6. Possibili obiezioni alla democrazia diretta

Le seguenti obiezioni vengono spesso sollevate contro la democrazia diretta:

a) L'incompetenza: in una società moderna i problemi sono troppo complessi per lasciare prendere decisioni ben ponderate all'uomo della strada.

b) La mancanza di senso di responsabilità: la gente non considera nient'altro che il proprio interesse. Ad esempio, si abolirebbero le tasse senza considerare le conseguenze di un tale provvedimento, oppure si chiederebbero più spese al governo che faranno deragliare il bilancio. Agli uomini politici si può sempre domandare il rendiconto delle loro decisioni, ma nessuno è responsabile della decisione referendaria.

c) Minacce alle minoranze: la democrazia diretta potrebbe essere un mezzo per approvare decisioni che violino i diritti umani e le libertà fondamentali. In questo modo le minoranze sarebbero particolarmente minacciate.

d) In relazione al punto c): nella democrazia diretta i demagoghi hanno la libertà di lanciare proposte rozzamente populiste.

e) Il potere del denaro: gli «interessi particolari» ben finanziati, dominano il dibattito e utilizzano i referendum per i loro propri scopi.

f) Impossibilità di affinare e qualificare i quesiti: gli elettori possono dire soltanto 'sì' o 'no' ad una proposta referendaria; non c'è possibilità per una maggiore differenziazione. Inoltre con i referendum c'è il problema del nesso: tutti i tipi di questione non direttamente collegate all'argomento del referendum giocano un ruolo nella decisione degli elettori.

g) Il conflitto con la democrazia rappresentativa: il Parlamento viene screditato dai referendum e viene minato il primato della politica 'ufficiale'.

h) Sovraccarico degli elettori: gli elettori non vogliono referendum su tutto, ma vogliono essere lasciati in pace e non essere obbligati ad andare a votare.

i) Manipolazione del modo in cui viene posto il quesito: il quesito può essere formulato in modo suggestivo, cosicché gli elettori vengono dirottati su un voto contrario alle proprie reali convinzioni.

j) Conservatorismo: il referendum garantisce il blocco delle riforme essenziali, in quanto la gente tende a votare per mantenere lo status quo. Altri affermano l'esatto contrario, cioè che attivisti entusiasti possano impossessarsi della democrazia tramite il referendum, in quanto la maggioranza silenziosa non prende mai parte ai referendum.

k) I referendum non sono necessari, in quanto ci sono modi migliori per permettere alla gente di discutere e dibattere su questioni politiche.

l) Infine, in alcuni Stati, come il Belgio, si è sostenuto che il referendum minacci l'unità del Paese.

Questo capitolo esamina queste obiezioni una per una. Una nota in anticipo: nel valutare le obiezioni, la democrazia diretta va sempre confrontata con il sistema puramente rappresentativo e non con un ideale astratto impossibile. Molte obiezioni sollevate contro la democrazia diretta sono in realtà obiezioni alla democrazia in quanto tale. Inoltre le obiezioni vanno testate con la pratica attuale in posti dove le forme di democrazia diretta sono già in funzione da un secolo o più (in particolare in Svizzera e in alcuni stati Americani, vedi capitolo 5). Questo ora è possibile, in quanto negli ultimi anni, è stata condotta una grande massa di ricerca empirica in questo campo, coprendo quasi ogni aspetto della democrazia diretta.

a. L'incompetenza

Quest'argomento rifiuta la democrazia diretta in quanto gli elettori non vengono considerati competenti per farsi un'opinione ben ponderata. Tale argomento ha una storia per niente simpatica. Venne utilizzato contro il suffragio universale, contro il diritto di voto alle donne e contro il diritto di voto dei neri in Sudafrica, etc..

Nel 1893, il politico belga de Neef, cattolico, si oppose al diritto di voto universale invocando l'argomento dell'incompetenza: «Coloro che chiedono il diritto di voto devono anche provare con certezza di essere competenti ad esercitare la funzione che richiedono. Persone sfortunate che non hanno potuto acquisire un'istruzione elementare, che non sono stati in grado di elevarsi al di sopra delle condizioni di vita più primitive, hanno comunque il diritto di decidere cose per altra gente e di votare sulle questioni di maggior importanza del paese? In realtà il suffragio universale porta alla legge del più furbo, perché coloro che sono incapaci di discriminare saranno totalmente dipendenti dai maneggioni.» (Coenen e Lewin, 1997, p.84). Nel 1919 il suo collega parlamentare, il socialista Hubin, usò l'argomento dell'incompetenza per opporsi al diritto di voto alle donne. É assai interessante notare come Hubin avesse ora accettato che gli operai maschi avessero acquisito nel frattempo la competenza necessaria: «Il diritto di voto è un'arma pericolosa. Niente è di più prezioso di quest' arma per una classe organizzata e istruita, che è consapevole dei suoi diritti e responsabilità. Ma avete intenzione di accordare tale diritto ad un genere umano che non è preparato a farne uso?» (Coenen e Lewis, 1997, p.95; da notare che sia il diritto di voto delle donne che la democrazia diretta erano stati inclusi nel programma socialista belga Gotha, approvato nel 1875.)

In pratica, ogni volta che il gruppo in questione aveva ottenuto il diritto di voto, l'argomentazione si era rivelata completamente falsa. Lo stesso vale per il processo decisionale in democrazia diretta: la prassi svizzera dimostra che l'argomentazione non è valida neanche in questo contesto. La Svizzera è chiaramente uno tra i paesi meglio governati d'Europa, con un esecutivo molto ridotto, servizi pubblici efficienti e un'economia al di sopra della media che funziona benissimo.

L'argomentazione cade per diverse ragioni: la morale è sempre la chiave di una decisione politica e una decisione morale è sempre personale. Nessuno può prendere una decisione morale per altri ed ogni persona responsabile è, per

definizione, in grado di prendere una decisione morale. «Gli elettori (...) non hanno bisogno di avere una conoscenza dettagliata delle questioni, ma conoscere piuttosto i principali elementi in gioco. Queste, però, non sono di natura tecnica, ma implicano decisioni basilari (ad es. giudizi di valore), per le quali un elettore è qualificato tanto quanto un politico.» (Frey e Bohnet, 1994, p.156).

A tal proposito, non si deve dimenticare come sia impegnativa la vita per le persone oggigiorno. E' scontato (giustamente) che in circostanze normali, le persone si arrangino da sole in una società competitiva e in rapida evoluzione. Per via della scuola, del lavoro e di tutti gli altri aspetti della vita quotidiana incontrano di continuo, in scala ridotta, i problemi che sono anche le questioni all'ordine del giorno in un ambito politico più ampio. Questo è logico, dato che la politica, in teoria, coincide in realtà con i problemi che le persone incontrano giorno per giorno nella loro vita.

Nel fare le loro scelte i cittadini utilizzano di solito «scorciatoie informative», come opinioni di conoscenti e «autorità naturali» in cui hanno fiducia: ad esempio, raccomandazioni di voto di partiti politici ed organizzazioni pubbliche, informazioni fornite dai mass media e da esperti, ecc. In Svizzera, le raccomandazioni di voto di numerose organizzazioni (partiti politici, associazioni professionali e gruppi di pressione, ecc.) sono incluse nei pacchetti informativi dei referendum. Per inciso, anche i membri del Parlamento fanno un grande uso di scorciatoie: devono prendere decisioni su così tante leggi e regolamenti che spesso non è possibile per loro studiare tutte le relative fonti informative (ciò è messo in chiaro da un'indagine che mostra come i membri del Parlamento Olandese leggano solo un quarto di tutti i memorandum che sarebbero tenuti a leggere (NRC Handelsblad, giornale olandese, 28 febbraio 1997), cosicché fanno regolarmente ricorso a «scorciatoie». Lupia (1994) ha dimostrato che l'uso di «scorciatoie informative» da parte dei cittadini nei referendum non ha quasi nessun effetto sulla decisione finale. Nella sua analisi di un certo numero di iniziative popolari californiane dopo il 1990, emerge che c'è stata una differenza solo del 3% nel comportamento di voto tra il gruppo di elettori bene informati e il gruppo di elettori che basava il proprio voto soltanto su scorciatoie.

