



Prima ancora che l'architettura dello Stato federale fosse plasmata secondo i principi di una democrazia semi-diretta, alcuni cantoni introducevano gli istituti della democrazia diretta. In Svizzera, i cantoni si sono rivelati infatti i veri precursori della democrazia semi-diretta elvetica. L'odierno radicamento differenziato dei partiti cantonali, il fatto che le elezioni federali appaiono ancora oggi, in gran parte, come un insieme di elezioni cantonali sono fenomeni conseguenti alla rilevanza dello spazio cantonale nella politica federale

Democrazia diretta, democrazia rappresentativa e partecipazione.

Il Cantone Ticino in un confronto intercantonale

Oscar Mazzoleni
Osservatorio della vita politica (Ustat)¹



La Svizzera è il paese che, al mondo, usa con maggiore frequenza le istituzioni della democrazia diretta, dal referendum all'iniziativa popolare (Lijphart 1988:213; Butler & Ranney 1994). Più che in altri paesi che prevedono, almeno in parte, questi istituti (come la Danimarca, l'Australia, l'Italia, ecc.), la democrazia diretta costituisce una realtà consolidata nella vita politica elvetica. Gli istituti della democrazia diretta sono parte integrante della costruzione dello Stato federale: anzitutto il referendum obbligatorio per le modifiche parziali della Costituzione e l'iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione introdotti nel 1848, l'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione adottata

nel 1891, il referendum legislativo facoltativo, in vigore al 1874. L'introduzione e l'uso di questi istituti hanno modellato l'intera infrastruttura politico-istituzionale elvetica: hanno influenzato i processi decisionali (in particolare legislativi) e lo sviluppo della cosiddetta democrazia di concordanza, ossia la cultura e la pratica del compromesso prevalenti nelle

¹ In collaborazione con Boris Wernli, Panel svizzero delle economie domestiche, Università di Neuchâtel. Si ringrazia inoltre, per i preziosi suggerimenti, la commissione scientifica dell'Osservatorio, in particolare Andrea Ghiringhelli, Dino Jauch, Pascal Sciarini ed Elio Venturini.

² Il Partito socialista è fondato nel 1888, il Partito radicale nel 1894, il Partito democratico cristiano nel 1912.

élite politiche del paese e nel sistema di governo (Neidhart 1970; 1986). Dalla democrazia diretta dipendono, in generale, l'origine e l'evoluzione dei partiti politici elvetici, il loro precoce insediamento sul piano cantonale, il loro tardivo sviluppo nazionale² (al quale contribuisce anche la struttura federalista dello Stato) e la loro odierna debolezza organizzativa (Gruner 1977; 1984; Ladner & Brändle 2001).

Prima ancora che l'architettura dello Stato federale fosse plasmata secondo i principi di una democrazia semi-diretta, alcuni cantoni introducevano gli istituti della democrazia diretta. In Svizzera, i cantoni si sono rivelati infatti i veri precursori della democrazia semi-diretta elvetica. L'odierno radicamento differenziato dei partiti cantonali, il fatto che le elezioni federali appaiono ancora oggi, in gran parte, come un insieme di elezioni cantonali sono fenomeni conseguenti alla rilevanza dello spazio cantonale nella politica federale. Ogni cantone, insomma, è fortemente segnato da vicende e sviluppi politici specifici, dovuti a particolarità legislative, istituzionali, sociali, culturali, ecc. Anche l'importanza degli istituti della democrazia diretta varia molto tra cantone e cantone – per il loro ricorso, anzitutto, ma anche per i livelli di mobilitazione popolare che riescono a suscitare. In effetti, ci sono cantoni nei quali la democrazia diretta è più accessibile dal punto di vista legislativo e più praticata. Insomma, il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Svizzera dipende in modo sensibile dal contesto cantonale.

Lo sviluppo storico della democrazia elvetica e degli atteggiamenti nei confronti delle istituzioni della democrazia diretta si può collocare nel complesso dibattito attorno ai diversi modelli ideali (o teorici) di democrazia. Dall'antica Grecia in poi, la democrazia ha assunto significati molteplici e si è espressa in modo assai diverso sul piano concreto. Sebbene la discussione sulla sua natura e sulle sue caratteristiche sia lunga dall'essere conclusa, si potrebbe, a ben guardare, raggruppare i diversi modelli teorici di democrazia che si sono

I dati e le fonti

Per questo contributo ci avvaliamo, in particolare, dei seguenti dati statistici ufficiali:

- la partecipazione alle votazioni federali dal 1919 al 2000 nei diversi cantoni (Fonte: UST);
- la partecipazione alle elezioni dei parlamenti cantonali dal 1980 al 1999 (Fonte: UST);
- la partecipazione alle elezioni del Consiglio nazionale dal 1919 al 1999 nei diversi cantoni (Fonte: UST);
- la proporzione di membri di partito nei diversi cantoni nel 1988 (Fonte: UST, 1990);

Consideriamo inoltre:

- e frequenze d'uso delle votazioni cantonali tra il 1970 e il 1996 nei diversi cantoni (Fonte: Trechsel 2000);
- la partecipazione alle votazioni cantonali ticinesi dal 1892 al 1999 (Fonti: Sansossio 1992; Foglio ufficiale);
- la proporzione dei seggi parlamentari ricoperti dai partiti di governo tra il 1970 e il 1996 nei diversi cantoni (Trechsel 2000: 110);
- la proporzione di membri di partito sul piano cantonale (dati raccolti nel periodo 1997-1999), secondo le dichiarazioni dei presidenti e segretari della maggioranza delle sezioni cantonali (Ladner & Brändle 2001: 137).

affrontati nel corso dei secoli in due grandi tipi: il modello della democrazia «partecipativa», ossia un «sistema decisionale sugli affari pubblici nel quale i cittadini sono direttamente coinvolti» e il modello della democrazia «rappresentativa», cioè «un sistema di governo che comprende (...) gli eletti che si impegnano a rappresentare gli interessi e/o le opinioni dei cittadini nel contesto del governo della legge» (Held 1997: 18). Ciò rinvia implicitamente alle discussioni e alle controversie odierne sul ruolo degli istituti della democrazia diretta nei confronti della democrazia rappresentativa (Delley 1987). Sulla democrazia diretta prevale in Svizzera un atteggiamento ambivalente: per un verso essa tende ad essere vista come mezzo di partecipazione politica e di controllo popolare dell'operato delle élite politiche, per un altro la stessa democrazia diretta sarebbe sinonimo di imprevedibilità e di lentezza nei riguardi di un sistema politico costretto a gestire situazioni sempre più complesse (Papadopoulos 1998: cap. 2; Papadopoulos 2001). Soprattutto in anni recenti, all'accettazione di fondo di queste istituzioni, si affiancano le preoccupazioni legate ad un loro uso smodato, che sarebbe di ostacolo ad una gestione efficace della cosa pubblica. Sappiamo infatti che circa la metà delle iniziative federali votate tra il 1848 e il 1997 si sono svolte dagli anni '70 in poi (Trechsel 1999: 558-9).

Nell'architettura istituzionale e nel funzionamento concreto di ogni sistema politico democratico odierno, entrambi i componen-

ti dei due modelli di democrazia, «partecipativo» e «rappresentativo», si ritrovano in realtà presenti, ma con forme e combinazioni distinte. Attraverso questi due modelli possiamo per esempio situare un sistema politico in una «scala» che va da un massimo di democrazia «partecipativa» ad un massimo di democrazia rappresentativa. Nella maggioranza dei paesi europei dotati degli istituti di democrazia diretta, si osserva infatti che la partecipazione alle elezioni risulta storicamente più elevata di quella registrata in Svizzera (Topf 1995; Wernli 2001: 39 ss.). In altri termini, la centralità istituzionale della democrazia rappresentativa non esclude di per sé l'espressione di un modello di democrazia «partecipativa».

Se ci poniamo sul piano cantonale elvetico, è facile affermare che nessun cantone può di per sé essere collocato all'estremità del modello rappresentativo, in ragione delle consolidate istituzioni di democrazia diretta (referendum e iniziativa) che vigono sul piano federale, cantonale e comunale. Potremmo inoltre aggiungere che laddove la pratica della democrazia diretta – quando i cittadini contribuiscono in modo diretto e non delegato ai processi decisionali – il modello democratico «partecipativo» risulta rafforzato. Tuttavia, come vedremo, questa regola ha anche, per certi versi, delle eccezioni: non sempre, in Svizzera, l'inclinazione verso la democrazia «partecipativa» si traduce in un'intensa pratica del referendum e dell'iniziativa popolari sul piano cantonale e federale (a questi due livelli si limita la nostra indagine). Può

accadere che gli istituti di democrazia diretta non siano, *in concreto*, sinonimi di democrazia «partecipativa», ma lo siano invece gli appuntamenti centrali della democrazia rappresentativa, ossia le elezioni (Wernli 2001). Come nel caso del Cantone Ticino.

Il nostro contributo si divide in tre capitoli. Dapprima, accenneremo brevemente ai principali risultati della ricerca scientifica svizzera per quanto riguarda l'importanza degli istituti di democrazia diretta nelle realtà cantonali, in particolare a partire dalla frequenza del loro uso (o ricorso) e dai vincoli legislativi che stanno alla loro base. In secondo luogo, ci proponiamo di verificare alcuni indicatori che tendono a spiegare la diversa importanza della democrazia diretta rispetto a quella rappresentativa, con un confronto tra i tassi di partecipazione alle elezioni e alle votazioni. Infine, metteremo in prospettiva storica il caso ticinese per mostrare il ruolo di alcuni fattori che hanno contribuito a definirne la specificità nel contesto elvetico.

