

INIZIATIVE POPOLARI
E REFERENDUM IN BAVIERA

di BERND ARNOLD

1. Il dibattito sugli istituti di democrazia diretta in Germania

Anche in Germania è divenuto d'attualità discutere di forme di democrazia diretta. La costituzione ancora in vigore prevede soltanto, all'art. 23, consultazioni referendarie in merito alla ridefinizione di confini di comuni e regioni.

Il Trattato di unificazione del 1990 prevede una completa revisione della costituzione della Repubblica federale. È stata istituita una commissione bicamerale, formata cioè da membri del Bundestag e del Bundesrat, che sta affrontando i problemi di modifica e di integrazione del testo costituzionale del 1949. Ebbene, nella seduta dell'11 febbraio 1993, la commissione bicamerale ha respinto l'introduzione di ogni forma di referendum e di iniziativa popolare.⁽¹⁾

Oltre ai partiti di opposizione, anche alcune associazioni e comitati *ad hoc* avevano richiesto l'introduzione di istituti di democrazia diretta nel nuovo testo costituzionale.⁽²⁾ Veniva richiesto perfino il referendum costituzionale. Sarebbe interessante riprendere anche il recente dibattito scientifico in materia,⁽³⁾ ma non è questa la sede.

Nella ex Germania occidentale alcuni scandali politici, quelli connessi ad esempio con il finanziamento dei partiti, nonché i conflitti sul nucleare o sul riarmo avevano accentuato la critica ai partiti.

Negli anni Ottanta gli scandali sul finanziamento dei partiti avevano rivelato l'esistenza di stretti rapporti finanziari illeciti fra partiti politici e grandi imprese commerciali e industriali. Le inchieste del settimanale *Der Spiegel*, le

¹ Le posizioni dei diversi gruppi parlamentari erano state definite da tempo. La CDU/CSU e la FDP, i partiti della maggioranza, si erano dichiarati contrari tanto ai referendum che all'iniziativa. La SPD, la PDS e i Verdi/Bündnis 90 erano invece favorevoli all'iniziativa legislativa. Cfr. COMMISSIONE BICAMERALE, *Resonanz stenografico. Tera udiencia pubblica, "Partecipazione diretta e plebisciti"*, Bonn, 17 giugno 1992.

² Le più importanti prese di posizione di esperti si trovano in EVANGELISCHE AKADEMIE HOFGEISMAR, *Direkte Demokratie in Deutschland. Handreichungen zur Verfassungsklausur in Bund und Ländern. Mit Entwürfen von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene ("Hofgeismarer Entwurf")*, a cura di O. Jung, T. Evers, D. Schnetz, Brennpunkt Dokumentation n. 12, Bonn 1991.

³ Ricordiamo alcuni importanti contributi: T. EVERS, «Volkssouveränität im Verfahren. Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie», in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23, 1991, pp. 315; J. GEBHARDT, «Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaats», in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23, 1991, pp. 16-30; D. BLUMENWITZ, «Braucht Deutschland ein neues Grundgesetz? Verfassungsgebende und verfassungsgändernde Gewalt nach dem Einigungsvertrag», in *Zeitschrift für Politik*, 1, 1992, pp. 1-23.

Il saggio è la versione ampliata e aggiornata della relazione presentata al IV Convegno internazionale della SISE «Democrazie e referendum. Le consultazioni referendarie in Italia e nel mondo», svoltosi a Prato nei giorni 3-5 ottobre 1991. Ringrazio Mario Caciagli per le sue osservazioni.

commissioni di indagine e i processi che ne seguirono misero alla luce le molteplici e numerose illegalità nel finanziamento dei partiti. (4) Nell'opinione pubblica si diffuse lo slogan della «repubblica venduta».

Negli anni Settanta ed Ottanta i conflitti sull'energia nucleare e sulla politica di difesa avevano messo a dura prova la capacità di integrazione dei grandi partiti irradizionali. Dalla contestazione al nucleare e al riarmo della NATO presero vita molti movimenti di base e il nuovo partito dei Verdi. La protesta dei cittadini, indirizzata contro possibili, in qualche caso irreversibili danni ambientali, fece nascere l'esigenza di forme istituzionali di partecipazione diretta. Infine, negli anni più recenti, dopo l'unificazione delle due Germanie, sono cresciute nel paese le tensioni sociali, contribuendo ad una massiccia sfiducia verso la forma di governo parlamentare dominata dai partiti.

Anche vari scandali a livello di politica regionale hanno rafforzato la critica alla partitocrazia. I più clamorosi e gravidi di conseguenze sono stati quello che nel 1987 travolse il presidente del governo dello Schleswig-Holstein, Uwe Barschel (che ha avuto uno strascico nel 1993), e quello che nel 1991 colpì il presidente del governo del Baden-Württemberg, Lothar Späth. (5) Inoltre, nel maggio 1992 il presidente del governo della Saar, Oskar Lafontaine, superò a fatica un'accesa polemica relativa ad una generosa pensione che si sarebbe fatto pagare. Nel febbraio 1993 è toccato al presidente della Baviera, Max Streibl, di essere accusato di aver ricevuto in omaggio da una compagnia aerea alcuni viaggi di vacanza.

Sempre più forte, inoltre, si alza la protesta contro il finanziamento dei partiti e degli uomini politici. Le indennità parlamentari, gli stipendi dei ministri, le pensioni, le auto di servizio, nonché le sovvenzioni ed i privilegi concessi ai politici da potenti gruppi di interesse, infine il clientelismo nell'assegnazione dei posti a tutti i livelli nello stato, nelle regioni e nei comuni accrescono il mugugno contro la «classe politica». Di ciò approfittano i partiti estremisti di destra, come i Republikaner e la Deutsche Volksunion, che hanno fatto il loro ingresso in

4 Il più clamoroso fu il caso del Flick Konzern. Ma risultò anche che varie aziende del settore automobilistico, di quello farmaceutico e di quello della fabbricazione di sigarette avevano versato sovvenzioni ai tesori e alle fondazioni dei partiti, facendo ricorso a conti esteri e al cosiddetto lavaggio del denaro. Questo denaro proveniva da fondi neri o era stato contabilizzato come spese aziendali. Numerosi e noti dirigenti di azienda furono denunciati e condannati per evasione del fisco. I ministri dell'economia dell'epoca, Otto Lambsdorff e Hans Friderichs, ambedue liberali, furono assolti dall'accusa di corruzione, ma condannati per complicità nell'evasione fiscale.

5 Un collaboratore di Barschel rivelò nel corso della campagna elettorale del 1987 in Schleswig-Holstein che il leader dell'opposizione socialdemocratica, Björn Engholm, era stato spiato e calunniato. Barschel negò, giurando sul suo onore, ogni responsabilità, ma, smascherato e costretto a dimettersi, fu indotto a suicidarsi. L'affare Barschel portò a nuove elezioni e ad un cambiamento di governo nel Land ed in seguito ad una revisione della costituzione regionale. Nel 1993 è emerso che quel collaboratore aveva ricevuto una somma di denaro dalla SPD (per essere più facilmente invogliato a confessare?). Quando a Späth fu costretto a dimettersi dalla sua carica per l'accusa di essere stato oggetto di favori da parte di alcune imprese industriali: aveva fatto viaggi di vacanza ed aveva utilizzato aerei di ditte private, cadendo così sotto il sospetto di averle in qualche modo aiutate.

alcune assemblee regionali. L'aumento dell'astensionismo preoccupa i due grandi partiti, la CDU/CSU e la SPD. Il presidente federale Richard von Weizsäcker ha più volte condannato il potere dei partiti. Nel 1992 "Parteiverdrossenheit", cioè l'insofferenza verso i partiti, è divenuta la «parola dell'anno».

Insofferenza e protesta politica si manifestano in forme diverse. Associazioni per i diritti civili ed un embrione di movimento per l'allargamento della democrazia chiedono che si creino le condizioni per una maggiore partecipazione. (6) In questo contesto l'iniziativa popolare e il referendum vengono proposti quali strumenti di una più forte partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà politica.

Il rinnovato dibattito sulla costituzione tedesca ha fatto sì che alcuni dei Länder della ex Repubblica federale si pongano il problema di una revisione almeno parziale della propria costituzione. (7) I recenti avvenimenti potrebbero contribuire ad una approfondita riconsiderazione degli strumenti di democrazia diretta che già sono disponibili nei cosiddetti "vecchi" Länder. Nei "nuovi" Länder il crollo del dominio esercitato dalla SED in quella che era la DDR, unitamente alla nascita di movimenti democratici di base, aveva già risvegliato l'interesse per le forme di partecipazione proprie della democrazia diretta. Ebbene, i Länder della ex DDR hanno elaborato o stanno elaborando costituzioni che prevedono tanto l'iniziativa popolare che il referendum. (8) È interessante notare che, in almeno uno dei Länder che già hanno votato la costituzione regionale, il Brandeburgo, essa è stata sottoposta a referendum.

Il saggio che segue intende indicare, nella prima parte, quali istituti di democrazia diretta e in quali Länder sono inseriti nelle rispettive costituzioni. Nella seconda parte sarà ricostruita l'uso concreto dell'iniziativa popolare e del referendum nel caso esemplare della Baviera. Una particolare attenzione sarà rivolta alle regole procedurali, al ruolo dei partiti e dei gruppi di pressione, nonché, naturalmente, al comportamento di voto.

Negli anni recenti la ricerca politica tedesca ha ricostruito ed interpretato in una nuova luce le esperienze referendarie della Repubblica di Weimar (9). Altri studi si sono occupati della possibilità di iniziative e referendum a livello

6 È nata, per esempio, a Bonn una Initiative Demokratie Entwickeln (IDEE), una iniziativa per lo sviluppo della democrazia, che pubblica una rivista, *Zeitschrift für Direkte Demokratie*.

7 Cfr. in proposito U. BERLIT, «Zur Diskussion um die Landesverfassungen, Beweggründe, Ziele, Verfahrenstands», in *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, 115, 1992, pp. 85-106.