Inoltre l'argomento non può essere usato selettivamente contro la democrazia diretta: in realtà è un argomento contro la democrazia stessa. Se i cittadini non sono competenti per decidere su temi specifici, non lo saranno certamente nemmeno per eleggere persone che prendano buone decisioni. Dopotutto, al fine di eleggere qualcuno che prenda buone decisioni, non solo si deve essere competenti a distinguere tra buone e cattive decisioni, ma bisogna anche essere competenti a giudicare l'affidabilità e l'integrità morale e intellettuale dei candidati, ovvero essere competenti a intravedere le agende segrete dei partiti politici. «Non è chiaro perché si creda che i cittadini siano capaci di scegliere tra partiti e uomini politici nelle elezioni, ma non tra i quesiti nei referendum. Senza dubbio la prima scelta sembra essere quella più difficile, perché gli elettori devono crearsi delle aspettative sulle azioni future degli uomini politici.» (Frey e Bohnet, 1994, p.157).

L'argomento dell'incompetenza comprende anche la doppia surrettizia ipotesi che i rappresentanti eletti siano realmente competenti e che abbiano davvero a cuore l'interesse pubblico. «I critici della legislazione diretta hanno spesso una visione dei legislatori statali che sconfina nel mitico: molto intelligenti, molto ben informati; tanto razionali quanto virtuosi, saggi e statisti decisionisti; e competenti quanto capi d'impresa e professori universitari. Questi stessi critici tendono a considerare la gente come «plebaglia», non degna di fiducia. Eppure la gente, o cosiddetta plebaglia, sono le stesse persone che eleggono i legislatori. Come mai possono scegliere tra buoni e cattivi candidati, ma non possano scegliere tra buone e cattive leggi?» (Cronin, 1989, p.87).

Insomma, sta di fatto che la «conoscenza sociale» dei cittadini sta aumentando in seguito alla partecipazione ai referendum. Benz e Stutzer (2004) hanno analizzato ciò confrontando la Svizzera con l'Unione Europea, dove in alcuni Paesi si è tenuto referendum sull'integrazione europea ed in altri no. Durante il periodo esaminato, sette Stati dell'UE hanno tenuto un referendum sull'integrazione europea (Danimarca, Irlanda, Francia, Austria, Svezia, Finlandia e Norvegia). Nello stesso periodo non ci sono stati referendum negli altri otto Paesi (allora c'erano solo 15 paesi nell'UE). Gli abitanti dei Paesi dove si erano tenuti i referendum sembravano reagire notevolmente meglio alle dieci domande generali sull'UE rispetto agli abitanti dei Paesi dove non s'era tenuto nessuno referendum: l'effetto è stato di grandezza pari a quello della differenza riscontrata tra persone con reddito medio e persone con reddito basso. In Svizzera, Benz e Stutzer hanno registrato un indice del grado di democrazia diretta a livello cantonale (che, come indicato precedentemente, differisce considerevolmente da un Cantone all'altro), e lo hanno paragonato con le risposte dei cittadini svizzeri su tre questioni di politica generale svizzera. Anche qui, gli Svizzeri che vivevano in Cantoni con maggiore democrazia diretta avevano conoscenze notevolmente superiori rispetto agli Svizzeri che vivevano in Cantoni con sistemi più rappresentativi. L'impatto era grande quanto la differenza tra membri e non-membri di partiti politici, o quanto la differenza tra persone con reddito mensile di 5.000 franchi contro 9.000 franchi svizzeri.

b. La mancanza del senso di responsabilità

Secondo questa tesi, le persone approverebbero solo ciò che giova ai loro propri interessi, dimostrando una mancanza di responsabilità nei confronti dell'intera comunità o società, con conseguenze distruttive. Ad esempio, voteranno per abolire le tasse e al tempo stesso aumentare la spesa pubblica.

Nella realtà, da un punto di vista finanziario, i cittadini sono più responsabili dei politici. I vasti debiti pubblici che esistono ora nella maggior parte dei paesi occidentali, ad esempio, sono stati accumulati contro la volontà popolare. Indagini, condotte nell'arco di diverse generazioni in Germania e negli Stati Uniti, mostrano che una maggioranza stabile dei due terzi della popolazione è a favore di un bilancio pubblico che rimanga equilibrato anche a breve termine («Bilancio equilibrato», von Weizäcker, 1992). Pertanto l'accumulo di una montagna di debiti è il risultato di una politica contraria alla volontà della maggioranza. La gente non gradisce essere oppressa da provvedimenti che saranno necessari per ridurre tali montagne di debiti (Blinder e Bagwell, 1988 ; Tabellini e Alesina, 1990).

La ricerca ha mostrato che l'accumulo di un deficit pubblico è strettamente connesso allo schieramento dei partiti politici in un Paese. Ecco alcune osservazioni empiriche:

- maggiore è la polarizzazione all'interno di una coalizione multipartitica, maggiore è la tendenza ad accumulare debito;

- più è probabile che un governo perda le prossime elezioni, tanto maggiore è la tendenza ad accumulare debito;
- più è breve è la durata media di un governo in carica, tanto maggiore è debito accumulato;
- più ci sono partner nella coalizione di governo, maggiore è la tendenza ad accumulare debito.

(Cfr. Roubini e Sachs, la cui ricerca ha riguardato paesi dell'OCSE durante il periodo dal 1960 al 1985 ; altri riferimenti in von Weizäcker, 1992).

Tali osservazioni dimostrano che il pensare a breve termine dell'élite politica gioca un ruolo centrale nell'accumulo del debito nazionale: il debito viene accumulato, si può dire, per comprare voti. Von Weizäcker (1992) pertanto è a favore dell'attuazione di un referendum obbligatorio prima che il debito nazionale venga contratto.

Come abbiamo già mostrato nel capitolo 5, Feld e Matsusaka (2003) hanno esaminato come gli elettori decidono nei referendum sulla spesa pubblica in Svizzera. In molti cantoni, la spesa pubblica viene sottoposta a un «referendum finanziario» obbligatorio. Ogni singola spesa del settore pubblico, sopra a una certa somma (la media è di 2,5 milioni di franchi svizzeri), deve essere approvata individualmente mediante un referendum. Feld e Matsusaka hanno scoperto che i Cantoni dotati di questo tipo di referendum obbligatorio spendono il 19% in meno dei Cantoni che ne sono sprovvisti (le cifre si riferiscono al periodo dal 1980 al 1998).

Matsusaka riscontrò lo stesso effetto per gli Stati americani, analizzando sistematicamente tutti i dati disponibili per l'intero XX secolo. Gli Stati con l'iniziativa popolare sembrano spendere il 4% in meno a livello statale di quelli senza. Inoltre, sembra che più è facile lanciare un'iniziativa popolare, più l'impatto è grande: negli stati dove la soglia di sottoscrizione è più bassa, la spesa pubblica era il 7% inferiore a quella degli Stati senza l'iniziativa popolare, considerato che l'impatto negli Stati con le soglie di sottoscrizione più elevate era quasi pari a zero. A livello locale, l'iniziativa popolare ha condotto ad una spesa più elevata, ma nel complesso l'effetto netto è stato un calo della spesa pubblica (Matsusaka, 2004, pp.33-35).

La democrazia diretta porta anche a imposte più basse. Quando il referendum d'iniziativa popolare è disponibile in un dato Stato, questo porta ad una riduzione d'imposta di 534$ per una famiglia di quattro persone, che corrisponde pressapoco al 4% dell'introito pubblico. La differenza è significativa, ma non drammatica in valore assoluto e non si può dire, solo in base a questo, che lo Stato diventi ingovernabile (Matsusaka, 2004, pp.33-35).

Pertanto, sebbene diminuiscano contemporaneamente sia spesa pubblica che tasse, l'effetto netto rimane un calo dei disavanzi di bilancio. Feld e Kirschgässener (1999) hanno esaminato l'effetto dei referendum obbligatori sui bilanci di 131 delle più grandi città e Comuni svizzeri. Scelsero di confrontare i Comuni e non i Cantoni, perché i Comuni dispongono di un margine di manovra in materia di bilancio anche più grande dei Cantoni, che già è considerevole. Scoprirono che la possibilità di ricorrere ai referendum obbligatori sul bilancio ebbe un forte effetto sulla riduzione dei disavanzi. Kiewitz e Szakali (1996) erano giunti in precedenza alle stesse conclusioni per gli Stati Uniti.