1. L'importanza delle elezioni e delle votazioni nei cantoni svizzeri

Al centro della nostra analisi vi è il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta nella loro pratica concreta, con particolare attenzione alla partecipazione popolare. Ci interessa, in altre parole, la relazione che esiste tra il fenomeno per il quale gli elettori sono chiamati ad eleggere i membri del parlamento (e del governo) attraverso i partiti politici, i quali nominano i candidati tra i quali l'elettorato dovrà scegliere, e il ricorso e la partecipazione a votazioni, dove gli elettori sono chiamati a decidere (perlopiù con un sì o con un no) su temi specifici. Questi appuntamenti sono proposti da comitati composti da partiti o da gruppi di interessi che hanno il potere di influenzare il processo decisionale. Ci limitiamo quindi essenzialmente alle iniziative (legislative e

costituzionali) e ai referendum facoltativi votati, senza tuttavia entrare nel merito dei contenuti e delle loro rispettive specificità.

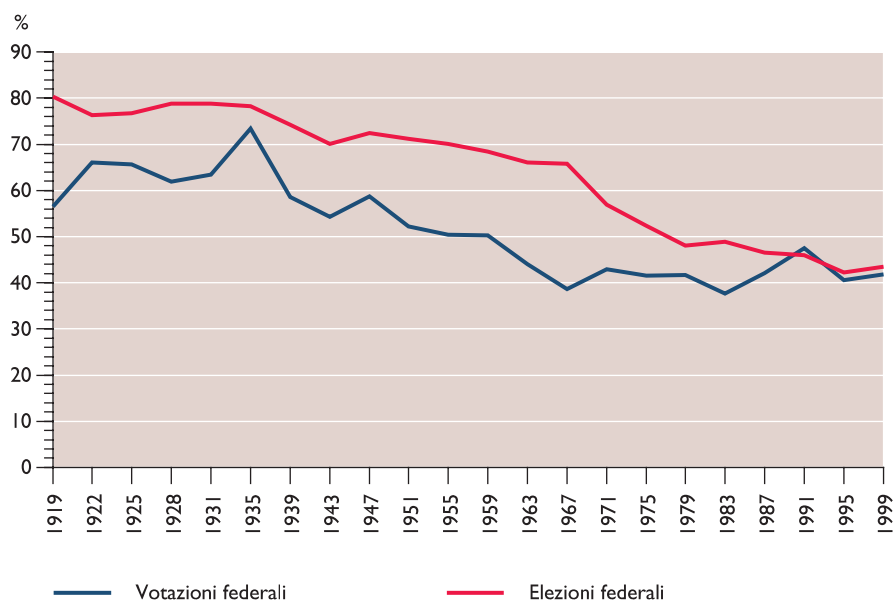
Anche se qui non ci interessa direttamente la dimensione nazionale, è forse utile ricordare che gli studiosi, su questo piano, si sono interrogati soprattutto sull'effetto che l'uso degli strumenti della democrazia diretta esercita sullo svolgimento dei processi decisionali. Le domande più frequenti sono state: la democrazia diretta è un ostacolo o favorisce il funzionamento della democrazia rappresentativa? La possibilità di opporsi alle decisioni delle istituzioni rappresentative imbriglia l'azione delle élite politiche, perennemente costrette sotto la spada di Damocle dell'iniziativa e del referendum? L'uso della democrazia diretta determina uno scollamento tra cittadini da un lato e Consiglio federale e principali partiti dall'altro? Possiamo solo aggiungere che le verifiche empiriche svolte negli ultimi anni tendono a vedere una certa funzionalità tra democrazia diretta e rappresentativa: il ricorso alla democrazia diretta è prevalentemente funzionale all'integrazione politica delle opposizioni, il suo uso rafforza in parte o, comunque, non ostacola la democrazia di concordanza, e non è un mezzo che, nella maggioranza dei casi, fa emergere una discrepanza tra le indicazioni del governo e dei principali partiti e i cittadini votanti (Papadopoulos 1996; Sciarini & Trechsel 1996; Trechsel 1999).

L'analisi del rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa, secondo una prospettiva *comparativa intercantonale*, è stata posta invece, finora, in un'ottica un po' diversa. Gli sforzi analitici si sono concentrati sulla frequenza dell'uso dell'iniziativa e del referendum, per capire il peso della democrazia diretta nei diversi contesti cantonali. Ci si è allora chiesti quali caratteristiche sociali, culturali, politiche e istituzionali presiedano al maggiore o minore ricorso alla democrazia diretta. Uno studio sul periodo 1981-1996 ha mostrato che nei cantoni dove la proporzione di seggi parlamentari detenuta da partiti di

governo è maggiore, dove i comuni sono popolosi e urbani, l'uso del referendum facoltativo e dell'iniziativa popolare è più frequente (Vatter 1997). Un'altra ricerca, effettuata su dati compresi tra il 1991 e il 1996, e più interessata al rapporto tra democrazia diretta e presenza dei partiti, ottiene, in sostanza, risultati analoghi: l'uso della democrazia diretta appare più frequente nei cantoni più urbanizzati, dotati di comuni di maggiori dimensioni, con una maggiore propensione dei cantoni della Svizzera tedesca. A prescindere dal grado di urbanizzazione e dalla dimensione dei comuni, le votazioni popolari sono più frequenti nei cantoni dove esiste una più elevata volatilità della forza elettorale dei partiti e in cui è meno importante la quota di seggi parlamentari detenuti dai partiti di governo. Non si può sostenere che l'uso della democrazia diretta sia sempre legato all'esistenza di partiti poco diffusi e radicati nel territorio cantonale. Tuttavia, «l'influenza dei partiti politici», misurata con l'intensità di rapporti tra quest'ultimi e i cittadini (identificazione partitica, tasso di adesione ai partiti, ecc.), appare «più bassa nei cantoni che fanno ampio uso della democrazia diretta» (Ladner & Brändle 1999: 290-4, 296). A questo va aggiunto, secondo altri studi, la rilevanza dell'«accessibilità legislativa» al referendum e all'iniziativa: più il numero minimo di firme da raccogliere per un'iniziativa popolare o per un referendum è alto, più i tempi di raccolta massimi sono ristretti, minore è anche essere l'uso effettivo della democrazia diretta (Moser 1985; Kriesi & Wisler 1996; Trechsel 2000: cap. 4).

Il ricorso popolare più o meno frequente a referendum e iniziative è considerato quindi essenziale indicatore dell'importanza della democrazia diretta sul piano cantonale. C'è però un ulteriore indicatore, finora poco studiato, che ci aiuta a capire meglio l'equilibrio tra il modello democratico della partecipazione e il modello della rappresentanza: il confronto tra la partecipazione alle votazioni e la partecipazione alle elezioni. Non è sufficiente che la legislazione garantisca il diritto

A Tassi medi di partecipazione alle elezioni e alle votazioni federali in Svizzera (1919–1999)



Fonte: UST

all'iniziativa popolare e al referendum (presi nel loro complesso) e che vengano indetti degli appuntamenti di voto sulla base di questa possibilità. Per capire l'effettivo peso del modello della democrazia «partecipativa», occorre considerare il grado di affluenza dei cittadini alle urne.

Per questo, bisogna dapprima chiedersi quale rapporto esista tra la frequenza d'uso delle votazioni popolari e il livello di partecipazione alle stesse. Si può formulare l'ipotesi che, in una certa misura, i due temi siano dipendenti l'uno dall'altro. In Svizzera, una tesi spesso avanzata è quella che più cresce il numero di appuntamenti elettorali, più si disincentiva la partecipazione popolare. Una conferma empirica di questa tesi, fondata su di un semplice test lineare a partire dalle medie nazionali, sembrerebbe però toccare più le elezioni federali, che le votazioni federali. Benché negli ultimi 30 anni sia cresciuto il ricorso al referendum e alle iniziative federali (Trechsel 1999; UST 2001: 762), non appare invece diminuita l'affluenza media alle urne per le stesse votazioni (grafico A).

Mentre il moltiplicarsi delle occasioni di voto sembra contribuire all'erosione della partecipazione alle elezioni, la partecipazione media alle votazioni federali è all'insegna di una relativa stabilità, con alcuni picchi che negli

ultimi anni si aggirano persino attorno al 70% (UST 2001: 766). Non si può quindi affermare che l'uso della democrazia diretta abbia un rapporto inversamente proporzionale con la partecipazione alle votazioni.

D'altra parte, sappiamo che la partecipazione dipende da diversi fattori (politici, culturali, sociali, psicologici, istituzionali), e non certo solo dall'opportunità di una chiamata formale alle urne. In questa sede, semplificando, si potrebbe formulare la seguente ipotesi: quando una minoranza attiva (un movimento o un partito politico minori) riescono a mobilitare alle urne una quota importante di cittadini per un referendum o un'iniziativa, cioè una quota di cittadini che nelle elezioni vota per altri (importanti) partiti i motivi possono essere due: a) che il rapporto tra i partiti maggiori e i rispettivi elettori è debole, congiunturale (di «opinione»); b) che questi stessi partiti considerano importante mobilitare i propri elettori in occasione di votazioni. In un sistema di concordanza (come accade nella maggioranza dei cantoni svizzeri) e nella misura in cui vi è una larga partecipazione delle forze politiche ai processi decisionali, il primo motivo appare il più credibile: i partiti maggiori, se «di governo», hanno interesse, salvo eccezioni, a mantenere la definizione dell'agenda politica

e il processo decisionale nell'alveo delle istituzioni rappresentative. È perciò probabile che, in questo quadro politico, una forte mobilitazione alle votazioni popolari dovrebbe essere messa in relazione con la debole capacità di controllo dei partiti di governo sui propri elettori (per effetto di una minore incidenza del voto di appartenenza o di scambio, oppure di una scarsa adesione popolare ai partiti). Ci si può invece attendere una bassa mobilitazione dei cittadini alle votazioni popolari, dove invece esiste un forte radicamento dei partiti (di governo). Di conseguenza, dovrebbe essere anche minore la possibilità per un comitato di iniziativa o promotori di un referendum facoltativo di ottenere un ricorso al voto popolare, soprattutto se i criteri legislativi sono più vincolanti. Questa ipotesi vorrebbe andare nella direzione di quella che è stata formulata e verificata per spiegare il maggiore ricorso (la frequenza d'uso) dell'iniziativa e del referendum (Vatter 1997; Ladner & Brändle 1999; Kriesi & Wisler 1996), ma ambisce ad integrare il tema della partecipazione.