8 O. JUNG, «Jüngste plebisziäre Entwicklungstendenzen in Deutschland, in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, 41, Tubinga, Mohr, 1993, pp. 29-67; J. RUX, «Die Verfassungsdiskussion in den neuen Bundesländern. Vorbild für die Reform des Grundgesetzes», in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2, 1992, pp. 291-315; J. SEIFERT, «Verfassungsberatungen in den neuen Bundesländern» in *Vorgänge*, 116, 1992, pp. 121-132.

9 Si vedano R. SCHIFFERS, *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Düsseldorf, Droste, 1971 e O. JUNG, *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*, Francoforte sul Meno/New York, Campus, 1989.

federale, rinviando in parte alle esperienze di altri stati⁽¹⁰⁾. A fini comparativi servono anche le modalità e le esperienze delle consultazioni referendarie a livello di Land⁽¹¹⁾. Manca però un lavoro originale, sistematico e completo sulle consultazioni referendarie nei Länder tedeschi⁽¹²⁾. Un ampio studio sulle consultazioni referendarie in Baviera è quello di Reinhold Bocklet che interpreta però ancora in modo tradizionale le esperienze di Weimar⁽¹³⁾.

2. Iniziative e referendum nei Länder tedeschi

Istituti di democrazia diretta sono previsti dalle costituzioni di nove degli undici "vecchi" Länder - precisamente Assia, Baden-Württemberg, Baviera, Berlino, Brema, Renania settentrionale-Westfalia, Renania-Palatinato, Saar e Schleswig-Holstein⁽¹⁴⁾. Non sono previsti finora ad Amburgo e in Bassa Sassonia.

Lo Schleswig-Holstein rielaborò la sua costituzione, come si è già detto, dopo l'affare Barschel e il susseguente cambio di governo. La nuova costituzione ha introdotto più ampi diritti per l'opposizione, la legislazione diretta a livello regionale e il referendum a livello comunale⁽¹⁵⁾. In Bassa Sassonia, fra le modi-

fiche costituzionali in cantiere dopo il cambio di governo del 1990, c'è anche l'introduzione dell'iniziativa e del referendum.

Il Baden-Württemberg conosceva all'inizio soltanto il referendum per lo scioglimento dell'assemblea regionale; l'iniziativa e il referendum sulle singole leggi vennero introdotti solo nel 1974.

Al contrario, a Berlino, nello stesso 1974, venne abolita l'iniziativa legislativa popolare prevista in origine; ma vi è rimasta comunque in vigore la possibilità di sciogliere l'assemblea con una consultazione popolare⁽¹⁶⁾. Va detto però che è attualmente in discussione una nuova costituzione per la città dopo la riunificazione di Berlino Ovest e di Berlino Est.

A Brema, in Assia, nella Renania settentrionale-Westfalia e nella Renania-Palatinato iniziativa popolare e referendum sono inseriti nella costituzione. In questi quattro Länder per l'iniziativa è richiesta il *quorum* del 20% degli elettori. Il *quorum* è così elevato da costituire un vero deterrente contro i tentativi di promuovere un'iniziativa. A Brema viene inoltre richiesta la partecipazione al voto del 50% degli aventi diritto. Nel Baden-Württemberg il *quorum* per l'iniziativa è di un sesto degli aventi diritto e di un terzo per l'approvazione in un referendum.

Fra il 1946 e il 1959 si tennero in otto Länder referendum per approvare le rispettive costituzioni⁽¹⁷⁾. Il referendum costituzionale obbligatorio esiste in due Länder, un semiobbligatorio in un Land. Il referendum costituzionale è facoltativo in altri quattro. In cinque esiste l'iniziativa popolare di revisione ella costituzione.

Il referendum abrogativo facoltativo e l'iniziativa legislativa esistono in otto Länder. Le iniziative sono comunque indirette, potendo in tutti i casi intervenire il governo, l'assemblea o i tribunali. Lo scioglimento dell'assemblea regionale con un'iniziativa popolare e con un referendum è previsto in quattro costituzioni. "Referendum dall'alto" possono essere promossi dal governo, dall'assemblea o da una parte dell'assemblea in cinque Länder⁽¹⁸⁾. Consultazioni popolari facoltative non sono previste nelle costituzioni regionali, ma nemmeno escluse⁽¹⁹⁾.

¹⁶ C. PESTALOZZA, *Der Populärvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland*, Berlino/New York, De Gruyter, 1981. Pestalozza riconosce che nei Länder, con l'eccezione, appunto, di Berlino, si è manifestato un «trend verso la democrazia diretta».

¹⁷ F. PEETSCH, *Ursprünge der Zweiten Republik. Prozesse der Verfassungsgebung in den Westzonen und in der Bundesrepublik*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1990. Uno schema riassuntivo delle costituzioni regionali a proposito delle consultazioni referendarie si trova alle pp. 367-383.

¹⁸ Potere di scioglimento e referendum promossi da governi o assemblee sono discussi in maniera approfondita in M. ABELIN, «Plebiscitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer», in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1, 1971, pp. 187-199.

¹⁹ U. ROMMELFANGER, *Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung*, Berlino, Duncker & Humblot, 1988.

¹⁰ C.H. OBST, *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zulässigkeit und politische Konsequenzen*, Colonia, Presseverlag Ralf Theurer, 1986; B. SCHNURR, *Möglichkeit der Einführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung auf Bundesebene ohne Änderung des Grundgesetzes*, Costanza, tesi di dottorato, 1987; K. BÜGEL, «Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat», in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3, 1987, pp. 395-419; ID., *Volksinitiative und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz*, Baden Baden, Nomos, 1991.

¹¹ W. BERGER, *Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid*, Friburgo, tesi di dottorato, 1978; K. HERNEKAMP, *Formen und Verfahren direkter Demokratie, dargestellt anhand ihrer Rechtsgrundlage in der Schweiz und in Deutschland*, Francoforte sul Meno, Metzner, 1979; R. STINTZING, *Die Funktionsbedingungen der unmittelbaren Demokratie unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz*, Würzburg, Tesi di dottorato, 1980; K. G. TROITZSCH, *Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direkter demokratischer Verfassungsinstanzen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz*, Meisenheim am Glan, Anton Hain, 1979; G. RITTEGER, *Der Streit um die direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, tesi di dottorato, 1991.

¹² «Il potenziale di democrazia diretta contenuto nelle costituzioni regionali è un tesoro che finora è venuto alla luce della teoria e della pratica costituzionale soltanto per singoli aspetti» (A. WEBER, «Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht», in *Die öffentliche Verwaltung*, 1, 1985, p. 178).

¹³ R. BOCKLET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern. Zur Entwicklung der plebisziären Verfassungskompetenzen und zu ihrer Bedeutung im politischen Leben des Freistaates Bayern», in ID. (a cura di), *Das Regierungssystem des Freistaates Bayern*, vol. II, Monaco, Ernst Vogel, 1979, pp. 295-445.

¹⁴ C. PESTALOZZA (a cura di), *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, Monaco, DTV, 1991.

Le tabelle riassuntive dei vari autori sono compilate in questo testo con categorie differenti; ne risultano talvolta cifre non coincidenti.

¹⁵ Il *quorum* per l'iniziativa legislativa popolare e del 5% di firme entro sei mesi. Per il referendum sono necessari rispettivamente il 25% degli aventi diritto, se si tratta di leggi ordinarie, e il 50% degli aventi diritto, se si tratta di modifiche costituzionali. Lo Schleswig-Holstein assicura, per la prima volta in Germania, un rimborso delle spese per la campagna referendaria se l'iniziativa viene approvata dagli elettori.

A livello comunale esistono iniziative e referendum in Baden-Württemberg e in Schleswig-Holstein. Forme diverse di petizione popolare o di assemblea civica si trovano anche negli statuti comunali di altri Länder. ⁽²⁰⁾

Veniamo ora ai "nuovi" Länder orientali. Nelle costituzioni di Brandeburgo, Sassonia e Sassonia-Anhalt è stata introdotta una procedura a tre fasi, seguendo un modello già adottato in Baviera e in Schleswig-Holstein. Con un'iniziativa popolare i cittadini possono chiedere che l'assemblea regionale si occupi di un determinato problema: in Brandeburgo con 20.000 firme, in Sassonia con 40.000 e in Sassonia-Anhalt con 35.000. Se l'assemblea non accoglie la richiesta, i promotori possono promuovere un'iniziativa legislativa, con differenti termini di scadenza e con differenti quorum in ciascun Land (80.000 firme entro quattro mesi in Brandeburgo, 450.000 firme entro sei mesi in Sassonia, 250.000 firme entro sei mesi in Sachsen-Anhalt). Se l'iniziativa ha successo e l'assemblea regionale non vi si adegua, allora si dà luogo al referendum.

Nel referendum decide in Sassonia la maggioranza dei votanti, in Brandeburgo e in Sassonia-Anhalt occorre l'approvazione di almeno un quarto degli elettori. Le revisioni delle costituzioni devono essere approvate da almeno due terzi dei votanti e almeno dalla metà degli elettori. Non sono ammesse iniziative sul bilancio e su leggi di spesa. Il referendum per lo scioglimento dell'assemblea è previsto in Brandeburgo. In Sassonia possono essere rimborsate, come in Schleswig-Holstein le spese per la promozione dell'iniziativa e per la campagna referendaria. Le ulteriori prescrizioni sono diversificate e sono naturalmente indicate nelle leggi di attuazione di ciascun Land. ⁽²¹⁾

Passando a trattare brevemente della loro applicazione, va detto che le consultazioni referendane non sono state molto frequenti nei Länder occidentali. ⁽²²⁾ In Baden-Württemberg ci fu nel 1971 un'iniziativa per lo scioglimento dell'assemblea regionale. ⁽²³⁾ Nel 1981 l'assemblea di Berlino decise di sciogliersi su proposta della CDU e della Lista Alternativa prima che prendesse corpo l'iniziativa popolare. ⁽²⁴⁾ In Assia ci sono stati quattro referendum costituzionali: nel 1950 sulla modifica del legge elettorale, nel 1970 sull'abbassamento dell'età

per votare, nel 1991 sull'elezione diretta del sindaco e sull'inserimento della difesa della natura fra i compiti essenziali dello stato. Nella stessa Assia un'iniziativa per l'introduzione del voto per posta ottenne nel 1966 soltanto il 16,9% dei voti. La richiesta di un'iniziativa popolare contro la nuova pista dell'aeroporto di Francoforte venne respinta dall'assemblea regionale e dalla corte d'appello federale ⁽²⁵⁾.

