

Democrazia diretta a rischio?

Berna ♦ Non sempre la volontà popolare (e dei Cantoni) verrebbe rispettata

Roberto Porta



Casa di vacanza a Brigels, nei Grigioni. Uno dei temi che hanno suscitato polemiche sulla Costituzione è proprio quello delle abitazioni secondarie. (Keystone)

È la legge suprema del nostro Paese, ma non sempre ha la vita facile. Se ne è avuta l'ennesima prova nel corso dell'ultima sessione delle Camere federali, che si è conclusa venerdì scorso. Tre settimane in cui la Costituzione svizzera è stata messa alle corde da un paio di modifiche di legge che hanno fatto parecchio discutere perché interpreterebbero in modo piuttosto vaporoso il mandato costituzionale, questa è perlomeno l'accusa di chi si è opposto alle riforme in questione. In gioco c'è il rispetto della volontà popolare (e dei Cantoni) e il valore della nostra democrazia diretta, né più né meno. Il tema è dunque delicato e di basilare rilevanza per gli equilibri istituzionali del nostro Paese. Ma andiamo con ordine.

Mattoni e sigarette

Sono due in particolare le normative che hanno dato il la a discussioni e polemiche in merito al rispetto della nostra «Magna Charta». Il primo tema è quello delle case di vacanza. Le Camere federali hanno approvato definitivamente una revisione della legge sulle case secondarie proposta dal deputato grigionese del Centro Martin Candinas. Una riforma che nelle località turistiche permetterà di aumentare le superfici costruite, fino a un massimo del 30%, in caso di demolizione e ricostruzione di una casa, creando così nuovi spazi abitativi. Va ricordato che nel 2012 in seguito alla cosiddetta «Iniziativa Weber» la quota delle abitazioni secondarie «non può eccedere il 20 per cento» rispetto all'insieme degli edifici presenti in un determinato comune. La proposta di Candinas mira a introdurre maggiore flessibilità, in particolare quando in gioco c'è il destino di un'abitazione costruita prima del 2016, anno in cui entrò in vigore la legge di applicazione dell'«Iniziativa Weber» sulle case secondarie. Oggi gli ampliamenti sono possibili solo in caso di ristrutturazione, in futuro lo saranno pure quando l'edificio in questione verrà dapprima totalmente abbattuto. Anche laddove la soglia del 20% di «letti freddi» è già stata superata. Si potrà inoltre scegliere liberamente l'ubicazione del nuovo stabile all'interno del proprio fondo di proprietà. Con questa sua decisione il Parlamento, e la sua maggioranza di centro-destra, ha voluto interpretare in modo flessibile

il mandato costituzionale per abrogare quelle che Candinas ha chiamato «inutili e dannose» restrizioni. E lo ha fatto forte anche del parere dei Cantoni, visto che in fase di consultazione la maggior parte di loro aveva approvato queste modifiche.

Va anche detto che l'«Iniziativa Weber», che si opponeva a quella che era stata chiamata una «costruzione sfrenata di abitazioni secondarie», era stata approvata dal 50,6% dei votanti e da 15 Cantoni. Un risultato sul filo del rasoio che aveva spaccato il Paese in due e che di regola autorizza poi il Parlamento a tener conto anche del parere di chi nelle urne si era opposto a quell'iniziativa popolare. In aula a Berna si è comunque fatta sentire la voce di chi – in questo caso a sinistra – ha visto in questa modifica un mancato rispetto della Costituzione e della volontà popolare, visto che si potrà costruire anche nelle località turistiche in cui il limite del 20% di case secondarie è già stato superato.

Dai mattoni passiamo ora alle sigarette, perché anche sul tabacco ci sono state tensioni di natura costituzionale. Da applicare c'era l'iniziativa popolare «Giovani senza pubblicità per il tabacco», approvata due anni fa dal 57% dei cittadini e da 16 Cantoni. Una proposta che mira a vietare ogni forma di pubblicità che possa in qualche modo raggiungere il pubblico dei minorenni, anche se pensata per consumatori adulti. E qui le Camere federali hanno voluto introdurre delle eccezioni, permettendo ad esempio la cosiddetta vendita mobile in locali pubblici o durante concerti e festival. A dettare il ritmo è stata in particolare la destra economica, influenzata dalla potente lobby del tabacco. Il Consiglio degli Stati aveva già approvato questo tipo di allentamenti, in questa sessione toccava al Nazionale, che però alla fine ha bocciato tutto per un'opposizione incrociata di UDC e della sinistra. Per i democristiani le limitazioni alle pubblicità erano ancora troppe, per Verdi e Socialisti invece c'era il rischio di non applicare correttamente la Costituzione. Questa legge in Parlamento torna ora alla casella di partenza, con in ogni caso il forte richiamo da parte di due Uffici federali – quello di giustizia e di quello della sanità pubblica – a rispettare il mandato costituzionale nell'elaborazione di questa legge di applicazione. In altre parole, anche qui il mandato popolare è a rischio.