2. La partecipazione come indicatore dell'importanza delle votazioni e delle elezioni

Proviamo ad effettuare una verifica delle ipotesi appena esposte sulla base di alcuni test di tipo comparativo tra i cantoni. In particolare, vediamo se appare: a) un legame tra la frequenza d'uso e il tasso di partecipazione alla democrazia diretta; b) un legame tra partecipazione alle elezioni e alle votazioni; c) un tasso di partecipazione correlato con alcuni fattori politici (ad esempio forza parlamentare dei partiti di governo) che abbiamo visto legati alla frequenza d'uso della democrazia diretta.

a) L'esistenza di questo legame costituisce la premessa su cui si possono basare le ipotesi successive. Dal punto di vista comparativo, sembra esistere un legame

³ Per la proporzione di seggi parlamentari cantonali detenute dai partiti di governo, si è considerato la media registrata tra il 1970 e il 1996 (Trechsel 2000: 100). Per questo indicatore, come nel caso della dimensione media dei comuni (qui calcolata sulla base della popolazione al 31.12.1999), diversamente dal numero di ricorsi alla democrazia diretta (iniziativa costituzionale, legislativa, referendum facoltativo), non scaturisce nessun legame statisticamente significativo con il tasso di partecipazione alle votazioni federali, alle elezioni federali, alle elezioni del parlamento cantonale.

1 Correlazioni tra il tasso di partecipazione medio alle votazioni federali nei cantoni svizzeri e alcuni indicatori dal 1970

numero di votazioni popolari cantonali votate (1970-1996)

r di Pearson	0,427
p <	0,05
Numero di cantoni ¹	21

numero di iniziative popolari cantonali votate (1970-1996)

r di Pearson	ns.
Numero di cantoni ¹	21

tasso medio di partecipazione alle elezioni federali (1983-1999)

r di Pearson	0,486
p <	0,01
Numero di cantoni	26

tasso medio di partecipazione alle elezioni cantonali (1980-1999)

r di Pearson	ns.
Numero di cantoni ¹	21

¹ Il numero inferiore al 26 dipende dall'assenza dei cantoni e semi-cantoni dotati di Landsgemeinde (Glarona, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello esterno e interno); il Canton Giura è incluso dal 1978.

Esempio di lettura: nei cantoni dove il numero di votazioni popolari cantonali è alto, è significativamente alto anche il tasso di partecipazione medio alle votazioni federali.

Fonte: UST, Trechsel 2000

tra il numero di votazioni popolari votate (in questo caso: referendum, compreso quello obbligatorio e finanziario, iniziativa legislativa e costituzionale) e il tasso di partecipazione alle votazioni federali. Nei cantoni dove è alto il numero di votazioni cantonali votate, quelli cioè in cui alla quantità già importante di votazioni federali si aggiungono quelle cantonali, l'affluenza alle urne per le votazioni federali tende ad essere pure alta (tabella 1). Appare confermarsi l'ipotesi sopra esposta: la frequenza d'uso della democrazia diretta e il grado di partecipazione popolare appaiono fortemente correlati. Un'ulteriore verifica di questo legame dovrebbe ovviamente tenere conto dei livelli di partecipazione alle votazioni cantonali nei diversi cantoni, i cui dati non sono purtroppo a nostra disposizione. Non sono invece statisticamente significative le correlazioni tra il tasso di partecipazione alle votazioni federali da un lato, il numero di iniziative cantonali votate, come pure la dimensione dei comuni e la quota di seggi parlamentari detenuti dai partiti di governo dall'altro³.

- b) Dai risultati elettorali degli anni '80 e '90, e sulla base di un coefficiente di correlazione r di Pearson, si osserva che, in generale, più è alta l'affluenza alle elezioni federali, più elevata è anche la partecipazione alle votazioni federali (tabella 1). Almeno quando la tornata elettorale è di tipo nazionale, non appaiono differenze sostanziali tra i due tipi di votazione dal punto di vista della partecipazione popolare. I cantoni che più esprimono un modello di democrazia «partecipativa» non distinguono in modo significativo tra la partecipazione alle votazioni e alle elezioni sul piano federale. Diverso invece il rapporto con la partecipazione alle elezioni parlamentari cantonali, dove appare solo un debole legame, statisticamente non significativo, con il tasso di partecipazione alle votazioni federali.
- c) Per quanto riguarda la partecipazione alle elezioni cantonali, le nostre verifiche ci forniscono tre correlazioni significative, tutte di segno negativo: con il numero di votazioni in generale, con le iniziative legislative e con quelle costituzionali votate (tabella 2). Più è alta la partecipazione alle

⁴ Un legame confermato anche dalle nostre elaborazioni effettuate con dati di origine un po'diversa. Il coefficiente di correlazione tra il numero di iniziative cantonali votate e la proporzione di cittadini membri di un partito è di -0,464 (p<0,05), simile a quello relativo alle iniziative legislative (-0,431; p<0,005); il coefficiente relativo al numero di iniziative costituzionali appare invece più alto (-0,553; p<0,01).

elezioni cantonali, meno è frequente il ricorso alla democrazia diretta in generale, e in particolare nel caso delle iniziative.

D'altro canto, il radicamento sociale dei partiti, come presupposto della loro capacità mobilitante, e la presenza di una tradizione cattolica, ci rinviano invece a quelle che appaiono due importanti dimensioni esplicative. Sebbene non sia facile individuare gli indicatori empirici adeguati, ci avvaliamo nel primo caso del tasso medio cantonale di adesione ad un'associazione politica rilevata nel 1988 dall'Ufficio federale di statistica in un «microcensimento» che ha coinvolto 80.000 persone in Svizzera; poiché non disponiamo di rilevamenti di questo genere più recenti, aggiungiamo un secondo tasso relativo all'adesione partitica cantonale, ottenuto a partire essenzialmente dalle dichiarazioni di un gruppo rappresentativo di presidenti e segretari di partito cantonali tra il 1997 e il 1999 (Ladner & Brändle 2001: 137). Nel secondo caso, l'indicatore statistico è costituito dal tasso di cattolici svizzeri per cantone al 31.12.1999, secondo il Censimento della popolazione. La correlazione tra il tasso di partecipazione alle elezioni cantonali per un verso, la proporzione di cattolici e la quota di cittadini che si dichiarano membri di un partito (secondo i due indicatori) per altro verso, è in entrambi i casi assai forte e significativa. Nei cantoni di tradizione cattolica e dove il grado di appartenenza partitica è maggiore, si verificano i più alti tassi di partecipazione alle elezioni del parlamento cantonale. Abbiamo già accennato agli studi di Ladner & Brändle sul rapporto tra l'elevato radicamento dei partiti e il basso ricorso all'iniziativa e al referendum cantonali⁵; non ci si deve perciò stupire che esista un forte legame (con coefficiente positivo) tra la presenza dei partiti e la partecipazione alle elezioni cantonali. Si

⁵ Dal punto di vista statistico, è interessante notare che la correlazione tra il tasso di partecipazione alle votazioni federali e il tasso di partecipazione alle elezioni cantonali diventa significativo, con un coefficiente positivo (r parziale 0,459, p<0,05), qualora vengono poste sotto controllo le due variabili relative alla proporzione di cattolici e di membri di partiti politici (ma solo secondo il primo indicatore).

2 Correlazioni fra il tasso di partecipazione medio alle elezioni parlamentari nei cantoni svizzeri e alcuni indicatori dal 1970

numero di votazioni popolari votate (1970-1996)	
r di Pearson	-0,455
p <	0,05
Numero di cantoni ¹	19
numero di iniziative legislative votate (1970-1996)	
r di Pearson	-0,437
p <	0,05
Numero di cantoni ¹	19
numero di iniziative costituzionali votate (1970-1996)	
r di Pearson	-0,452
p <	0,05
Numero di cantoni ¹	19
% di cattolici (1999)	
r di Pearson	0,544
p <	0,01
Numero di cantoni ²	22
% di cittadini che dichiarano di essere membri di un partito (1988)	
r di Pearson	0,628
p <	0,001
Numero di cantoni ²	22
% di cattolici e di membri di partito	
r di Pearson	0,713
p <	0,000
Numero di cantoni ²	22

¹ Il numero inferiore al 26 dipende dall'assenza dei cantoni e semi-cantoni dotati di *Landsgemeinde* (Glarona, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello esterno e interno); non sono inoltre comparabili, per specificità legislative relative alle elezioni del parlamento, i cantoni di Uri e dei Grigioni; il Canton Giura è incluso dal 1978.

² Il numero inferiore al 26 dipende dall'assenza dei cantoni e semi-cantoni dotati di *Landsgemeinde* (Glarona, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello esterno e interno); il Canton Giura è incluso dal 1978.