Almeno una volta un'iniziativa popolare ha avuto successo: quella contro la scuola cooperativa nella Renania settentrionale-Westfalia. Il Comitato civico contro la scuola cooperativa si oppose ad una legge di riforma scolastica del governo regionale che si reggeva su una maggioranza SPD-FDP. L'opposizione democristiana, le chiese, le associazioni dei genitori e degli insegnanti appoggiarono l'iniziativa, avviata nel 1978. Entro il termine dei 14 giorni previsti furono raccolte 3.600.000 firme, che, pari al 29,9% degli elettori, superarono largamente il quorum del 20%. L'assemblea regionale fece allora propria come progetto di legge la richiesta contenuta nell'iniziativa, facendo così decadere il referendum. Il successo di quell'iniziativa provocò le dimissioni del presidente del governo regionale Heinz Kühn ⁽²⁶⁾.

3. Iniziativa e referendum nella costituzione bavarese

Da un confronto con gli altri Länder iniziativa popolare e referendum risultano in Baviera molto più importanti. E ciò tanto riguardo alle norme costituzionali quanto al numero e all'importanza dei casi concreti ⁽²⁷⁾.

L'assemblea regionale può essere revocata per referendum dopo che quest'ultimo è stato promosso da un milione di elettori (così l'art. 18 della costituzione bavarese). Iniziative e referendum assicurano l'iniziativa legislativa e il potere legislativo del popolo (art. 71 e art. 72 della stessa costituzione). L'ecce-

²⁵ Su quest'ultima vicenda v. D. DEIBEROTH, «Das Volksbegehren gegen die Starbahn 18-West. Zu den Bedingungen und Chancen plebisziärer Verfahren in der Bundesrepublik», in *Demokratie und Recht*, 10, 1982, pp. 123-142.

²⁶ W. BLUMENTHAL, *Die Bildungspolitische Auseinandersetzung und das Volksbegehren an der Kooperativen Schule in Nordrhein-Westfalen*, Bonn, tesi di dottorato, 1988; W. KOHLER, *Annahme verweigert. Das Volksbegehren gegen die Kooperative Schule in Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf, Droste, 1978; H. HOFER, *Volksbegehren NRW. Ich mach' mit. Tagebuch einer Bürgeraktion*, Magenza, von Huse & Kohler, 1978; H.G. LEHMANN, «Schulreform und Politik», in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 36, 1978 pp. 3-23. Nel 1974 un'iniziativa contro le modifiche territoriali aveva ottenuto nello stesso Land soltanto il 6% di firme sul 20% richiesto. Una precedente iniziativa promossa dalla neonazista NPD per bloccare l'immigrazione straniera non era stata autorizzata. Altre due iniziative vennero lasciate a metà.

²⁷ La costituzione bavarese del 2 dicembre 1946 sottolinea nel preambolo il suo carattere democratico. L'espressione della volontà popolare tramite consultazioni referendane viene indicata negli articoli 2, 4, 5 e 7. Il testo si può leggere in C. FESTALOZZA, *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, cit.

²⁰ Cfr. J.D. KÜHNE - F. MEISSNER, *Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung*, Göttinga, Schwarz, 1977 e R. STREINZ, «Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Zur Einführung von Plebisziten in die Kommunalverfassung», in *Die Verwaltung*, 3, 1983, pp. 293-317.

²¹ Per la discussione sui quorum cfr. J. RUX, «Verfassungsdiskussion in den neuen Bundesländern», cit., p. 301 e segg.

²² Non si tien conto dei vari referendum sulla revisione dei confini comunali e provinciali svoltisi in Baden-Württemberg, Bassa Sassonia e Renania-Palatinato.

²³ H.G. e R. WEHLING, «Parlamentsauflösung durch Volksabstimmung? Zur Volksabstimmung in Baden-Württemberg», in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1, 1972, pp. 76-85. Furono gli avversari delle modifiche dei territori di comuni e province a proporre lo scioglimento dell'assemblea. L'iniziativa ottenne il numero allora richiesto di 200.000 firme, nel voto referendario non venne però raggiunto il quorum del 50% di aventi diritto. I "sì" furono 11.54,6%, ma i votanti solo il 16%, quindi i "sì" risultarono appena l'8,6% degli elettori.

²⁴ Cfr. A. WEBER, «Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht», cit., p. 183.

zione secondo la materia è definita dall'art. 73: «Il referendum non può riguardare il bilancio regionale». Con l'iniziativa possono essere presentate semplici proposte di legge e proposte di modifica della costituzione. Non sono invece ammissibili proposte di legge che impediscano l'applicazione di leggi regionali (28).

Il referendum deve essere richiesto al ministero degli interni con almeno 25.000 firme. Il ministero esamina l'ammissibilità e la sottopone alla corte costituzionale regionale (29). Un decimo degli elettori è necessario per l'iniziativa popolare, che deve contenere una proposta di legge completa e motivata. Il governo sottopone la proposta di legge all'assemblea regionale (30). Se quest'ultima respinge l'iniziativa, può sottoporre una sua controproposta all'approvazione popolare. L'iniziativa presentata deve essere discussa dall'assemblea entro tre mesi e entro ulteriori tre mesi deve essere poi sottoposta al voto popolare. Il governo regionale accompagna la proposta con delle istruzioni «che, con precisione e oggettività, indicano tanto le motivazioni dei promotori quanto l'opinione dello stesso governo sull'oggetto del voto» (art. 74 della costituzione regionale).

Le modifiche della costituzione sono approvate dall'assemblea regionale con la maggioranza di due terzi. Ma è anche obbligatorio il referendum: ogni modifica della costituzione deve, cioè, essere sottoposta all'approvazione popolare. Non sono naturalmente ammesse modifiche che «contraddicono l'ispirazione democratica della costituzione» (art. 75). Infine, disposizioni particolari sulle procedure sono contenute nella legge elettorale bavarese, che regola anche le consultazioni referendarie, e nel regolamento delle elezioni (31).

Facciamo ora un passo indietro e vediamo come e perché l'iniziativa e il referendum furono recepiti nella costituzione bavarese.

Occorre ricordare che ambedue i tipi di consultazione referendaria erano stati inseriti nella costituzione bavarese del 1919. La cosiddetta «costituzione di Bamberg» era nata sotto l'influsso determinante della socialdemocrazia. Furono allora istituiti anche il referendum costituzionale, l'iniziativa costituzionale, il referendum abrogativo, l'iniziativa legislativa, l'iniziativa referendaria, il referendum governativo e il potere di scioglimento dell'as-

28 Si veda T. MEDER, *Die Verfassung des Freistaates Bayer. Handkommentar*, Monaco, Richard Boberg Verlag, 1992⁴, p. 215. E' questa una differenza rispetto al referendum abrogativo in vigore in Italia e al referendum legislativo in vigore in Svizzera.

29 Cfr. H. HOHMANN, *Die Verfassungsgesorgane des Freistaates Bayern in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes*, Würzburg, tesi di dottorato, 1982, pp. 77-126.

30 O. HANNIG, *Die Stellung des Bayerischen Landtags in dem durch Volksbegehren eingeleiteten Gesetzgebungsverfahren*, Monaco, tesi di dottorato, 1975.

31 Cfr. M. POINTNER, *Bayerisches Landeswahlrecht. Kommentar*, Monaco, Verlag für Verwaltungspraxis Franz Rehm, 1982 e J. SCHWEINICH - A. SIMADER, *Bayerisches Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz, Landeswahlordnung. Handkommentar*, Monaco, Kommunalchriften Verlag Jehle, 1982.

semblea regionale (32). Un'applicazione di tanta normativa si ebbe nel 1924. La Bayerische Volkspartei promosse un'iniziativa dal duplice contenuto. In primo luogo veniva chiesto lo scioglimento dell'assemblea, che decise di sciogliersi da sé immediatamente dopo. In secondo luogo veniva richiesto che alla nuova assemblea appena eletta fosse riconosciuto il potere di modificare la costituzione a maggioranza semplice. L'iniziativa passò, ma nel susseguente referendum la maggioranza votò contro (33).

Il testo della costituzione bavarese del 1946 fu preparato dall'allora presidente del governo regionale, il socialdemocratico Wilhelm Hoegner. In seno alla commissione costituzionale ebbe un ruolo altrettanto importante il giurista Hans Nawiasky (34). Tanto Hoegner che Nawiasky avevano trascorso l'esilio in Svizzera e ne avevano sperimentato il modello di democrazia. Fu probabilmente per l'influsso svizzero che si impegnarono per l'introduzione di forme di democrazia diretta (35).

La costituzione bavarese del 1946 venne approvata dall'assemblea regionale costituente e poi dal popolo con un referendum (36). Mentre nella commissione costituzionale e nell'assemblea costituente tutti i partiti si erano dichiarati concordi sull'iniziativa e sul referendum, nel 1949 sorsero in seno all'assemblea dissensi sulla legislazione elettorale regionale. La costituzione aveva stabilito per l'iniziativa un quorum del 10% sul totale degli elettori, ma nessun quorum per il referendum, né per la sua validità, né per il suo risultato.

