



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IN ESTREMO ORIENTE: PROFILI COMPARATIVI**

di Giacomo Mannocci \*

SOMMARIO: 1. La Democrazia partecipativa in Estremo Oriente: una disciplina e una prassi recente. – 2. Giappone: il referendum costituzionale e una legge attuativa attesa per sessant'anni. – 2.1. (*Segue*) Diritto di petizione e referendum territorialmente delimitati. – 3 Corea: la democrazia diretta nella Costituzione. – 3.1. (*Segue*) Recall e Referendum locali: un possibile sviluppo? – 4. Repubblica di Cina – Taiwan: Una democrazia di terza generazione in un critico quadro internazionale. – 5. Conclusioni.

### **1. La Democrazia partecipativa in Estremo Oriente: una disciplina e una prassi recente**

**I**l presente contributo analizza le caratteristiche e l'evoluzione storica dei più importanti istituti di democrazia diretta e di partecipazione in Giappone, in Corea del Sud e nell'isola di Taiwan, mettendo in rilievo come negli ultimi anni si è assistito al tentativo, non sempre riuscito, di una maggiore partecipazione popolare nei processi decisionali. Dai primi anni Duemila, emerge in questi Stati una lieve propensione ad utilizzare gli strumenti di democrazia partecipativa: sia l'opinione pubblica sia le forze politiche di questi Paesi cominciano a credere che accanto al modello rappresentativo possano coesistere concretamente anche gli istituti di democrazia diretta. Questa tendenza verso un maggior utilizzo degli strumenti partecipativi popolari appare però limitata alla determinazione della politica locale: a livello nazionale, manca la volontà o di introdurre tali istituti nell'ordinamento (come nel caso del Giappone) o di utilizzarli realmente (come in Corea del sud e a Taiwan) perché è radicata profondamente nell'opinione pubblica l'idea secondo cui la democrazia si attua soltanto tramite le istituzioni rappresentative e attraverso i partiti.

Inoltre, la disaffezione politica in questi Paesi non favorisce un dibattito sulla democrazia diretta: la stragrande maggioranza dell'opinione pubblica non ha intenzione di assumere direttamente un ruolo politico attivo se non quando vengono in gioco questioni strettamente attinenti al territorio in cui si vive (come nel caso dell'istallazione di centrali nucleari). L'indifferenza verso la politica è talmente forte in Giappone che è stata recentissimamente abbassata la soglia d'età per esercitare il diritto di voto per provare a combattere l'astensionismo e al tempo stesso avvicinare le nuove generazioni ad un maggior impegno civico.

\* Avvocato, dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Genova.

Giappone, Corea del Sud e Taiwan inducono a fare una valutazione comparatistica sia per ragioni di carattere storico sia perché presentano al giorno d'oggi notevoli affinità geopolitiche ed istituzionali: tutti e tre gli Stati, infatti, sono delle compiute democrazie rappresentative; hanno adottato un proprio sistema di giustizia costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali; hanno un'economia di mercato che è in forte crescita, nonostante la crisi del 2008 e, da un punto di vista geopolitico, vantano un solido legame con gli Stati Uniti d'America e tentano di contenere l'espansione della Repubblica popolare cinese verso i mercati del sud-est asiatico e verso il Pacifico.

Storicamente poi, i rapporti tra Taiwan, Corea del Sud e Giappone hanno conosciuto fasi alterne e tuttora permangono taluni contrasti a livello diplomatico <sup>1</sup>. Fino alla fine della Seconda Guerra Mondiale, sia la penisola coreana che l'isola di Formosa (oggi conosciuta come Taiwan) furono occupate per oltre cinquant'anni dai giapponesi. Ciò ha fatto sì che queste colonie risentissero fortemente della cultura nipponica, anche da un punto di vista giuridico.

Entrambe le colonie erano infatti rette da un governatore generale, nominato dall'Imperatore del Giappone, che rispondeva esclusivamente al Governo di Tokyo, il quale peraltro interveniva direttamente nella vita delle colonie, emanando specifiche ordinanze con lo scopo di integrare le leggi approvate dalla Dieta imperiale. La stessa Costituzione giapponese era direttamente applicata nelle colonie così come trovava diretta applicazione tutta la relativa legislazione primaria <sup>2</sup>.

Con la fine della Seconda Guerra mondiale cessò l'occupazione nipponica, ma non finirono però le sofferenze per queste due realtà: la Corea venne divisa in due entità statuali, controllate rispettivamente dagli Stati Uniti e dall'URSS e, una nuova guerra tra il 1950 e il 1953, sancì definitivamente la divisione in due della penisola all'altezza del 38esimo parallelo; l'Isola di Formosa, riunita nel 1945 alla Cina, divenne anch'essa teatro di scontro tra i maoisti e le truppe fedeli a Chang Kai Shek durante la guerra civile tra il 1946 e il 1949. Con la proclamazione a Pechino della Repubblica popolare cinese da parte di Mao Tze Tung il 1° ottobre 1949, l'isola Taiwan, nella quale aveva trovato rifugio lo stesso Chang Kai Shek, si staccò di fatto dalla Cina continentale, dando vita ad una entità statale autonoma, il cui status giuridico è ancor'oggi oggetto di controversie ed è fonte di tensione per la volontà della Repubblica popolare cinese di riprendere il diretto controllo dell'isola, seppur concedendo particolari forme di autonomia come avvenuto nel 1997 al momento della restituzione di Hong Kong da parte dei britannici <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Una questione che ha profondamente diviso il Giappone e la Corea del sud ed è tuttora causa di rifrazione tra i due governi riguarda il risarcimento e le scuse alle "comfort women", donne e ragazze costrette a far parte di corpi di prostitute durante la seconda guerra mondiale da parte dell'esercito nipponico. Tensioni sull'argomento vi sono stati anche con Taiwan, seppur in misura minore. Per maggiori approfondimenti si rinvia all'archivio digitale sulle comfort women <http://www.awf.or.jp/index.html> della Fondazione "The Asian Women's Fund" oppure alla monografia C. S. Soh, *The Comfort Women: Sexual Violence and Postcolonial Memory in Korea and Japan*, Chicago, Chicago University Press, 2008.

<sup>2</sup> R. H. Myers, M. R. Peattie, *The Japanese Colonial Empire, 1895-1945*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 257-258.

<sup>3</sup> Sulle problematiche relative allo status giuridico di Taiwan, si rinvia a L. Chen, *The U.S.-Taiwan-China Relationship in International Law and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2016; J. F. Cooper, *Taiwan: Nation-State or Province?*, Boulder, Westview Press, 2008; C. Hughes, *Taiwan and Chinese Nationalism: National Identity and Status in International Society*, London, New York, Routledge, 1997 (ora in *E-book* edito per i tipi della Taylor & Francis di Abingdon nel 2002).

La Corea del sud e Taiwan hanno inoltre risentito molto delle conseguenze della Guerra fredda (1946-1991) e per lunghi anni sono state guidate da governi militari: entrambi questi Stati sono divenuti regimi pienamente democratici in tempi molto più recenti rispetto al Giappone <sup>4</sup>. È interessante osservare che, a differenza di molti paesi della regione, sia Taiwan che la Corea del Sud hanno avuto una transizione da regimi autoritari e/o militari verso una compiuta democrazia attraverso un pacifico passaggio di poteri tra chi allora deteneva il governo e i partiti di opposizione: il *Millennium Democratic Party* in Corea e il Partito democratico progressista a Taiwan <sup>5</sup>. Dagli anni Novanta del secolo scorso, i regimi politici di questi due Paesi soddisfano pienamente il principio democratico della sovranità popolare con elezioni libere ed eque, con l'introduzione del suffragio universale e con una competizione multipartitica.

Il contesto storico e geopolitico tratteggiato in estrema sintesi e le affinità giuridiche tra queste entità statuali permette una comparazione su un aspetto particolare: gli istituti di democrazia partecipativa. L'analisi è estesa anche al Giappone, una nazione con cui da sempre – anche in epoche molto risalenti – sia la Corea che Taiwan hanno dovuto sempre confrontarsi.

\*\*\*

In questi tre Stati, il dibattito sul ricorso agli strumenti di democrazia diretta è rimasto per decenni sotto traccia: in Corea e a Taiwan per l'ovvio motivo che fino a metà degli anni Ottanta non erano delle compiute democrazie; in Giappone perché per ragioni storiche si vedeva negativamente un ruolo attivo dei cittadini che non fosse mediato dalle istituzioni rappresentative e dai partiti: c'era infatti il timore di una deriva populistica e autoritaria, come accadde effettivamente nel corso degli anni Trenta. È proprio per questo motivo che la Costituzione giapponese, delineata nelle sue linee fondamentali dal Comando Alleato <sup>6</sup>, non prevede il ricorso al referendum popolare se non nel particolare caso della revisione costituzionale che sarà in seguito esaminata. La Costituzione giapponese delinea un modello strettamente rappresentativo: i cittadini partecipano attivamente alla vita politica, attraverso l'intermediazione dei partiti politici ed esclusivamente attraverso le elezioni legislative nazionali e quelle per gli enti locali <sup>7</sup>.

In Giappone non è mai stato tenuto alcun referendum avente una rilevanza nazionale e, addirittura, per molti decenni, si sono svolti referendum meramente di carattere consultivo a livello locale. Di democrazia diretta se ne è iniziato a parlare concretamente solo nel 1999

<sup>4</sup> Sull'evoluzione politica del Giappone e degli Stati del sudest asiatico durante la guerra fredda si rinvia a A. Fiori, *L'Asia orientale dal 1945 ai giorni nostri*, Bologna, il Mulino, 2010.

<sup>5</sup> Sulle vicende relative alla transizione democratica a Taiwan si rinvia per maggiori approfondimenti a: AA.VV., *Taiwan's Democracy: Economic and Political Challenges*, London, New York, Routledge, 2011; D. Fell, *Government and Politics in Taiwan*, London, New York, Routledge, 2012; J. D. Macklay, *Taiwan's Transition to Democracy*, s.l., BiblioScholar 2012. Per quanto riguarda la Corea del sud, C. Saxer, *From Transition to Power Alternation: Democracy in South Korea, 1987-1997*, London, New York, Routledge, 2013; K. HeeMin, *Korean Democracy in Transition: A Rational Blueprint for Developing Societies*, Lexington, University Press of Kentucky, 2011.

<sup>6</sup> Sulla genesi della vigente costituzione giapponese e in particolare sul ruolo del Comando Supremo Alleato, si rinvia a T. Mc Nelly, *The origins of Japan's democratic constitution*, Lanham, University Press of America, 2000 e soprattutto a K. Shōichi, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, Boulder, Westview Press, 1997.

<sup>7</sup> Sull'argomento T. Kataoka, *The price of a constitution: the origin of Japan's postwar politics*, New York, C. Russak, 1991.

quando, modificando la legge sulle autonomie locali <sup>8</sup>, il Governo giapponese dell'epoca decise di disciplinare il referendum, il "recall" quale istituto di revoca popolare dei sindaci e dei governatori locali e le petizioni popolari.

È solo poi nei primi anni Duemila che si iniziano a tenere diversi referendum locali sulle più svariate problematiche: dall'ubicazione delle centrali nucleari, alle modalità di smaltimento dei rifiuti, alla creazione di dighe, alla gestione degli impianti nucleari. Molto spesso i referendum sono stati utilizzati dalle amministrazioni locali come strumento di pressione sul governo nazionale. Il caso più emblematico riguarda la presenza delle basi militari degli USA nell'arcipelago di Okinawa. Le Isole Ryukyu, oggi conosciute come Prefettura di Okinawa, rimasero sotto la diretta Amministrazione degli Stati Uniti fino al 1972, quando tornarono sotto la sovranità del Giappone. Gli Stati Uniti decisero però allora di mantenere sul territorio decine di basi militari, che da sempre sono oggetto di contesa tra le autorità locali e il Governo giapponese, oltre a rappresentare un elemento di divisione all'interno della stessa popolazione. Nel settembre 1996, prima ancora della nuova legge sulle autonomie, la Prefettura (così è denominata la Regione) di Okinawa indisse un referendum consultivo in merito alla richiesta di revisione del Trattato bilaterale Giappone – USA del 1972 e per ottenere la diminuzione delle installazioni militari presenti. Lo scopo del referendum era chiaro: fare pressione sul Governo centrale e indurlo a rivedere la propria posizione. L'effetto giuridico era praticamente inesistente avendo una valenza meramente consultiva. Soprattutto non ha ottenuto nessun effetto politico e diplomatico, in quanto la presenza delle basi militari è tuttora l'oggetto principale della contesa politica all'interno della Prefettura di Okinawa <sup>9</sup>.