Esempio di lettura: nei cantoni dove il numero di votazioni popolari cantonali è alto, è significativamente basso il tasso di partecipazione alle elezioni del parlamento cantonale.

Fonte: UST, Ladner & Brändle 2001

tratta di un'ulteriore conferma – se ve n'era bisogno – che un'alta mobilitazione popolare per il rinnovo dei rappresentanti nel parlamento implica nel complesso un forte radicamento popolare dei partiti politici⁵. E ciò vale soprattutto nei cantoni di tradizione cattolica, come mostra l'elevato e significativo coefficiente di correlazione risultante dal rapporto tra il tasso di partecipazione alle elezioni cantonali e la variabile «d'interazione» cattolici e membri di partito.

3. Un particolare equilibrio tra democrazia «rappresentativa» e democrazia «partecipativa»: il caso ticinese

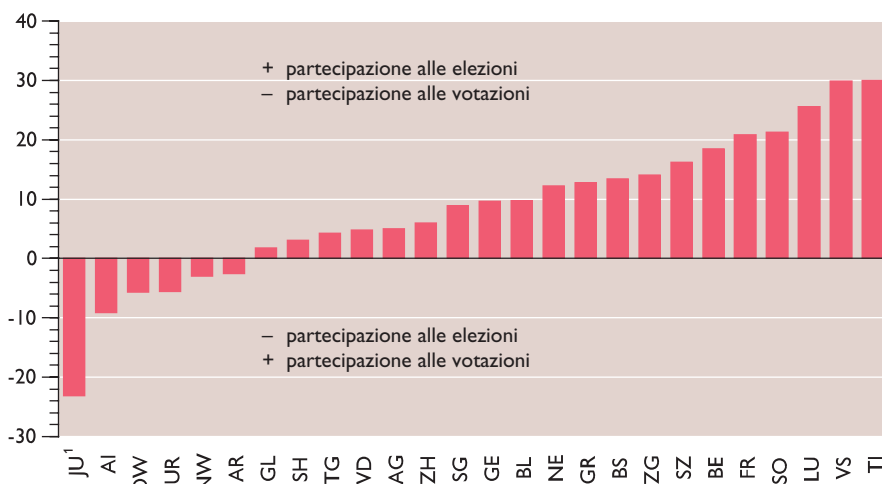
Insomma, le nostre ipotesi risultano in parte confermate dai dati a nostra disposizione: in generale, nei cantoni dove appare una forte partecipazione alle *votazioni federali*, gli appuntamenti di voto cantonali sono più numerosi. D'altro canto, nei cantoni dove la partecipazione alle *elezioni cantonali* è alta, l'adesione ai partiti è più alta e l'uso della

democrazia diretta è meno frequente. Nel contempo, osserviamo che, in linea di massima, i cantoni che votano di più per le votazioni federali sono anche quelli che votano di più per le elezioni federali.

Come si colloca il Cantone Ticino? Qual è la frequenza d'uso e il livello di partecipazione popolare alle votazioni e alle elezioni? Anche qui vi è un legame tra i due fenomeni? Il Cantone Ticino rappresenta, nel consesso svizzero, un caso specifico? In quale misura? Dai dati a nostra disposizione, negli ultimi decenni sembra essere prevalso un modello di *democrazia rappresentativo-partecipativa*, dove la predominanza della democrazia rappresentativa si è espressa nel limitato uso e nella bassa partecipazione nell'ambito degli istituti della democrazia diretta cantonale, coniugati con un diffuso coinvolgimento dei cittadini nelle *elezioni*, soprattutto in quelle *cantonali*. In questo senso, il Cantone Ticino rappresenta uno dei casi più singolari nel panorama svizzero. Sul piano svizzero, invece, il modello della democrazia «partecipativa» tende ad esprimersi come congiunzione tra un elevato ricorso alla democrazia diretta, un'alta partecipazione alle votazioni, e, in parte, un'intensa partecipazione alle elezioni federali e cantonali.

Vediamo da quali dati empirici scaturiscono queste affermazioni. Prendiamo anzitutto in esame la partecipazione elettorale alle *elezioni e votazioni federali*. Abbiamo visto che il legame tra i tassi medi di partecipazione alle elezioni e alle votazioni federali è in generale assai forte e statisticamente significativo per quanto riguarda i risultati degli anni '80 e '90 (tabella 1). Il Ticino risulta un caso particolare, in controtendenza rispetto alla maggioranza dei cantoni svizzeri. Da un confronto sulle medie di partecipazione alle elezioni *federali* per il periodo compreso tra il 1919 e il 2000, risulta un significativo scollamento tra la partecipazione alle elezioni e alle votazioni federali per il Cantone Ticino, che corrisponde a circa 30 punti percentuali, contro uno scarto medio intercantonale di 12

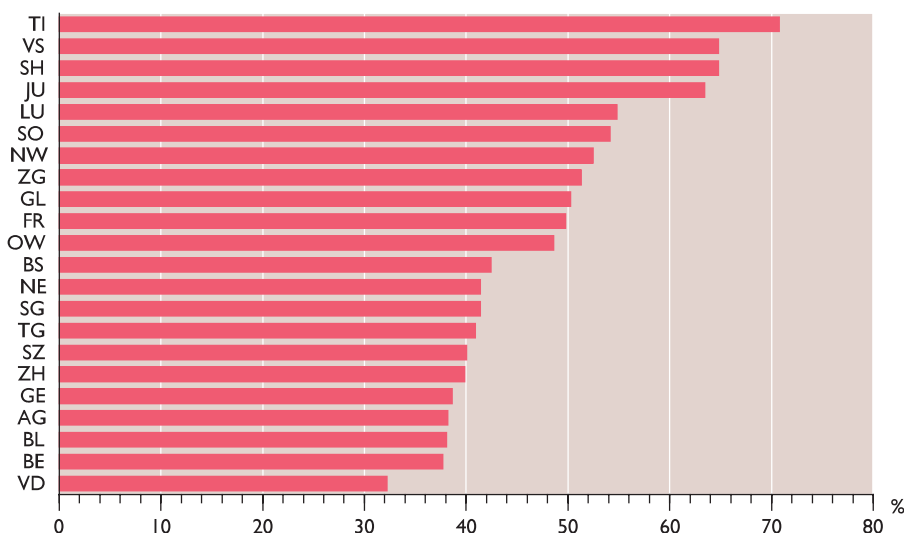
B Scarti dei tassi medi di partecipazione alle elezioni e alle votazioni federali nei cantoni svizzeri (1919–2000)



¹ Giura: anni 1978–2000

Fonte: UST

C Tasso medi di partecipazione elettorale dei parlamenti cantonali svizzeri (1980–1999)



Fonte: UST

punti circa (grafico B). Il Cantone Ticino si situa, con un 65,9%, tra i cantoni con un tasso di partecipazione alle elezioni federali al di sopra della media nazionale (pari al 60,9%), rispetto ad un tasso di partecipazione ticinese alle votazioni federali in media del 35,9% (con una media nazionale del 51,0%). Ciò comporta che *il Ticino è storicamente all'ultimo posto nella partecipazione popolare alle vota-*

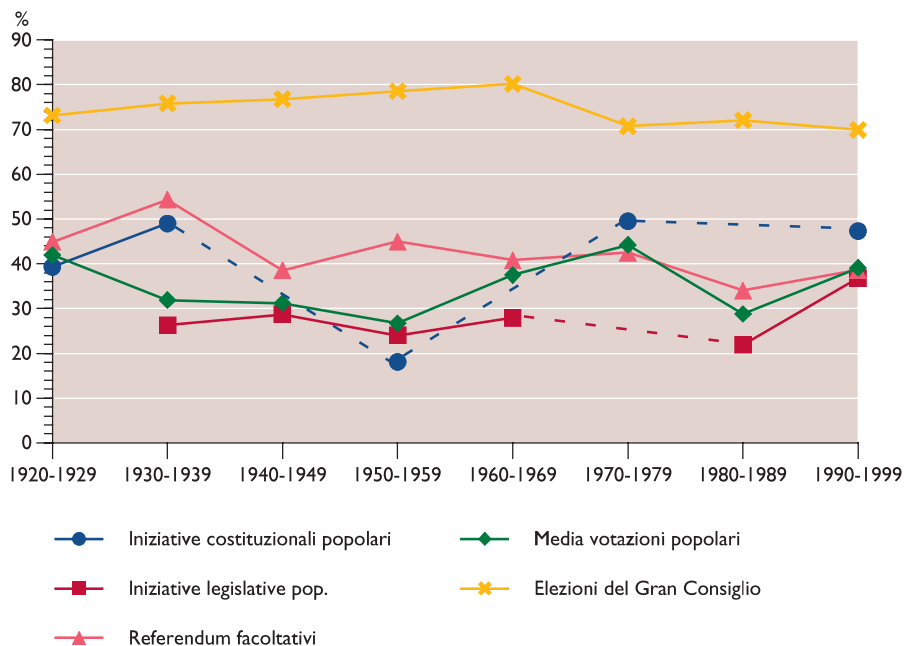
zioni federali e uno dei più partecipi alle elezioni federali. Anche le medie di partecipazione degli ultimi trent'anni confermano in sostanza queste tendenze. L'eccezione riguarda in misura simile altri cantoni di tradizione cattolica, come Vallese, Lucerna, Friburgo e Soletta.