Ciò sembrò rischioso alla CSU che nel progetto di legislazione regionale richiese il quorum fino al 50% degli elettori tanto per la validità che per il risultato del referendum. Tali soglie avrebbero reso di fatto impossibile a qualsiasi referendum di avere successo. Dopo le vivaci proteste della SPD, ora partito

32 L'iniziativa popolare e il referendum erano comunque esclusi per leggi finanziarie, tributarie e di spesa, accordi internazionali; regolamentazione di confini; creazione di uffici e remunerazione dei funzionari; leggi di applicazione di leggi del Reich tedesco e, infine, leggi definite urgenti dall'assemblea regionale, il che accadeva di frequente. L'assemblea poteva dichiarare urgenti anche modifiche della costituzione e sottrarle così al voto popolare. I quorum per le iniziative erano rispettivamente il 10% per le iniziative sulle leggi e il 20% per le iniziative di modifica della costituzione e di scioglimento dell'Assemblea regionale. Per la validità del referendum occorreva una partecipazione fra il 20 e il 40%. Per l'approvazione erano necessarie la maggioranza semplice e quella di due terzi, rispettivamente per le proposte di legge e per le revisioni costituzionali. Per lo scioglimento dell'assemblea occorreva la partecipazione del 50% e l'approvazione da parte di due terzi dei votanti. Cfr. R.L. BOCKLET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern...», cit., pp. 320 e segg. Il testo della costituzione bavarese del 1919 in R.L. BOCKLET (a cura di), *Das Regierungssystem des Freistaates Bayern*, vol. III, Monaco, Ernst Vogel, 1982, pp. 70-83.

33 R.L. BOCKLET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern», cit., p. 322 e segg.

34 A. ZIMMER, *Demokratiegründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946*, Francoforte sul Meno/Berna/New York, Peter Lang, 1987.

35 W. SCHÜRIMANN, *Die unmittelbare Demokratie in Bayern und im Bund im Vergleich zur Schweiz*, Monaco, Tesi di dottorato, 1961.

36 Nel referendum, tenutosi il 1 dicembre 1946, i «sì» furono il 70,6% dei voti validi. Si recò a votare il 75,7% dei 4.210.600 elettori. I «no» superarono il 50% nei due capoluoghi della Franconia, Norimberga e Erlangen, per opposizione contro la Baviera storica; si veda in proposito P.J. KOCK, *Der Bayerische Landtag 1946 bis 1986*, Bamberg, Bayerische Verlagsanstalt, 1986, p. 29 e segg.

di opposizione, e specialmente, s'intende, di Wilhelm Hoegner, si fece ricorso alla corte costituzionale bavarese, che dette ragione a Hoegner su tutti i punti e bocciò tutti i *quorum* superiori a quanto previsto dalla costituzione (37) Hoegner tornò a battersi per gli istituti di democrazia diretta nel corso degli anni Cinquanta quando venne in discussione l'abolizione del referendum costituzionale obbligatorio.

La legge elettorale regionale è stata cambiata più volte. All'inizio il termine di scadenza per presentare l'iniziativa era di quattro settimane; nel 1968 fu portato a due settimane. Si tratta di un periodo di tempo molto breve, se si pensa che gli elettori sono in Baviera, secondo l'ultimo dato del 1990, 8.583.278 e che quindi 858.328 elettori devono essere mobilitati perché si rechino negli uffici pubblici che ricevono le firme di richiesta. In Baviera non è ammessa una raccolta effettuata dai promotori, come avviene in altri paesi. Nello stesso 1968 venne inoltre regolamentato il voto in presenza di più proposte: quando ci sono più proposte di legge per un sola questione se ne può votare una sola; viene accolta la proposta che riceve più "sì".

4. La pratica referendaria in Baviera

Fra il 1946 e il 1991 si sono avuti in Baviera sette referendum ed otto iniziative popolari. Cinque richieste di iniziativa sono state giudicate non ammissibili dalla corte costituzionale regionale. Quattro delle otto iniziative proposte non hanno superato il *quorum* del 10% e sono state quindi invalidate; le altre quattro hanno raggiunto il *quorum*. Sei dei sette referendum erano referendum costituzionali obbligatori. Nel corso del dibattito in assemblea sulle iniziative riguardanti un articolo di legge sulla scuola nel 1967 e la libertà di emittenza radiofonica nel 1972 (v. Tab. 1) la procedura della potestà legislativa popolare si trasformò in modifica parlamentare della costituzione, cosicché fu necessario ricorrere ad un referendum costituzionale (v. Tab. 2).

Dopo il 1946 non ci furono in Baviera fino al 1965 proposte, nè ebbero luogo votazioni referendarie di alcun genere. E' da ritenere che in quel ventennio i partiti politici seppero recepire nella normale produzione legislativa le esigenze della popolazione. Ragion per cui non emerse il bisogno di ricorrere all'iniziativa popolare per mettere all'ordine del giorno materie trascurate. E' stato a partire dal 1965 che l'iniziativa popolare si è imposta come strumento politico. Ciò è probabilmente avvenuto sia per la maggiore articolazione della società, sia per l'affermarsi di valori postmaterialisti. Ne è derivata la necessità di modifiche della costituzione in merito, ad esempio, alla difesa dell'ambiente, modifiche che devono essere sottoposte, come si è già detto più volte, a referendum.

³⁷ Un'opinione contraria in T. MEYER, *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, cit., p. 218: «Questo giudizio contrasta con il testo costituzionale».

TAB. 1 - Iniziative popolari in Baviera dal 1946 ad oggi.

	Legenda: a = problema b = promotore c = oggetto	Risultati*		+/- sul numero necessario	
		firme	%		
1. Scuola primaria a: scuola comune b: FDP c: art. 135 costituzione bavarese		scadenza 2.10/30.1.1967	625.464	9,3	-46.259
2. a: scuola comune biconfessionale b: SPD, FDP c: art. 135 costituzione bavarese		3.10/30.10.1967	863.916	12,9	+192.193
3. a: scuola elementare modello CSU b: CSU c: art. 135 costituzione bavarese		16.10/13.11.1967	1.157.590	17,2	+485.867
4. Revisione dei territori comunali e provinciali a: ambiti territoriali b: Comitato per la revisione dei territori comunali e provinciali c: art. 9 e art. 10 cost. bav.		10.11/23.11.1971	264.9513,7		-460.370
5. Libertà di trasmissione radiofonica (art. 111 a costituzione bavarese) a: libertà di trasmissione b: Comitato «Libertà di radio» c: aggiunta di un articolo (111a) nella costituzione bavarese		27.6/10.7.1972	1.006.679	13,9	+281.258
6. Libertà degli strumenti didattici a: libertà strumenti didattici b: Comitato «Libertà strumenti didattici» c: art. 132 costituzione bavarese		13.10/26.10.1977	474.157	6,4	-267.433
7. Composizione del senato a: rappresentanza di nuovi interessi in senato b: Comitato per l'iniziativa, formato da rappresentanze di interessi (sport, mutilati e invalidi, ambiente) c: art. 35 costituzione bavarese		22.11/5.12.1977	438.608	5,9	-302.982
8. Legge smaltimento rifiuti a: progetto migliore per i rifiuti b: Comitato «Un progetto migliore per i rifiuti» c: proposta di una legge regionale per lo smaltimento dei rifiuti		5.6/28.6.1990	1.061.561	12,8	+235.013

* L'iniziativa è convalidata se il numero delle firme raggiunge almeno il 10% degli elettori iscritti per l'elezione immediatamente precedente.

TAB. 2 - *Referendum in Baviera dal 1946 ad oggi.*

	Legenda: a = problema b = promotore c = oggetto	data	votanti		Risultati	
			%	n. (%)	si ¹ n. (%)	no ² n. (%)
1. Costituzione bavarese		1.12.1946	75,7	2.090.444 (70,6)	870.135 (29,4)	
a: costituzione bavarese						
b: assemblea regionale costituente						
c: approvazione della costituzione						
2. Legislazione scolastica		7.7.1978	40,7	2.027.782 (76,3)	86.850 (3,3)	
A a: proposta di legge n. 1						
b: assemblea regionale						
c: art. 135 costituzione bavarese						
B a: proposta di legge n. 2 (CSU)						
b: iniziativa CSU (v. Tab. 1)						
c: art. 135 costituzione bavarese						
C a: proposta di legge n. 3 (scuola comune)						
b: iniziativa SPD/FDP (v. Tab. 1)						
c: art. 135 costituzione bavarese						
3. Età per votare		24.5.1970	38,3	1.423.270 (54,8)	1.174.839 (45,2)	
a: abbassamento età elettorale attivo e passivo						
b: assemblea regionale						
c: art. 7 e art. 14 costituzione						
4. Libertà di trasmissione radiofonica		1.7.1973	23,3	1.473.604 (87,1)	217.499 (12,9)	
a: libertà di trasmissione						
b: Comitato «Libertà radiofonica»						
c: aggiunta di un articolo (111a) nella costituzione bavarese						
5. Legge elettorale regionale		1.7.1973	23,3	1.429.558 (84,8)	256.803 (13,2)	
a: 1. definizione collegi						
2. clausola del 5%						
b: assemblea regionale						
c: art. 14 costituzione bavarese						
6. Protezione ambiente		17.6.1984	46,2	3.358.878 (94,0)	216.257 (6,0)	
a: protezione ambiente						
b: assemblea regionale						
c: art. 3 e 131 costituzione bavarese						
7. Legge smaltimento rifiuti ³		17.2.1991	43,8	1.925.940 (51,0)	1.628.523 (43,1)	
A a: proposta di legge n. 1						
b: assemblea regionale						
c: legge sui rifiuti e sulle discariche						
B a: proposta di legge n. 2						
b: Comitato «Un progetto migliore per i rifiuti»						
c: legge sui rifiuti						

¹ Una proposta diventa legge per referendum se i "si" raggiungono la maggioranza dei voti validi.

² Fino al 1984 le cifre assolute si riferiscono ai voti validi. Quelle del 1991 agli elettorali.

³ Si poteva votare "si" per una sola delle proposte.