Mentre una certa effervescenza in materia referendaria si è sviluppata a livello locale anche in altre zone del Giappone, occorre evidenziare che solo nel 2007 la Dieta ha approvato per la prima volta una legge per disciplinare le modalità di svolgimento del referendum costituzionale, che è l'unico referendum previsto dalla Costituzione: per oltre sessant'anni, mancando la legge attuativa, tecnicamente non sarebbe stato forse possibile procedere ad una revisione costituzionale.

Non vi è mai stato in Giappone un dibattito approfondito circa la possibilità di modificare la Costituzione per introdurre l'istituto referendario a livello di legislazione ordinaria: di questo argomento non vi è traccia nelle numerose proposte di modifica che nel corso dei decenni si sono susseguite: da questo punto di vista, il dogma del modello rappresentativo della democrazia sembra inattaccabile.

Di referendum, se ne è tornato a parlare solo recentemente non come strumento in generale bensì come mezzo contingente per impedire all'attuale Primo Ministro Abe di modificare la Costituzione: l'utilizzo dello strumento referendario è divenuto infatti un argomento di stretta attualità solo perché il premier Abe persegue, sin dal sua rielezione

<sup>8</sup> Local Autonomy Act No. 67 of April 17, 1947 consultabile sul sito del Ministero della giustizia giapponese all'indirizzo <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=3&re=02&dn=1&ia=03&x=62&y=30&bu=2&ky=&page=34&id=2684&lm=01>.

<sup>9</sup> Sulla situazione dell'arcipelago di Okinawa, dopo il trattato di reversione al Giappone da parte degli Stati Uniti nel 1972 e sull'annosa questione della permanenza delle basi militari statunitensi, si rinvia a R. Caroli, *Il mito dell'omogeneità giapponese: la storia di Okinawa*, Milano, Franco Angeli, 1999.

avvenuta nel 2012, il tentativo di modificare l'art. 9 della Costituzione, la disposizione che vieta al Giappone il diritto di possedere proprie Forze Armate e impedisce di conseguenza l'utilizzo delle Forze di Autodifesa anche in missioni di peace keeping internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite <sup>10</sup>.

Come già accennato, in Giappone spesso però i referendum locali assumono una rilevanza livello nazionale: oltre al caso, decisamente più significativo di Okinawa, va ricordato il recente referendum amministrativo tenutosi ad Osaka. Qui nel maggio 2015 si è tenuto un referendum che pur riguardando formalmente la nuova suddivisione amministrativa della città, ha portato alle dimissioni del Sindaco, Toru Hashimoto, che è pure un leader di una principale forza politica di opposizione di destra, *Ishin No To*, sul cui appoggio il Premier Abe spera di poter contare per modificare la Costituzione. Questo partito però rischia di disintegrarsi dopo la sconfitta referendaria del suo principale leader e sindaco di Osaka. L'esito negativo del referendum di Osaka, a giudizio di alcuni commentatori politici, potrebbe infatti avere ripercussioni nazionali sulla volontà di Abe di voler ancora modificare la Costituzione <sup>11</sup>. Indipendentemente da come si svilupperà il dibattito politico e costituzionale sul punto, quanto accaduto ad Osaka dimostra quanto un referendum locale può incidere al di là del quesito e dell'ambito territoriale di applicazione.

Mentre il dibattito sull'introduzione dei referendum è praticamente assente in Giappone, a Taiwan e in Corea del sud, il discorso è completamente diverso: oltre a tenere regolarmente elezioni libere e competitive a tutti i livelli, queste due realtà non solo hanno optato essenzialmente per un sistema di tipo rappresentativo, ma negli ultimi anni entrambi stanno sperimentando (almeno sulla carta) diversi istituti di democrazia diretta come i referendum – nazionali e locali, abrogativi e propositivi –, le petizioni popolari, l'utilizzo dell'istituto del “recall” <sup>12</sup> per gli amministratori locali.

È interessante osservare da subito che in Giappone, Corea del Sud e Taiwan si è iniziato a parlare di una disciplina normativa dei vari istituti di democrazia diretta solo all'inizio degli anni Duemila: secondo alcuni autori, è solo con la comparsa dei nuovi strumenti informatici e l'utilizzo di massa di internet, che in Estremo Oriente comincia timidamente a svilupparsi un concetto più marcato di cittadinanza attiva. Un aspetto che ci limitiamo a citare, riguarda i possibili condizionamenti degli istituti della democrazia diretta da parte delle nuove

<sup>10</sup> La modifica dell'art. 9 della Costituzione giapponese è oggetto di un ampio dibattito non solo costituzionale. Per una succinta ricostruzione, si rinvia a G. Mannocci, *il Giappone interpreta in modo innovativo l'art. 9 della Costituzione sul ricorso all'uso della forza*, pubblicato su *DPCE on line* n. 1/2015. Invece per un'analisi geostrategica assunta dal Giappone a partire dal 2013, si rinvia a Y. Hosoya, *The Role of Japan's National Security Council*, a cura della *Association of Japanese Institutes of Strategic Studies*, 2014, consultabile all'indirizzo [http://www2.jiia.or.jp/en\\_commentary/201406/17-1.html](http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201406/17-1.html).

Per una ricostruzione di carattere storico dell'art. 9 e sulle sue interpretazioni giuridiche, si richiama A. Berkofski, *A Pacifist Constitution for an Armed Empire. Past and Present of Japanese Security and Defence Policies*, Milano, Franco Angeli, 2012.

<sup>11</sup> Sulla vicenda del referendum locale e sui riflessi sulla politica nazionale giapponese, si rinvia ai seguenti articoli di Erick Johnston, *Osaka referendum causes turbulence for LDP, Komeito*, e *Hashimoto announces exit from politics after Osaka rejects merger plan in referendum* entrambi pubblicati sulla edizione on-line di *The Japan Times*.

<sup>12</sup> L'istituto del “recall” è usato in sei cantoni svizzeri, nella provincia canadese della Columbia Britannica, in Venezuela e, soprattutto, in numerosi stati USA. In Svizzera, paese nel quale si inserisce in una serie di istituti tradizionali di democrazia dal basso, nonostante sia richiesta una quota di firme piuttosto ridotta (dal 2% all'11% degli elettori, a seconda dei cantoni), il “recall” è stato utilizzato molto raramente e mai nessun politico è stato destituito grazie a questo meccanismo. Per una analisi comparata di questo istituto si rinvia a M. Olivetti, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 355-378

tecnologie e in primis da parte di internet <sup>13</sup> in Stati che solo recentemente hanno assunto una struttura democratica.

Prima di addentrarci concretamente nelle caratteristiche degli istituti partecipativi, occorre fare una imprescindibile considerazione di carattere metodologico: non si può affrontare l'esame della democrazia diretta e della democrazia partecipata in Oriente utilizzando solo con le categorie giuridiche, e soprattutto sociopolitiche, dell'Occidente. La tradizione confuciana non può non essere citata se si vuole comprendere i meccanismi della cultura giuridica di questi Paesi: il confucianesimo è una tradizione plurimillenaria che non considera l'uomo come qualcosa a sé stante, come un individuo, ma lo pone in relazione con la società, e dunque oltre al problema di cosa sia bene per l'uomo una questione fondamentale è quale sia il bene della società. In estrema sintesi, la filosofia confuciana è caratterizzata da una diffidenza nei confronti della legge, da una preferenza per la risoluzione conciliativa e non conflittuale delle dispute e da una struttura gerarchica della società e del diritto <sup>14</sup>. Questa premessa è indispensabile per comprendere che in Estremo Oriente i referendum e in generale gli strumenti partecipativi non sono caratterizzati da una visione rivendicazionista e non hanno una valenza politica molto accentuata come in Occidente.

Valga un esempio a chiarire questo concetto. I quesiti referendari – finora oggetto di consultazione – hanno avuto una valenza prevalentemente locale o comunque tecnica: i cittadini (*rectius* i residenti, giacché in taluni casi come in Corea, sono ammessi al voto anche gli stranieri stabilmente soggiornanti) sono chiamati a pronunciarsi su questioni locali e/o su argomenti non aventi una forte rilevanza ideologica. Per essere più chiari, gli aventi diritto al voto possono essere chiamati a pronunciarsi, ad esempio, non sul ricorso o meno all'energia nucleare, bensì se una determinata centrale nucleare deve essere costruita in un posto anziché in un altro. Altro esempio: i cittadini sono invitati ad esprimersi (è il recente caso avvenuto ad Osaka, precedentemente citato) se siano favorevoli o meno ad una determinata organizzazione amministrativa locale.

Emerge, infine, un ultimo fattore che differenzia la democrazia diretta in taluni paesi dell'Estremo Oriente dall'esperienza occidentale e marcatamente europea: il ruolo dei partiti. In Giappone e in Corea del Sud, spesso, sembrerebbe che i partiti condizionino meno, orientino in misura minore l'opinione pubblica durante la campagna referendaria: si riconosce quindi un "margine di autonomia politica" all'iniziativa civica da parte degli stessi partiti, anche per l'ovvio motivo che spesso i quesiti hanno una rilevanza tecnica o comunque territorialmente limitata. Questo non si può dire invece con riferimento a Taiwan, dove si è tentato di utilizzare i referendum come strumento di conferma di decisioni già assunte dagli organi di governo e quindi con uno scopo chiaramente plebiscitario.

Quanto detto con riferimento al Giappone e alla Corea del Sud, non significa in alcun modo che in Estremo Oriente non vi siano stati tentativi da parte della politica di

<sup>13</sup> Con riguardo specifico all'esperienza coreana e ai possibili rischi che internet influenzi verso politiche populiste da adottare tramite referendum si rinvia al contributo di K. Yougmi, *Digital Populism in South Korea? Internet Culture and the Trouble with Direct Participation*, Korea Economic Institute of America, Academic Paper Series, Novembre 2008, volume 3, numero 8, pp. 1-7.

<sup>14</sup> Per un primo approccio al confucianesimo e alla sua influenza sui rapporti socio giuridici si rinvia a M. Scarpari, *Il Confucianesimo. I fondamenti e i testi*, Torino, Einaudi, 2010.

condizionare la democrazia diretta né vuol dire che questi nuovi strumenti siano stati accolti in modo entusiastico dalla stessa cittadinanza.

Tutt'altro.

Un po' per ragioni storiche (transizioni democratiche relativamente recenti), un po' per ragioni culturali (sono comunque strumenti tratti dall'esperienza giuridica occidentale) si assiste ancora ad una certa diffidenza verso un ruolo attivo dei cittadini da parte .... dei cittadini stessi! In Giappone, ad esempio, difficilmente, al di fuori dei partiti, un cittadino darà vita ad un comitato, ad una associazione che si proponga un obiettivo di interesse nazionale o comunque extra locale.

Fatte queste preliminari considerazioni, nel presente contributo si procederà ad un inquadramento normativo degli singoli istituti di democrazia diretta in ciascuno Stato preso in esame e successivamente saranno valutati gli aspetti di criticità.

## 2. Giappone: il referendum costituzionale e una legge attuativa attesa per sessant'anni

Tra gli Stati dell'Estremo Oriente, il Giappone è quello che più si avvicina al prototipo di democrazia rappresentativa con una forma di governo di tipo parlamentare <sup>15</sup>: ne consegue che gli istituti di democrazia diretta rappresentano in questo ordinamento solo una rarissima eccezione.