Per quanto riguarda le elezioni cantonali, abbiamo visto che la tendenza nei diversi can-

toni ci restituisce un legame forte tra la partecipazione e il radicamento dei partiti, al quale possiamo aggiungere l'alta proporzione di cattolici. Quest'ultimo fenomeno rinvia, in Svizzera, ad un *cleavage* religioso (un conflitto culturale trasposto e cristallizzato in forma politica) che si è concretato nella persistente opposizione tra un rilevante partito democratico-cristiano (già conservatore) e un partito liberale-radical (Altermatt 1996). Tralasciando il caso del Cantone Sciaffusa (dove la legislazione cantonale prevede, unico caso rimasto in Svizzera, una sanzione per chi si astiene dal voto), Vallese, Giura, Lucerna, Soletta hanno dei tassi di partecipazione elettorali alle elezioni *cantonali* assai più elevati della media elvetica. Anche qui il Ticino spicca tra tutti i cantoni, poiché nel periodo 1980-1999 può contare, sul maggiore tasso medio di partecipazione elettorale per il rinnovo del parlamento (grafico C). Il Cantone Ticino appare pure ai primi posti sul piano nazionale per insediamento dei partiti, dal punto di vista dell'identificazione partitica e nel grado di adesione ai partiti (Mazzoleni 1999: 33). Ciò si dovrebbe mettere anche in relazione con l'analisi dei mutamenti intercorsi negli esecutivi cantonali svizzeri tra il 1945 e il 1995 compresi, dove risulta che il Cantone Ticino ha goduto di una stabilità tra le più alte in assoluto (Vatter 1998: 9), con la sensibile tenuta del sistema dei partiti nella società ticinese, malgrado l'avvento della Lega dei ticinesi.

Rientra invece nelle tendenze emerse nella maggioranza dei cantoni il fatto che il ricorso alla democrazia diretta è negli anni recenti, in Ticino, assai inferiore a quello della media degli altri cantoni svizzeri. Da un conteggio effettuato dal Centro della democrazia diretta dell'Università di Ginevra, in Ticino si è registrato il numero più basso di votazioni cantonali (votate) nel periodo 1970-1996 (Trechsel 2000: 23). Se prendiamo in considerazione il numero di votazioni indette nel periodo 1970-1996, ad una media intercantonale di 146, corrisponde in Ticino

D Tassi di partecipazione elettorale per medie decennali alle elezioni del Gran Consiglio e alle votazioni cantonali nel Cantone Ticino (1920–1999)



Fonte: Ustat, Sansossio 1992, Foglio Ufficiale

un totale di 41. Il Ticino figura anche tra i cantoni dove l'iniziativa popolare (legislativa e costituzionale) è meno usata. Sempre nel periodo 1970-1996, nel nostro cantone si sono votate 8 iniziative, rispetto ad una media di 19. Solo nei Grigioni, nel Vallese e nel Giura (cantone che esiste però solo dal 1978) si sono votate meno iniziative popolari (Trechsel 2000: 78).

Non possiamo dire con precisione se rientri nella tendenza generale il rapporto che in Ticino esiste tra il tasso di partecipazione alle *votazioni cantonali* (disponiamo purtroppo solo dei dati ticinesi) e la quota di partecipazione alle elezioni del Gran Consiglio (grafico D). Come nel caso delle votazioni ed elezioni federali, risulta comunque un importante divario. Dagli anni '20 fino alla fine del XX secolo, solo negli anni '30 si è registrato un aumento della partecipazione alle votazioni – ma unicamente per i referendum facoltativi e le iniziative costituzionali – fino a toccare il 50%. Per tutto il secondo dopoguerra, il tasso medio di partecipazione alle votazioni popolari ha oscillato tra il 30 e il 40%, mentre il tasso di partecipazione all'elezione del Gran Consiglio si è situato fra il 70 e l'80%. Il confronto tra la partecipazione

media alle *votazioni* e quella relativa all'*elezione* del parlamento cantonale ci restituisce uno scarto di una trentina di punti percentuali che rimane più o meno costante fino ai giorni nostri.

3.1 Sulle origini storiche della singolarità ticinese nel consesso elvetico

Come spiegare il triplo record nazionale raggiunto dal Cantone Ticino, con la più bassa partecipazione alle votazioni federali, la più alta partecipazione alle elezioni del parlamento cantonale e il più basso numero di votazioni popolari cantonali fra tutti i cantoni svizzeri? Sappiamo anzitutto che queste tendenze non riguardano solo o soprattutto con gli ultimi decenni o con fenomeni di congiuntura propri a singole votazioni (andamento delle diverse campagne, rilevanza dei temi, ecc.), come ad esempio a quella recente sul voto per il «bonus» scolastico, che ha portato alle urne «solo» il 40% degli aventi diritto di voto, malgrado l'ampio dibattito pubblico.

Per un verso, è importante sottolineare la collocazione del Cantone Ticino tra i cantoni di tradizione cattolica, dove i partiti politici hanno mantenuto una rilevanza comparativamente maggiore che in altri contesti. Il

Cantone Ticino fa parte del gruppo di cantoni dove i partiti, o meglio determinate famiglie politiche, hanno profondamente segnato la vita politica e istituzionale del paese fino ai giorni nostri. Come il Vallese, il Ticino ha un passato di aspre lotte politiche fondate su un decisivo *cleavage* politico-religioso che ha visto protagonisti i liberali-radicali e i conservatori, e su cui si è costruito lo Stato cantonale (Bianchi 1988). Il *cleavage* religioso nei cantoni svizzeri di tradizione cattolica non ha avuto solo un ruolo dominante nella fondazione del sistema di partiti a cavallo tra Otto e Novecento, ma è riuscito a far sentire il suo impatto politico anche in anni recenti (per la rilevanza dei partiti di ispirazione cattolica), quando le ragioni storiche dell'emergere e consolidarsi del *cleavage* stesso si sono affievolite, per effetto dei cambiamenti socio-culturali (compresi i processi di secolarizzazione) intervenuti negli ultimi cento anni (Kriesi 1998: 177ss.).

Per altro verso, è possibile individuare due fenomeni che hanno contribuito a definire, in modo più netto che negli altri cantoni di tradizione cattolica, il rapporto inverso tra partecipazione alle elezioni e alle votazioni nel Cantone Ticino. Il primo fenomeno, che è all'origine della maggiore importanza delle elezioni, è la precocità storica dell'organizzazione dei partiti politici rispetto all'introduzione del suffragio universale maschile e degli istituti della democrazia diretta; il secondo fenomeno, che confermerà nel corso del XX secolo una predominanza delle elezioni rispetto alle votazioni, è legato agli effetti della proporzionale nell'elezione del Consiglio di Stato.

3.1.1 I partiti ticinesi prima del suffragio universale maschile e della democrazia diretta

Un tratto rilevante della storia politica ticinese è l'origine (prevalentemente) parlamentare dei partiti politici, in ragione della virulenza dello scontro politico, della tarda introduzione del suffragio universale maschi-

le e di quella degli istituti della democrazia diretta nel corso dell'800. In generale, l'origine dei partiti svizzeri viene distinta da quella della maggioranza delle democrazie occidentali (Duverger 1981: 23 ss.): più che come espressione, all'origine, di fazioni parlamentari e di comitati per l'elezione di rappresentanti politici, i partiti svizzeri sembrano sorgere, nel corso del XIX secolo, dal consolidamento di comitati legati all'uso della democrazia diretta (Gruner 1977: 25 ss.). Nei cantoni svizzeri, nella seconda parte del XIX secolo e nei primi decenni del XX secolo, i partiti sono in generale organizzazioni che traggono origine da comitati referendari o da associazioni di categoria (Jost 1986). In ogni caso, i primi partiti elvetici si manifestano, sul piano cantonale, *dopo e non prima* dell'istituzionalizzazione della democrazia diretta e dell'introduzione del suffragio universale maschile. Anche il Vallese e Friburgo rientrano, sebbene in modo diverso, in questa casistica: il primo gode già definitivamente, pur con qualche limitazione, del suffragio universale maschile e del diritto di referendum attorno alla fine degli anni trenta dell'800; il secondo si avvale del suffragio universale maschile negli stessi anni, anche se poi sarà l'ultimo dei cantoni ad introdurre il diritto di referendum (Andrey 1983: 254-6; AA.VV. 1979).

Si può invece affermare che le due famiglie politiche che si dividono lo spazio politico ticinese nel corso di quasi tutto il XIX secolo si strutturano, almeno parzialmente, in *organizzazione* di partito *prima*, sia dell'introduzione del suffragio universale maschile, sia degli istituti della democrazia diretta. Se prendiamo una definizione restrittiva di *partito* politico, che si distingue dalla *fazione* politica, possiamo rifarci ai quattro criteri suggeriti da La Palombara e Weiner (1966). Secondo questi criteri, il partito politico è un'organizzazione duratura, diffusa sull'insieme del territorio, che ricerca il sostegno popolare, allo scopo di conquistare il potere politico. Secondo Ghiringhelli, già attorno al 1840 erano riuniti, nel Ticino, tre di questi criteri per le due parti politiche in

lotta. La sola condizione che ancora mancava era un'organizzazione capillare che disciplinasse le due correnti sul piano cantonale, compensata però da un associazionismo laico da un lato e religioso dall'altro, che apparivano come efficaci canali di mobilitazione politica (Ghiringhelli 1987: 170).