Inoltre non corrisponde certamente al vero affermare che, se sono all'ordine del giorno questioni fiscali, i cittadini scelgano, per definizione, di abbassare le tasse. Piper (2001) ha mappato tutte le iniziative popolari relative alle tasse negli Stati americani dal 1978 al 1999; negli USA i referendum facoltativi non svolgono un ruolo significativo. Ci sono state 130 iniziative popolari sulle imposte, di cui 86 chiedevano una riduzione di tasse, 27 un aumento di tasse, mentre 17 rimasero neutrali sull'aliquota di tassazione. Tra le iniziative popolari per ridurre le tasse, il 48% sono state approvate, ossia meno della metà. Tra le iniziative popolari che invece domandavano un aumento delle tasse ne sono state approvate il 39%. La differenza è dunque piccola e le percentuali girano intorno alla media delle probabilità di successo delle iniziative popolari negli Stati Uniti, che è del 41%. Anche in Svizzera gli elettori approvano regolarmente gli aumenti d'imposte necessari. Nel 1993, venne approvata una tassa supplementare sulla benzina di 0,2 franchi svizzeri al litro (all'incirca 0,14 euro) dopo un precedente aumento nel 1983, che era stato anch'esso approvato mediante referendum. Nel 1984 furono approvate con referendum nuove tasse per le autostrade e la circolazione dei camion.

La California viene spesso esplicitamente citata come un posto dove i cittadini hanno preso decisioni finanziarie irresponsabili con i referendum. Ad esempio, si è sostenuto che le iniziative popolari hanno bloccato così tanto una parte del bilancio californiano ed allo stesso tempo congelato la possibilità di introdurre nuove tasse, che alla fine i politici non hanno più avuto un margine di manovra sufficiente. Matsusaka (2005) ha controllato tale asserzione e ha concluso che, dopo quasi un secolo di democrazia diretta, il 68% del bilancio californiano era stato determinato dal sistema rappresentativo e che la possibilità d'introdurre nuove imposte non era soggetta a restrizioni.

Malgrado la pesante responsabilità per la cattiva situazione finanziaria della maggior parte dei paesi occidentali (come risulta da quanto sopra), i politici riescono ancora ad invertire ruoli e responsabilità. Il senatore belga Hugo Vandenberghe ha difeso la sua contrarietà ai referendum con le seguenti parole: «Le gente non deve prendersi alcuna responsabilità per le sue decisioni. Può decidere con assoluta leggerezza di tagliare le tasse e due settimane dopo aumentare i contributi sociali.» (DeStandaard, giornale belga, 19 dicembre 1992). Ovviamente la verità è esattamente l'opposto: alla fine è sempre la gente a pagare per i conti fuori controllo, sotto forma di aumento delle tasse e peggioramento dei servizi pubblici, ecc.. Nei sistemi rappresentativi i singoli politici, che sono quelli che decidono la pressione fiscale e il debito pubblico, non pagano mai personalmente, come è ovvio, le conseguenze delle loro decisioni. Non hanno mai restituito un solo centesimo della spesa che i cittadini non avevano mai richiesto o che causa il debito pubblico. Dopo la scadenza del loro mandato – possibilmente ricompensati con una buonuscita o con un generoso bonus – ritornano semplicemente al loro abituale lavoro politico di partito. In seguito possono tirar fuori una sarabanda di argomenti più o meno plausibili per motivare le loro decisioni, ma il danno è già stato fatto, senza nessuna garanzia che i loro successori faranno qualcosa di migliore.

Infatti, il senatore Vandenberghe pone l'accento su un'argomentazione fondamentale a favore della democrazia diretta: poiché sulla gente ricadono sempre le conseguenze delle decisioni sul bilancio e le imposte, è del tutto logico che la gente abbia l'ultima parola su tali decisioni.

c. Minacce alle minoranze

Secondo questa tesi, la democrazia diretta sarebbe diventata un'arma nelle mani delle maggioranze per opprimere le minoranze ed instaurare una dittatura.

Questo è un altro argomento contro la democrazia in sé – o meglio nei confronti di ogni sistema politico che consenta qualsiasi libertà di scelta – non contro la democrazia diretta. Un regime parlamentare può comunque mancare al suo dovere verso le minoranze, o instaurare una dittatura. La presa del potere dei nazisti nel 1933 è un buon esempio dell'instaurazione di una dittatura per via parlamentare. Il Parlamento tedesco, non solo elesse Hitler come Cancelliere nel 1933, ma gli concesse anche i pieni poteri tramite la «Ermächtigungsgesetz», anche se i nazisti rappresentavano meno della metà dell'elettorato in tutte le elezioni che si erano tenute fino ad allora. Esisteva anche una limitata forma di democrazia diretta a quel tempo in Germania, ma fu il sistema parlamentare ad introdurre la dittatura (vedi 6-1). In teoria una democrazia diretta offre alle minoranze effettivamente più opportunità di avere un influenza che i sistemi rappresentativi. «In una democrazia diretta ogni questione deve trovare la sua propria maggioranza. Ogni volta ci sono differenti temi all'ordine del giorno e ogni volta la coalizione che forma la maggioranza è composta in modo differente. E in una democrazia diretta le minoranze hanno quindi più possibilità di porre temi all'ordine del giorno. Quando [in Svizzera] si raccolgono 100.000 firme, viene svolta una votazione su quel tema. Poi gli oppositori devono spiegare precisamente per quali ragioni sono contrari alla proposta. Attraverso ciò possono essere acquisite nuove idee e le opinioni possono cambiare. La democrazia diretta è più che un semplice sondaggio. Essa innesca la dinamica attraverso la quale le minoranze hanno la possibilità di diventare maggioranze. D'altronde, in un sistema puramente rappresentativo i singoli partiti si oppongono l'uno all'altro. Se siedi nelle fila di un partito dell'opposizione, in realtà non hai più un voto efficace, perché i partiti della coalizione governativa dispongono della maggioranza permanente nel Parlamento e, in teoria, possono ottenere tutto quello che vogliono», secondo il parlamentare svizzero Andi Gross (2000).

Non per nulla, quando vengono direttamente interrogate, le minoranze si schierano sempre a favore della democrazia diretta. Un'indagine del 1999 di Rasmunssen fra i Texani ha mostrato che il 72% dei neri e l'86% degli ispanici erano a favore della democrazia diretta, rispetto al 69% dei bianchi (www.initiativefortexas.org/whowants.htm). Indagini effettuate da Field, in tre momenti differenti (1979, 1982 e 1997) fra gli abitanti della California, hanno evidenziato un'ampia maggioranza fra tutti i gruppi etnici per l'introduzione della democrazia diretta. Nel 1997 il 76,9% degli asiatici, il 56,9% dei neri, il 72% degli ispanici e il 72,6 % dei bianchi consideravano la democrazia diretta californiana una «buona cosa», mentre la proporzione di quelli che la trovavano una «cattiva cosa» era più alta tra i bianchi (11,5%) e più bassa tra gli asiatici, solo il 1,9% (Matsusaka, 2004, p.118).

La ricerca sul campo rivela che se i referendum vengono svolti sui diritti delle minoranze, queste si traducono in larghe maggioranze a favore di tali diritti. Frey e Goette (1998) hanno preso, come loro punto di partenza, i diritti civili dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dalla Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Hanno poi esaminato tutti i referendum svizzeri sui diritti delle minoranze nel periodo dal 1970 al 1996 a livello federale, nel cantone di Zurigo e nel comune di Zurigo. Il risultato è stato a favore dei diritti delle minoranze in oltre i due terzi dei casi (il 70%). A livello federale il sostegno era anche più alto, all'80%. È quindi emerso che i referendum, che minacciano i diritti delle minoranze, hanno assai meno possibilità di venire approvati rispetto a referendum su altri argomenti. Tra le iniziative popolari a livello federale ne vengono mediamente approvate il 10%; delle 11 iniziative popolari (1891-1996), che tentarono di ridurre i diritti delle minoranze, nessuna ebbe successo. Per contro, i gruppi minoritari hanno quasi sempre successo nei referendum. In media il 50% dei referendum obbligatori vengono adottati. Degli 11 referendum obbligatori che sostenevano diritti di minoranze (1866-1996), ben il 73% è stato adottato. E ancora, in media sono stati adottati il 63% dei referendum facoltativi (dal 1866 al 1996). Entrambi i referendum facoltativi (dal 1866 al 1996) che sostenevano i diritti delle minoranze sono stati adottati.

Il 24 settembre 2000, il Volkskrant, probabilmente il giornale più influente nei Paesi Bassi, pubblicò un articolo critico e tendenzioso sul referendum d'iniziativa popolare che doveva svolgersi il giorno seguente in Svizzera. Questo cercava di limitare il numero degli stranieri residenti in Svizzera, che era stato sempre molto elevato (all'incirca il 20%), dovuto alla forte tradizione umanitaria della Svizzera e alla sua florida economia. Il giornale poneva l'attenzione su come questo tipo di proposta fosse socialmente accettabile nel contesto della democrazia diretta svizzera e affermava che il referendum rappresentasse una violazione dei diritti umani. Dimenticava di precisare che la Svizzera aveva già votato in regime di democrazia diretta in sei precedenti occasioni su proposte similari e che queste erano state tutte respinte generalmente a larga maggioranza. Quando, il giorno successivo all'articolo sul Volkskrant, questa ultima proposta seguì la stessa sorte delle precedenti, il giornale non espresse commento alcuno.

