmente a seconda della *issue*. Records negativi sono stati raggiunti nei casi di complicati referendum obbligatori come l'articolo sull'istruzione (1973), o quello sulla congiuntura (prima versione, 1975), con un'affluenza alle urne di appena il 28%. Quando si è trattato di iniziative semplici e politicamente scottanti come le prime iniziative sull'immigrazione, è stata raggiunta una partecipazione record del 74% (1970) e del 70% (1974). Anche nella

votazione sull'iniziativa per lo scioglimento dell'esercito elvetico (1979), ha votato quasi il 70% degli elettori.

In ogni caso, venendo ad un discorso più vicino all'ambito oggetto di questo lavoro, è curioso sottolineare un distacco tutt'altro che occasionale della Svizzera italiana, e quindi sia del Ticino che del Grigioni italiano, dal resto della stessa, ed in particolare di quella tedesca, anche all'interno dello stesso Grigioni tra le due comunità. Infatti, a livello istituzionale può accadere – ad esempio – che il popolo ticinese bocci in referendum l'istituzione di un centro postuniversitario dai costi contenuti[34], ma che per contro si dimostri aperto su altri temi «costosi», votando, come spesso accade, in maniera del tutto opposto al resto della Svizzera.

Nel quadro che segue sono riportati i dati relativi a cinque consultazioni tipo, prese in esame per evidenziare la spaccatura creatasi tra, da un lato, il voto della sola Svizzera italiana rappresentato dal Grigioni Italiano e dal Ticino e, dall'altro lato, quello del Canton Grigioni nel suo complesso, della Svizzera tedesca e dell'intera Confederazione[35]:

Oggetto della votazione	*Grigioni Italiano*	*Ticino*	*Grigioni*	*Svizzera Tedesca*	*Confederaz.*
Cinture di sicurezza e caschi di protezione (30.XI.1980)	76,4% NO	80,6% NO	38,6% NO	40,8% NO	48,4% NO
Riduzione età di pensionamento (12.VI.1988)	62,8% SI	66,8% SI	30,3% SI	28,7% SI	35,1% SI
Politica coordinata dei trasporti (12.VI.1988)	60,9% SI	63,0% SI	54,5% SI	47,0% SI	45,5% SI
Quaranta ore di lavoro settimanali (4.XII.1988)	52,3% SI	58,8% SI	23,9% SI	27,3% SI	34,3% SI
Trentasei ore di lavoro settimanali (3.III.2002)	33,0% SI	36,9% SI	19,2% SI	20,1% SI	25,4% SI

Innanzitutto, due dimostrazioni fra le tante riguardano la doppia votazione federale del 12 giugno 1988 sulla riduzione dell'età di pensionamento e sulla politica coordinata

[34] Il 20 aprile 1986 gli elettori ticinesi hanno respinto, con il 68,6% di no, il referendum sulla legge cantonale del 11 dicembre 1985 per l'istituzione di un polo universitario a Locarno, ed i motivi alla base di tale rifiuto non sono di semplice valutazione: forse la ragione principale va ricercata nella connotazione un po' elitaria dell'estinto, almeno sotto tale forma, Centro Universitario della Svizzera Italiana, CUSI. Tuttavia, nel 1996 è stata attivata l'Università della Svizzera Italiana, USI, con sede a Lugano e Mendrisio. Interessante per capire la mentalità e certi usi e costumi dei ticinesi è: R. ZELI, *Caratterizzazione italiana ed elvetica del folclore ticinese*, in: «Par-dessus les frontières linguistiques», Actes de la réunion de Waldegg (Soleure), 28 et 29 octobre 1982, Société suisse des traditions populaires, Bâle, 39-58.