La Costituzione giapponese <sup>16</sup>, entrata in vigore nel maggio del 1947 e da allora mai più modificata, introduce il referendum esclusivamente all'interno del procedimento di revisione costituzionale; la stessa Carta non prevede, invece, alcun tipo di referendum che possa incidere sulla legislazione ordinaria nazionale. Non sono previsti né referendum propositivi né abrogativi e nemmeno referendum nazionali, meramente consultivi.

La ragione di questa scelta è intuibile da un punto di vista storico: come noto, la vigente Costituzione è stata sostanzialmente elaborata in poco più di una settimana dalle Autorità di occupazione alleate (*SCAP, Supreme Commander of the Allied Powers*) <sup>17</sup> e imposta al Governo giapponese che la presentò poi alla Dieta, come emendamento unico alla Costituzione del 1889 <sup>18</sup>, seguendo la procedura di revisione prevista dall'art. 73 di quest'ultima <sup>19</sup>.

Risulta evidente che gli Americani, elaborando loro stessi da vincitori una Costituzione, non vedevano positivamente l'introduzione di istituti di democrazia diretta, in un paese

<sup>15</sup> Sulla recente evoluzione della forma di governo in Giappone si rinvia a C. Fusaro, T. Takahashi, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee: il caso del Giappone*, in *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Di Giovine, A. Mastromarino, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 287-312.

<sup>16</sup> P. Biscaretti di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee*, I, Milano, Giuffrè, 1985.

<sup>17</sup> H. Tanaka, *A History of the Constitution of Japan of 1946*, in *The Japanese Legal System*, H. Tanaka (ed.), Tōkyō, University of Tōkyō Press, 1976, pp. 653 ss.; D. M. Hellengers, *We, the Japanese People: World War II and the Origins of the Japanese Constitution*, Stanford, Stanford UP, II 2001; K. Shōichi, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, cit.; K. Takami, *A Tentative Analysis of the Constitutional Making Process from September 1945 to November 1946*, in *Waseda Proceedings of Comparative Law*, 2003, pp. 1 ss. R. A. Moore, D. L. Robinson, *Partners for democracy: crafting the new Japanese state under MacArthur*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

<sup>18</sup> P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale dell'Impero Nipponico*, Milano, Giuffrè, 1943, p. 78.

<sup>19</sup> L'art. 73 della Costituzione del 1889 recitava: "Quando, per l'avvenire, sia necessario modificare le disposizioni della presente Costituzione, il progetto viene presentato, con ordine imperiale, alla deliberazione dell'Assemblea deliberante dell'impero. In questo caso le Camere non possono deliberare se non sono presenti due terzi dei membri; non possono votare modificazioni che a maggioranza di più dei due terzi dei membri presenti?". Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, op.cit., p. 79.

come il Giappone dove non vi era stata una consolidata tradizione liberaldemocratica di tipo occidentale e dove si temeva che le sirene populiste e nazionaliste, così come la deferenza verso l'Imperatore, potessero incidere fortemente sulle scelte del corpo elettorale in eventuali consultazioni referendarie.

Questo timore si è dimostrato totalmente infondato, come comprova la storia politica degli ultimi settant'anni.

Comunque, sta di fatto che la vigente Costituzione prevede un unico tipo di referendum e lo inserisce all'interno di un procedimento di revisione costituzionale, il cui potere di iniziativa spetta alla Dieta. L'art. 96 della Costituzione prevede per la revisione costituzionale un procedimento talmente aggravato rispetto al normale *iter legis*, che ha di fatto impedito ogni tentativo di revisione della stessa, rendendola praticamente quasi imm modificabile. Secondo tale disposizione costituzionale, *“l’iniziativa per gli emendamenti da apportare alla presente Costituzione spetta alla Dieta, mediante il voto concorde dei due terzi dei membri di ciascuna Camera. Tali emendamenti saranno poi sottoposti al popolo per la ratifica, che richiederà il voto favorevole della maggioranza di tutti i voti espressi a quel fine, in un referendum apposito ovvero in occasione di elezioni stabilite dalla Dieta. Gli emendamenti, in tal modo ratificati, saranno immediatamente proclamati dall’Imperatore in nome del popolo, quale parte integrante della presente Costituzione”*.

Nessun'altra tipologia di referendum è prevista dalla Costituzione.

La scarsa attenzione all'istituto referendario si è avuta non solo durante il processo costituente, ma anche successivamente. Per tutta la seconda metà del Novecento, nel dibattito politico e nel costituzionalismo nipponico non si è manifestata la volontà di introdurre i referendum quali fonti primarie del diritto. Addirittura, sono stati necessari ben sessant'anni prima che la Dieta <sup>20</sup> approvasse una legge che disciplinasse il referendum costituzionale, senza la quale non sarebbe stato tecnicamente possibile avviare la procedura di revisione costituzionale <sup>21</sup>. Eppure in queste sei decadi non sono mancate discussioni,

<sup>20</sup> La Dieta (*Kokkai*) è composta dalla Camera dei Rappresentanti (*Shūgin*) e dalla Camera dei Consiglieri (*Sangin*). Il Primo Ministro è designato dalla Dieta tra i suoi componenti come capo del Governo; i Ministri (obbligatoriamente civili) sono nominati dal Primo Ministro e sono da questo revocabili. Il Governo è collettivamente responsabile davanti alla Dieta, anche se solo la Camera dei rappresentanti può approvare una risoluzione di sfiducia o rigettare una risoluzione di fiducia (articoli 65-70). Il sistema bicamerale del Giappone non è perfettamente paritario. Infatti, la Camera alta partecipa all'esercizio della funzione legislativa normalmente su un piano di parità con la Camera bassa, ma la Costituzione (articoli 59-61) prevede meccanismi in base ai quali, in alcuni casi e a determinate condizioni, la decisione assunta dalla Camera dei Rappresentanti ha la prevalenza. Alla stessa stregua, per quanto riguarda il rapporto fiduciario con il Governo, entrambi i rami concorrono, separatamente, alla designazione del Primo Ministro, sebbene anche in questo caso, nell'ipotesi di divergenza, la Costituzione preveda in capo alla Camera dei rappresentanti una superiore "autorità"; inoltre solo questa Camera ha il potere di revocare la fiducia, ancorché il Gabinetto sia collettivamente responsabile di fronte all'intera Dieta. Per converso soltanto la Camera dei Rappresentanti può essere sciolta, su iniziativa del Primo Ministro, prima della fine naturale della legislatura. La Camera dei Consiglieri invece non può essere sciolta, in ragione del suo continuo rinnovo parziale con cadenza triennale. Nei casi di urgente necessità nazionale che si verifichino durante il periodo di scioglimento della Camera bassa, il Governo - facendo eccezione al principio della contemporanea operatività dei due rami della Dieta - può convocare la Camera dei Consiglieri in una sessione di emergenza; le misure adottate dalla Camera alta in tale ipotesi hanno tuttavia carattere provvisorio e perdono ogni validità se non sono confermate dalla neoletta Camera dei Rappresentanti entro dieci giorni dall'apertura della successiva sessione della Dieta (articolo 54 della Costituzione).

Sulla recente evoluzione del sistema parlamentare giapponese si rinvia al contributo di S. Ganghof, *Bicameralism as a form of Government (Or: Why Australia and Japan Do not have a Parliamentary system)*, Parliamentary Affairs, 2012, pp. 647-660. Molto aggiornata la monografia di B. Woodall, *Growing Democracy in Japan: The Parliamentary Cabinet System since 1868*, Lexington, University Press of Kentucky, 2014.

<sup>21</sup> E. Bertolini, *Giappone. Entra in vigore la legge sul referendum costituzionale: nuove prospettive per una possibile, futura riforma?*, in DPCE *on line*, 3/2010, pp. 1-4.



anche accese, per modificare il testo costituzionale al fine di adeguarlo alle nuove esigenze politiche, emerse soprattutto dopo la fine della Guerra Fredda, e per “*nipponizzarlo*”<sup>22</sup>. Si è assistito ad un paradosso: da un lato non sono mai mancate le proposte governative e parlamentari per modificare la Costituzione; dall’altro lato il legislatore fino al 2006 non si è posto il problema di approvare una legge che rendesse tecnicamente attuabile l’iter di revisione costituzionale. Solo nel 2007 si è sentita la necessità di disciplinare per legge tale referendum.

La legge sulle modalità attuative del referendum costituzionale, approvata definitivamente il 16 maggio 2007 e successivamente modificata nel 2010 e da ultimo nel 2014, è interessante da esaminare solo per due aspetti in particolare: in primo luogo, perché conferisce per la prima volta l’elettorato attivo a tutti i cittadini di età superiore ai diciotto anni e poi perché pone un termine entro il quale il referendum costituzionale deve tenersi per evitare che considerazioni contingenti di ordine politico possano rinviare *ad libitum* la consultazione referendaria su un progetto di revisione già approvato a maggioranza qualificata dalla Dieta.

A tal proposito, la legge stabilisce di conseguenza che la consultazione referendaria debba tenersi tra i sessanta e i centottanta giorni decorrenti dal giorno si è provveduto all’approvazione della proposta di revisione da parte della Camera che la ha esaminata e votata per ultima.

Moltissime discussioni vi sono state in merito all’elettorato attivo perché in Giappone fino al giugno 2015, secondo quanto stabilito dal codice civile, l’età minima per votare era fissata nel giorno del compimento del ventesimo anno di età. Ne conseguiva che solo per il referendum era prevista una età più bassa per poter esercitare il diritto di voto a differenza di quanto avveniva per tutte le altre consultazioni elettorali. Tutti i partiti, da tempo, avevano mostrato la volontà di modificare tutto il corpus di norme che prevedeva il voto a coloro che avevano compiuto vent’anni, ma ciò non è stato mai realizzato. Si assisteva però ad una incongruenza: i cittadini tra i 18 e i 20 anni avrebbero potuto votare per un eventuale referendum costituzionale ma non per il rinnovo della Dieta e per le elezioni amministrative. Solo il 13 giugno 2015 la Dieta ha approvato in via definitiva una proposta di legge che abbassa a 18 anni l’età dell’elettorato attivo indipendentemente dalla tipologia di consultazione.

## 2.1. (Segue) Diritto di petizione e referendum territorialmente delimitati

L’unico esplicito riferimento ad un istituto di democrazia diretta è contenuto nell’art. 16 della Costituzione giapponese e riguarda il diritto di petizione: “*ogni persona ha il diritto di petizione pacifica per il risarcimento di danni, per la rimozione di pubblici ufficiali, per l’approvazione, l’abrogazione o l’emendamento di leggi, di ordinanze e di regolamenti, e per qualsiasi reclamo in ordine ad altre questioni; né alcuna persona potrà essere assoggettata ad un trattamento discriminatorio per aver assunto l’iniziativa di una simile petizione*”.

<sup>22</sup> Per un excursus analitico delle principali tematiche affrontate dal recente costituzionalismo nipponico, si rinvia a *Five Decades of Constitutionalism in Japanese Society*, Y. Higuchi (Ed.), Tokyo, University of Tokyo Press, 2001.

Questa disposizione, contenuta nel terzo capitolo della Costituzione dedicato ai “*Diritti e doveri del popolo*”, non rappresenta però una novità assoluta perché – seppur con una formulazione che risente dell’epoca in cui è stata scritta – era già presente nella Costituzione imperiale del 1889<sup>23</sup>, il cui art. 30 stabiliva che “*i sudditi giapponesi possono presentare petizioni, secondo le regole all’uopo fissate ed osservando il conveniente rispetto*”. Certamente però il significato più profondo di tale diritto e le relative procedure di esecuzione applicabili erano lontani dal significato dato oggi al diritto di petizione.