La scienziata della politica Gamble (1997) ha tentato di provare che i referendum sui diritti delle minoranze negli USA producevano sovente risultati negativi per tali diritti. Le sue conclusioni furono però duramente criticate dai suoi colleghi (tra cui Donovan e Bowler, 1998; e Matsusaka, 2004). Innanzitutto, la Gamble non aveva esaminato sistematicamente una serie di referendum di un periodo specifico, ma basava le sue conclusioni su rapporti di mass media e altre fonti soggettive. Pertanto la sua serie di dati non era casuale. In questo modo vi sono evidenti distorsioni, in quanto i mass media sono piuttosto inclini a riferire casi clamorosi. In secondo luogo, la Gamble non aveva fatto nessuna distinzione tra referendum nei piccoli comuni e referendum a livello statale. Quando Donovan e Wowler rianalizzarono i suoi dati, apparve che il grado della violazione dei diritti delle minoranze era molto più una funzione delle dimensioni dell'unità politica (piccoli comuni contro grandi città) che dell'iniziativa popolare. Quindi non c'è differenza con i risultati in un sistema rappresentativo. Insomma, la Gamble aveva arbitrariamente bollato diverse iniziative cittadine come esempi di «tirannia della maggioranza» – come la proposta d'imporre l'inglese quale lingua ufficiale della California o quella di sottoporre le persone, riconosciute colpevoli di gravi reati sessuali, a un test obbligatorio per l'AIDS. Questo dipende piuttosto dalle opinioni personali. È veramente così strano avere l'inglese come lingua ufficiale in uno Stato americano, e dobbiamo considerarlo davvero un diritto umano il fatto che qualcuno possa violentare una persona senza, come conseguenza, essere sottoposto ad un test per l'AIDS?

I bianchi sono ancora il più grande gruppo etnico della California, quasi il 50%. Altri gruppi importanti sono i neri, gli asiatici e gli ispanici. Hajnal, Gerber e Louch (2002) hanno analizzato come le diverse popolazioni etniche della California hanno votato nei referendum. Hanno esaminato ben 51 votazioni popolari. Ne è uscito che la differenza nel comportamento di voto tra i vari gruppi etnici era minima: i votanti dei gruppi di minoranza etnica hanno in media solo l'1% di possibilità in meno di trovarsi dalla parte dei vincitori rispetto ai votanti bianchi.

Nel frattempo, qual è l'atteggiamento dei rappresentanti eletti nei confronti dello Stato costituzionale? Cronin (1989, pp.91-92) cita lo storico Commager, che ha indagato sull'affidabilità delle autorità rappresentative in materia di libertà civili e diritti delle minoranze: «La lista è sconfortante. Leggi di censura, leggi anti-evoluzioniste, leggi di saluto alla bandiera, leggi sulla bandiera rossa, leggi anti-sindacali, anti-socialiste, anti-comuniste, leggi su sedizione e criminalità anarchica, leggi anti-informazione contraccettiva - queste e altre vengono in mente troppo facilmente. L'assemblea legislativa di New York si è liberata dei socialisti; quella del Massachusetts ha imposto il giuramento di lealtà agli insegnanti; quella dell'Oregon ha dichiarato fuori legge le scuole private e l'assemblea legislativa del Nebraska ha vietato l'insegnamento della lingua tedesca nella scuola pubblica; l'assemblea legislativa del Tennessee ha proibito l'insegnamento dell'evoluzione; quella della Pennsylvania ha autorizzato la prescrizione del saluto alla bandiera per gli scolari; l'assemblea legislativa della Louisiana ha imposto una tassa discriminatoria sui quotidiani... L'elenco potrebbe allungarsi indefinitamente.»

Un esempio molto citato sull'uso discriminatorio del referendum è l'introduzione tardiva del diritto di voto per le donne in Svizzera. Le donne svizzere hanno acquisito il diritto di voto solo nel 1971 – tramite un referendum al quale presero parte, naturalmente, solo gli uomini. In Belgio il diritto di voto per le donne è stato introdotto nel 1948. Tuttavia, tale differenza di 23 anni non c'entra molto col fatto che in Svizzera esisteva la democrazia diretta, bensì col fatto che la Svizzera era rimasta fuori dalle turbolenze della Seconda Guerra Mondiale (sebbene totalmente circondata dalle potenze dell'Asse). Il trauma della guerra e dell'occupazione sembra abbia facilitato in modo significativo l'introduzione di cambiamenti politici. In Belgio, ad esempio, il diritto di voto per le donne è stato introdotto dopo la Seconda Guerra Mondiale e il suffragio universale era stato introdotto dopo la Prima Guerra Mondiale. Che lo spirito dei tempi negli anni '60 fosse piuttosto diverso di quello degli anni '90, è apparso chiaro, ad esempio, con la legge matrimoniale. Fino al 1976 le donne belghe, quando si sposavano, dovevano promettere di obbedire ai loro mariti. Soltanto a partire da quell'anno, in linea con le idee sociali in cambiamento, il sistema puramente rappresentativo belga previde la parità di diritti per entrambi gli sposi.

Negli Stati Uniti la democrazia diretta ha preceduto quella rappresentativa riguardo al diritto di voto per le donne. Le iniziative popolari all'inizio del XX secolo concessero alle donne il diritto di votare per la prima volta nel Colorado e nell'Oregon. L'Arizona seguì più tardi, poi il Wyoming, dove un referendum sulla nuova Costituzione prevedeva il diritto di voto per le donne. Tutti questi tentativi coronati da successo erano stati preceduti da una serie di fallimenti, non solo nell'Oregon e nel Colorado, ma anche nel Missouri, Nebraska ed Ohio. Negli Stati Uniti le iniziative popolari venivano usate a livello statale per imporre la questione del diritto di voto per le donne e, soltanto dopo che quando ciò accadde, la Costituzione Federale degli Stati Uniti venne emendata nel 1920 in questo senso (Cronin, 1989, p.97). Il fatto è, che gli oppositori della democrazia diretta citano di routine il diritto di voto per le donne concesso tardivamente in Svizzera, e tacciono sempre sugli esempi contrari in America. Ciò dimostra come essi scelgano selettivamente i loro esempi.

Si fa anche spesso riferimento anche alla pena di morte. Si sostiene che la democrazia diretta porterebbe all'introduzione o alla reintroduzione della pena di morte, perciò dovrebbe essere rifiutata per questa ragione. Innanzitutto questo argomento è fondamentalmente errato. Prima, l'inaccettabilità della pena di morte viene considerata come assunto intoccabile e poi si presume che la democrazia diretta porti alla pena di morte stessa: «quindi» la democrazia diretta deve essere respinta. Ma l'assunta inaccettabilità non deve essere certo una dato di fatto, ma qualcosa che deve emergere come valore fondamentale da un dibattito aperto tra cittadini liberi e uguali. Chiunque sostenga che bisognerebbe andare contro la maggioranza su questo (od ogni altro) punto si dichiara per una politica autoritaria e per la dittatura. Si noti che questo è un altro argomento contro la democrazia in sé. L'introduzione della pena di morte è molto probabile anche in un sistema puramente elettorale – abbiamo per questo l'intenzione di abolire anche le elezioni ?

Per di più i fatti raccontano una storia differente. Ci sono due paesi in Europa dove la popolazione potrebbe introdurre la pena di morte tramite l'iniziativa popolare: la Svizzera e il Liechtenstein. Eppure la pena di morte non esiste in questi due paesi e neanche il minimo tentativo d'introdurla con gli strumenti di democrazia diretta. É tutto il contrario: in Svizzera l'abolizione della pena di morte venne approvata tramite referendum, dapprima nel 1935 per il tempo di pace e successivamente nel 1992 anche per il tempo di guerra (l'abolizione è sempre stata parte di un più ampio pacchetto di misure legislative). Un'ulteriore esplicita proibizione della pena di morte nella Costituzione Svizzera è stata approvata dal referendum nel 1999 (Heussner, 1999).