Nella storia del nostro Paese non è certo la prima volta che tensioni simili emergono tra chi ha promosso un'iniziativa popolare e chi è chiamato ad applicarla nel concreto. In questo senso l'anno in corso porta con sé due anniversari di peso. Proprio trent'anni fa veniva approvata in votazione popolare la cosiddetta «Iniziativa delle Alpi» che ha introdotto questo nuovo articolo nella Costituzione federale: «Il traffico transalpino per il trasporto merci attraverso la Svizzera avviene tramite ferrovia. Il Consiglio federale prende le misure necessarie». È vero che nel frattempo sono state realizzate le gallerie di AlpTransit, ed è vero che il numero di camion in transito attraverso il nostro Paese è globalmente diminuito, non per questo si può dire che l'articolo costituzionale di questa iniziativa sia stato concretamente applicato. Qui a reclamare maggiore coerenza è in particolare la sinistra.

I diritti delle donne

Sul fronte opposto, l'UDC se la prende per il modo in cui è stata applicata la sua iniziativa contro l'immigrazione di massa, approvata il 9 febbraio di dieci anni fa. Un'iniziativa che chiedeva di introdurre contingenti annuali per la gestione degli stranieri in arrivo nel nostro Paese. Nella legge di applicazione di questi contingenti non c'è traccia. Il Parlamento ha elaborato un modello di gestione dell'immigrazione che si basa sulla preferenza indigena, con i datori di lavoro obbligati ad annunciare i loro posti vacanti agli Uffici regionali di collocamento. Le persone disoccupate e iscritte a questi uffici dispongono di un accesso privilegiato a questi annunci. Ma anche in questo caso la Costituzione dice un'altra cosa. Di casi di questo tipo ce ne sono diversi altri. Ricordiamo ad esempio che il nostro Paese dispone di un'assicurazione maternità dal 2004, mentre l'articolo costituzionale che la prevedeva era stato approvato nel 1945! Un'ultima annotazione: la norma che stabilisce «uguali diritti tra uomo e donna» – anche a livello salariale – è stata approvata nel 1981. Ed è anche questa in attesa di una sua completa realizzazione. In altri termini, la nostra Costituzione di tanto in tanto avrebbe bisogno di sguardi più attenti. In fondo siamo o non siamo il Paese della democrazia diretta?

Manca coraggio

Il politologo ♦ La Svizzera vista da Andrea Pilotti

Romina Borla

Che ne è quindi della nostra democrazia diretta? Abbiamo rivolto la domanda, sollevata dall'articolo a lato, ad Andrea Pilotti, docente e ricercatore all'Istituto di studi politici dell'Università di Losanna. «L'interrogativo è legittimo ed è vero che talune scelte sono difficilmente comprensibili», osserva. «Un aspetto che accomuna almeno due delle iniziative citate (abitazioni secondarie e giovani senza tabacco) è riconducibile al fatto che, al momento della loro approvazione, la situazione congiunturale e la sensibilità politica generale sui temi in questione erano diverse. Oggi il contesto e i rapporti di forza al Parlamento sono molto meno favorevoli per le istanze difese dai due testi. Questo può spiegare decisioni che suscitano diverse critiche».