È opportuno peraltro osservare che concetti come “democrazia diretta” e “autonomia locale” erano allora estranei alla cultura e all’*idem sentire* giapponesi, essendo nozioni tipicamente occidentali. La Costituzione del 1889 si basava sulla natura divina dell’Imperatore da cui discendeva ogni potere: i giuristi giapponesi dell’epoca erano ansiosi di recuperare concetti della cultura giuridica occidentale da adattare alla loro tradizione: si rifecero perciò alla Costituzione prussiana che era quella che più si avvicinava al loro modo di percepire l’Imperatore quale suprema autorità, che veniva posto anche giuridicamente al di sopra della stessa carta costituzionale<sup>24</sup>. Nozioni come democrazia diretta e autonomie locali rimasero loro estranee, pur essendo sicuramente conosciute quanto meno dai giuristi. Nonostante ciò, un diritto di petizione era comunque previsto dalla Costituzione imperiale, come poc’anzi ricordato.

Tornando all’esame dell’art. 16 della vigente Costituzione, preme sottolineare che fino al Duemila, sia la dottrina che l’opinione pubblica concepivano il diritto di petizione come uno strumento da utilizzare a livello nazionale soltanto in circostanze eccezionali, proprio perché il postulato da rispettare era dato dal principio di rappresentatività: solo alla Dieta e al Governo competeva il diritto di proporre leggi e formulare atti di indirizzo politico, interpretando la volontà del corpo elettorale, espresso esclusivamente durante le consultazioni per il rinnovo delle Assemblee parlamentari.

Questa concezione sta però cambiando: non mancano infatti negli ultimi anni tentativi di avviare petizioni popolari su questioni strategiche o di forte valenza simbolica: basti pensare alla mobilitazione di una parte dell’opinione pubblica che nel 2014 – 2015 ha proposto l’assegnazione del Premio Nobel per la pace all’art. 9 della Costituzione giapponese proprio per contrastare i tentativi di una sua revisione da parte del Partito liberaldemocratico del premier Abe. Si tratta comunque di una iniziativa politica non avente una rilevanza giuridica ma strettamente politica e simbolica. Concretamente, sulle eventuali modifiche all’art. 9, il corpo elettorale potrà direttamente pronunciarsi sulla questione solo se entrambe le Camere, con le maggioranze richieste dall’art. 96, riusciranno davvero ad approvare una proposta emendativa. E questo ad oggi resta una prospettiva solo ipotetica, ma non irrealistica dal momento che il 10 luglio 2016 la coalizione guidata dal premier Abe ha sfiorato di un seggio la maggioranza dei due terzi nella Camera dei Consiglieri che gli permetterebbe di modificare la Costituzione. Il Partito Liberaldemocratico e il suo alleato di governo, il New Komeito, già

<sup>23</sup> Sull’evoluzione del concetto di sovranità e sulle caratteristiche principali delle Costituzioni del 1889 e del 1947, si rinvia a L. W. Beer, J. M. Maki, *From Imperial Myth to Democracy. Japan’s Two Constitutions, 1889-2002*, Boulder, University Press of Colorado, 2003.

<sup>24</sup> Sul dibattito giuridico inerente alla natura e ai poteri dell’Imperatore sotto la Costituzione del 1889, si rinvia a W. Skya, *Japan’s Holy War: The Ideology of Radical Shinto Ultrnationalism*, Durham, Duke University Press, 2009.

detenevano della maggioranza dei due terzi nella Camera bassa, la Camera dei Rappresentanti<sup>25</sup>: quindi, in linea teorica, nei prossimi due anni, la maggioranza parlamentare potrebbe approvare una proposta emendativa della Carta costituzionale da sottoporre poi a referendum popolare. Sarebbe la prima volta dal 1947.

Tornando alle petizioni, bisogna osservare che è al livello locale che questo strumento è ampiamente utilizzato come mezzo di interlocuzione attiva con i pubblici uffici<sup>26</sup>. In realtà i risultati pratici di queste petizioni sono molto scarsi. Tra il 1947 e il 2012 sono state presentate oltre 1800 petizioni, un centinaio indirizzate alle prefetture e 1700 alle municipalità; di queste le prefetture ne hanno respinto il 91,8% e i comuni il 93%. Da rilevare che prima del 1999 le petizioni avevano ad oggetto l'imposizione fiscale: per questo motivo è stato modificato l'art. 74 della legge delle autonomie, escludendo le questioni tributarie dal novero delle possibilità per le quali è possibile presentare una petizione. Occorre infine ricordare che da una petizione popolare può scaturire la richiesta di referendum propositivo o abrogativo, sui quali però l'ultima parola spettano alle assemblee consiliari degli enti locali.

Come accennato, l'ordinamento giapponese prevede la possibilità di svolgere referendum solo in ambito locale. Nel luglio 1999, su proposta del Governo, la Dieta ha modificato la legge sulle autonomie locali, risalente al 1947, approvando una serie di misure volte ad aumentare il decentramento amministrativo: queste sono poi entrate in vigore nell'aprile dell'anno successivo.

In seguito alla riforma del 1999, è stato riconosciuto agli enti locali un ampliamento delle proprie competenze ed è stato riconosciuto per la prima volta ai cittadini la facoltà di incidere direttamente alla determinazione delle politiche locali sia attraverso il ricorso a diverse tipologie di referendum sia attraverso il "recall" delle principali cariche politico amministrative.

L'art. 74 della legge sulle autonomie locali si limita a stabilire che un cinquantesimo degli elettori può presentare una petizione popolare per richiedere lo svolgimento di un referendum, ammissibile in tutti i casi ad eccezione che abbia ad oggetto un aspetto fiscale o tributario. Spetta però all'Assemblea consiliare (di Prefettura o comunale), sentito il Governatore ovvero il Sindaco, deliberare in merito allo svolgimento. In ogni caso i risultati del referendum non sono giuridicamente vincolanti.

Bisogna ricordare che le modalità di svolgimento dei referendum (modalità di presentazione delle firme, svolgimento della campagna elettorale etc.) sono stabilite a livello locale, mancando una legge nazionale di riferimento.

A partire dagli anni Duemila, sono aumentate però le Prefetture che hanno adottato apposite ordinanze disciplinanti i referendum. In Giappone il referendum è sempre mediato dalla volontà delle assemblee locali o dai capi dei rispettivi poteri esecutivi perché, qualora l'iniziativa provenga dal corpo elettorale, loro hanno comunque l'ultima parola. Questi

<sup>25</sup> Il *New Komeito* è un partito di diretta espressione del movimento buddista della *Sōka Gakkai* ed è oggetto di forti contrasti politici per la sua forte connotazione religiosa che non trova alcun paragone, neanche storico con l'esperienza occidentale. Su questo partito e sui movimenti politici contemporanei in Giappone si rinvia a G. Ehrhardt, *Kōmeitō: Politics and Religion in Japan*, Berkeley, Institute of East Asian Studies, 2014.

<sup>26</sup> E. Pfösti, *Human rights and Asian values*, Roma, Editrice Apes, 2008, pp. 254–255.

possono però decidere loro stessi di rivolgersi al corpo elettorale sottoponendo loro un referendum. Anche questo è uno strumento che è stato ampiamente usato. È evidente lo scopo: per superare una *impasse* tra le forze politiche presenti in assemblea, si decide di rimettere la questione al corpo elettorale oppure si chiede ad esso di esprimersi per confermare una scelta politica già deliberata dall'assemblea stessa.

Mentre il referendum propositivo o abrogativo non intacca le prerogative delle assemblee – e questo dimostra come sia profondamente radicato nella cultura giuridica giapponese il principio della rappresentatività – uno strumento ampiamente utilizzato in questi anni è stato quello del “recall”. Il fondamento giuridico del *recall* è rinvenibile nell'art. 16 della Costituzione, quando si parla che ai cittadini è riconosciuto il diritto di richiedere la rimozione di taluni pubblici funzionari. Tra il 1947 e il 2012 ci sono stati ben 1518 casi di *recall*.

In base alla nuova legge del 1999, successivamente modificata nel 2003, i residenti possono richiedere:

1. lo scioglimento anticipato di un consiglio comunale o di un'assemblea di una prefettura;
2. la rimozione di un sindaco o di un governatore;
3. la rimozione di un consigliere comunale o di un componente di assemblea.

In tutti e tre i casi è necessario che la richiesta di *recall* sia avanzata da un terzo degli elettori (artt. 76 e 80 della legge sulle autonomie).

La richiesta di consultazione popolare può essere avanzata non solo dai residenti, ma anche da un Consiglio comunale ovvero dall'Assemblea elettiva delle singole prefetture; può essere altresì proposta da un Sindaco o da un Governatore. In questi casi sono sostanzialmente previste tre distinte tipologie di consultazione:

1. il referendum abrogativo o propositivo;
2. la richiesta di un “*audit amministrativo*”;
3. la rimozione di un dipendente pubblico in posizione di rilievo (vicegovernatore, vicesindaco, un componente della commissione elettorale etc).

Quanto alla prima ipotesi, il referendum abrogativo e propositivo, la legge riconosce al due per cento dei componenti dell'organo collegiale la facoltà di richiedere un referendum popolare volto all'emanazione, modifica o abrogazione di una ordinanza locale. Quanto all'oggetto, il referendum può riguardare una qualsiasi ordinanza ad eccezione di quelle inerenti le tasse locali, i canoni richieste dalle Amministrazioni locali e ogni altro aspetto tributario. La proposta referendaria è inviata al Sindaco o al Governatore, il quale esprime il suo parere e la trasmette all'Assemblea che delibera se indire o meno la consultazione.

Sempre ad un numero estremamente ridotto di consiglieri comunali o di componenti delle assemblee delle prefetture (2%) è riconosciuta la facoltà di richiedere un *audit amministrativo* su un determinato procedimento amministrativo, che ha come obiettivo quello di monitorare e verificare la regolarità delle procedure e degli atti adottati dall'Ente e gli eventuali scostamenti rispetto alle norme ma anche alle regole e alle disposizioni interne. I risultati della commissione incaricata di svolgere l'*audit* sono comunicati ai promotori e poi discussi

in Assemblea. La facoltà di richiedere un *audit* è riconosciuto anche agli stessi residenti: l'art. 75 comma 1 della legge sulle autonomie locali prevede la sottoscrizione della richiesta da almeno un cinquantesimo degli elettori.

È poi prevista la facoltà di richiedere il *recall* per talune tipologie di amministratori (i vice dei capi degli esecutivi locali): in tal caso la richiesta deve essere avanzata da un terzo dei componenti e decide l'assemblea competente per la nomina o elezione.

Nel 2005 la Dieta ha discusso la possibilità di introdurre una disciplina unitaria dei referendum locali ma il dibattito non ha sortito un effetto pratico perché vi erano ancora forti resistenze sull'utilizzo in generale dello stesso strumento referendario perché per alcuni potrebbe distorcere il sistema di rappresentanza instaurato con l'attuale costituzione <sup>27</sup>.

L'ordinamento giapponese prevede un ultimo tipo di referendum, che ha un carattere di tipo eccezionale. L'art. 95 della Costituzione stabilisce infatti che *“La Dieta non può approvare una legge speciale applicabile soltanto ad un ente pubblico locale senza il consenso della maggioranza degli elettori dell'ente pubblico locale in questione, manifestata in conformità alla legge”*. Ne consegue che per disposizione costituzionale si prevede lo svolgimento di un referendum locale, solo qualora una determinata legge statale riguardi esclusivamente un determinato territorio. Dal 1947 al 1952 si sono tenuti 19 referendum di questo tipo: i primi due, svoltisi nel 1949, riguardavano la costruzione dei “memoriali della pace” nelle città di Hiroshima e Nagasaki. La Dieta ne dispose la creazione, ma fu necessario che i cittadini residenti nelle due città esprimessero il loro consenso in merito. Dal 1952 non ci sono stati più consultazioni di questo tipo.