Negli Stati Uniti circa la metà degli Stati mantengono ancora la pena di morte (gli Stati hanno potestà giuridica in questa materia). Un'analisi esauriente su questo tema da parte del giurista Heussner (1999) mostra un quadro equilibrato. Gli Stati americani, con e senza la democrazia diretta, sembrano avere la pena di morte circa in proporzione simile: tra i 24 Stati con democrazia diretta, 19 hanno la pena di morte (79%); dei 27 Stati senza democrazia diretta, 20 hanno la pena di morte (il 74%). Però risulta anche evidente che tutti gli Stati senza la pena di morte sono situati nel Nord e nell'Est degli Stati Uniti (eccettuate le Hawaii) e tutti gli Stati con la pena di morte sono situati nel Sud e nell'Ovest. Pertanto è principalmente una questione di differente cultura politica: all'Ovest e al Sud il sostegno alla pena di morte – così come per gli altri temi politici connessi – è maggiore sia tra il pubblico che tra i politici, allo stesso modo nel Nord e nell'Est c'è assai meno sostegno sia fra il pubblico che fra i politici. Troviamo simili disparità anche tra Nord e Sud Europa.

É vero che la pena di morte è stata introdotta o reintrodotta in alcuni Stati tramite iniziative popolari, ma in parecchi casi, ciò fu una reazione della gente all'abolizione della pena di morte da parte dei tribunali (a causa di incompatibilità con la Costituzione o con altri principi giuridici) e, al tempo stesso, anche la maggioranza di rappresentanti eletti era a favore del-

la pena di morte. Pertanto, non c'era difformità tra il sistema rappresentativo e la democrazia diretta. Negli altri Stati non c'è la democrazia diretta, ma la pena di morte esiste (ancora) a causa dell'appoggio costante da parte dei politici eletti. Nello Stato dell'Oregon la pena di morte venne abolita mediante un'iniziativa popolare nel 1914, dopodiché fu reintrodotta nel 1920 su iniziativa del Parlamento (Heussner, 1999)

d. Influenza di demagoghi e populisti

Oltre all'argomento discusso precedentemente – che la democrazia diretta violerebbe i diritti della minoranze – spesso si insinua anche che la democrazia diretta offrirebbe un'ampia tribuna a populisti e demagoghi (vedi l'inserto 6-2 tra gli altri riferimenti).

In realtà, i demagoghi hanno molte più opportunità in un sistema puramente rappresentativo, dove un piccolo gruppo di politici al vertice stabiliscono l'agenda e i cittadini vengono posti in secondo piano. Questo porta quasi sempre il malcontento tra la popolazione. La sola maniera in cui la gente può esprimere questa insoddisfazione è il voto a politici populisti che promettono che rimedieranno davvero al «caos» nel paese, se riceveranno abbastanza sostegno alle elezioni. In una democrazia diretta i cittadini hanno solo un bisogno minimo di tali «leader forti», in quanto gli stessi cittadini possono proporre le loro soluzioni e cercare di farle adottare attraverso iniziative popolari e referendum. In Svizzera i personaggi politici non svolgono un ruolo rilevante (vedi la citazione all'inizio del capitolo 5). Una democrazia diretta è molto più orientata ai temi, laddove un sistema puramente rappresentativo è più orientato alle persone.

É certamente vero che tutti i dittatori – Hitler, Franco, Saddam Hussein, Pinochet, ecc. (così come parecchi governi in Europa che si compiacciono di chiamarsi democratici) – hanno utilizzato plebisciti. I plebisciti sono votazioni popolari disposte dalla maggioranza governativa o dal Capo di Stato, normalmente con l'intenzione d'attribuire una legittimità speciale ai propri programmi. In genere, i risultati dei plebisciti non sono vincolanti, le condizioni di validità vengono aggiustate di caso in caso da quelli al potere (loro vogliono solo un risultato valido) e molto spesso tutti gli argomenti separati tra loro vengono condensati in una domanda definita, alla quale gli elettori possono soltanto dire «sì» o «no» ad un pacchetto unico. Il plebiscito in Lituania nel maggio 2003 sull'accesso all'UE (per il quale il quorum partecipativo venne peraltro abbandonato) e il plebiscito d'ingresso nella NATO, che fu tenuto in Ungheria nel novembre 1997, sono esempi in cui le soglie partecipative sono state modificate. Il plebiscito tenuto dal governo austriaco nell'autunno 2000 (come risultato delle sanzioni imposte all'Austria dai Paesi europei, dopo l'entrata nel governo della destra FPÖ) è un esempio della condensazione di numerosi temi in un singolo definita questione. Furono posti sei quesiti, a cui gli elettori potevano dare una sola ed unica risposta. Il primo quesito domandava se si dovesse porre fine alle sanzioni, il secondo e il terzo domandavano in modo retorico se gli altri Paesi non facessero meglio ad astenersi dall'intervenire negli affari del governo austriaco e gli altri tre quesiti riguardavano regolamenti specifici di una Costituzione Europea a venire. Una sola e unica risposta a sei questioni separate non è possibile. Il governo e il Parlamento possono interpretare il risultato come vogliono e, in ogni caso, il risultato non è vincolante. Dato che in Austria il referendum d'iniziativa popolare non esiste, i cittadini sono senza potere.

D'altronde i plebisciti non hanno nulla a che fare con la democrazia diretta. In un'autentica democrazia diretta il grande pubblico può sempre utilizzare la raccolta delle firme per costringere la maggioranza di governo ad indire un referendum e le condizioni vengono regolate dalla legge e sono le stesse per tutti – politici o no. Inoltre, la democrazia contempla sempre la libertà di parola, la libertà d'associazione, la libertà di dimostrazione, ecc., sicché ciascuno può fare una campagna pubblica, ciò non è mai avvenuto sotto le dittature menzionate. Una solida maggioranza di governo non ha bisogno d'indire elezioni popolari: essa ha già il mandato per agire. La Costituzione Svizzera non consente alcun plebiscito.

e. Il potere del denaro

Secondo questo argomento, chiunque disponga di molto denaro può mettere in atto una massiccia campagna mediatica per controllare il dibattito pubblico e vincere la battaglia mediante sofisticate tecniche di marketing. L'ex-sindaco di Amsterdam, Schelto Patjin, lo esprime in questo modo: «Un referendum contro la politica sulla droga? La malavita è senz'altro pronta ad investire parecchi milioni di fiorini per ottenere che questa politica non cambi. Compra 700 ore di TV. Questo è il modo per comprare un referendum.» (De Telegraaf, 13 gennaio 1997).

Non si discute che ci sono posti dove viene speso molto denaro per la democrazia diretta. Nel 1998, negli Stati Uniti, è stata spesa la somma record di 400 milioni di dollari per campagne referendarie. Di questa, 250 milioni furono spesi in un solo Stato: la California (Smith, 2001; maggiori informazioni su questo nel capitolo 5). Negli USA ci sono sia campagne condotte molto professionalmente con ampio ricorso alle TV commerciali sia raccolte di firme a pagamento.

Anche in questo caso, la democrazia diretta non va confrontata con una situazione ideale, inesistente e irraggiungibile, ma col sistema puramente rappresentativo che attualmente esiste. I gruppi con capacità finanziarie spendono somme enormi anche nelle campagne elettorali dei partiti politici e dei candidati alla presidenza, e nel lobbying per influenzare legislatori e funzionari pubblici. Il parlamentare svizzero Gross (2000) afferma a ragione che «il potere che ha il denaro nel contesto di una democrazia diretta è generalmente sempre minore di quello che ha in un sistema puramente rappresentativo. In quest'ultimo, ai gruppi che dispongono di denaro basta influenzare solo un piccolo numero di politici. In una democrazia diretta invece devono influenzare l'intera popolazione e farlo pubblicamente».

In secondo luogo, il solo fatto di spendere un sacco di denaro non garantisce un esito favorevole. I critici, quale il giornalista David Broder (2000), citano aneddoticamente esempi di campagne in cui gruppi d'interesse economico – una società o altro gruppo commerciale di interesse particolare – hanno investito molto denaro. Comunque, bisognerebbe condurre uno studio sistematico e rigoroso su una serie completa di iniziative popolari per un ampio periodo, per determinare quale sia l'effetto del denaro.

La scienziata della politica Elizabeth Gerber (1999) ha fatto questo. Ha analizzato i flussi di cassa di 168 iniziative popolari in 8 Stati americani. Al contrario di quello che affermano i critici, i potenti interessi commerciali sembrano avere relativamente poco successo nell'ottenere l'approvazione di una legge che desiderano mediante il referendum popolare. Tra

le iniziative che sono state sostenute finanziariamente soprattutto dai singoli cittadini, il 50% sono state adottate; tra le iniziative che sono state sostenute finanziariamente soprattutto da gruppi economici d'interesse particolare, solo il 31% sono state adottate. La Gerber ha individuato parecchi tipi di «gruppi d'interesse particolare» e la probabilità di adozione di iniziative popolari precipita appena cresce la percentuale dei fondi apportati dall'industria. La Gerber ha rilevato che i temi promossi da gruppi economici d'interesse particolare erano semplicemente meno popolari e quindi era anche più difficile reclutare volontari. I gruppi di cittadini hanno meno denaro, ma possono trovare volontari molto più facilmente e compensarsi in questo modo.