Un'analisi più attenta ci dice che negli anni Sessanta ebbe luogo un mutamento nel sistema partitico e politico bavarese. Non si possono riportare in questa sede tutti i partiti e tutte le liste che fecero la loro comparsa nell'immediato dopoguerra. Basterà ricordare che nelle prime cinque legislature dopo il 1946 vari partiti minori fecero parte del governo, e cioè la Wirtschaftliche Aufbauvereinigung (WAV) (Movimento di ricostruzione economica), il Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE)(Lega dei profughi e degli espropriati), che divenne poi la Gesamtdeutsche Partei (DP-BHE)(Partito pan-tedesco), e la Bayerpartei (BP). Per quattro legislature il partito più forte nell'assemblea regionale fu la CSU, che esprime come presidenti del governo Hans Ehard e Hanns Seidel alla guida di coalizioni diverse, prima con la SPD, poi con la FDP ed infine con la BP. Per un breve periodo, fra il 1947 e il 1950, Hans Ehard poté formare un governo monocolore CSU. Dopo le elezioni del 1954 la CSU non fu nelle condizioni di costituire un governo: Hoegner formò allora un governo quadripartito, in cui entrarono, oltre la SPD, la BP, la GB-BHE e la FDP e che durò fino al 1957³⁸.

Dopo le elezioni del 1966 la maggioranza della CSU nell'assemblea regionale bavarese è stata sempre così solida da consentirle da allora in poi di formare soltanto governi monocolori. I popolari presidenti cristiano-sociali, Alfons Goppel e Franz Josef Strauss, hanno personificato la posizione di assoluto predominio del loro partito nel sistema bavarese. Nelle elezioni del 1974, sotto la guida di Goppel, la CSU raggiunse il 62,1% dei voti. Strauss rafforzò il suo potere ricoprendo tanto la carica di presidente del governo che quella di capo del partito. Sotto i suoi successori, Max Streibl come presidente del governo e Theo Waigel come leader del partito, la CSU ha ottenuto nelle ultime elezioni regionali il 54,9% dei voti.

La CSU aspira, tanto nei suoi programmi quanto negli slogan e nei simboli, ad essere considerata il partito bavarese. L'assoluto predominio della CSU in Baviera e la conseguente debolezza delle opposizioni, SPD, FDP e Verdi, nell'assemblea regionale spiegano perché a partire dal 1965 è stato utilizzato lo strumento referendario. La CSU poteva far a meno di preoccuparsi degli interessi delle minoranze, ma la SPD e la FDP potevano farsi valere poco nel parlamento e hanno cercato altre strade.

Veniamo finalmente alle iniziative popolari e ai referendum che hanno avuto luogo.

Nel 1965 il segretario della federazione di Monaco della Bayerpartei promosse l'iniziativa di una legge per la salvaguardia delle foreste per impedire la costruzione di un'installazione per la ricerca nucleare in una zona boschiva.

³⁸ Per tutte le date delle legislature e dei governi si rinvia a H. HOFFMANN, *Bayern. Handbuch zur staatspolitischen Landeskunde der Gegenwart*, Monaco, Günter Olzog Verlag, 1985³.

Ma la corte costituzionale riscontrò nella proposta di legge una misura di esproprio di contenuto anticostituzionale e dichiarò non ammissibile l'iniziativa. Il primo grande scontro provocato da tre iniziative popolari riguardò la politica scolastica, più precisamente la scuola primaria.

Secondo l'art. 35 della costituzione bavarese la scuola elementare doveva essere di regola separata per i cattolici e per i protestanti. Scuole comuni per scolari di ambedue le confessioni potevano essere aperte soltanto nei comuni a confessione mista su richiesta dei genitori, se gli insegnanti erano disposti e in grado di insegnare superando le divisioni confessionali. Il risultato erano continui conflitti fra genitori, insegnanti, parroci e autorità scolastiche (³⁹). Ancora negli anni Sessanta la CSU voleva mantenere la separazione confessionale delle scuole, mentre le opposizioni giudicavano superata la separazione e presero a chiedere una riforma.

La prima iniziativa popolare, promossa dalla FDP nel 1966, mirava a mettere sullo stesso piano le scuole confessionali e le scuole comuni, mentre ai genitori avrebbe dovuto essere lasciata libertà di scelta. La FDP lanciò la sua iniziativa prima delle elezioni regionali del novembre 1966, contando di sfruttarla nel corso della campagna elettorale. I risultati elettorali non le dettero ragione: non riuscì a superare la soglia di sbarramento, che era allora del 10% a livello di collegio, e rimase fuori dell'assemblea. L'iniziativa non venne appoggiata dalla SPD e fallì per poco, meno di 45.000 firme, avendo raggiunto il 9,4%.

Quando però nel 1967 la CSU varò una nuova legge sulla scuola primaria che non conteneva alcuna innovazione, SPD e FDP decisero di promuovere insieme una nuova iniziativa. Essa prevedeva che le scuole comuni divenissero la regola e le scuole confessionali le eccezioni da aprirsi su esplicita richiesta. L'iniziativa riuscì ad ottenere le firme del 12,9% degli elettori.

Contemporaneamente la CSU aveva presentato una propria iniziativa che prevedeva, a sua volta, una scuola comune ma con classi separate secondo la confessione e per la quale riuscì a conseguire le firme del 17,2% degli elettori. Quando ambedue le iniziative, del governo e dell'opposizione, vennero giudicate ammissibili e ambedue gli schieramenti cominciarono a temere la sconfitta, vennero aperte trattative fra i vertici dei partiti. Grazie agli sforzi dei leader dei due maggiori partiti, Franz Josef Strauss per la CSU e Hans-Jochen Vogel per la SPD, si giunse ad un compromesso. Questo compromesso sulla scuola comune venne votato dall'assemblea nella forma di una modifica della costituzione (art. 135) e sottoposto nel 1968 al voto popolare. In votazione erano quindi la proposta dell'assemblea regionale e le due proposte contenute nelle iniziative popolari, che, per ragioni formali, non potevano ormai più essere ritirate (come è invece possibile fare in Svizzera). Con una partecipazione al

voto del 40,7% la proposta dell'assemblea venne approvata con il 76,3% dei "sì" a fronte del 3,3% dei "no". La proposta della CSU fece registrare l'8,5% di "sì" e il 15,4% di "no"; la proposta della SPD e della FDP il 13,55 di "sì" e il 13,7% di "no" (v. Tab. 2).

Nel 1970 si pose, come in altri Länder tedeschi e come in altri stati europei, la questione dell'abbassamento dell'età per votare. L'assemblea bavarese approvò con i voti della CSU e della SPD, contro il piccolo partito neonazista NPD, una modifica della costituzione per l'abbassamento dell'età dell'elettorato attivo da 21 a 18 anni e dell'elettorato passivo da 25 a 21.

I due maggiori partiti contavano fra l'altro di accattivarsi il sostegno degli elettori più giovani in vista delle elezioni regionali dell'autunno 1970. Ciononostante temevano che il referendum potesse dare un risultato negativo - in Danimarca proprio un referendum aveva bocciato l'abbassamento dell'età di voto e in Assia si era espresso contro il 38% dei votanti. L'associazione bavarese per la gioventù, le organizzazioni giovanili dei partiti e l'istituto centrale regionale per l'educazione civica s'impegnarono a fondo in un'azione comune con lo slogan «Votare a 18 anni». La commissione bilancio dell'assemblea regionale approvò la spesa di mezzo milione di marchi per una campagna di propaganda. Il risultato del referendum costituzionale obbligatorio del maggio 1970 dette come risultato il 54,8% di "sì", con una partecipazione al voto del 38,3% (v. Tab. 2).

La revisione dei territori comunali e provinciali provocò nel 1971 una nuova iniziativa che fallì con il 3,7%. Gli avversari della riforma erano divisi fra loro e non furono sostenuti da alcun partito. Un'altra richiesta per un'iniziativa riguardante la stessa riforma venne bocciata dalla corte costituzionale nel 1978: il previsto effetto retroattivo della modifica costituzionale aveva reso inammissibile il contenuto della proposta (⁴⁰).

Il secondo caso di grave conflitto ha riguardato la politica dell'informazione, più esattamente la Bayerische Rundfunk, l'ente radiofonico bavarese. Nel 1972 andò in porto un'iniziativa popolare che chiedeva di inserire nella costituzione la libertà di diffusione e, al tempo stesso, la natura pubblica dell'emittente regionale.

Era una reazione alla nuova legge sulla radio, con la quale la CSU voleva procurarsi una posizione più forte nel consiglio d'amministrazione dell'ente. Inoltre si parlava apertamente di piani per radio private. La legge fece sollevare molte eccezioni nel senato bavarese e provocò addirittura un tumulto nell'assemblea regionale il giorno della sua approvazione. L'opposizione socialdemocratica criticò la legge come un «attentato alla libertà di emissione» e promosse, insieme alla FDP ed a numerose organizzazioni sindacali e di giornalisti, l'iniziativa popolare libertà radiofonica» che ottenne la firma del 13,9% degli elettori.

³⁹ H. HACKER, «Das Ende der pädagogischen Anarchie in Bayern. Ein Volksentscheid verhalf vor zwanzig Jahren dem Freistaat zu einer einheitlichen Volksschule für alle Kinder», in *Süddeutsche Zeitung*, 7 luglio 1988.

⁴⁰ Corte costituzionale bavarese, sentenza 31, 77/97 del 10 marzo 1978.

L'assemblea regionale, con la sua maggioranza cristiano-sociale, contestò la legittimità dell'iniziativa e approvò una controproposta.

In proposito divenne controverso se per una controproposta ad un'iniziativa per modifica della costituzione fosse necessaria una maggioranza semplice o una di due terzi. Prima che la corte costituzionale potesse decidere, i due leader Strauss e Vogel riuscirono di nuovo a trovare un compromesso che venne approvato nel referendum costituzionale del 1973. A quella consultazione prese parte il 23,3% dell'elettorato; i "sì" raggiunsero l'87,1%.⁽⁴¹⁾

Lo stesso giorno l'assemblea sottopose al voto degli elettori un'altra modifica della costituzione relativa a due mutamenti nella legge elettorale. Dopo la modifica dei territori dei comuni e delle province i collegi elettorali dovevano essere rivisti; inoltre si proponeva di sostituire la clausola di sbarramento del 10% a livello di collegio con una generale del 5%. I due mutamenti nella legge elettorale vennero approvati con l'84,8%.