Riassumendo, possiamo osservare che in Giappone non si sono tenuti ad oggi né referendum costituzionali, anche se sono sempre più insistenti le voci di una possibile consultazione referendaria nel 2018, quando il premier Abe dovrebbe aver concluso quel procedimento di revisione costituzionale, avendo la maggioranza qualificata in entrambe le Camere che compongono la Dieta. Resta però l'incognita di come nel biennio 2016-2018 reagirà l'opinione pubblica di fronte ad un cambiamento radicale della Carta.

A livello statistico si osserva che, mentre non si sono tenuti altresì referendum nazionali, vi sono state:

1. oltre 1500 proposte di *recall* a livello locale;
2. lo svolgimento di 19 referendum locali;
3. ben 445 referendum per la fusione di comuni.

Questi ultimi referendum si sono tenuti soprattutto negli ultimi vent'anni.

### 3. Corea: la democrazia diretta nella Costituzione

Dopo aver esaminato il Giappone, è opportuno concentrare l'attenzione sulla Corea del Sud, uno stato che è divenuto democratico molto più recentemente rispetto al Giappone, premettendo alcune considerazioni di carattere storico per meglio comprendere l'attuale assetto istituzionale.

<sup>27</sup> Cfr. Research Commission on the Constitution, House of Councillors, *Handbook on the Research Report on the Constitution of Japan*, Tokyo, 2005, pp. 64-65.

Persa l'indipendenza nel 1910, la Corea divenne una colonia giapponese per oltre trentacinque anni; con la fine della seconda guerra mondiale, venne artificiosamente divisa in due stati; subì una sanguinosa guerra tra il 1950 e il 1953 che ha definitivamente cristallizzato la divisione di due stati sovrani, ancor oggi formalmente in stato di guerra tra loro <sup>28</sup>.

Dal 1948, anno in cui fu formalmente istituita come Repubblica, al 1987, la Corea del Sud ha inoltre dovuto affrontare una molteplicità di crisi politiche, di colpi di stato oltre a risentire del forte clima di contrapposizione internazionale tra la Cina, l'URSS e gli Stati Uniti: la sua storia è contrassegnata dall'alternarsi di periodi di governo democratico e autocratico. La prima repubblica, che si può dire fosse democratica al suo esordio, divenne sempre più autocratica fino al suo crollo nel 1960. La seconda repubblica era fortemente democratica, ma fu rovesciata in meno di un anno e sostituita da un regime militare autocratico. La terza, la quarta e la quinta repubblica erano nominalmente democratiche, ma sono ampiamente considerate come la continuazione del governo militare. Con la sesta repubblica il Paese si è gradualmente stabilizzato in una democrazia liberale.

La vigente Costituzione della Corea del Sud risale al 1987 ed è il risultato delle rivolte che portarono alla caduta del regime dell'allora Presidente Chun Doo-hwan e all'avvento della "Sesta Repubblica", caratterizzata da un sistema democratico e pluralista, pur essendo ancora molto elevato nel paese il numero di proteste antigovernative che si succedono ancora di anno in anno <sup>29</sup>.

Grazie alle rivolte scoppiate nel giugno del 1987, oggi la Corea del Sud è uno stato democratico con una forma di governo di tipo semipresidenziale <sup>30</sup>, anche se i poteri del Presidente della Repubblica risultano attenuati rispetto al prototipo francese, in quanto non sussistono atti che non necessitano di controfirma ministeriale (art. 82 Cost.). Il potere legislativo spetta ad un parlamento monocamerale - l'Assemblea Nazionale - composto da 299 membri eletti a suffragio universale. La legislatura è di quattro anni e non è riconosciuto al Presidente della Repubblica alcun potere di scioglimento anticipato.

Quanto agli istituti di democrazia diretta, la Costituzione sudcoreana <sup>31</sup> disciplina esclusivamente il referendum, prevedendone due distinte tipologie: il referendum all'interno del procedimento di revisione costituzionale e quello per decidere in merito a questioni

<sup>28</sup> Sulle tensioni politiche tra le due Coree e per una ricostruzione storico politica degli eventi dal 1948 ad oggi si rinvia a D. Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, New York, Basic Books, 2014<sup>3</sup>; A. Buzo, *The Making of Modern Korea (Asia's Transformations)*, London, Routledge, 2002.

<sup>29</sup> Sul processo di democratizzazione della Corea del Sud, sul ruolo e sulla rilevanza politica delle rivolte sociali degli ultimi anni, si rinvia a: K. Sunhyuk, *Civil Society and Local Activism in South Korea's Local Democratization*, consultabile all'indirizzo [http://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=2307&context=soss\\_research](http://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=2307&context=soss_research). C. Hahm, H. K. Sung, *Making We the People: Democratic Constitutional Founding in Postwar Japan and South Korea*, New York, Cambridge University Press, 2015. K. Xiao Zhou, S. Rigger, L. T. White III, *Democratization in China, Korea and Southeast Asia? local and national perspectives*, London, Routledge, 2014.

<sup>30</sup> Per un'analisi completa sull'attuale sistema si rinvia a D. K. Yoon, *Law and Democracy in South Korea: Democratic Development Since 1987*, Institute for Far Eastern Studies - Kyungnam University, Kyungham University Press, 2010 oppure C. Kim, *Constitutional and Political Laws of the Republic of Korea*, Seoul, Korean Constitutional Law Research Institute, 1995. Per una succinta analisi in lingua italiana dell'ordinamento coreano, si richiama R. Cavalieri, *Diritto dell'Asia Orientale*, Venezia, Cafoscarina, 2008, pp. 125-168.

<sup>31</sup> Il testo in lingua inglese della Costituzione della Corea del Sud è disponibile sul sito istituzionale dell'Assemblea Nazionale all'indirizzo [http://korea.assembly.go.kr/res/low\\_01\\_read.jsp?boardid=1000000035](http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035).

relative alla politica estera, all'unificazione del paese – oggi solo una chimera – e alla difesa nonché su ogni altra materia di grande interesse nazionale <sup>32</sup>.

In merito ai referendum costituzionali, occorre in primo luogo osservare che l'art. 130 comma 2 della Costituzione stabilisce l'obbligatorietà della consultazione referendaria per ogni revisione costituzionale: spetta infatti all'Assemblea nazionale approvare con la maggioranza dei due terzi dei componenti una proposta emendativa che nel termine perentorio dei trenta giorni successivi dovrà essere sottoposta a un referendum nazionale. Affinché la novella costituzionale possa essere successivamente emanata dal Presidente della Repubblica è previsto un doppio quorum nella consultazione referendaria: è necessario che partecipino alla consultazione almeno la metà degli aventi diritto e che la proposta sia approvata dalla maggioranza assoluta dei voti espressi.

Oltre al referendum costituzionale, è previsto poi un ulteriore tipo di referendum: l'art. 72 della Costituzione riconosce al Presidente della Repubblica la facoltà di sottoporre a referendum ogni questione relativa alla politica estera, alla difesa e all'interesse nazionale. Quanto a quest'ultimo aspetto la formula utilizzata è estremamente generica e consente in astratto un utilizzo molto ampio dello strumento referendario; per questo motivo la legge che disciplina a livello ordinario le modalità di svolgimento delle consultazioni referendarie, utilizza l'espressione più restrittiva di "sicurezza nazionale" <sup>33</sup>. Va da ultimo precisato che l'art. 72 della Costituzione prevede (comprensibilmente) come materia, su cui può essere indetto un referendum, ogni questione relativa al processo di unificazione con la Corea del Nord che – al momento – pare impossibile da realizzare.

Esaminando in un'ottica comparata l'art. 72, si nota subito che i poteri del Presidente sudcoreano nell'indizione dei referendum sono più limitati rispetto al prototipo francese perché, dal combinato disposto dagli articoli 72 e 82 della Costituzione, si evince che il decreto di indizione deve essere necessariamente controfirmato dal Primo Ministro, mentre in Francia questo non avviene, anche se di regola, il Presidente lo indice "su proposta del Governo durante le sessioni, o su proposta congiunta delle due Assemblee" (art. 11 c. 1 della Costituzione francese) <sup>34</sup>.

Va infine rilevato che la Costituzione sudcoreana non prevede referendum abrogativi di legge e di atti aventi forza di legge: la formula utilizzata nell'art. 72 è volutamente generica e in essa possono sicuramente rientrarvi sia referendum abrogativi, che propositivi che consultivi.

<sup>32</sup> L'art. 72 della Costituzione usa nella versione ufficiale in inglese la locuzione, assai generica, di "National Destiny".

<sup>33</sup> Art. 1 del National Referendum Act No. 4086, Mar 25, 1989, modificato da ultimo da Act No. 9467, Feb. 12, 2009.

<sup>34</sup> Quanto alla Francia e in particolare ai rapporti tra Governo e Presidente in merito all'indizione dei referendum, merita di ricordare quanto accadde nel 1962 in occasione del referendum per l'elezione a suffragio universale e diretto del Capo dello stato. In tale occasione la decisione di ricorrere al referendum venne presa direttamente dallo Stesso Presidente De Gaulle e il Primo Ministro Pompidou si trovò di fronte al fatto compiuto. Scoppiarono numerose polemiche perché il Presidente De Gaulle fece riferimento all'art. 11 della Costituzione, non applicando la procedura di revisione costituzionale prevista dall'art. 89. Sul semipresidenzialismo e sull'esperienza francese si rinvia ex multis, M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, il Mulino, 2014.

La legge di attuazione delle consultazioni referendarie – il National Referendum Act <sup>35</sup> – è stata più volte emendata sia nel corso degli anni Novanta che nei primi anni 2000: con l'ultima modifica del febbraio 2009, il diritto di voto è stato riconosciuto anche ai coreani residenti all'estero (art. 5).

L'elettorato attivo è riconosciuto a tutti i cittadini che abbiano compiuto il 19esimo anno di età. La legge prevede che, tra l'annuncio del referendum e l'effettivo svolgimento dello stesso, devono intercorrere almeno 18 giorni. La legge disciplina poi minuziosamente la campagna elettorale e – proprio per ragioni di carattere storico, visto che la Corea è stata teatro di colpi di stato militari – dedica particolare attenzione ad evitare che le Forze armate possano in qualsiasi modo influenzare la campagna referendaria. La legge reca disposizioni minuziose sulle modalità di esercizio della campagna referendaria, prevedendo una serie di divieti stringenti, volti ad evitare influenze esterne sulla determinazione degli orientamenti da parte del corpo elettorale.

È opportuno infine precisare che il procedimento referendario, come del resto ogni consultazione elettorale che si svolge in Corea, è posto sotto la vigilanza della Commissione elettorale nazionale, disciplinata da un'apposita legge, l'*Election Commission Act* <sup>36</sup>, che ha previsto pure l'istituzione di apposite commissioni elettorali a livello locale, incaricate di vigilare anche sui referendum e recalls locali.

La Commissione elettorale nazionale è un'agenzia indipendente di rilevanza costituzionale composta 9 membri: 3 sono nominati dal Presidente della Repubblica, 3 sono eletti dall'Assemblea Nazionale e 3 nominati dal Giudice Capo della Corte suprema.

L'art. 4 della legge istitutiva prevede che i membri siano soggetti a conferma dopo apposita audizione da parte dell'assemblea Nazionale, similmente a quanto avviene negli Stati Uniti a proposito delle audizioni del Senato federale sulle nomine presidenziali. Ciascun componente resta in carica per sei anni, non può essere rimosso se non per gravi violazioni penali, non può aderire ad alcun partito o svolgere attività politica.

### 3.1. (*Segue*) Recall e Referendum locali: un possibile sviluppo?

Al pari del Giappone, anche in Corea del Sud per molti anni non si è sviluppata alcuna forma di democrazia diretta e la stessa previsione dei referendum è rimasta solo un'ipotesi sulla carta, inattuata nella pratica. Basti pensare che non si è tenuto alcun referendum nazionale negli ultimi trent'anni: l'ultimo è stato quello con cui è stato approvato il testo della vigente Costituzione il 28 ottobre del 1987 che aveva più le caratteristiche di un plebiscito che di un vero e proprio referendum <sup>37</sup>.