La spinta verso la costruzione di organizzazioni politiche strutturate in modo duraturo allo scopo di conquistare il potere politico per mezzo dell'appoggio popolare si deve all'estrema virulenza della lotta politica fondata sul sovrapporsi di tre *cleavage* politici e su un sistema elettorale che ne acuisce gli effetti dirompenti. Nel corso di gran parte del XIX secolo, in pratica dagli anni '30 ai primi anni '90, tre dei principali *cleavage* a fondamento, secondo un importante studioso come Rokkan (1982: 133 ss.), della costruzione degli stati moderni – centro vs periferia, città vs valli, laicismo vs religione –, si ritrovano sovrapposti e organizzati dai due soli partiti (anche perché la debolezza dello sviluppo industriale ostacolerà la nascita di un movimento socialista organizzato e l'emergere di un *cleavage* di classe fino almeno alla fine del secolo). L'intensità della lotta politica e la cristallizzazione dei conflitti sociali e culturali in *cleavage* politici risultano inoltre favorite dal sistema maggioritario, praticamente puro, vigente per le elezioni cantonali: chi vince prende tutto, soprattutto i seggi governativi. Le violente lotte politiche, fondate sulla delegittimazione politica dell'avversario, e che non di rado sfociano in scontro armato, impediscono, fino agli ultimi anni dell'800, una pacifica alternanza di potere tra i radicali e conservatori. La «pacifica» alternanza sarà imposta, come noto, dalla pressione del Consiglio federale, che invierà le truppe dell'esercito e imporrà il sistema *proporzionale* per l'elezione del Consiglio di Stato. Il Cantone Ticino è l'unico dei cantoni svizzeri a vivere una tale violenza politica negli ultimi decenni del secolo, tanto da vedersi imposto questo sistema elettorale. A questo proposito, Gruner ha parlato di «Sonderfall» ticinese (1977: 68).

La centralità della democrazia rappresentativa pura è rafforzata anche dalle persistenti resistenze all'allargamento dei diritti popolari, almeno fino agli anni '60 del XIX secolo. La parziale strutturazione organizzativa dei due partiti politici, conservatore e liberale-radical, avviene prima dell'introduzione del suffragio universale maschile, e ciò poiché il Ticino è l'ultimo cantone svizzero ad abolire, per la precisione nel 1863, il voto per censo sul piano cantonale: e lo fa, anche qui, perché costretto. Il suffragio e l'eleggibilità universali maschili vennero in Ticino «calati dall'alto»: sia il suffragio universale maschile in tema federale (nel 1848), sia il suffragio in ambito cantonale, per la pressione esercitata dall'Assemblea federale (De Biasio 1993: 129-33, 200-4)⁶. È stato certamente il suffragio universale maschile a contribuire all'ultima decisiva spinta verso lo sviluppo organizzativo dei due partiti. Essi si ritrovano ad affrontare la sfida che tutti i partiti politici, come organizzazioni moderne, sono chiamati ad affrontare, dovendo disporre di una struttura in grado di mobilitare le nuove masse che per la prima volta entrano nella sfera elettorale. I due partiti ticinesi hanno comunque il compito facilitato: dispongono di organizzazioni che avevano già saputo far fronte alle lotte politiche ed elettorali dei decenni precedenti; l'agenda politica continua ad avere al centro i rapporti tra Stato e Chiesa, fra città e campagna, tra centri e periferie, e l'intensità della lotta politica non accenna a ridursi; i partiti agiscono inoltre in un territorio di piccole dimensioni, dove la scarsa mobilità sociale, la povertà endemica e il perdurare del mondo contadino favoriscono il voto di scambio e un controllo sui nuovi elettori; infine, il sistema maggioritario ostacola l'avvento di nuovi avversari politici.

Nel Ticino, l'introduzione degli istituti cantonali della democrazia diretta deve probabilmente il proprio ritardo a questo quadro politico. Le priorità e i mezzi d'azione erano altri. Fino almeno al 1875, il centro indiscusso della lotta politica cantonale rimase il

⁶ Fino al 1863, per votare, eleggere e farsi eleggere, non era sufficiente essere maschi e adulti (come negli altri cantoni), ma era anche necessario essere patrizi e possidenti.



parlamento, al quale competeva tra l'altro l'elezione del Consiglio di Stato. Con Friburgo, il Ticino sarà così l'ultimo dei cantoni svizzeri che, con l'introduzione del referendum facoltativo, consentirà la possibilità di veto all'attività legislativa (De Biasio 1994: 301). Occorre attendere il 1883, alcuni anni dopo l'introduzione dell'iniziativa popolare costituzionale (1875), perché questa possibilità venga adottata anche nel Ticino; quarant'anni dopo che San Gallo, aveva introdotto, come primo cantone, il diritto all'iniziativa costituzionale (Möckli 1996).

Gli scarsi entusiasmi con i quali queste riforme legislative vengono introdotte nel Ticino non sembrano essere legati di per sé ad una peculiarità dei due partiti ticinesi. Come in molti altri cantoni cattolici, l'introduzione dell'iniziativa popolare si deve in Ticino soprattutto all'azione del partito conservatore, per il quale costituisce un'ulteriore arma politica da usare contro il predominio radicale e a salvaguardia delle autonomie locali, di cui si vuole il portavoce. Non

appare neppure specifico al Canton Ticino l'atteggiamento in prevalenza contrario dei radicali all'iniziativa popolare (Jost 1996). Nel Ticino contavano il predominio di temi che definivano in modo più intenso l'agenda politica, il già ricordato ritardo con il quale si era introdotto il suffragio universale maschile (con le incertezze del sistema politico verso nuovi elettori non ancora identificati ai partiti), infine una certa diffidenza diffusa nella società civile verso l'allargamento dei diritti popolari, emersa peraltro anche in relazione allo stesso suffragio universale maschile (De Biasio 1993: 199-203). Negli anni in cui la maggioranza degli altri cantoni già introduceva progressivamente gli istituti della democrazia diretta, nel Ticino mancò un solido movimento democratico, dentro e fuori i partiti storici, per l'allargamento del suffragio universale maschile. Secondo Di Biasio, le ragioni di questa fragilità sono da rintracciare nella debolezza delle organizzazioni dei lavoratori (i più diretti interessati all'abolizione del voto per censo) e al prevalere di una società contadina fondata sulla dipendenza personale. La pressione proveniente dalla società civile non era quindi sufficiente a spingere verso un allargamento del suffragio, mentre la precoce conquista del monopolio dell'«iniziativa» politica da parte dei partiti, coniugata alla ritrosia culturale delle stesse élite politiche (soprattutto di parte liberale-radical), non poteva certo rappresentare una spinta verso l'introduzione accelerata degli istituti della democrazia diretta. Non v'è allora da stupirsi che il suffragio e l'eleggibilità universali maschili in Ticino vengano introdotti, d'imperio, dall'«esterno». Alla vigilia della svolta degli anni '90 del XIX secolo, una parte significativa degli elementi costitutivi di una democrazia fondata sulla centralità delle elezioni, soprattutto la persistenza di partiti di origine parlamentare, era riunita. Nel corso dei decenni successivi, malgrado l'allargamento dei diritti popolari e la trasformazione del sistema politico e della società ticine-

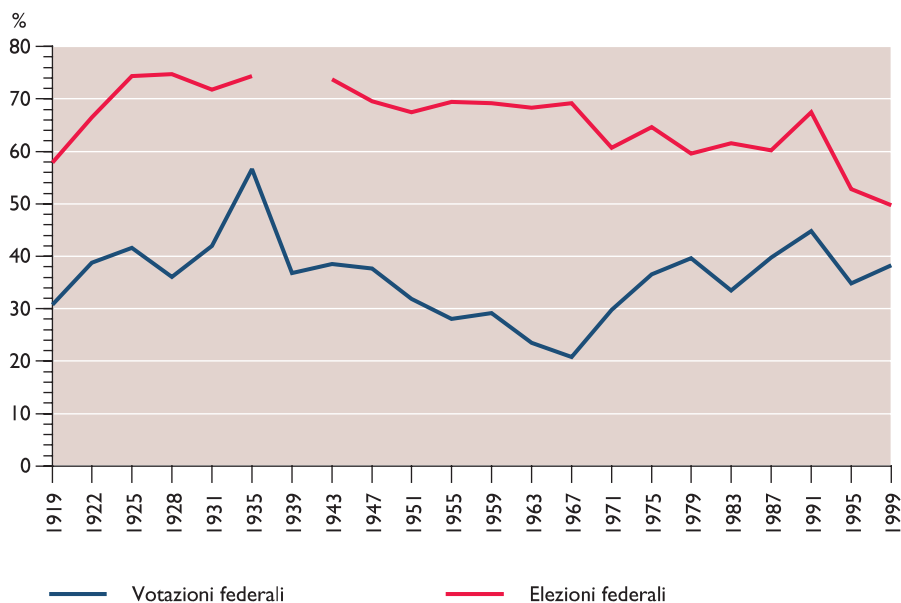
si, questo predominio uscirà, pur con adattamenti, in sostanza confermato.

3.1.2 Democrazia diretta e democrazia consociativa ticinese

Le ragioni di questo fenomeno ci portano al secondo tratto peculiare del sistema politico ticinese, emerso tra la fine del XIX e il primo trentennio del XX secolo, e le cui ricadute si faranno sentire nei decenni successivi. Questo tratto discende dal paradosso seguente che si è realizzato dagli anni '20 del secolo scorso: l'importante stabilità del sistema dei partiti e l'elevata apertura del sistema politico alle sfide esterne. La tarda introduzione delle istituzioni della democrazia diretta, coniugata alla forza dei partiti tradizionali, non si sarebbe rivelata una premessa favorevole ad un ricorso frequente al voto popolare nel caso di discordie attorno a temi specifici. Ma è soprattutto il particolare sistema elettorale a creare tra la fine del XIX e i primi decenni del XX secolo la spinta probabilmente decisiva al consolidamento, non solo della democrazia «consociativa», ma anche di quel modello di democrazia «rappresentativo-partecipativa» che fa del Cantone Ticino un caso quasi unico sul piano nazionale.