Alle fine del 1975 l'opposizione ricorse di nuovo ad un'iniziativa popolare come reazione ad un provvedimento della maggioranza che implicava tagli finanziari nella politica scolastica. Con l'iniziativa si intendeva costituzionalizzare i costi di trasporto e la libertà degli strumenti didattici. La prima richiesta di ammissibilità venne sospesa dalla corte costituzionale alla fine del 1976, perché la proposta di legge non era sufficientemente precisata, né risultava solidamente fondata e perché un'iniziativa con effetti sulle finanze avrebbe potuto ledere l'autonomia del parlamento nel votare il bilancio. Di fronte a tutte questi difetti i promotori finirono col ritirare la richiesta all'inizio del 1977. La SPD fondò, insieme ad associazioni dei genitori, degli studenti e degli insegnanti un «Comitato civico regionale per la libertà degli strumenti didattici» e promosse un'altra iniziativa. Per questa firmò però, nell'ottobre 1977, soltanto il 6,4% degli elettori e la soglia del 10% non venne quindi superata.⁽⁴²⁾

Un'altra iniziativa, questa volta promossa da tre associazioni, fallì nel 1977, avendo raggiunto soltanto 438.608 firme, pari al 5,9% degli elettori. L'iniziativa riguardava l'assegnazione dei seggi nel senato bavarese, la seconda camera regionale, che è una rappresentanza degli interessi. Il Bayerische Landessportverband (BLSV) (Comitato regionale bavarese per lo sport), il Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner (VdK) (Associazione delle vittime e dei mutilati di guerra) e il Bund Naturschutz (BN) (Legambiente) promossero l'iniziativa per ottenere, appunto, un'assegnazione di seg-

⁴¹ R.L. BLOCKET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern», cit., p. 378 e p.1. KOCK, *Das Bayerische Landtag 1946 bis 1986*, cit., pp. 194-203.

⁴² Secondo Blocket il fallimento fu dovuto al fatto che alcune delle misure di taglio alla spesa erano state ritirate e quindi la pressione era diminuita. Se ciò è vero si può dire allora che l'iniziativa popolare registrò comunque un successo, sia pure indiretto. Occorre inoltre ricordare che l'attenzione dell'opinione pubblica fu distratta in quelle settimane dal rapimento di HansMartin Schleyer e dall'operazione di liberazione degli ostaggi di Mogadiscio. Cfr. R.L. BLOCKET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern», cit., p. 392 e segg.

gi nel senato. Benché le tre associazioni contassero 2.600.000 iscritti, non riuscirono a raggiungere il numero di firme necessario: se quindi potevano essere considerate, per la loro forza organizzativa, potenzialmente capaci di promuovere un'iniziativa, tale non era, evidentemente, il problema che stava loro a cuore. Nei due maggiori partiti, la CSU e la SPD, la composizione del senato era oggetto di controversie: soltanto poco prima del termine di presentazione i due partiti dettero il loro appoggio, ma, essendo questo tutt'altro che pieno e convinto, non poté portare al successo l'iniziativa.

La minaccia del ricorso ad un'iniziativa popolare da parte della SPD spinse nel 1984 il governo regionale a far inserire nella costituzione la qualifica di interesse pubblico alla difesa dell'ambiente e della natura. Il problema era quali conseguenze derivassero da questa decisione. Si trattava di un'affermazione di principio o era un'obbligazione concreta dalla quale sarebbero derivati diritti e doveri individuali? Resta il fatto che nel referendum che ne seguì i "sì" raggiunsero una maggioranza del 94% a fronte di un'affluenza alle urne pari al 46,2%⁽⁴³⁾.

Se, come si è visto finora, in Baviera è possibile influenzare con l'iniziativa popolare e il referendum la politica regionale, lo stesso non si può dire a livello delle amministrazioni comunali. Dal dopoguerra in poi le consultazioni referendarie nei comuni sono sempre state oggetto di controversia. Quando fu votata la legge bavarese sull'ordinamento comunale l'iniziativa e il referendum furono eliminati dal progetto governativo sia pure con una maggioranza risicata⁽⁴⁴⁾. Ebbene, all'inizio degli anni Ottanta c'è stato un tentativo di promuovere un'iniziativa popolare (a livello regionale, s'intende) per l'introduzione del referendum nei comuni e nelle province. Se ne fece carico un comitato denominato appunto «Aktion Bürgerentscheid» (Movimento per il referendum comunale), ma non riuscì nemmeno a presentare la richiesta.

Torniamo alle iniziative popolari a livello regionale degli anni Ottanta. Due di esse furono promosse per impedire l'impianto di centrali nucleari. Nel 1985 alcuni comitati di base promossero un'iniziativa per una proposta di legge relativa ad un parco nazionale: avrebbe dovuto essere dichiarata zona protetta una fascia di territorio intorno al progettato impianto nucleare di Wackersdorf vicino a Schwandorf. La corte costituzionale sentenziò che la richiesta non soddisfaceva le condizioni previste dalla legge: la proposta di legge era in

⁴³ Val la pena di ricordare che il referendum si rese necessario perché c'era stata una modifica della costituzione. Quanto all'iniziativa messa in cantiere, si veda H. ROTHEMUND, «Die Opposition im Bayerischen Landtag», in AA.VV., *Auftrag, Bewährung, Ausblick. 40 Jahre Bayerische Verfassung 1946-1986*, Monaco, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 1986, pp. 53-61. Rothemund, allora capogruppo socialdemocratico nell'assemblea regionale, calcolò fra i due e tre milioni di marchi le spese necessarie per portare al successo un'iniziativa.

⁴⁴ Wilhelm Hoegner protestò che «la perla più bella» fosse stata tolta dalla «corona dell'autonomia comunale». La citazione si può leggere in P.J. KOCK, *Der Bayerische Landtag 1946 bis 1986*, cit., p. 87.

contrasto con la legge federale per la protezione dell'ambiente oltre che con le garanzie previste dalla costituzione bavarese per la libertà d'impresa e per i diritti di proprietà; le nuove obbligazioni per la protezione dell'ambiente non potevano sopravanzare «sempre e comunque» altri diritti acquisiti⁽⁴⁵⁾.

Nel 1987 una nuova richiesta di ammissibilità fu presentata per una proposta di legge sulla localizzazione di impianti nucleari in Baviera. La corte costituzionale ripeté che non esistevano le condizioni di legge per ammettere l'iniziativa: la localizzazione degli impianti nucleari è regolata dalle norme procedurali di concessione dei permessi contenute nella legge federale sull'energia nucleare, esula cioè dalle competenze legislative del Land⁽⁴⁶⁾.

5. L'iniziativa e il referendum del 1990-91 sul problema dello smaltimento dei rifiuti

Anche la più recente iniziativa popolare in Baviera ha riguardato l'ambito della politica ambientale.

Il comitato di base «Das bessere Müllkonzept» (Un progetto migliore per i rifiuti), che si batteva contro la programmata costruzione di nuovi inceneritori, presentò nel 1990 una proposta di legge su «eliminazione, riuso, valorizzazione e stoccaggio dei rifiuti in Baviera». Il ministero degli interni bavarese ritenne che la proposta riguardasse le competenze legislative federali e respinse la richiesta di iniziativa. La corte costituzionale bavarese, invece, pur respingendo alcuni punti della proposta di legge, giudicò che l'iniziativa nel suo insieme fosse ammissibile, non avendo la Baviera ancora definito compiutamente le sue competenze nella politica dei rifiuti⁽⁴⁷⁾.

La dichiarazione di ammissibilità della corte creò grave imbarazzo ai partiti, visto che quattro mesi dopo ci sarebbero state le elezioni regionali. CSU e SPD si accordarono allora su un progetto di legge comune, dando vita a quella che venne chiamata «la grande coalizione dei rifiuti». La legge migliorava indubbiamente la legislazione in vigore, ma era del tutto insoddisfacente per il comitato di base: si trattava di un caso di «legge tampone», come l'ha chiamata nel suo studio Otmar Jung, con la quale i due maggiori partiti tentavano di impedire che l'iniziativa arrivasse in porto⁽⁴⁸⁾. Secondo il comitato di base l'iniziativa era boicottata in sede amministrativa, ad esempio con

⁴⁵ Corte costituzionale bavarese, sentenza 38 del 14 giugno 1985.

⁴⁶ Corte costituzionale bavarese, sentenza 40/94 del 14 agosto 1987. Tutta la questione dell'impianto atomico di Wackersdorf, la cui costruzione venne iniziata, ma alla fine è stata bloccata, ha costituito, anche per la mutevole e incerta posizione dei partiti, un tema di grande rilievo per l'intero sistema politico tedesco.

⁴⁷ Corte costituzionale bavarese, sentenza 43/35-65 del 27 marzo 1990.

⁴⁸ O. JUNG, «Der Volksentscheid über das Abfallrecht in Bayern am 17. Februar 1991», in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, I, 1991, pp. 48-69.

il rifiuto da parte dell'ente radiofonico di trasmettere propaganda elettorale e con le limitazioni apposte da alcune autorità alla registrazione delle firme⁽⁴⁹⁾.

Mentre la SPD regionale era contraria all'iniziativa popolare, numerose federazioni, sezioni e semplici iscritti del partito decisero di appoggiarla. La sostennero inoltre i Verdi, la FDP, alcuni settori delle Chiese e un movimento di medici contrario all'incenerimento dei rifiuti. Quando nel giugno 1990 la richiesta fu presentata, venne superato entro i 14 giorni richiesti il milione di firme, pari a un 12,8% che andava nettamente al di sopra del quorum del 10%. Era la prima iniziativa popolare in Baviera che riguardasse la legislazione ordinaria, in quanto le precedenti, come si è visto, avevano avuto come oggetto una revisione della costituzione.

Il partito di maggioranza, la CSU, preparò una controproposta, che era naturalmente meno rigida della legge in precedenza approvata. Ciò fornì alla SPD il motivo per venir meno all'accordo originario e per passare a sostenere l'iniziativa. Il voltafaccia della SPD finì col provocare disorientamento. Alcuni amministratori comunali socialdemocratici dichiararono addirittura che avrebbero votato "no" perché temevano che il ventilato progetto per lo smaltimento dei rifiuti avrebbe comportato costi troppo alti. La CSU, il senato e l'assemblea a maggioranza cristiano-sociale raccomandarono naturalmente di appoggiare la controproposta, mentre la SPD regionale, la FDP, i Verdi e numerose associazioni sostennero la proposta dell'iniziativa.