Gli scienziati della politica, Donovan, Bowler, McCuan e Fernandez (1998) hanno rilevato che, mentre erano state adottate il 40% di tutte le iniziative popolari californiane nel periodo dal 1986 al 1996, solo il 14% di quelle promanate dagli 'interessi particolari' finanziariamente forti furono adottate. «I nostri dati ci rivelano che queste sono le iniziative più difficili da trattare in California e che il denaro investito dai loro promotori in questo campo risulta largamente sprecato». Un altra indagine della scienziata della politica Anna Campbell, sulle iniziative popolari nel Colorado, ha dimostrato che nel periodo tra il 1966 e il 1994 (quasi tre decenni), una sola iniziativa popolare proveniente da un 'interesse particolare' ha avuto successo nelle cabine elettorali (IRI, 2005). Come abbiamo osservato nel capitolo 5, i gruppi d'interesse particolare hanno avuto più successo nell'indebolire le iniziative popolari di altri con il lancio di contro-iniziative.

Ma anche quando gli interessi particolari sono gli unici gruppi che sono in grado di lanciare un'iniziativa popolare, per gli elettori è meglio che in una situazione priva di referendum d'iniziativa popolare. Matsusaka (2004) paragonò tale situazione a quella di una famiglia in cui il padre (= 'sistema rappresentativo') «propone» unilateralmente quale tipo di pizza si deve mangiare. La madre (= 'interessi particolari') ha la facoltà di proporre anche un'altra pizza, dopodiché tutti (compresi i bambini = 'gli elettori') possono votare le proposte. Questo non può rendere peggiore la situazione dei bambini, anche se non hanno la facoltà di proporre essi stessi una pizza. L'opzione proposta dal padre rimane sempre disponibile, ma se la madre ha un'idea migliore, si può darle la preferenza nella votazione. «Così possiamo vedere che, permettere a ciascuno della famiglia di fare proposte, in genere opera a vantaggio della maggioranza. La conclusione vale anche se il diritto di fare proposte è riservato solo ad alcuni membri della famiglia. (...) Fintanto che le proposte sono sottoposte ad un'elezione a regola maggioritaria, il solo modo in cui le iniziative possono peggiorare le condizioni della maggioranza è che gli elettori vengano convinti ad approvare politiche contrarie al loro stesso interesse « (Matsusaka, 2004, p.12).

Matsusaka qui mette in evidenza una tema chiave: molti critici della democrazia diretta partono dal tacito assunto che i cittadini possono essere facilmente convinti a votare contro le proprie convinzioni e i propri interessi. E infatti ciò non è molto diverso dal ragionamento implicito che sta dietro al sistema puramente rappresentativo: e cioè che i politici sanno meglio ciò che è buono per il popolo che non il popolo stesso. Questa è un' assunto pericoloso, in quanto apre le porte alla dittatura politica.

C'è ancora un altro modo per affrontare il problema dei «soldi». Matsusaka ha confrontato sistematicamente i risultati dei referendum negli Stati Uniti con risultati dei sondaggi d'opinione. Se il lancio di una campagna referendaria può provocare una spesa di milioni di dollari, un sondaggio d'opinione può essere effettuato con non più di duemila di dollari. In quest'ultimo caso non c'è quindi distorsione dovuta all'intervento dei «soldi». Matsusaka ha analizzato un'enorme quantità di dati che coprono l'intero XX Secolo. La sua conclusione: «Per ogni politica che ho potuto esaminare, l'iniziativa la spinge nella direzione in cui la maggioranza dice di voler andare. Non ho potuto trovare alcuna prova che alla maggioranza non piacciano i cambiamenti politici determinati dall'iniziativa» (Matsusaka, 2004, pp.XIa- XIIa). Tutte le informazioni qui sopra citate si riferiscono agli Stati Uniti. In Europa non è stata effettuata quasi nessuna ricerca sul ruolo del denaro nella democrazia diretta, in quanto il denaro svolge un ruolo chiaramente molto minore. In Svizzera, ci sono stati numerosi referendum che hanno richiesto molto denaro, ma il livello non è comparabile con quello degli Stati Uniti.

L'esperienza mostra in svariate occasioni che gli elementi importanti sono due: la fonte dei finanziamenti delle campagne referendarie deve essere aperta all'ispezione pubblica e tutte le parti in causa devono avere la possibilità di dire la loro opinione. L'importanza della trasparenza delle fonti finanziarie è illustrata da innumerevoli esempi. Un'iniziativa popolare antinucleare nel Montana (1978), ad esempio, disponeva soltanto di 10.000 dollari per fare la sua campagna. Gli oppositori dell'iniziativa popolare spesero 260.000 dollari. Ciononostante, l'iniziativa registrò una vittoria sensazionale con una percentuale del 65% dei voti. Nel corso della campagna, l'attenzione del pubblico veniva continuamente attirata dal fatto che il denaro degli oppositori veniva quasi interamente da fuori del Montana e, inoltre, quasi esclusivamente dall'industria nucleare. Un'iniziativa simile contro l'energia nucleare ebbe luogo qualche tempo dopo nell'Oregon (1980). Anche qui, il gruppo dei cittadini ottenne una vittoria contro la supremazia finanziaria dell'industria, perché ebbe sufficienti opportunità per far sentire la sua voce. La «par condicio» fu correttamente applicata e così, malgrado le risorse finanziarie scarse, il gruppo fu in grado di raggiungere un numero sufficiente di elettori attraverso radio e televisioni (vedi Cronin, 1989). É impressionante come organizzazioni che dispongono di gran quantità di denaro siano raramente entusiaste della democrazia diretta: «Potenti gruppi finanziari hanno opposto una strenua resistenza all'introduzione del referendum nel Minnesota, nel New Jersey e nel Rhode Island. L'AFL-CIO, gruppi d'affari, Camere di Commercio negli ultimi anni hanno più e più volte lottato contro l'iniziativa popolare, spesso sostenendo, in senso assai ironico, che un'iniziativa popolare costa molto denaro e che solo le organizzazioni più ricche possono perciò farne uso». (Cronin, 1989)

E' chiaro che il denaro ha sempre un suo impatto sul processo decisionale in democrazia diretta. Ma questo impatto è almeno altrettanto grande anche nella democrazia rappresentativa e può venir compensato rendendo equi i fondi delle campagne referendarie. Per questa ragione, i «progressisti» californiani come Shultz cercano di convincere di non tornare assolutamente più al sistema rappresentativo tradizionale, ma chiedono specifiche misure per limitare il ruolo dei «soldi». Frey e Bohnet (1994, p.158) scrivono: «Non si può negare che i partiti finanziariamente forti e i gruppi d'interesse particolare siano maggiormente in grado di avviare iniziative e fare propaganda rispetto ai gruppi di interesse che sono poco o per niente organizzati. D'altronde non ha senso prefiggersi di raggiungere una democrazia totalmente

ugualitaria; ci saranno sempre differenze nelle capacità degli individui e dei gruppi nell'influire sulla direzione della politica. Resta sempre vero che i gruppi danarosi e ben organizzati sono più forti. Tuttavia, la cosa più importante non è se vi siano tali differenze, ma con quali regole e con quali organi valutarne l'impatto sul piano organizzativo e finanziario. Resta il fatto che il lobbying diventa tanto più efficace quanto meno il sistema è democratico. Anche senza elezioni, ad esempio in una dittatura, i gruppi d'interesse particolare esercitano una loro influenza. Nell'Unione Europea i gruppi d'interesse sono in grado di esercitare più influenza che nei singoli paesi membri, perché l'Unione Europea è meno democratica (Andersen e Eliassen, 1991). In Svizzera, anche con una coalizione tra gruppi d'interesse ed élite politica, sembra che questo fronte non riesca a prendere sempre una sua propria strada, no di certo se si trattano questioni importanti.»

Il problema della manipolazione tramite campagne mediatiche e del monopolio della diffusione dell'informazione non è un problema di democrazia diretta, ma è un problema della democrazia in quanto tale. In questo contesto due realtà si scontrano l'una con l'altra. Da una parte, i mass media sono essenzialmente privatizzati e, dall'altra, la diffusione di opinioni mediante mass media rientra nel principio della libertà di stampa. Ciò restringe la libertà di parola in ambedue i sensi. I mass media tendono a difendere le opinioni dei loro proprietari, e i persone o gruppi ricchi possono rivolgersi al pubblico con l'acquisto di messaggi pubblicitari o spot televisivi. Di contro, le iniziative popolari che non hanno fondi hanno poca possibilità di far sentire la loro voce.