Sul finire del XIX secolo, si conclude il periodo aureo della democrazia «rappresentativa» ticinese. L'ultima tappa essenziale del cammino verso un sistema di democrazia semi-diretta si compie con la riforma costituzionale del 1892, la quale introduce il diritto all'iniziativa legislativa. Nel contempo, si istituisce l'elezione popolare del Consiglio di Stato: da un governo parlamentare si passa ad un sistema di governo di tipo presidenziale (cfr. Lijphart 1988: 80 ss.). Non solo: l'elezione dell'esecutivo avviene per la prima volta con la proporzionale. In linea di principio, il passaggio ad una democrazia semi-diretta rompe il monopolio politico delle istituzioni rappresentative, fornendo ai partiti storici e a forze politiche emergenti, come i gruppi di pressione, uno spazio di intervento politico e di influenza sul sistema politico (Neidhart 1986).

E Tassi di partecipazione per medie quadriennali alle elezioni e alle votazioni federali in Ticino (1919–1999)



Fonte: UST

Tuttavia, i due partiti storici che già disponevano di solide strutture al di fuori del parlamento, si ritrovano, per effetto della proporzionale, a collaborare in sede governativa, escludendo perciò un uso frequente degli istituti della democrazia diretta. Nella transizione verso la democrazia «consociativa» (dal 1892 al 1922) – quando perfezionato il sistema della proporzionale per l'elezione diretta dell'esecutivo – l'uso della democrazia diretta sul piano cantonale diventa un puntuale strumento di lotta usato dai due partiti nel processo di acquisizione di un principio di negoziazione permanente (del principio di concordanza), perché costringe il partito predominante ad entrare in discussione con l'avversario-partner di governo (Ghiringhelli 1987; De Biasio 1994: 319). D'altra parte, le forze emergenti, sorte in gran parte da scissioni dai partiti storici negli anni successivi all'introduzione della proporzionale, non appena riusciranno a conquistare una certa importanza, si vedranno aperte le porte dell'esecutivo. Nel Cantone Ticino si profila un rapporto tra l'uso degli istituti della democrazia diretta e lo sviluppo della democrazia di concordanza diverso da quello riscontrabile nella maggioranza degli altri cantoni e sul piano nazionale. Gli studiosi mettono in relazione l'origine del sistema di concordanza nazionale, che si inaugura con l'en-

trata del partito conservatore (cristiano) nel Consiglio federale nel 1891, con l'uso massiccio da parte di questo partito del diritto di referendum, adottato sul piano federale nel 1874 (Neidhart 1970; Kriesi 1995). Nel Cantone Ticino, né i conservatori prima, né il Partito socialista nel 1922, né il PSA nel 1987 saranno incentivati, almeno sul piano cantonale, ad un uso sistematico della democrazia diretta, come invece fecero i conservatori e i socialisti sul piano federale, prima della loro entrata in governo. Ciò varrà, pur con adattamenti anche nei decenni successivi, perlomeno fino all'arrivo della Lega dei ticinesi all'inizio degli anni '90⁷.

Fino in anni recenti, l'elezione popolare diretta con il sistema proporzionale dei membri dell'esecutivo – unico caso tra tutti i cantoni svizzeri, con l'eccezione di Zugo – affiancata all'elezione popolare diretta con la proporzionale del parlamento cantonale, sembra avere portato con sé almeno quattro conseguenze (oltre la riduzione graduale della violenza politica manifesta):

- un processo di frammentazione del sistema dei partiti. Nella «transizione», ma poi anche nei due decenni successivi, si passerà da un bipartitismo ad un multipartitismo, con l'avvento dei socialisti e degli agrari (poi UDC);

⁷ Per una disamina approfondita dei temi maggiormente sottoposti al voto e delle forze che li hanno promossi, come pure delle differenze d'uso tra referendum e iniziative – argomenti che esulano da questo contributo di sintesi – si rinvia ai lavori di Sansossio (1992) e di De Biasio (1994).

- una facilitata integrazione delle forze di opposizione nel sistema consociativo;
- un consolidamento ulteriore dell'organizzazione e della disciplina interna dei partiti in campo e la loro stabilizzazione elettorale (Duverger 1981: 338 ss.; Ghiringhelli & Bianchi 1990: 135-6)⁸;
- infine, ed è ciò che va sottolineato, l'offerta di un'alternativa seducente all'uso della democrazia diretta: le forze politiche nuove non vengono costrette ad alleanze elettorali «contro-natura» con le altre forze in campo; infatti la conquista di un seggio in Consiglio di Stato fornisce in un colpo solo un altissimo potere contrattuale e per una durata di almeno quattro anni; questo genere di competizione esige la mobilitazione di una quota di elettori tendenzialmente inferiore a quella di un'iniziativa popolare o di un referendum nel quadro politico definito dal sistema dei partiti ticinesi.

Le sorti del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa sembrano legarsi a doppio filo con la tenuta del sistema dei partiti fino in pratica ai giorni nostri, malgrado gli importanti cambiamenti socio-culturali, economici e demografici, nonché gli avvicendamenti tra i partiti di governo, la relativa erosione elettorale dei partiti storici e la dilatazione del multipartitismo in anni recenti.

Le attuali basi legali della democrazia diretta ticinese sono state grosso modo fissate nell'ultimo trentennio del XIX secolo, anche se si sono avute modifiche e aggiornamenti in direzione di una maggiore apertura dei diritti popolari, con l'estensione dei diritti politici ai diciottenni nel 1990 e soprattutto con l'allargamento del suffragio universale femminile nel 1970 (De Biasio 1994: 310 ss.). D'altra parte, il Cantone Ticino, rispetto alla maggioranza degli altri cantoni, usufruisce attualmente di una «soglia di accesso» all'uso della democrazia diretta tra le più alte in assoluto, per il numero di firme richieste (in proporzione alla popolazione votante) per indire

⁸ Sul finire del XIX secolo il giovane partito socialista svizzero usava assai di frequente il referendum e l'iniziativa sul piano federale come mezzo di agitazione e di propaganda, con lo scopo di affermare la propria identità (Vuillemier 1996: 178 ss.). Nel Cantone Ticino, almeno dagli anni '20, contribuirà al rafforzamento dell'identità socialista, anche per definirne le differenziazioni interne, la lotta politica attorno al rinnovo del Consiglio di Stato.

un'iniziativa popolare o un referendum (Kriesi & Wisler 1996; Trechsel 2000: 63 ss.)⁹. Questo fenomeno non sembra potersi imputare solo alle specificità storiche del sistema consociativo ticinese, ma anche alla persistenza di abitudini e costumi nella stessa popolazione ticinese (come illustra ad esempio il tasso medio di partecipazione alle votazioni federali). Il numero attuale di firme richieste per l'iniziativa costituzionale, l'iniziativa legislativa e il referendum è stato approvato nell'ambito delle riforme istituzionali del 1970. L'innalzamento della soglia minima, alla quale si opposero solo i partiti allora non governativi, avrà il sostegno dell'82,5% dei votanti, con un 26,1% di partecipazione popolare. Questi vincoli legislativi non possono che riaffermare, sul piano cantonale, la maggiore attrattività delle elezioni rispetto alle votazioni. Si potrebbe dire che la particolare apertura del sistema elettorale ticinese verso le forze di opposizione per l'elezione dell'esecutivo abbia in un certo senso compensato i vincoli di accessibilità all'uso della democrazia diretta.

Gli anni '90 hanno aperto una nuova fase dell'equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa? L'aumento della frammentazione del sistema dei partiti con l'avvento della Lega dei ticinesi, un parziale ridursi dell'incidenza delle subculture politiche tradizionali e della capacità di mobilitazione dei partiti (che si esprime in una certa erosione elettorale dei partiti storici e in un certo calo della partecipazione alle elezioni federali) comportano un diverso equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa? I segnali, per il momento, sembrano contrastanti, e la risposta a queste domande non è quindi semplice. Da un lato, vi è un processo di avvicinamento, in atto dagli anni '70, tra il tasso di partecipazione alle votazioni e alle elezioni federali, che si accentua negli anni '90 (grafico E), tende a ridursi all'incirca a 10 punti percentuali. In questo, il Cantone Ticino si avvicina alla tendenza nazionale: in ambito federale, i singoli temi

delle votazioni mobilitano in modo crescente i cittadini ticinesi, che invece appaiono meno attratti dalle elezioni. Inoltre tra il 1991 e il 2000 si sono votate più del doppio delle iniziative legislative e costituzionali *cantonali* di quelle sottoposte al popolo tra il 1970 e il 1990 (Ustat 2000: 470 ss.). Dall'altro lato, come il grafico D ci ha mostrato, lo scarto tra la partecipazione alle votazioni e alle elezioni cantonali non sembra ridursi in modo significativo negli ultimi anni, rimanendo attorno a 20 punti percentuali. L'importanza pratica della democrazia diretta cresce per le questioni di carattere federale. Sul piano cantonale, la tendenza non è invece evidente: all'aumento del ricorso alla democrazia diretta non sembra corrispondere un significativo aumento dell'affluenza alle urne. Ancora oggi, le elezioni *cantonali* ticinesi conservano chiaramente un maggiore potere di mobilitazione rispetto alla media delle votazioni (cantonali e federali).