[35] I dati del Grigioni Italiano sono stati ricavati calcolando la media tra i maggiori Comuni delle vallate italofone grigioni, (Cama, Lostallo, Poschiavo, Roveredo, Soazza, Soglio), mentre per quelli della Svizzera tedesca si è fatto riferimento alla media tra i diciannove Cantoni e semi-Cantoni germanofoni *in toto*, o a maggioranza linguistica tedesca, (Appenzello esterno ed interno, Argovia, Basilea campagna e città, Berna, Glarona, Grigioni, Lucerna, Nidvaldo ed Obvaldo, San Gallo, Sciaffusa, Soletta, Svitto, Turgovia, Uri, Zugo, Zurigo).

dei trasporti. Qui il Canton Ticino è stato l'unico cantone ad accettare entrambe le proposte ed è particolarmente significativo il 67% circa di «sì» per il primo oggetto in votazione, che si è opposto, per esempio, al 14% circa di Appenzello interno, al 35% di Zurigo ed al 48% di Ginevra.[36] E lo stesso identico dato relativo all'approvazione di entrambe le consultazioni – sebbene con percentuali leggermente inferiori – si registra nel Grigioni Italiano, come meglio evidenzia la tabella riportata, anche se in alcuni Comuni la riduzione dell'età pensionabile è stata, sebbene di misura, respinta.[37]

L'interpretazione di questo voto è stata di vario genere : si va da considerazioni negative sulla vocazione assistenzialistica, all'italiana, a riflessioni elogiative sul «saper vivere» dei latini.

Allo stesso modo, anteriormente, il 30 novembre 1980, altrettanto significativa era stata la votazione sull'obbligo delle cinture di sicurezza e dei caschi di protezione che aveva nettamente diviso in due la Confederazione: da una parte la Svizzera latina, nettamente contraria[38], e dall'altra quella tedesca, (l'obbligo è quindi oggi in vigore, perlomeno *de jure*).

Ma tale tendenza è confermata anche dalla votazione del 4 dicembre 1988 sull'iniziativa per le quaranta ore di lavoro settimanali, accettata solo dal Ticino e dal Giura. Lo stesso è in parte avvenuto anche nel Grigioni italiano anche se qui occorre distinguere tra i vari Comuni, poiché ad esempio a Poschiavo ed a Soglio è stato nettamente respinto.[39] Al contrario la recente iniziativa per le trentasei ore lavorative del 3 marzo 2002, è stata sonoramente bocciata sia a livello federale con un 74% circa, sia nella Svizzera italiana, ma anche qui si registra una divergenza poiché nel Ticino vi è stata una delle percentuali maggiori dei favorevoli con un 37% circa e nel Grigioni Italiano la media dei «sì» ha superato il 30%.[40]

Nel complesso della realtà italofona grigione risulta però interessante notare il caso del Comune di Poschiavo dove, per quattro delle cinque consultazioni referendarie prese in esame – escludendo quella del 1980 sulle cinture di sicurezza – i dati appaiono del tutto in linea con quelli dell'intero Cantone e quindi a sua volta con quelli della Svizzera

---

36 La media federale dei «sì» è stata del 35% circa.

37 A Poschiavo ed a Soglio la riduzione dell'età pensionabile, a 62 anni per gli uomini ed a 60 anni per le donne, è stata rispettivamente accettata solo dal 42% e 49% circa dei votanti, mentre a Lostallo ed a Soazza il Decreto federale sui fondamenti costituzionali per una politica coordinata dei trasporti è stato approvato di misura, con il 51% circa di favorevoli, ed a Poschiavo non si è andati oltre il 58% circa. A livello cantonale è stato accettato solo il referendum sulla politica coordinata dei trasporti dal 54% circa dei votanti, mentre per il quesito in materia previdenziale i fautori si sono fermati al 30% circa.

38 La percentuale media dei contrari nei sette Cantoni latini (Friburgo, Ginevra, Giura, Neuchâtel, Ticino, Vallese, Vaud) fu del 79.3%, mentre nei restanti diciannove Cantoni e semi-Cantoni tedeschi raggiunse il 40.8%, e solo in quattro di essi il quesito fu respinto, peraltro di misura. Nei Comuni del Grigioni Italiano la percentuale dei contrari ha quasi sempre superato il 70%, ed in alcuni casi (Lostallo, Roveredo e Soazza), l'80%, fatta eccezione per Soglio dove i no sono stati «appena» il 59%.