Attaccare la libertà di stampa non può risolvere tale problema. Pertanto, lo Stato costituzionale dovrebbe prima di tutto istituire un suo proprio forum, la cui funzione principale sarebbe quella di servire come arena per discutere e sensibilizzare. Tale forum potrebbe essere creato, tra le altre cose, sulle tre considerazioni di base che seguono:

1. Non c'è assolutamente nessuna ragione per cui la radio e la televisione pubblica, finanziate principalmente con le tasse, vengano intasate da produzioni di 'intrattenimento'. Questa è un'attività preminentemente commerciale e può essere condotta meglio da emittenti commerciali. Lo Stato costituzionale non ha più motivo di produrre intrattenimento di quanto ne abbia, per esempio, di produrre occhiali da sole o cibo per cani. I compiti dello Stato costituzionale si basano sullo scopo di realizzare l'uguaglianza davanti alla legge e la protezione delle libertà e dei diritti fondamentali. Sotto questo aspetto, è dovere di un sistema radiotelevisivo pubblico garantire il libero accesso all'informazione e ai prodotti culturali di cui hanno bisogno i cittadini per partecipare pienamente alla vita pubblica. Questo dovere va indubbiamente considerato in senso lato: esso comprende la raccolta approfondita delle notizie, l'accesso agli eventi culturali importanti, che non vengono offerti dai canali commerciali, e programmi d'analisi. Tuttavia, la missione chiave è quella di supportare il processo democratico di formazione delle opinioni. Organizzando dibattiti accuratamente preparati ed equilibrati, in cui sostenitori ed oppositori di un'iniziativa hanno la stessa opportunità d'intervenire, l'impatto dello squilibrio economico sul processo di formazione dell'opinione può esser così radicalmente ridotto.

   Lo Stato dovrebbe prendere provvedimenti per attivare una equilibrata cultura di formazione delle opinioni. Il servizio pubblico radiotelevisivo può svolgere una ruolo chiave in questo, a patto che rimanga interamente indipendente dalle forze politiche ed economiche. Tale indipendenza deve anche essere visibile. Per questo motivo è assolutamente necessario che la pubblicità diretta ed indiretta sia tenuta fuori da radio e televisioni pubbliche.

2. Non ci dovrebbe essere intervento diretto sugli organi di stampa. Mayer (1989, p.118) cita la proposta del 'Aktion-Volksentscheid' (a Achberg, Germania sud-ovest) di obbligare i mass media (radio, televisione, pubblicazioni con una tiratura di più di 100.000 copie) a pubblicizzare le iniziative popolari e fornire uguali opportunità di parlare a sostenitori e oppositori. Questa proposta è in forte contrasto con la libertà di stampa. I mass media devono anch'essi avere una possibilità illimitata d'esprimere una preferenza pro o contro un'iniziativa. Lo Stato però potrebbe utilizzare grandi somme di denaro, che sono normalmente utilizzate per sovvenzionare i media (pubblici) e la propaganda pubblica, per dare spazio alla pubblicità informativa in occasione di referendum ed elezioni. In un tale 'Spazio Pubblico d'Espressione Democratica' sui giornali, il principio del pari diritto di parola dovrebbe essere garantito per legge a sostenitori e oppositori in modo uguale. Il progetto grafico dovrebbe mostrare chiaramente che questo 'spazio pubblico d'espressione' è dello stesso tipo di un annuncio pubblicitario. Ogni confusione con pezzi editoriali deve esser impedita.

3. Qualche settimana prima del referendum, ogni elettore dovrebbe ricevere un opuscolo informativo in cui viene esposta l'essenza della proposta; oppositori e sostenitori esporranno brevemente i loro argomenti e partiti politici, sindacati, enti professionali, gruppi di interesse particolare, etc. annunceranno le loro indicazioni di voto. Questo tipo di opuscolo è uno standard da lungo tempo in Svizzera e in diversi Stati USA. Oltre a questi provvedimenti di segno positivo, sono necessari anche provvedimenti di segno opposto. La spesa elettorale va limitata, non solamente per le elezioni dei rappresentanti ma anche per i referendum. I bilanci di sostenitori e oppositori dell'iniziativa popolare vanno resi pubblici. (Nella sezione sulla California del capitolo 5, abbiamo mostrato perché i giudici americani stabilirono che la spesa illimitata per referendum rientra nel principio della libertà di parola, mentre essi accettano limitazioni di spesa per elezioni a causa del pericolo di corruzione. In Europa, comunque, questo problema viene considerato in modo completamente diverso). Sia i nomi dei maggiori finanziatori della campagna che l'ammontare dei finanziamenti devono essere resi pubblici, cosa che si fa già in molti Stati americani, tra cui la California. É anche possibile garantire un livello minimo di finanziamento. Un'iniziativa popolare che ha raccolto il numero necessario di firme per un referendum ha in ogni caso provato di aver toccato il tasto giusto su di un tema socialmente rilevante. Questo può esser riconosciuto fornendo all'iniziativa un livello base di finanziamento, così anche iniziative con pochissimi finanziamenti hanno l'opportunità di farsi sentire. Questo stesso principio viene già applicato in molti Stati europei per i partiti politici, che normalmente ricevono sussidi governativi basati sul numero dei loro iscritti o sul numero dei seggi parlamentari. Non c'è assolutamente nessuna ragione di dare sussidi governativi ai partiti politici e non a comitati di cittadini che hanno raggiunto la soglia di firme per un referendum. Dopo tutto, entrambi hanno dimostrato di godere di un certo livello di sostegno pubblico.

Questo pacchetto di provvedimenti costituirebbe la base per una formazione delle opinioni equilibrata. In democrazia, successo o fallimento dipendono in larga misura dalla qualità della libertà di dibattito. Non è in genere compito dello Stato attivare i mezzi d'espressione e i forum di dibattito per i cittadini. I cittadini dovrebbero aver la piena libertà di allestire speciali forum per dibattere e per formarsi le opinioni, e tali forum possono venir liberamente regolamentati dai fondatori. Altrimenti, è lo stesso del dibattito democratico che immediatamente precede le decisioni legislative. In questo contesto, oltre ai forum privati, dovrebbe essere creato un forum speciale dallo Stato costituzionale stesso, equamente accessibile a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro cultura e dalle loro risorse finanziarie.

f. Mancanza di possibilità di affinare e qualificare i temi

Secondo questa argomentazione, si dovrebbero respingere i referendum in quanto troppo 'grezzi' o semplicistici, offrendo solo l'opzione 'sì' o 'no'. Questo argomento venne usato, ad esempio, dell'ex-Primo Ministro belga Dehaene («io conosco pochi problemi che puoi risolvere con un sì o un no») sul canale TV belga francofono RTBF il 4 ottobre 1992.

Tuttavia, secondo l'opinione delle persone una democrazia diretta offre possibilità molto maggiori di sottilizzare e discernere rispetto ad un sistema puramente rappresentativo, dove gli elettori possono scegliere soltanto tra un numero limitato di pacchetti preconfezionati di opinioni politiche (di norma non più di dieci): i programmi dei partiti politici. In realtà, questi non concordano praticamente mai con le scelte che gli elettori stessi farebbero se dovessero decidere sulle stesse questioni.

Un recente sondaggio Gallup illustra quanto sia importante questo punto. Il sondaggio ha intervistato 1.000 elettori americani su circa venti questioni politiche correnti. Si è riscontrato che le preferenze della maggioranza della gente rivelano una miscela di opinioni cosiddette 'conservatrici' e cosiddette 'progressiste'. Tale 'mix' non si è tradotto in un singolo programma di partito. Ad esempio, gli Americani appoggiano un salario minimo più elevato (l' 82%), la registrazione obbligatoria delle armi da fuoco (il 72%) e il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con Cuba (il 56%). Questi sono i temi 'progressisti'. Ma il trattamento razziale preferenziale nella scuola e nelle imprese (la cosiddetta 'discriminazione positiva') viene respinto dall'85% della gente, il 78% vuole una riduzione generale delle tasse e il 69% vuole che venga legalizzata la preghiera nelle scuole. Questi sono obiettivi più tipicamente conservatori o liberali. Ci sono poi proposte che possono contare su una maggioranza nel grande pubblico e pochissima simpatia nella classe politica. Gallup scoprì così che il 56% degli Americani era a favore dell'introduzione dei buoni scolastici. Ciò significa che le famiglie ricevono denaro per finanziare la loro libera scelta scolastica invece dell'istruzione direttamente finanziata dal governo. Una tale ampia libertà d'istruzione non è davvero molto popolare tra i politici, che considerano l'istruzione uno dei mezzi più importanti per influenzare la società.