4. Sintesi conclusiva

Riassumendo, abbiamo visto che il Cantone Ticino ha una collocazione particolare tra i cantoni svizzeri dal punto di vista del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. L'importanza della democrazia diretta rispetto a quella rappresentativa si può misurare sia attraverso il numero di iniziative e di referendum votati – un numero che varia molto da cantone a cantone – sia per mezzo del grado di partecipazione popolare. Da un'analisi esplorativa comparata sugli ultimi trent'anni, i cantoni dove la pratica della democrazia diretta è minore risultano quelli di tradizione cattolica e nei quali il radicamento sociale dei partiti è più rilevante. Il Cantone Ticino figura tra questi cantoni, come il Vallese e Friburgo.

Ma la singolarità del Ticino spicca anche in seno a questo ristretto gruppo di cantoni. In Ticino si misura la più bassa partecipazione alle votazioni federali e il più basso nume-

ro di votazioni popolari cantonali votate. Nel contempo, si manifesta la più alta partecipazione alle elezioni del parlamento cantonale e uno dei più elevati tassi di partecipazione alle elezioni federali. Da questa combinazione singolare – l'importanza nettamente maggiore delle elezioni rispetto alle votazioni, sia nel ricorso, sia nella partecipazione popolare – il Cantone Ticino si presenta storicamente come un modello di democrazia «partecipativa» basato essenzialmente sulle istituzioni rappresentative, benché le istituzioni della democrazia diretta siano pienamente assimilate dalla fine del XIX secolo. Si potrebbe dire che, se la centralità politica assunta dalle elezioni discosta il Cantone Ticino dalla maggioranza degli altri cantoni svizzeri, questa stessa centralità tende ad avvicinare il Ticino alle democrazie *rappresentative* e *partecipate* prevalenti nei paesi occidentali (con livelli medi di partecipazione alle elezioni più alti di quanto in generale accade in Svizzera).

Almeno due fenomeni contribuiscono a spiegare l'origine e il consolidamento storico della singolarità ticinese, accanto all'intensità delle lotte politiche che hanno contraddistinto il Ticino del XIX secolo: a) la precocità delle organizzazioni di partito rispetto all'introduzione del suffragio universale maschile e agli istituti della democrazia diretta nel corso dell'800; b) le conseguenze del sistema proporzionale per l'elezione diretta del Consiglio di Stato, che favorisce lo sviluppo del sistema «consociativo», della stabilità politica e della solidità delle subculture politiche tradizionali nel corso del XX secolo. Questo particolare sistema elettorale (che ha un omologo solo nel canton Zugo) ha contribuito ad incentivare l'uso della democrazia rappresentativa rispetto a quella diretta. ■

⁹ Secondo un calcolo effettuato con dati demografici risalenti al 1995, per un'iniziativa costituzionale venivano richieste, secondo la media intercantonale, poco più di 13 firme ogni 1.000 svizzeri domiciliati con diritto di voto; nel Cantone Ticino si esigevano circa 52 firme. Per l'iniziativa legislativa e il referendum facoltativo, la media intercantonale era di circa 13 firme, mentre l'equivalente ticinese era di circa 37 firme.

La media di giorni massimi per raccogliere un'iniziativa legislativa o un'iniziativa costituzionale è di 180 giorni, nel Ticino di 60 giorni. Per il referendum facoltativo, il limite massimo è in media di 45 giorni, in Ticino di 30 giorni (Kriesi & Wisler 1996: 25; Trechsel & Serdült 1999: 12-106).

- AA.VV. (1979), *Histoire de la démocratie en Valais (1798-1914)*, Sion, Groupe valaisan de sciences humaines.
- Altarmatt U. (1996), *Cattolicesimo e mondo moderno*, Locarno, Dadò (ed. orig. *Katholizismus und Moderne*, Zürich, Benziger, 1989).
- Andrey G. (1983), «La ricerca di uno stato nazionale (1798-1848)» in AA.VV., *Nuova Storia della Svizzera e degli Svizzeri*, vol. 2, Lugano-Bellinzona, G. Casagrande (ed. orig. *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Payot, Lausanne).
- A. Auer (a cura di) (1996), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn.
- Bianchi R. (1989), *Il Ticino politico contemporaneo. 1921-1975*, Locarno, Dadò.
- Butler, D. e Ranney A. (a cura di) (1994), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Hampshire, Macmillan.
- De Biasio G. (1993), *Il censo e il voto*, Bellinzona, Istituto Editoriale Ticinese.
- De Biasio G. (1994), «La democrazia diretta nell'esperienza ticinese (Uno schizzo storico e alcune considerazioni generali)», *Rivista di diritto amministrativo*, vol. 2, pp. 295-331.
- Delley J.-D. (1987), «La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes», *Pouvoirs*, no. 43, pp. 101-14.
- Duverger M. (1981), *Les partis politiques*, Paris, Colin-Seuil, 1981 (ed. orig. 1951).
- Ghiringhelli A. (1987), «Appunti sul Ticino: dalla genesi dei partiti all'affermazione della democrazia consociativa» in AA.VV., *Liberalismo. Premesse, sviluppi e realtà ticinesi*, Lugano, Circolo liberale di Cultura Carlo Battaglini, pp. 163-88.
- Ghiringhelli A. (1988), *Il Ticino della transizione. 1889-1922. Verso l'affermazione del multipartitismo e dei prerequisiti della democrazia consociativa*, Locarno, Dadò.
- Ghiringhelli A. e Bianchi R. (1990), *Il respiro della Rivoluzione 1890. Il bivio della politica ticinese*, [Bellinzona], Edizioni Salvioni & Co.
- Gruner E. (1977), *Die Parteien in der Schweiz*, Bern, Franke.
- Gruner E. (1984), «Parteien» in Klöti U. (a cura di), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, vol. 2, Bern, Haupt, pp. 135-62.
- Held D. (1997), *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996).
- Jost H.U. (1986), «Critique historique du parti politique», *Annuaire suisse de Science politique*, no. 26, pp. 317-32.
- Jost H.U. (1996), «Le courant radical» in A. Auer (a cura di), pp. 199-231.
- Kriesi H. (1995), *Le système politique suisse*, Paris, Economica.
- Kriesi H. (1998), «The Transformation of Cleavage Politics. The 1997 Stein Rokkan Lecture», *European Journal of Political Research*, vol. 33, no. 2, pp. 165-85.
- Kriesi H. e Wisler D. (1996), «Social Movements and Direct Democracy in Switzerland», *European Journal of Political Research*, vol. 30, no. 1, pp. 19-41.
- Ladner A. e Brändle M. (1999), «Does Direct Democracy Matter for Political Parties. An empirical Test in the Swiss Cantons», *Party Politics*, vol. 5, no. 3, pp. 283-302.
- Ladner A. e Brändle M. (2001), *Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen?*, Zürich, Seismo.
- La Palombara J. e Weiner M. (a cura di) (1966), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press.
- Linder W. (1994) «Démocratie directe: la panachée?» in Y. Papadopoulos (a cura di), *Présent et avenir de la démocratie directe. Actes du colloque de l'Université de Lausanne, Genève, Georg*.
- Lijphart A. (1988), *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, London, Yale University Press, 1984).
- Mazzoleni O. (1999), «Dai partiti ai candidati? Voto personalizzato e comunicazione elettorale nelle elezioni cantonali ticinesi degli anni '80 e '90», *Informazioni statistiche*, no. 6, giugno, pp. 18-38.
- Möckli S. (1996), «Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein» in Auer A. (a cura di), pp. 209-20.
- Moser C. (1985), *Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in den Kantonen*, Bern, Forschungszentrum für Schweizerisches Politik.
- Neidhart L. (1970), *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse des Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Berne, Francke.
- Papadopoulos Y. (1996), «Les mécanismes du vote référendaire en Suisse: l'impact de l'offre politique», *Revue française de sociologie*, vol. XXXVII, no. 1, pp. 5-35.
- Papadopoulos Y. (1998), *La démocratie directe*, Paris, Economica.
- Papadopoulos Y. (2001), «How Does Direct Democracy Matter the Impact of Referendum Votes upon Politics and Policy-Making», *West European Politics*, vol. 24, no. 2 (in corso di stampa).
- Rokkan S. (1982), *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970).
- Sansossio R. (1992), *La démocratie directe dans le Canton du Tessin*, tesi di dottorato, Università di Ginevra (dattiloscritto non pubblicato).
- Sciarini P. e Trechsel A.H. (1996), «Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?», *Revue suisse de Science politique*, no. 2, pp. 201-32.
- Seiler D.-L. (1987), «Enjeux et partis politique en Suisse», *Pouvoirs*, no. 43, pp. 115-38.
- Topf R. (1995), «Electoral Participation» in Klingemann H.-D. and Fuchs D. (ed.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-51.
- Trechsel A.H. (1999), «Volksabstimmungen» in Klöti et al., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, NZZ Verlag, pp. 557-88.
- Trechsel A. (2000), *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen. 1970-1996*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel A. e Serdült U. (1999), *Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn.
- UST (1990), *Freizeit und Kultur. Mikrozensus 1988. Grunddaten*, Bern, Bundesamt für Statistik.
- UST (2001), *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2001*, Zürich, NZZ.
- USTAT (2000), *Annuario statistico ticinese. Cantone, Bellinzona, Ufficio di statistica*.
- Vatter A. (1997), «Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie», *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 4, no. 38, pp. 743-70.
- Vatter A. (1998), «Konstanz und Konkordanz. Die Stabilität kantonaler Regierungen im Vergleich», *Revue suisse de Science politique*, vol. 4, no. 1, pp. 1-21.
- Vuillemier M. (1996), «Le courant socialiste aux XIXe siècle et ses idées sur la démocratie directe» in Auer A. (a cura di), cit., pp. 163-89.
- Wernli B. (2001), *Contraintes institutionnelles, influences contextuelles et participation aux élections fédérales en Suisse*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.