39 A Poschiavo il referendum sulle quaranta ore di lavoro settimanali è stato accettato solo dal 26% circa dei votanti ed a Soglio dal 36% circa, a Soazza i fautori della riduzione hanno raggiunto il 74% circa, mentre a livello cantonale solo il 24% circa si è espresso a favore.

40 A Poschiavo i favorevoli alle trentasei ore settimanali sono stati appena il 22% circa, a Soglio hanno raggiunto il 40% circa, ed a Roveredo il 43% circa, mentre a livello cantonale si sono arrestati al 19%.

tedesca.[41] Perciò, il Comune più popoloso e quindi più «metropolitano» del Grigioni Italiano si pone in una posizione del tutto diversa rispetto ai restanti, quasi fosse una sorta di *enclave* della Svizzera tedesca in territorio italofono, in cui si determina un diverso modo di vedere le cose e forse una maggiore apertura che fa esulare da quelle che possono essere le vocazioni del retroterra culturale italiano. Infatti, solo il dato in materia di cinture di sicurezza rispecchia la posizione dell'intera Svizzera italiana, sintomo di come certi temi possano ancora determinare un riallineamento nell'interpretazione dell'oggetto referendario.[42]

Da tutto ciò, in un quadro più generale nella materia della democrazia diretta, appare sempre più chiaro come, non solo i partiti, ma anche le cosiddette *élites* di potere, e nella fattispecie le associazioni economiche e sociali a livello nazionale, non hanno sempre un controllo sufficiente sui loro iscritti e simpatizzanti, quando raccomandano loro di votare in un determinato modo. Sicché si può affermare che gli istituti referendari e d'iniziativa popolare limitano anche la gestione elitaria del potere, dando origine ad esiti che sono spesso imprevedibili.

Merita poi soffermarsi brevemente sull'intensità della partecipazione politica, avvertendo tuttavia che quest'ultima non si esaurisce certo nella quantità di individui che prendono parte alle consultazioni popolari ed a tutte le altre forme di attività politica, ma comprende pure le modalità di partecipazione (vale a dire gli aspetti formali ed informali che essa assume), e soprattutto la qualità della partecipazione (cioè il grado di efficienza conseguito dalla partecipazione su coloro che detengono il potere e sulla formulazione delle politiche), sensori questi quanto mai difficili da individuare.[43]

La partecipazione alle urne in occasione delle consultazioni sugli oggetti di suggestione popolare federale, (iniziative costituzionali e referendum facoltativi), varia sensibilmente a dipendenza del momento storico, dei temi in votazione e dello strumento utilizzato.

Relativamente alle votazioni federali, per quanto attiene al Canton Grigioni si può osservare che la maggiore affluenza in media (per il periodo 1900-2002, con un totale di 435 consultazioni) è registrabile in occasione delle votazioni su iniziative costituzionali (46% circa), seguite di misura da quelle su referendum facoltativi (45% circa). Solo in 79 occasioni alle urne sono affluiti più del 60% dei cittadini iscritti in catalogo[44], e di que-

---

[41] Riepilogando il raffronto fra i dati dei voti favorevoli nel Comune di Poschiavo e nell'intero Grigioni, relativi alle quattro consultazioni indicate abbiamo, salvo forse il primo oggetto relativo all'età pensionabile, forbici limitate: 42%-30%; 58-54%; 26%-24%; 22%-19%; mentre i dati dei restanti Comuni sono, come abbiamo visto, pressoché tutti antitetici a quelli cantonali. Tuttavia, anche il Comune di Soglio parrebbe registrare un comportamento meno «italofono», in particolare per le due consultazioni del 1988 sulla riduzione dell'età pensionabile e dell'orario di lavoro, ma forse qui è stato il singolo oggetto a determinare il risultato, poiché gli altri dati appaiono sostanzialmente collimanti, non ultimo quello del 2002 che ha registrato un aumento dei favorevoli alla riduzione dell'orario lavorativo (cf. le due note precedenti).