Il referendum si tenne il 17 febbraio 1991. La partecipazione fu del 43,8% su oltre otto milioni e mezzo di elettori. Per la proposta dell'assemblea votò il 51%, contro il 43,1%. La proposta del comitato di base ottenne il 43,5% di "sì" e il 49,2% di "no" (v. Tab. 2). La proposta della maggioranza parlamentare ebbe quindi avuto la meglio sull'iniziativa.

Eppure quest'ultima poteva essere considerata vincente, perché senza l'azione del comitato di base non vi sarebbe stata nessuna nuova regolamentazione del problema dei rifiuti. Numerose norme della legge approvata avevano ripreso quelle contenute nella proposta dell'iniziativa.

In casi come questo è l'effetto pedagogico che deve essere valutato: per un anno intero l'iniziativa e il referendum tennero alta l'attenzione nei mezzi di comunicazione di massa sul problema dello smaltimento e della selezione dei rifiuti, risvegliando così le coscienze dei cittadini.

Nel referendum sullo smaltimento dei rifiuti CSU e SPD si trovarono per la prima volta su posizioni contrapposte in consultazioni di questo tipo. Prima di allora di fronte ad iniziative popolari riuscite i due maggiori partiti si erano sempre accordati su soluzioni comuni che avevano quindi trovato un

⁴⁹ Cfr. D. SCHNETZ, «Neue soziale Bewegungen und direkte Demokratie: zur Entwicklung einer politischen Kultur von unten», in *Zeitschrift für Direkte Demokratie*, 7, 1991, pp. 21-27.

largo consenso. In questo caso, nonostante i due partiti avessero in un primo tempo tentato di trovare un accordo, l'iniziativa aveva avuto una sua inattesa, forte dinamica che aveva portato alla loro contrapposizione.

E' stato rimproverato al gruppo assembleare della SPD di aver disorientato il partito: non avrebbe dovuto cercare un accordo con la CSU prima dell'iniziativa, avrebbe dovuto invece sostenere quest'ultima fin dall'inizio per conquistare una posizione forte nella trattativa. Infine, la SPD avrebbe potuto anche tentare di promuovere una controiniziativa, come aveva fatto la CSU nel 1967 in occasione del contrasto sulla scuola comune⁽⁵⁰⁾.

Naturalmente è sempre molto interessante confrontare il comportamento di voto nei referendum con il comportamento di voto nelle elezioni.

Si è già accennato che nel periodo intercorso fra l'iniziativa e lo svolgimento del referendum sullo smaltimento dei rifiuti ebbero luogo le elezioni regionali⁽⁵¹⁾. Da un'analisi comparata risulta una tendenziale concordanza fra i risultati del referendum ed i risultati delle elezioni: la CSU ottenne il 54,9% nelle elezioni e il 51,0% nel referendum, come si è visto; i partiti di opposizione (SPD, FDP, Verdi, Republikaner, ecologisti democratici) ottennero nell'insieme il 44,2% nelle elezioni e il 43,5% nel referendum. Le cifre dicono che il partito di governo subì delle perdite nel referendum, ma l'opposizione non riuscì ad approfittarne. Anzi, la SPD perse voti per la sua posizione poco chiara. Anche i Verdi, che si aspettavano una netta affermazione, subirono delle perdite. L'iniziativa popolare fu certamente «uno schiaffo dei cittadini per i partiti maggiori»⁽⁵²⁾, ma non produsse alcun mutamento di rilievo nel comportamento elettorale in Baviera⁽⁵³⁾.

6. Ruolo e significato delle iniziative e dei referendum in Baviera

Nel sistema istituzionale e nel sistema politico della Baviera c'è dunque «una chiara accentuazione di elementi di democrazia diretta»⁽⁵⁴⁾. Essa esprime

50 O. JUNG, «Volksentscheid über das Abfallrecht in Bayern...», cit., p. 67 e segg.

51 Le elezioni si svolsero il 14 ottobre 1990. Gli elettori erano 8.523.278, i votanti furono il 65,9%. La CSU ottenne il 54,9%, la SPD il 26,0, la FDP il 5,2, i Verdi il 6,4, i Republikaner il 4,9 ed il Partito democratico ecologico l'1,7. Questi due ultimi partiti, non avendo superato lo sbarramento del 5%, non ebbero nessun seggio nell'assemblea.

52 Così si esprime un rappresentante della Lega ambiente, Hubert Weiger, citato dalle *Nürberger Nachrichten*, 30 giugno 1990. Uta Philipp e Franz Tschacha, del comitato di base, parlarono di «una rivoluzione pacifica dei cassonetti» e di una «misura disciplinare per i rappresentanti del popolo» (*Nürberger Nachrichten*, 2 luglio 1990).

53 Cfr. R.O. SCHULTZE, «Die bayerische Landtagswahl vom 14. Oktober 1990: Bayerische Besonderheiten und bundesrepublikanische Normalität», in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1, 1991, pp. 40-58.

54 W. ISMAYR e G. KRAL, «Bayern» in F. ESCHÉ e J. HARTMANN (a cura di), *Handbuch der deutschen Bundesländer*, Francoforte sul Meno/New York, 1990, p. 100.

certamente una tradizione di antiparlamentarismo. La cultura politica bavarese è d'altra parte caratterizzata dalla presenza, da una parte, di una burocrazia ministeriale legata alla sovranità dello stato e, dall'altra, di un forte populismo democratico⁽⁵⁵⁾.

L'importanza dei referendum in Baviera può essere spiegata con questo populismo? Se politici dotati di qualità carismatiche ritenessero di poter ottenere il consenso popolare tramite referendum, avrebbero bisogno di altre forme referendarie. Avrebbero bisogno di un referendum promosso dal governo o dall'assemblea o di un referendum consultivo, tutti istituti non previsti in Baviera. Ci si deve chiedere, semmai, se l'uso dell'iniziativa e del referendum può essere considerato espressione dell'autogoverno di una società civile.

I casi che abbiamo illustrato dimostrano che l'iniziativa e il referendum sono generalmente accettati nel processo politico bavarese⁽⁵⁶⁾. Il loro uso relativamente frequente si spiega sia con gli «accessibili *quorum*» che con l'«accesso clima politico»⁽⁵⁷⁾. Ciononostante neanche in Baviera l'attività legislativa diretta è pratica di tutti i giorni. La normalità è costituita dall'attività legislativa parlamentare. Le consultazioni referendarie hanno luogo per particolari occasioni di conflitto.

Nessuna proposta presentata con iniziativa popolare è finora diventata legge così com'era nella formulazione originale. Tutte le iniziative hanno avuto comunque l'effetto di costringere governo, parlamento e partiti a trattare ed a rivedere le loro posizioni. Nei casi della scuola comune e della libertà di trasmissione radiofonica, nonché in quello dello smaltimento dei rifiuti l'opposizione ottenne, come si è visto, notevoli concessioni. In questo senso le iniziative e i referendum sono da considerare in Baviera come un concreto strumento dell'opposizione, che, facendovi ricorso, può introdurre correzioni e innovazioni. Reinhold Bocklet ritiene che tutte le iniziative che hanno avuto successo sono state promosse dall'opposizione come «efficaci armi di tattica politica» per condurre un «attacco politico» contro il governo e per indebolire la maggioranza⁽⁵⁸⁾. Dal canto suo Heinrich Oberreuter valuta l'iniziativa popolare «strumento dell'opposizione per rimediare a sconfitte parlamentari o per dare avvio a soluzioni alternative... che mettano il governo in difficoltà e pongano limiti alla sua discrezionalità»⁽⁵⁹⁾.

55 Cfr. J. GEBHARDT, «Bayern, Deutschlands eigenwilliger Freistaat. Historisch-gesellschaftliche Aspekte der politischen Kultur in Bayern», in R.A. ROTH (a cura di), *Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland*, Monaco, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 1982, pp. 83-104.

56 «Il popolo fa uso senza remore della possibilità della democrazia diretta» (R.W.B. McCORMACK, *Tief in Bayern. Eine Ethnographie*, Francoforte sul Meno, Eichborn, 1991, pp. 53-54).

57 C. PESTALOZZA, *Der Populärvorbehalt...*, cit., p. 20.

58 R.L. BOCKLET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern...», cit., p. 428 e segg.

59 H. OBERREUTER, «Parlamentarische Opposition. Lästiger Mahner oder anderer Bewegter der Politik? Zur Lage der Opposition in Bayern und anderswo», in R.A. ROTH (a cura di), *Freistaat Bayern. Die politische Wirklichkeit eines Landes der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 325.

Le iniziative sono state in parte considerate dai partiti bavaresi come prove di campagne elettorali. Tali furono, ad esempio, la richiesta della Bayernpartei, la prima iniziativa della FDP per la scuola comune e la seconda della SPD per la libertà degli strumenti didattici. Le aspettative che esse contenevano non vennero però soddisfatte. Al contrario, iniziative delle opposizioni sottoposte al voto popolare possono finire con il rafforzare il governo, com'è successo in Baviera nel 1970, nel 1974 e, in fondo, nel 1990. Se la regolazione di un conflitto politico viene affidata all'iniziativa e al referendum, il partito di maggioranza può contare sul voto dei suoi elettori incerti, che altrimenti sceglierebbero forse l'opposizione.

Il successo di un'iniziativa e di un referendum senza l'appoggio di un partito è impensabile⁽⁶⁰⁾. In Baviera hanno avuto effetto le iniziative che sono state sostenute o dal partito di governo o dai partiti di opposizione. L'impegno di questi ultimi non è garanzia di successo. Esistono anzi possibilità per gruppi fuori del parlamento o per partiti di minoranza o per minoranze dentro ai partiti.