<sup>35</sup> I principali testi legislativi sudcoreani sono reperibili sul sito "The Statutes of the Republic of Korea" [http://elan.klri.re.kr/eng\\_service/main.do](http://elan.klri.re.kr/eng_service/main.do). Il testo vigente del National Referendum Act è consultabile all'indirizzo [http://elan.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=15810&lang=ENG](http://elan.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=15810&lang=ENG).

<sup>36</sup> Act. No. 3938, Nov. 7, 1987 modificato da ultimo da Act No. 10303, May 17, 2010.

<sup>37</sup> Il nuovo testo costituzionale è stato approvato dal 94,4% dei votanti e la partecipazione al voto raggiunse il 78,2% degli aventi diritto. Cfr. D. Nohlen, F. Grotz, C. Hartmann, *Elections in Asia: A data handbook*, II, Oxford, Oxford University Press 2001, p. 420.



Solo negli ultimi anni, a partire dal 2005, si è assistito ad una inversione di tendenza con un maggior interesse all'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta da parte dei cittadini che non vogliono più delegare tutto ai propri partiti di riferimento. Ciò emerge soprattutto quando vengono in discussione questioni di carattere locale o regionale.

Dal 2005 al 2012 si sono tenuti sei referendum locali; nel 2014 vi sono state forti proteste perché la Commissione elettorale nazionale non ha ammesso un referendum in merito alla realizzazione di una centrale nucleare a Samcheok, nella Provincia di Gangwon, che si sarebbe dovuto svolgere il 9 ottobre 2014. Questo sarebbe stato il primo referendum sulla creazione o meno di una centrale nucleare costruita nella storia della Corea del Sud. La Commissione non ha ammesso il referendum perché, a suo giudizio, si trattava di una questione nazionale e quindi di un'ipotesi non prevista dalla legge istitutiva dei referendum locali.

Quanto a questi ultimi, solo il 29 gennaio 2004 l'Assemblea nazionale sudcoreana ha approvato una legge che disciplina i referendum aventi una rilevanza di carattere locale<sup>38</sup>; tale legge chiarisce immediatamente all'art. 1 che ha lo scopo di migliorare la democrazia e la responsabilità delle amministrazioni locali verso i cittadini, dettando le procedure per garantire una partecipazione diretta dei cittadini residenti in merito alle principali decisioni dei governi locali. Tra le molteplici disposizioni di carattere generale sui diritti dei cittadini è interessante porre l'attenzione su un emendamento inserito nel 2009 che impone al governo e alle amministrazioni locali di fornire le informazioni inerenti la consultazione referendaria non solo in coreano ma anche nelle principali lingue straniere in modo che i coreani all'estero o gli stranieri residenti in Corea a cui sia concesso il diritto di voto, possano esercitarlo consapevolmente (art. 2). Proprio per questo motivo il sito istituzionale della Commissione elettorale nazionale contiene tutte le informazioni in coreano, in inglese, spagnolo, cinese e giapponese<sup>39</sup>.

La legge sui referendum locali dedica particolare attenzione alla necessità di informare adeguatamente i cittadini: l'art. 4 impone ai vertici delle amministrazioni locali di offrire tutte le informazioni sui referendum, attraverso i diversi mezzi di informazione, come ad esempio la Gazzetta ufficiale del governo locale, la pubblicazione del materiale informativo sui quotidiani e sulle piattaforme telematiche in modo che i residenti possano farsi un corretto ed obiettivo giudizio sul tema oggetto di referendum. La Commissione locale elettorale ha poi l'obbligo di organizzare briefing, dibattiti invitando i rappresentanti delle diverse forze politiche o i rappresentanti dei comitati referendari, sempre con lo scopo di fornire ai residenti una corretta informazione sul voto su cui saranno chiamati a pronunciarsi.

Quanto all'oggetto, la legge dispone in linea di principio che possono essere sottoposte a consultazioni referendaria le più importanti decisioni delle Amministrazioni locali, comprese quelle che impongono un maggior onere ovvero incidono significativamente sulla vita dei residenti (art. 7). Risulta evidente che questa formulazione, impiegata dal legislatore, è molto generica, a differenza delle ipotesi di esclusione che sono correttamente specificate in modo

<sup>38</sup> Si tratta del *Resident's voting act*, Act No. 7124, Jan. 29, 2004 e successivamente emendato da Act No. 8423, May 11, 2007; Act No. 8852, Feb. 29, 2008; Act No. 9468, Feb. 12, 2009.

<sup>39</sup> Si veda [http://www.nec.go.kr/engvote\\_2013/main/main.jsp](http://www.nec.go.kr/engvote_2013/main/main.jsp) redatto in lingua inglese e poi in specifico, per quanto riguarda le altre lingue, <http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200606>.

tassativo; secondo quanto previsto dalla legge, non possono essere sottoposti a referendum quesiti che provocherebbero una violazione di leggi nazionali o di regolamenti governativi ad esse subordinati ovvero una violazione della competenza dell'autorità statale. Inoltre sono esclusi dal referendum le ordinanze municipali inerenti al bilancio preventivo, al rendiconto consuntivo e alla gestione patrimoniale delle Amministrazioni locali, nonché le ordinanze che prevedono l'istituzione, la soppressione o esenzione dei tributi locali.

Da ultimo occorre segnalare che il referendum non è ammesso in merito a quesiti che sono già state oggetto di una precedente consultazione referendaria nei due anni precedenti.

I referendum locali possono essere proposti dai cittadini, dai consigli locali ovvero dalle pubbliche autorità espressamente previste dalla legge. Il numero dei sottoscrittori necessario a presentare un quesito referendario è stabilito con un'ordinanza del governo locale: la legge statale si limita solo a stabilire che il numero di firme non può essere inferiore a un ventesimo e non superiore a un quinto della popolazione residente (art. 9 c. 2). È inoltre riconosciuto a ciascun residente una sorta di "diritto di ripensamento" perché ciascun sottoscrittore può revocare la propria firma dal modulo di presentazione del quesito referendario, fino a quando questo non sia ufficialmente depositato presso l'organo incaricato di verificare la regolarità delle firme apposte.

Quanto alla validità del referendum, è necessario che partecipino alla consultazione almeno un terzo degli elettori residenti e per essere approvato, il quesito referendario deve ottenere la maggioranza dei voti validamente espressi. Si procede allo scrutinio solamente se è raggiunto il quorum strutturale, altrimenti non si procede al conteggio (art. 24). Da ultimo si ricorda che la legge sudcoreana ammette anche il voto per corrispondenza e prevede pure un sistema di votazione elettronica, la quale deve avvenire nel rispetto delle norme tecniche, fissate con apposito regolamento, dalla Commissione elettorale nazionale (art. 18).

Da quando la legge sui referendum locali è entrata in vigore, la Commissione elettorale nazionale ha gestito sei consultazioni, di cui le prime tre già nel 2005 e l'ultima nel 2012. Come in precedenza ricordato, non sono mancate neanche le polemiche nel 2014, quando la Commissione non ha ammesso un referendum sulla installazione di una centrale nucleare perché riteneva che l'argomento avesse una rilevanza nazionale e non locale. È stato uno dei più importanti casi in cui questa Commissione ha svolto un ruolo di filtro e di controllo della legittimità: da sottolineare che – a differenza ad esempio del nostro ordinamento italiano – spetta allo stesso organo valutare l'ammissibilità del referendum sia la gestione di tutte le fasi della consultazione referendaria. Una situazione analoga la ritroveremo poi, esaminando Taiwan.

Con una legge del 24 maggio 2004 <sup>40</sup> (Law. No. 7958), entrata però in vigore tre anni dopo, la Corea del Sud ha disciplinato l'istituto del recall: i residenti possono presentare alla Commissione elettorale competente per territorio la proposta di rimozione di un funzionario pubblico ad eccezione dei membri che sono stati eletti in modo proporzionale all'interno di una assemblea, proprio per non alterare il principio di proporzionalità.

Per pubblici funzionari si intendono i capi esecutivi delle amministrazioni locali e i componenti delle assemblee elettive. In quest'ultimo caso la legge impone come limitazione

<sup>40</sup> Act. No. 7958, May 24, 2004.

che non posso in alcun modo essere alterato il principio della proporzionalità tra le forze politiche presenti. Parrebbe inoltre che lo strumento della rimozione dall'incarico, a differenza ad esempio di quanto accade in Giappone, è legato al compimento di “*illegal or unfair activities*”<sup>41</sup>, secondo quanto precisa il sito istituzionale della Commissione elettorale nazionale.

La legge pone delle limitazioni temporali alla richiesta di revoca, in quanto questa non può essere proposta nei confronti di coloro che sono stati eletti da meno di un anno o manca meno di un anno alla scadenza del loro mandato o se nei loro confronti si è già tenuta una richiesta di rimozione che è stata respinta da meno di un anno dal corpo elettorale.

Possono partecipare al voto i cittadini coreani e gli stranieri regolarmente residenti da almeno tre anni purché abbiano compiuto il diciannovesimo anno di età il giorno della consultazione. Si procede alla rimozione solo se partecipano al voto almeno un terzo degli aventi diritto e la proposta ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi. Qualora non si raggiunga il quorum strutturale, come nel caso del referendum, non si procede allo scrutinio.

Se si osserva il recall, tanto in Giappone quanto in Corea del Sud, emerge che – nonostante le differenze – questi ordinamenti sono stati fortemente influenzati per ragioni storiche e geopolitiche dall'esperienza giuridica degli Stati Uniti, dove lo strumento della rimozione dei pubblici funzionari è ampiamente utilizzato. Si noti però che la procedura utilizzata negli Stati Uniti varia leggermente da Stato a Stato ma le caratteristiche essenziali sono le stesse ovunque, essendo necessaria la presentazione pubblica della petizione. Per depositarla, a differenza di quanto avviene per la procedura di “impeachment”, nella gran parte dei casi non occorre che ci siano degli illeciti: si tratta di una sorta di “voto di sfiducia”. Segue poi la raccolta delle firme, il cui numero minimo varia sensibilmente (dal 12% della popolazione in California fino al 40% in Kansas) e talvolta le percentuali variano anche se il sottoposto a “recall” è un pubblico ufficiale eletto a cariche statali oppure se a livello locale<sup>42</sup>.

#### 4. Repubblica di Cina – Taiwan: Una democrazia di terza generazione in un critico quadro internazionale

Tra gli Stati presi in considerazione, la Repubblica di Cina, meglio conosciuta come Repubblica di Taiwan, è quella che è giunta per ultima ad un sistema pienamente democratico<sup>43</sup>. Il problema principale di Taiwan rimane quello della sua collocazione e qualificazione in ambito internazionale: si discute se giungere ad una vera e propria dichiarazione di indipendenza, che porterebbe ad una aperta ostilità con la Repubblica popolare cinese che – da sempre – considera Taiwan come parte integrante del proprio territorio nazionale. I rapporti, anche negli ultimi anni, tra la Cina continentale e Taiwan sono molto oscillanti: in alcuni casi si è giunti ad una comune regolamentazione della circolazione dei cittadini e alla stipula di alcuni accordi di rilevanza commerciale; in altri casi

<sup>41</sup> [http://www.nec.go.kr/engvote\\_2013/02\\_elections/06\\_01.jsp](http://www.nec.go.kr/engvote_2013/02_elections/06_01.jsp).

<sup>42</sup> Si veda sul possibile utilizzo del recall, anche in Italia, M. Anis, *Privilegium, l'Italia divorata dalle lobbies*, Milano, Rizzoli, 2012. <http://www.unipd.it/ilbo/content/recall-quando-un%E2%80%99elezione-non-e-sempre>.

<sup>43</sup> Sulla transizione democratica a Taiwan, si veda S. Rigger, *Politics in Taiwan: Voting for Democracy*, London, Routledge, 1999.

a veri e propri atti di ostilità tramite l'effettuazione di imponenti manovre militari da parte di entrambe le parti <sup>44</sup>.