[42] Il referendum sulle cinture di sicurezza e sui caschi di protezione fu respinto dal 73% circa dei poschiavini, il che è del tutto equiparabile sia con la media del Grigioni Italiano (76%) che del Ticino (80%).

[43] Per un approfondimento di questa tematica, cf. in particolare: M. Rush, *Politica e società*, trad. it., Bologna 1994, pp. 122 ss.

[44] La più elevata affluenza alle urne, dal 1900 al 2002, si ebbe in occasione della votazione sull'iniziativa popolare per «La riscossione di una volta tanto di un prelevamento sul patrimonio», tenutasi il 3 dicembre

ste, 74 sono anteriori al 1970, e – senza contare le precedenti – soltanto in 56 consultazioni la percentuale dei votanti ha raggiunto, ed oltrepassato, il 50% del corpo elettorale, ed a sua volta, di queste, 52 sono anteriori al 1970, mentre la percentuale media di affluenza alle urne nelle restanti 300 consultazioni, tutte al di sotto del 50% degli iscritti a votare, è pari al 37% circa.[45]

In particolare, le ultime votazioni che hanno registrato una partecipazione superiore al 50% sono state quelle del 3 marzo 2002 sulle iniziative popolari per l'adesione svizzera all'ONU e per la riduzione della settimana lavorativa a 36 ore, rispettivamente accettata e respinta, che hanno segnato un'affluenza alle urne del 55% circa. In precedenza, la consultazione del 6 dicembre 1992 sul Decreto federale sullo Spazio Economico Europeo, registrò addirittura una partecipazione del 76%[46], a dimostrazione di come il tema internazionale sia molto sentito e costituisca, ad oggi, uno dei pochi argomenti – se non l'unico – in grado di mobilitare una gran massa di elettori non solo nell'universo grigione, ma anche in quello federale. Mentre altri temi che, soprattutto in passato, hanno maggiormente attivato la partecipazione politica cantonale grigione, sono stati quelli di carattere sociale, agricolo, finanziario e fiscale, a proposito dei quali i partiti hanno d'altronde avuto minori capacità di presa sul loro elettorato d'appartenenza.

Nel Grigioni italiano, il *trend* della partecipazione pare seguire l'andamento dell'intero Cantone, senza particolari «divergenze» originate dalle consultazioni aventi ad oggetto temi particolari, quali sono quelle sopra esaminate, che segnano la rottura tra Svizzera italiana e tedesca in tema di risultati nelle votazioni popolari, ed anche qui gli anni Set-

---

1922, cui partecipò l'87% circa degli aventi diritto al voto e che fu respinta dal Popolo. In generale, comunque, vale la pena di ricordare che dal 1900 al 2002 la soglia di partecipazione dell'80% fu raggiunta e superata solo in 8 consultazioni, le ultime delle quali risalgono al 6 luglio 1947 con i due referendum facoltativi sulla riforma degli articoli costituzionali in materia economica e sulla legge federale sull'assicurazione, vecchiaia e superstiti (AVS) che raggiunsero entrambe l'80% circa. Complessivamente nel Grigioni le consultazioni con una partecipazione superiore al 70%, dal 1900 al 2002, sono state 25, mentre solo 5 quelle che hanno oltrepassato l'80%, l'ultima delle quali risale al 2 giugno 1935 con il voto sull'iniziativa popolare per combattere la crisi economica ed il disagio, con l'86% circa di partecipazione, respinta dal Popolo.