La CSU può vantare l'iniziativa con la più alta quota di approvazione, quella sulla scuola primaria cristiana, che dimostrò la sua capacità di mobilitazione. Anche nel referendum sullo smaltimento dei rifiuti il successo fu della CSU in quanto partito maggioritario in Baviera. Bocklet ne trae la conclusione che gli strumenti di democrazia diretta hanno rafforzato alla fine «il ruolo dominante dei partiti»⁽⁶¹⁾. Dian Schefold invita però anche a pensare alle possibili conseguenze negative sugli stessi partiti in termini di divisioni interne, di rincorse populiste e di costose campagne elettorali⁽⁶²⁾. L'iniziativa non è soltanto uno strumento importante per i partiti, lo è anche per i gruppi di interesse.

Di solito vengono affrontati con le iniziative temi trascurati dai partiti. Gruppi di interessi forti possono introdurre nel processo legislativo loro obiettivi senza i partiti e contro i partiti, proponendosi così come loro concorrenti. E' vero anche che i gruppi possono collaborare con i partiti a loro più vicini. In Baviera associazioni professionali, sindacati, associazioni di genitori, gruppi ambientalisti hanno avuto un ruolo nella maggior parte delle iniziative. D'altra parte gruppi di interessi troppo grandi per numero di iscritti non sono in grado di prevedere la disponibilità dei loro membri a mobilitarsi e il valore universale dei loro interessi specifici (come si è visto nel caso dell'attribuzione di seggi in senato). Negli anni a noi più vicini sono stati i comitati di base a promuovere iniziative su problemi che stavano loro a cuore (impianti nucleari o smaltimento

⁶⁰ Cfr. D. SCHEFOLD, «Politische Mitwirkung der Bürger auf Landesebene», in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3, 1989, p. 437.

⁶¹ «Tutte le iniziative non sostenute dai partiti sono fallite» (R.L. BOCKLET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern», cit., p. 426).

⁶² D. SCHEFOLD, «Politische Mitwirkung der Bürger...», cit., p. 438.

di rifiuti). Questi tentativi hanno speranza di riuscire, se i problemi sono davvero rilevanti, se c'è una competenza legislativa del Land e possono essere coinvolti partiti e gruppi. Senza l'appoggio organizzativo e finanziario di questi ultimi le iniziative dei comitati di base hanno scarse probabilità di superare la soglia del 10%.

Per vent'anni la Baviera non aveva avuto bisogno di alcuna iniziativa. Soltanto a partire dagli anni Sessanta le forti contrapposizioni politiche hanno spinto all'uso di questi istituti. Nell'ultimo episodio in particolare, quello relativo allo smaltimento dei rifiuti, i partiti maggiori non hanno capito l'umore e la disponibilità a mobilitarsi della popolazione. Siamo di fronte ad un calo della capacità di integrazione dei partiti e ad un incrinarsi del rapporto di fiducia nei loro riguardi?

Il "padre della costituzione bavarese", Wilhelm Hoegner, auspicava che i partiti avessero un grande peso: «Noi non vogliamo che gruppi irresponsabili possano condurre ogni momento ad un referendum, vogliamo piuttosto che questo resti sotto il controllo dei partiti»⁽⁶³⁾.

L'esperienza bavarese non avvalorava comunque la preoccupazione che l'iniziativa e il referendum possano venir strumentalizzati da demagoghi a fini antidemocratici e anticostituzionali. La maggior parte delle iniziative è stata finora promossa da partiti e associazioni, non da gruppi estremisti. I giudizi di ammissibilità sono stati sempre soppesati con grande severità dal ministero degli interni e dalla corte costituzionale e, non a caso, alcune richieste sono state respinte. Nei referendum bavaresi non è mai accaduto che il popolo sovrano abbia votato contro il governo e la maggioranza parlamentare. Fra tutti, il referendum sullo smaltimento dei rifiuti ha dimostrato che gli elettori continuano ad orientare le loro scelte sulle indicazioni dei partiti.

«L'esercizio di questo potere di codicisione può certamente essere definito ottimale»⁽⁶⁴⁾. Ciononostante, alcune questioni procedurali delle iniziative e dei referendum sono ancora controverse e sono state decise talvolta caso per caso dalla corte costituzionale. Controversa è, ad esempio, l'estensione dell'impossibilità di sottoporre a referendum bilancio o sezioni del bilancio dello stato⁽⁶⁵⁾. Inoltre non è stata ancora risolta la questione se una controproposta dell'assemblea ad un'iniziativa che propone una modifica alla costituzione debba essere

⁶³ La citazione in R.L. BOCKLET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern», cit., p. 337.

⁶⁴ M. ABLEIN, «Plebiscitäre Elemente in den Volksbegehren der Bundesländer», cit., p. 191. E Jung: «Le regole del referendum sono in Baviera un chiaro esempio di una cultura politica di democrazia diretta» (O. JUNG, «Der Volksentscheid über das Abfallrecht in Bayern...», cit., p. 63).

⁶⁵ Quando fu promossa l'iniziativa sulla libertà degli strumenti didattici si discusse se alcune leggi legate al bilancio rientrassero nel divieto previsto dall'articolo della costituzione che esclude appunto il referendum sul bilancio dello stato. Sul punto si veda la discussione sviluppata in U. ENGELS, «Der Bayerische Staatshaushalt im Spannungsfeld zwischen mittelbarer und unmittelbarer Demokratie», I. FESSMANN, «Volksbegehren und Volksentscheid im Verhältnis zum Verbot des art. 73 BV» e F. GIEHL e G. VON SCHEURL, «Volksgesetzgebung und Staatshaushalt», tutti in *Bayerische Verwaltungsbücher*, 2, 3, 4, 1977, rispettivamente pp. 201-204, 389-395, 486-490.

votata a maggioranza semplice o a maggioranza di due terzi (66). Sarebbero poi da auspicare il prolungamento del periodo di scadenza per la presentazione dell'iniziativa, una regolamentazione aggiornata del rimborso delle spese per la campagna referendaria e una revisione del privilegio di informazione concessa al governo. Anche i promotori di un'iniziativa dovrebbero avere la possibilità di presentare le loro posizioni nell'opuscolo informativo sul referendum che viene distribuito a tutte le famiglie.

Spesso si levano proteste contro gli ostacoli frapposti dalle autorità durante la presentazione delle iniziative e durante lo svolgimento della campagna referendaria. Durante la campagna sullo smaltimento dei rifiuti i comitati di base protestarono contro le prese di posizione contrarie alla loro di molti consiglieri comunali e di interi consigli e denunciarono la concessione di mezzi pubblici, come la televisione, per la propaganda dei loro avversari. Una denuncia del comitato di base «Un progetto migliore per i rifiuti» e dei gruppi parlamentari regionali della SPD, della FDP e dei Verdi contro raccomandazioni di voto non legittime è ancora in sospenso presso la corte di giustizia amministrativa bavarese: in ben 700 casi sindaci e consiglieri comunali avrebbero mancato al loro dovere di neutralità, cercando di influenzare il voto e ponendosi così contro la legge. Con la denuncia si tenta di far ripetere il voto, almeno nei comuni ed nelle province dove sono accaduti quegli episodi. E' difficile, comunque, che la denuncia abbia effetto. C'è da attendersi, però, che il tribunale precisi le regole da rispettare in futuro.

L'iniziativa sullo smaltimento dei rifiuti ha incoraggiato vari gruppi a cercare di difendere i propri interessi facendo ricorso allo stesso strumento di democrazia diretta. La Bayernpartei ha addirittura annunciato che, per mezzo di un'iniziativa, cercherà di far ripristinare in Baviera la monarchia, anche se una richiesta del genere sarà certamente dichiarata non ammissibile dalla corte costituzionale. Altrettanto curiosa è la raccolta delle firme in corso attualmente in Franconia: una "Lega francone" vuole un'iniziativa e un referendum per separare la Franconia dalla Baviera e farne un Land autonomo (67).

Da prendersi in più seria considerazione sono piuttosto gli sforzi per promuovere una nuova iniziativa riguardante il sistema scolastico. Il sindacato scuola, l'associazione bavarese degli insegnanti e alcune associazioni di genitori stanno pensando, con l'appoggio della SPD, ad un'iniziativa per cambiare la legge sull'insegnamento. Fra gli obiettivi: classi meno numerose, estensione della scuola dell'obbligo da nove a dieci anni ed una migliore integrazione degli

66 Per una presa di posizione a favore della maggioranza dei due terzi si veda O. HANNIG, *Die Stellung der Bayerischen Landtags in dem durch Volksbegehren eingeleiteten Gesetzgebungsverfahren*, Monaco, tesi di dottorato, 1975.

67 In realtà ciò non potrebbe essere oggetto di un'iniziativa regionale bavarese, ma di una procedura da attuare con il ricorso all'art. 29 della costituzione federale sulla riorganizzazione territoriale dei Länder.

scolari handicappati. Sta formandosi, infine, un nuovo movimento per introdurre i referendum comunali che progetta la promozione di un'iniziativa a tal fine.

L'iniziativa popolare e il referendum sono destinati a giocare anche in futuro un ruolo importante nella politica bavarese. Come si è già detto più volte, il solo annuncio o la sola minaccia di un'iniziativa possono essere in qualche caso sufficienti per spingere governo e parlamento a cambiare indirizzo. Di fronte a rapporti di forza piuttosto stabili, basati sulla maggioranza assoluta della CSU, le iniziative popolari rimangono in Baviera anche per il futuro strumenti importanti per l'opposizione parlamentare e extraparlamentare. Negli altri "vecchi" Länder, che pur dispongono di istituti di democrazia diretta, i *quorum* molto alti impediscono la loro applicazione. Non a caso in alcuni di questi Länder si discute dell'abbassamento dei *quorum* (68). Ma, almeno finora, soltanto in Baviera l'iniziativa popolare e il referendum «sono divenuti «una solida componente della vita politica» (69).

(Traduzione di Mario Caciagli)

68 Anche se *quorum* molto alti possono rafforzare gli effetti di un'iniziativa popolare, come si è visto nel caso della scuola cooperativa nella Renania Settentrionale-Westfalia.

69 R.L. BOCKLET, «Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern», cit., p. 295.