Questa premessa di carattere costituzionale ed internazionale è indispensabile per poter addentrarsi nella politica taiwanese ed esaminare – successivamente – l'effettiva efficacia degli strumenti di democrazia diretta che hanno una storia molto recente, pur presentando molti elementi interessanti come l'utilizzo per quasi tutte le cariche pubbliche (almeno in teoria) dell'istituto del recall.

Taiwan, come del resto la Corea del sud, è una “*third-wave democracy*”, una democrazia della terza ondata, per utilizzare una espressione di maggior successo utilizzata dalla scienza politica nord americana <sup>45</sup>. Nel 1987 venne revocata la legge marziale, adottata a titolo “temporaneo” nel 1948, e fu data piena attuazione a tutte le garanzie costituzionali, in precedenza sospese a causa dello stato di guerra civile. Le prime elezioni completamente libere si sono tenute nel 1992.

La democrazia a Taiwan non è stata conquistata attraverso una rivoluzione, un'insurrezione, un'attività di guerriglia o di terrorismo, ma attraverso la collaborazione, a volte molto difficile, tra il Kuomintang e il principale partito di opposizione, il Partito democratico progressista.

I cambiamenti si sono concretizzati nella riscrittura di undici articoli della Costituzione <sup>46</sup> che, approvati nel 1997, hanno sancito il carattere semipresidenziale della Repubblica taiwanese. Il Capo dello Stato viene eletto a suffragio universale diretto e ha il potere di nominare il primo ministro senza che sia più necessario l'assenso del Parlamento. Il compito di legiferare è stato concentrato nello Yuan legislativo, eletto anch'esso a suffragio universale diretto. Sono stati eliminati i vincoli alla nascita di partiti politici anche se quelli che hanno avuto una presenza di rilievo in questi anni sono stati due: il Kuomintang, molto cambiato da quello conosciuto fino al 1987, e il Partito democratico progressista.

La vigente Costituzione riconosce espressamente all'art. 17 che il popolo ha “*il diritto di eleggere e di destituire, il diritto di iniziativa e di referendum*” <sup>47</sup>. Questa disposizione di principio, inserita nel capitolo primo, rubricato “*diritti e doveri dei cittadini*” <sup>48</sup>, viene poi chiarita nel

<sup>44</sup> Nell'aprile 2013 Taiwan ha tenuto, dopo cinque anni di relativa sospensione, una serie di esercitazioni militari su larga scala per simulare un'invasione cinese nelle isole Penghu, un arcipelago che si trova nello stretto di Taiwan che separa l'isola principale dalla Cina.

<sup>45</sup> Questa espressione “*Third wave democracy*” è stata coniata da Samuel P. Huntington, professore di scienza politica all'Università di Harvard, per designare le transizioni democratiche avvenute nelle ultime decadi del Novecento. Secondo Huntington, la prima ondata democratica è iniziata nel diciannovesimo secolo con l'affermarsi delle idee di Andrew Jackson, settimo Presidente degli Stati Uniti ed è terminata con l'affermarsi dei regimi totalitari alla fine della prima guerra mondiale; la seconda ondata si è affermata con la vittoria delle truppe alleate nel secondo dopoguerra; la terza è iniziata con la rivoluzione in Portogallo nel 1974 e con le transizioni democratiche all'inizio degli anni Novanta in America latina e in Estremo Oriente. Per una comparazione sulla transizione in questi due Stati si richiama L. Diamond, G-W. Shin, *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*, Palo Alto, Stanford University Press, 2014.

<sup>46</sup> Per un esame dettagliato dell'ordinamento costituzionale di Taiwan si rinvia a Y. Jiunn- Rong Yeh, *The Constitution of Taiwan: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2016.

<sup>47</sup> Il testo in lingua inglese è consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica all'indirizzo <http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1107>.

<sup>48</sup> È opportuno precisare che formalmente la Costituzione è stata adottata il 25 dicembre 1946, dall'Assemblea nazionale convocata a Nanchino e promulgata dal Governo nazionale il 1° gennaio 1947. Nel 1948 gran parte delle disposizioni costituzionali sono state sospese da Chang Kai Shek, tra cui una serie di garanzie costituzionali. Venne adottata la legge marziale nel timore di una invasione da parte delle autorità comuniste di Pechino. Tali restrizioni costituzionali furono

dodicesimo capitolo della Costituzione (artt. 129 -136), la cui rubrica riprende chiaramente l'art. 17: “*Elezioni, Recall, Iniziativa e Referendum*”.

È interessante notare preliminarmente che Taiwan è uno dei pochi stati dell'Estremo Oriente che inserisce il recall – quale diritto generalizzato – nella stessa Carta costituzionale. Quanto alla sua disciplina e a quella dei referendum, la Costituzione si limita a rinviare alla legge ordinaria (art. 136), stabilendo solo che i vari tipi di elezioni e di referendum, previsti dalla stessa, avvengono a suffragio universale con voto uguale e a scrutinio segreto (art. 129).

La legge sui referendum <sup>49</sup>, composta di sessantaquattro articoli, è stata invece promulgata il 31 dicembre 2003 ed è stata successivamente modificata nel 2006 e nel 2009. Lo scopo della legge, solennemente affermato già all'art. 1, è quello di garantire ai cittadini l'esercizio dei loro diritti civili di democrazia diretta. L'elettorato attivo spetta ai cittadini che abbiano compiuto il ventesimo anno di età. La legge prevede diverse tipologie di referendum anche se la principale distinzione è quella tra referendum locali e referendum nazionali. I primi possono avere ad oggetto sia le disposizioni legislative e regolamentari che incidono direttamente sull'autonomia locale di un determinato territorio; sia importanti questioni di politica locale o regionale; sia la predisposizione di principi che poi vincoleranno gli enti locali. I referendum nazionali possono invece essere sia abrogativi sia propositivi di leggi. Inoltre è previsto che, per le questioni aventi un interesse per la generalità della popolazione, possano essere predisposti quesiti referendari che si limitino a enucleare dei principi a cui dovrà poi attenersi il Legislatore nel predisporre la disciplina di dettaglio. Inoltre il corpo elettorale può essere chiamato a pronunciarsi su rilevanti questioni di politica nazionale (art. 2). La legge, come in moltissimi altri paesi, vieta comunque la possibilità di sottoporre a referendum questioni in materia fiscale, tributaria o sull'organizzazione e lo stipendio dei pubblici dipendenti (art. 3). L'organizzazione dei referendum spetta al Governo il quale ha l'obbligo di inserire annualmente nel proprio bilancio i relativi fondi per lo svolgimento delle consultazioni.

Per proporre un referendum nazionale è necessario che il quesito sia proposto dallo 0,5% degli elettori votanti nell'ultima consultazione per l'elezione del Presidente della Repubblica e successivamente sottoscritto da un numero pari ad un quinto sempre di coloro che hanno votato alle ultime elezioni presidenziali (art. 7). Occorre poi che il quesito sia formulato in modo tale da non contenere meno di 100 parole e più di 1500 (art. 9). Spetta poi ad un'apposita commissione provvedere sia alla verifica della regolarità delle sottoscrizioni sia all'ammissibilità del quesito referendario. La Commissione ha facoltà di dichiarare inammissibile un referendum qualora ritenga che il quesito non sia chiaro ed inequivocabile nei suoi effetti ovvero se riguardi una proposta che è stata oggetto di consultazione nei tre anni precedenti. Il referendum deve tenersi nei successivi sei mesi e per essere valido dovranno partecipare alla consultazione la maggioranza assoluta degli aventi diritto e deve ottenere la maggioranza dei voti validamente espressi.

---

abolite nel 1991 e nel corso degli anni novanta e duemila la Costituzione è stata emendata sette volte. L'ultima modifica risale al 2005.

<sup>49</sup> Act No.9200242031, Dec. 31, 2003.

Va ricordato che la legge riconosce allo Yuan legislativo la facoltà di proporre referendum (art. 17); lo stesso Presidente della Repubblica, qualora vi sia una minaccia per l'indipendenza del paese – ovviamente questa disposizione risente molto del peculiare contesto taiwanese – ha facoltà di sottoporre al corpo elettorale un qualsiasi quesito inerente la sicurezza nazionale. In tal caso il referendum avviene con una procedura semplificata e il referendum può svolgersi entro un mese, anziché entro i sei mesi normalmente previsti (art. 18).

Dall'entrata in vigore della legge si sono tenute ben sei consultazioni referendarie nazionali, la prima delle quali nel 2004 e ha avuto una forte rilevanza politica in quanto i taiwanesi sono stati chiamati a pronunciarsi su due quesiti inerenti i rapporti con la Cina continentale. Questo referendum è stato proposto direttamente dal Presidente della Repubblica in quella che doveva essere un'ipotesi di carattere emergenziale. Ciò scatenò ampie proteste da parte dei dirigenti della Repubblica popolare cinese che lo videro come un tentativo di camuffare un voto sull'indipendenza di Taiwan stessa. Il primo quesito riguardava la possibilità di rafforzare il sistema militare e missilistico per reagire ad un eventuale attacco da parte della Repubblica popolare; il secondo chiedeva il consenso ad avviare rapporti con la stessa Repubblica popolare al fine di creare un quadro di pace e di stabilità. La formulazione di questo quesito era volutamente ambigua perché non chiariva la natura dei rapporti con la Cina: rapporti tra soggetti di una stessa entità oppure relazioni di tipo diplomatico? In entrambi i casi il quorum strutturale non fu raggiunto e quindi non si inasprì la conflittualità con la Cina continentale.

Nel gennaio e nel marzo 2008 si tennero altri quattro referendum nazionali che vertevano tutti sullo status particolare di Taiwan e sulla sua collocazione nell'ambito delle Nazioni Unite. Anche in questi casi non venne raggiunto il quorum strutturale e quindi furono tutti dichiarati invalidi.

Risulta pertanto evidente che nella concreta prassi i referendum a Taiwan hanno avuto più una valenza plebiscitaria, peraltro assolutamente non riuscita, che hanno determinato un uso discutibile di questo strumento proprio perché in nessun caso l'iniziativa è partita dai cittadini, bensì dai partiti al governo.

Come già precedentemente anticipato, il recall a Taiwan riguarda ogni carica pubblica a partire dalla Presidenza e Vicepresidenza della Repubblica. Bisogna premettere che l'ordinamento della Repubblica di Cina prevede come fonti costituzionali, oltre alla stessa Carta, una serie di "Articoli addizionali" che si applicano fino a quando – in linea del tutto teorica e soprattutto in modo del tutto irrealistico – la Cina continentale tornerà sotto l'egida di Taiwan. Questa premessa introduttiva al testo – *"To meet the requisites of the nation prior to national unification"* – fa sì che questi articoli addizionali siano pacificamente considerati parte integrante della Costituzione.

Ebbene, l'art. 2 delle disposizioni addizionali prevede espressamente che il Presidente sia rimosso dall'incarico a seguito di una procedura assai complessa: un quarto dei componenti dello Yuan Legislativo presentano una mozione per ottenere la destituzione del Presidente che deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti. In tal caso il Presidente è rimosso se nella successiva consultazione elettorale la proposta di destituzione ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. Occorre precisare che la destituzione è un

istituto diverso dalla messa sotto stato d'accusa: il Presidente è messo sotto stato di accusa dal Parlamento e giudicato dalla Corte costituzionale.

Risale al 1995 la legge che disciplina le modalità di elezione e di destituzione del Presidente e del Vicepresidente della Repubblica: questa è stata più volte emendata e da ultimo nel 2009<sup>50</sup>.

Taiwan applica l'istituto del *recall* a tutti gli eletti, secondo la legge per l'elezione e la rimozione dei dipendenti pubblici che risale formalmente al 1980, ma che è stata quasi completamente riscritta nel 2003 e poi negli anni successivi, fino all'ultima modifica che risale al 4 febbraio 2015<sup>51</sup>.