Pilotti è coautore, insieme a Oscar Mazzoleni, di «Eppur si muove. La politica elvetica cambia per restare sé stessa», apparso sulla rivista italiana di geopolitica «Limes» (dicembre 2023). Il saggio sottolineava il carattere di stabilità del sistema politico elvetico, con istituzioni e funzionamento quasi invariati da oltre un secolo e mezzo (si pensi, ad esempio, a ruolo e composizione del Consiglio federale, come pure al federalismo e all'ampia democrazia referendaria). «Fin troppo prevedibile per il discorso comune ma sicuramente efficace», dice Pilotti, citando lo scrittore italo-svizzero Giuliano Da Empoli che provoca: «Più è noioso, meglio funziona...». «Diversamente dalle altre Nazioni del Continente, la Svizzera non ha subito cesure istituzionali di rilievo o svolte costituzionali nel Novecento. Dal 1848 – anno della prima Costituzione federale – i membri del Governo non sono quasi mai stati sfiduciati (dal 1946 ad oggi si contano 66 ministri, tra questi solo 2 non sono stati rieletti pur ripresentandosi per un nuovo mandato). E il Parlamento non ha vissuto alcuna riforma significativa, salvo l'introduzione del proporzionale per l'elezione del Consiglio nazionale nel 1918 e del suffragio femminile nel 1971» (in Europa solo il Liechtenstein arriva dopo, nel 1984; leggi il saggio di Brigitte Studer *La conquista di un diritto. Il suffragio femminile in Svizzera*, Dadò Editore, 2021).

In ogni caso stabilità non significa immutabilità, sottolinea Pilotti: negli ultimi decenni si sono verificati cambiamenti soprattutto in risposta al processo di integrazione europea che ha coinvolto il nostro Paese, sebbene non sia membro dell'Unione. Paese che più di tutti ha implicato l'elettorato nel decidere le sorti di questo legame ambivalente. «L'incontro-scontro con l'Ue ha modificato anche i rapporti di forza a livello partitico. Prima le elezioni nazionali erano caratterizzate da una certa prevedibilità. Dominavano i tre partiti storici – socialisti, liberali e popolari democratici – con leggere varia-

zioni. Poi è arrivata la «nuova» UDC di Christoph Blocher, l'ex partito agrario, che si è imposta come prima forza politica – scardinando la consuetudine – proprio profilandosi nelle questioni dei rapporti con l'Ue». Il sistema si è smosso, continua l'esperto. Assistedo a talune forme, seppure contenute, di «americanizzazione» delle campagne elettorali, diventate altresì più costose e in un certo senso permanenti. I partiti, con lo strumento referendario, «martellano» sui temi tutto l'anno, non solo in occasione delle elezioni. Si sono inoltre diffusi una crescente personalizzazione, un linguaggio nuovo e delle rappresentazioni talvolta a tinte forti degli avversari politici, basate su strategie che tendono a evidenziare gli aspetti negativi di questi ultimi (*negative campaigning*).

Un altro fattore che, negli ultimi anni, ha scardinato molte delle nostre certezze e ha dato uno scossone al sistema politico è stata la pandemia. «Il Covid – osserva Pilotti – è stato una sorta di stress test per le istituzioni politiche svizzere e per il federalismo. Dal 2020 si è infatti verificata un'accelerazione del processo di accentramento del potere decisionale a favore del Consiglio federale (già in atto da qualche tempo). In ogni caso diversi specialisti sono concordi nell'affermare che le istituzioni sono riuscite a reggere piuttosto bene, tenendo anche testa a forme di contestazione sorprendenti per il contesto elvetico (No vax). L'UDC, in particolare, ha saputo inglobare una parte della fetta di elettori critici e, di fondo, la fiducia nelle istituzioni è rimasta salda». Alcune prove? Nel giugno 2023 la maggioranza dei votanti ha deciso di accettare, per la terza volta, la legge Covid-19 e, a inizio marzo 2024, dalle urne del Canton Berna è emerso un chiaro sì all'introduzione di una procedura legislativa che dà a Governo e Parlamento la possibilità di proporre misure urgenti da mettere in pratica prima del voto popolare.

Dunque il nostro sistema politico è «affidabile» e regge anche in situazioni di crisi, ma quali sono i suoi punti deboli? Risponde l'intervistato: «Si è sempre detto della forza del federalismo elvetico, del ruolo di laboratorio politico dei Cantoni... Ma il federalismo ha talune volte frenato e ancora frena l'adozione di riforme di carattere economico e sociale necessarie di fronte a questioni urgenti (pensiamo ad esempio alla disparità di genere sul piano salariale, ai limiti del sistema di cassa malati ecc.). La reticenza a introdurre cambiamenti a livello federale, prima di averli a lungo sperimentati a livello cantonale, può rappresentare una debolezza in un contesto di rapide trasformazioni socioeconomiche. In talune occasioni ci vorrebbe forse più coraggio da parte di autorità federali e cantonali per rispondere in tempi adeguati alle sfide che ci attendono».



Il Covid ha scardinato molte delle nostre certezze e ha dato un bello scossone al nostro sistema politico. (Keystone)