45 La minore partecipazione popolare, dal 1900 al 2002, si è avuta in occasione delle votazioni sul referendum facoltativo sulla Legge federale del 9 giugno 1996 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e sul controprogetto dell'Assemblea Federale relativo all'iniziativa popolare «Contadini e consumatori – per un'agricoltura in armonia con la natura», cui partecipò solamente il 21% circa degli aventi diritto al voto, e che furono dal Popolo rispettivamente respinto ed accettato. Le consultazioni con una partecipazione inferiore al 30% sono state in totale 35, la prima delle quali fu la votazione sui Decreti federali per la stabilizzazione del mercato edilizio e sulla stabilizzazione della moneta, svoltasi il 4 giugno 1972, con un'affluenza alle urne del 27% circa, entrambi respinti dal Popolo.

46 La consultazione sul SEE registrò una partecipazione federale media del 79% circa, con punte dell'80% ed oltre in dodici Cantoni ed un semi-Cantone, ma solo in sette fu accettato. In particolare, per ritrovare nel Grigioni consultazioni popolari federali con un'affluenza superiore al 70% occorre risalire indietro addirittura di trentasei anni, e precisamente al 13 maggio 1956, con l'iniziativa popolare per l'estensione dei diritti del popolo nel caso di rilascio di concessioni idriche ed il referendum sul Decreto federale che istituisce provvedimenti per rafforzare l'economia cantonale del Grigioni – quindi un oggetto che riguardava direttamente il Cantone – con un aiuto alla Società anonima per la saccarificazione del legno a Domat/Ems, che raggiunsero rispettivamente una partecipazione del 74 e 75% circa, ma furono entrambe respinte dal Popolo ed in particolare la seconda fu approvata nel solo Cantone grigione con una maggioranza dell'85% circa, il che significa che votò a favore il 64% circa dell'intero corpo elettorale.

tanta segnano il discrimine tra la partecipazione mediamente superiore al 50% del periodo precedente ed il crollo successivo ad un livello inferiore al 40%.[47]

È infine evidente il contrasto fra la partecipazione alle elezioni politiche (mai inferiore al 60% e solitamente attorno al 70%) e quella alle votazioni di democrazia diretta (di regola, come si è visto, inferiore al 50%): il richiamo delle persone e degli indirizzi di governo è, dunque, ben più persuasivo dei singoli temi politici, come del resto non vi è rapporto tra l'utilizzazione del referendum da parte delle minoranze politiche e la loro forza elettorale.

La questione dell'intensità della partecipazione politica non deve però a nostro avviso lasciare in ombra, come già sottolineato, le questioni della modalità e della qualità della partecipazione.[48] Solo un'indagine in questa direzione può spiegare perché mai gli istituti di democrazia diretta siano stati, come spesso è accaduto anche nel Grigioni Italiano, la grancassa delle manovre di potere di una democrazia conflittuale prima e consociativa poi. Del resto, neanche in Svizzera il referendum è ben visto.[49] Gli si rimprovera il suo carattere negativo, il suo effetto conservatore. Invece di essere espressione della volontà popolare, farebbe il gioco dei gruppi di pressione e dei mass media. Gli si rimprovera anche di favorire troppo il compromesso, di imporre da trent'anni «una grande coalizione» che il popolo non vorrebbe più. Ma, a dire il vero, queste critiche non sono nuove: già nel 1872 un personaggio politico importante parlava del referendum come di «un appello dell'intelligenza all'ignoranza».[50]

Un altro punto, infine, merita qualche breve considerazione ed è quello della competenza politica del cittadino, questione assai importante per un regime di democrazia diretta ed alla quale non sfugge neppure il Grigioni Italiano.

Non è sacrilego, anzi è del tutto corretto, ricordare come fece Hanspeter Kriesi, politologo dell'Università di Ginevra e specialista dei movimenti sociali e dei gruppi d'interessi, che «esistono degli incompetenti che vanno a votare. Non sono bene informati e non afferrano la posta in gioco. L'atteggiamento di questi cittadini ha un effetto con-

---

[47] A livello cantonale grigione, nel periodo che va dal 1900 al 1969, la partecipazione media raggiunge il 59% circa, mentre dal 1970 al 2002 scende al 38% circa, con un calo di oltre il 20%. Per un'analisi, riferita alle consultazioni comunali svoltesi nel Comune di Roveredo, che porta ad identici risultati, sia pure con una riduzione più contenuta, cf. il rispettivo paragrafo di questo saggio.