L'art. 1 della citata legge chiarisce immediatamente la nozione di "civil servant" al fine di individuare in modo inequivocabile chi può essere eletto o rimosso da un pubblico ufficio: in questa nozione vi rientrano in linea di principio tutti i componenti dello Yuan Legislativo, i capi dei poteri esecutivi delle municipalità (paragonabili alle regioni), delle province, delle contee (paragonabili ai nostri comuni), dei villaggi e i componenti delle assemblee elettive dei citati enti. Quindi in linea di principio tutti coloro che sono eletti, possono essere rimossi nel rispetto delle procedure previste dalla legge. Il recall non è esercitabile in alcun caso durante il primo anno di mandato del soggetto interessato.

Il Capitolo IX della legge (artt. 75 – 92) è dedicato interamente alle procedure di rimozione. Il diritto di rimozione è riconosciuto a tutti gli elettori della circoscrizione elettorale nel cui territorio è stato eletto il soggetto da destituire; la proposta deve essere presentata da almeno il 2% degli aventi diritto e deve essere motivata in non più di 500 parole. È interessante notare come Taiwan, nella disciplina dei referendum sia in quella del recall, insista molto sul numero delle parole del quesito. Forse questa attenzione è dovuta al fatto che si vuol rendere il quesito facilmente accessibile a tutti gli elettori e quindi si esalta il concetto di "concinnitas" e di chiarezza testuale. Non è ammissibile una proposta di recall contenente il nome di due o più soggetti pubblici: ogni proposta di rimozione deve avere ad oggetto un unico amministratore, anche se è ammesso che nella medesima consultazione gli elettori siano chiamati a pronunciarsi su più contestuali richieste di rimozione. Una volta che la Commissione – nazionale o locale a seconda del soggetto a rimuovere – abbia verificato che il quesito e il numero dei proponenti abbia soddisfatto ai requisiti di legge, autorizzerà i proponenti a raccogliere le firme a sostegno della loro proposta di rimozione. La raccolta dovrà avvenire nel termine perentorio di 30 giorni se riguarda un componente dello Yuan legislativo, di un governatore di una municipalità, di un sindaco o di un consigliere municipale (regionale); di 20 giorni se riguarda un eletto in una provincia o in una contea; di 10 se riguarda un capo villaggio o di un distretto comunale. In tutti i casi la proposta deve comunque essere sottoscritta dal 13% degli elettori di quella determinata circoscrizione elettorale, calcolata con riferimento alla tornata elettorale in cui è stato eletto il soggetto di cui si chiede la rimozione. Qualora la proposta di recall abbia ottenuto il numero di firme necessarie per lo svolgimento della consultazione, è riconosciuto al soggetto di cui si chiede

<sup>50</sup> Act NO.5889, Aug., 9. 1995.

<sup>51</sup> Il testo della legge è consultabile in lingua inglese all'indirizzo <http://www.cec.gov.tw/english/cms/law> ed è contenuto nel sito istituzionale della Commissione elettorale centrale, un'agenzia governativa indipendente che ha il compito di sovrintendere allo svolgimento delle procedure elettorali (legislative, presidenziali) e referendarie nazionali.

la revoca la facoltà di presentare una memoria di non più di 1000 parole che dovrà essere adeguatamente pubblicizzata. La votazione dovrà avvenire decorsi trenta giorni dal giorno in cui la proposta è stata dichiarata ammissibile dalla Commissione elettorale incaricata di effettuare le verifiche. Il soggetto interessato sarà destituito solo se alla consultazione parteciperà la maggioranza assoluta degli aventi diritto e se la proposta otterrà la maggioranza dei voti validamente espressi. Qualora la domanda di recall sia accolta, il soggetto non potrà essere ricandidato per quella carica per i successivi 4 anni, mentre se viene respinta non potrà più essere riproposto il recall per lo scorcio del mandato.

Un ultimo aspetto che deve essere esaminato dell'ordinamento taiwanese e a cui in precedenza si è fatto solo genericamente riferimento, riguarda il controllo sull'ammissibilità e legittimità dei quesiti referendari e di rimozione, sulla regolarità della campagna elettorale e sulla proclamazione dei risultati. Il controllo su questi aspetti è affidato alla Commissione elettorale centrale che è disciplinata da una legge organica, promulgata il 10 giugno del 2009<sup>52</sup>.

I compiti della Commissione sono enunciati nei primi due articoli: questa ha il fine di garantire la democrazia e il suffragio popolare, di sovrintendere allo svolgimento dei referendum e delle elezioni e della rimozione dei pubblici dipendenti (art. 1). Quindi la Commissione vigila sia sulle elezioni legislative sia sulle elezioni presidenziali. Inoltre, la Commissione ha il compito di:

1. pianificare l'organizzazione amministrativa delle consultazioni elettorali;
2. vigilare sul rispetto della legge durante le elezioni, i *recalls* e i referendum;
3. sovvenzionare le spese elettorali dei partiti politici e dei candidati;
4. proporre l'emanazione, la modifica e l'abrogazione delle leggi e dei regolamenti elettorali.

La Commissione è composta da 11 membri, nominati dal Governo con il consenso del Parlamento, che restano in carica per quattro anni e il cui rinnovo avviene in modo che vi sia una sostituzione periodica dei componenti. Questi devono dare garanzia di imparzialità e di indipendenza e non possono essere iscritti ad alcun partito politico.

## 5. Conclusioni

Dall'esame sommario dei Paesi presi in considerazione emerge chiaramente che la democrazia diretta non è ancora molto sviluppata in Estremo Oriente e presenta delle caratteristiche peculiari che la differenziano in modo significativo dall'esperienza occidentale per una serie di fattori storici, politici e anche giuridici.

Storicamente occorre mettere in rilievo che gli strumenti di democrazia partecipativa appartengono alla tradizione giuridica occidentale e sono stati "esportati" soltanto al termine del secondo conflitto mondiale in un contesto sociale permeato dal confucianesimo e da una società fortemente gerarchizzata dove ognuno aveva uno status sociale ben determinato. È vero che a partire dalla Restaurazione Meiji del 1868, il Giappone si era già confrontato con la tradizione giuridica occidentale, ma non certo con quella liberaldemocratica dell'esperienza

<sup>52</sup>Act No. 9800142871, Jun.10, 2009.



anglosassone: il paradigma normativo di riferimento era stato infatti la Costituzione prussiana del secondo Reich (1871)<sup>53</sup>. Inoltre, dal punto di vista politico, tranne gli anni conosciuti con il nome di “democrazia Taisho” (1912-1926)<sup>54</sup>, il Giappone dell’anteguerra è stato sempre guidato da burocrati, da alti funzionari provenienti dalla nobiltà e da militari. Con la disfatta militare del 1945, gli Alleati imposero una nuova Costituzione e un sistema di valori liberaldemocratico da realizzarsi però esclusivamente tramite un modello rappresentativo: non è un caso che gli Stati Uniti non proposero l’introduzione dei referendum: temevano infatti che esso potesse divenire un mezzo per instaurare di nuovo in Giappone un regime autoritario, paventando proprio che le sirene populiste e nazionaliste, così come la deferenza verso l’Imperatore, potessero incidere fortemente sulle scelte del corpo elettorale in eventuali consultazioni referendarie.

Analoghe preoccupazioni, soprattutto dopo la guerra del 1950 e l’avvento dei comunisti in Cina, gli americani li nutrivano per la Corea del Sud, dove c’era il timore che movimenti popolari potessero essere organizzati dai sovietici e/o dai cinesi in chiave antigovernativa e antiamericana. A Taiwan il discorso dei referendum neanche si poneva perché per lungo tempo è stato un regime semi autoritario.

Finita la guerra fredda, si inizia a parlare timidamente di democrazia diretta e l’esperienza nordamericana diviene un modello per questi tre Stati: in fondo con la cultura giuridica americana, da quarant’anni sia i coreani che i giapponesi si dovevano confrontare. L’influsso si vede ad esempio sull’istituto del *recall* per gli amministratori pubblici. Tuttavia, ogni singolo Stato ha cercato di declinare in modo autonomo gli istituti di democrazia diretta che sono però ancora scarsamente utilizzati perché la vita politica si sostanzia ancora in grandissima parte solo attraverso la partecipazione alle elezioni.

Dal punto di vista politico, premesso che vi è una significativa disaffezione verso la politica, i referendum vengono concepiti diversamente rispetto all’occidente: questi non trattano elementi di politica nazionale o internazionale che suscitano profonde divisioni nell’opinione pubblica (si pensi al recente referendum sulla *Brexit* nel Regno Unito), ma questioni di carattere tecnico o comunque con una rilevanza meramente locale. Questi referendum non incidono quindi sull’indirizzo politico generale e quindi non sono visti con diffidenza dal sistema dei partiti che invece li osteggiano se iniziano ad avere una dimensione di carattere nazionale. Un breve cenno merita sul punto il Giappone: manca sia a livello parlamentare che di opinione pubblica una discussione sull’introduzione dello strumento referendario nazionale che pare essere un elemento estraneo alla loro tradizione politica. Il legislatore rimane ancorato al dogma della rappresentatività, dogma che appare però scalfito dal crescendo dei referendum locali che tendono ad influire anche sulla politica nazionale, come nel caso del referendum ad Osaka, tenutosi nel maggio 2015.

<sup>53</sup> Sulle vicende storiche che portarono alla promulgazione della Costituzione del 1889 e sul suo estensore principale, si rinvia alla recente monografia, K. Takii, *Ito Hirobumi - Japan's First Prime Minister and Father of the Meiji Constitution*, London, Routledge, 2014.

<sup>54</sup> Con questo termine, solitamente si indica il periodo che va dall’inizio del novecento fino all’inizio degli anni Trenta, estendendosi dunque ben oltre i termini dell’era dalla quale prende nome (1912-26): è una fase di relativa affermazione in ambito politico, sociale e culturale di tendenze liberali e a volte pure progressiste, sviluppatasi soprattutto negli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale. Sulla “democrazia Taisho” si rinvia all’accurata analisi di A. Revelant, *Governi di partito e nomine di alti funzionari nel Giappone Taisho*, Asiatica Venetiana nn. 10-11/2009, pp. 155-174.

Un ultimo comparato va messo in rilievo: si osserva negli Stati presi in considerazione una certa discrasia tra il dato normativo e la prassi politica perché la legge tende ad esaltare tanto le diverse tipologie di referendum sia il ricorso a nuovi strumenti, come le petizioni, le proposte popolari di leggi, il recall. Si nota infatti una tendenza, più o meno marcata a seconda degli stati, a fornire ai cittadini (*rectius* ai residenti) degli strumenti propri per agire senza la necessità di doversi rivolgere necessariamente ai partiti; dall'altro nel concreto agire politico questi strumenti o non sono utilizzati o sono impiegati in modo distorto. Si pensi a Taiwan, dove i referendum, tutti falliti per il mancato raggiungimento del quorum elettorale, avevano una valenza tipicamente plebiscitaria proprio perché proposti dall'alto. Non è un caso (forse) che nessuno dei sei referendum abbia ottenuto il risultato sperato. In Corea del Sud la situazione è parzialmente diversa in quanto i cittadini hanno promosso campagne referendarie soprattutto a livello locale, anche se poi incoronate dall'insuccesso al momento del voto.

Detto questo le prospettive future paiono essere molto incoraggianti se si pensa che la democrazia diretta ha preso piede in tutti e tre gli Stati presi in esame solo negli ultimi dieciquindici anni. Eppure in questi anni, anche con esiti non sempre positivi per i proponenti, si sono tenute decine di consultazioni. Concludendo, si può affermare che la democrazia diretta in Estremo Oriente, con l'eccezione del Giappone, è un cantiere aperto che ha fondamenta solide quanto alla disciplina legislativa, ma sui cui risultati dovremo attendere ancora qualche anno per potersi pronunciare in modo definitivo: fuoco di paglia o strumento consolidato?