[48] Avverte a ragione M. Rush, *op. cit.*, p. 137 : «[...] è importante considerare la partecipazione politica come parte di un più ampio comportamento sociale, e non isolatamente da esso. Ciò rende molto più difficile la ricerca. In particolare, la motivazione risulta difficile da indagare, dal momento che l'individuo può anche non esserne consapevole, oppure può cercare di nasconderla; e per gli osservatori le difficoltà sono, se possibile, ancora maggiori». Non è neppure da dimenticare che, come osserva G. Guarino, *Riflessioni sui regimi democratici*, in: «Politica del diritto», 43, XXII, Bologna 1991: «Il voto è libero e segreto, ma si forma un sistema organizzativo complesso che lavora incessantemente per captarlo, e che per conseguire tale risultato si avvale di ogni possibile espediente, bombarda quotidianamente l'elettore con i mezzi di comunicazione di massa, promette favori, crea collegamenti istituzionali del più vario genere, e non esita persino, se gli riesce, a comprare i voti o ad alterare i risultati».

[49] Cf. soprattutto R. E. Germann, *Pour une Constitution fédérale «Euro-compatible»*, in: «Rivista di diritto svizzero», I, 1990, pp. 1 ss.

[50] Cf. A. Auer / J. Delley, *Le référendum législatif – La théorie à l'épreuve de la réalité*, in : «Rivista di diritto svizzero», I, 1979, pp. 113 ss.

servatore, perché costoro tendono a votare per lo status quo.»[51] A questo vizio non sfuggono però – è forse bene rammentarlo – neppure alcuni parlamentari e qualche uomo di governo.

Come ovviare a questa incompetenza? Kriesi suggerisce che da una parte occorre investire notevoli sforzi sul piano della formazione (soprattutto a livello scolastico) e dell'informazione che precede le votazioni, dall'altra parte occorre migliorare la ripartizione dei mezzi finanziari nella discussione politica, che è generalmente diseguale, ciò che falsa il dibattito, ma soprattutto «dopo aver democratizzato lo Stato occorre ancora democratizzare la società», come ha insegnato Bobbio[52], ciò che equivale poi al consolidamento delle libertà, in modo da fare della cittadinanza «non solo un insieme di diritti ma uno «status» che sia in grado di dare ancora più forza ai diritti di libertà.»[53]

È questa la sfida cui a nostro avviso è confrontata la democrazia diretta per evitare che la partecipazione degeneri in estremismo, quale rischio intrinseco alla sua natura.[54]

---

[51] Così l'autore citato in un'intervista apparsa nel settimanale «Cooperazione», 21 luglio 1994.

[52] N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Il futuro della democrazia*, Torino 1984, pp. 44 ss.

[53] Così la conclusione di A. Barbera nella sua relazione *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in: «Politica del diritto», IV, 1989, p. 560; cf. analogamente S. Rodotà, *Quale Stato*, Roma 1994, pp. 80 ss., il quale persuasivamente interpreta la natura profonda della democrazia quale «forma di organizzazione umana che mantiene continuamente aperto un ventaglio di opportunità il più largo possibile» (p. 98).

[54] G. Sartori, *Democrazia, Cos'è*, Milano 1993, pp. 78 ss. In particolare qui l'autore afferma: «[...] Aumentare l'educazione è sempre obiettivo da perseguire; ma [...] ai fini di una migliore opinione pubblica occorre che detta educazione sia in cose pubbliche, e che sia perseguita non solo in termini di informazione ma anche in termini di competenza conoscitiva. Il che spiega come mai il livello generalizzato di istruzione può crescere, senza alcuna corrispondente crescita di cittadini interessati, poi informati e, infine, competenti».