Immaginiamo che un cittadino si trovi in accordo con i punti di programma della maggioranza. Non c'è nessuna possibilità che trovi un partito che esprima una tale combinazione di programma. E anche se tale partito esistesse davvero, non è affatto sicuro cosa succederà ad ogni singolo punto. Il partito potrebbe finire anche all'opposizione, oppure, se entrasse effettivamente a far parte del governo, potrebbe abbandonare un suo punto in cambio del sostegno dei partiti dell'altra coalizione a sue altre proposte, anche se nel frattempo una maggioranza di votanti rimane a favore della proposta abbandonata. Nella maggior parte delle «democrazie» la voce della gente è come «un'increspatura sull'acqua». Le persone possono solo proferire una generica espressione di sostegno a favore di un partito o di un altro – 'socialista' o 'liberale' o 'conservatore'. Non gli è consentito, però, in quanto esseri razionali e discriminanti, di decidere nel merito di ogni questione. In tale contesto è dunque proprio assurdo, per dei rappresentanti eletti, lamentarsi della mancanza di sottigliezza e raffinatezza nella democrazia diretta.

E' vero che nella maggioranza dei referendum (non tutti; vedi sotto) c'è solo una scelta tra essere pro o contro una proposta. Ma anche ogni decisione parlamentare è presa perché i membri del Parlamento votano per o contro una proposta. Però ciò che i critici intendono dire è che il processo di formazione delle opinioni nella democrazia diretta cessa molto più rapidamente rispetto a quanto accade nel processo decisionale parlamentare. In linea di massima questa è un obiezione fondata. Nei referendum tradizionali, in effetti, i promotori avanzano una complessa proposta, sulla quale segue poi una discussione pubblica; gli elettori non possono più cambiare il quesito, ma soltanto approvarlo o respingerlo. In Parlamento i rappresentanti possono proporre emendamenti, in molti casi fino all'ultimo momento della votazione. (Per inciso, non in tutti i casi: ad esempio, per i trattati internazionali, compresi quelli dell'UE, normalmente i Parlamentari non possono più fare nessun emendamento.)

Per essere precisi, dobbiamo far notare che la fase di formazione delle opinioni di un'iniziativa popolare spesso si verifica prima del suo lancio pubblico. In parecchi settori un'iniziativa popolare ha possibilità di successo se viene appoggiata da una larga coalizione di organizzazioni. Ne risulta che la proposta è già stata sottoposta alla discussione e alla consultazione tra i partner di tale coalizione. Proposte estremiste, senza l'appoggio di un largo pubblico, non hanno praticamente mai successo. D'altro canto la fase di formazione delle opinioni nella corrente pratica parlamentare viene spesso seriamente danneggiata dalla disciplina di partito imposta (ad esempio, tramite le cosiddette 'fruste' in Gran Bretagna) e dal «mercato dei cavalli» politico. In genere, sono i leader dei partiti politici che dettano il modo in cui partito o corrente dovrà votare, e ciò è spesso basato su un «mercato dei cavalli» onestamente rozzo tra i partiti politici. Se i parlamentari volessero votare lealmente, seguendo la loro coscienza, la linea di demarcazione tra sostenitori e oppositori difficilmente seguirebbe quella che separa i partiti, mentre ora lo è per la maggioranza delle votazioni.

Inoltre è prevalentemente possibile istituire sistemi referendari in modo che ci sia davvero spazio per correzioni intermedie e opzioni a scelta multipla. C'è un'esperienza sempre maggiore di tali referendum. Una possibilità, che è utilizzata in alcuni Stati tedeschi, è il legame tra il diritto di petizione e un referendum. Se un gruppo di cittadini vuole lanciare una proposta legislativa, può dapprima presentarla in forma di petizione al Parlamento, mediante un numero di firme relativamente piccolo, ad es. lo 0,2% dell'elettorato. L'ente rappresentativo deve poi decidere se accettare la proposta d'iniziativa popolare o respingerla, indicando i motivi. Se l'ente rappresentativo accetta la proposta, l'iniziativa ha raggiunto il suo scopo. In caso contrario, l'iniziativa ha ancora la

possibilità di andare avanti, sia con la proposta inalterata, sia con una proposta emendata alla luce dei commenti del Parlamento. Si può quindi procedere a referendum, a condizione che l'iniziativa ottenga una soglia più elevata di sottoscrizione, ad es. il 2% dell'elettorato. Tale combinazione fra diritto di petizione e referendum è perorata in California dalla 'League of Women Voters' e in Germania dall'associazione 'Mehr Demokratie'(più democrazia) (vedi Capitolo 5, Baviera).

Inoltre possono essere attivate due ulteriori opzioni:

- Se non approva la proposta dei cittadini, il Parlamento può formulare una proposta alternativa. Il sistema esiste, per esempio, a livello nazionale in Svizzera e a livello di Stato in Baviera. Gli elettori hanno tre opzioni: scegliere l'iniziativa popolare; scegliere la controproposta parlamentare; o respingerle entrambe (scegliere lo status quo).

- L'iniziativa popolare può anche ritirare la propria proposta a favore della controproposta parlamentare. Questo approccio può essere utile per l'iniziativa popolare nel caso in cui la controproposta parlamentare contenga molti elementi della proposta dei cittadini, evitando così i rischi di averle entrambe respinte, nel caso in cui la maggioranza restasse a favore dello status quo. Ciò si è verificato, ad esempio, con l'iniziativa popolare svizzera «Agricoltori e consumatori in favore dell'agricoltura eco-compatibile». Tale iniziativa popolare era volta a concedere sovvenzioni agricole solo ad aziende che aderissero a ristretti standard ecologici. Il Parlamento formulò un controproposta, che comunque conservava i punti essenziali della proposta popolare. Gli iniziatori ritirarono allora la loro proposta e, il 9 giugno 1996, venne approvata la controproposta parlamentare dal 77,6% degli elettori. L'integrazione tra diritto di petizione e iniziativa legislativa popolare, eventualmente completata dalle due misure di cui sopra, mette in grado il Parlamento di produrre proposte ben ponderate in modo da essere sfruttate al meglio. La produttività democratica del Parlamento verrebbe ad essere considerevolmente migliorata da tale collaborazione con le iniziative legislative popolari. Il diritto di petizione, talvolta (erroneamente) chiamato iniziativa popolare, che esiste in alcuni paesi europei, è privo di significato se preso da solo. I membri del Parlamento non sono affatto costretti a dare corso alla proposta popolare e l'iniziativa popolare non ha nessun modo di rispondere se il Parlamento rigetta o ignora la sua proposta. Ma come preludio all'iniziativa popolare il diritto di petizione ha indubbiamente un grande significato. Esso fornisce all'iniziativa l'opportunità di affinare la propria proposta alla luce del contributo parlamentare e crea un nesso speciale tra iniziativa popolare e Parlamento, che rinforza anche la legittimità del Parlamento stesso.

Un possibilità aggiuntiva, che fu anche proposta dalla californiana 'League of Women Voters', è di tenere audizioni per l'iniziativa cittadina. Nella fase iniziale dell'iniziativa popolare, quando si è raccolto un numero relativamente piccolo di firme, le audizioni possono avere luogo entro un quadro giuridico specifico, che può condurre alla rielaborazione e all'affinamento della proposta.

In Svizzera, inoltre, ci sono diverse esperienze interessanti che hanno luogo a livello cantonale con votazioni a scelta multipla. Il Cantone di Berna sta svolgendo un ruolo pionieristico in questo campo; per esempio, gli elettori hanno potuto scegliere tra cinque differenti proposte per riorganizzare il sistema ospedaliero cantonale (Beedham, 1996). Così a Berna, essi stanno sperimentando un sistema in cui gli elettori non vengono limitati al 'sì' o 'no' su di una proposta legislativa, ma potrebbero anche presentare emendamenti. É troppo presto ancora per poter trarre qualche conclusione riguardo a questo sistema. Ci sono poi altre possibilità che finora non sono state provate da nessuna parte. Ad esempio, Benjamin Barber (1984) ha suggerito di consentire una votazione su di una scala di valori dal 'no categorico' al 'sì categorico'.

Talvolta gli oppositori della democrazia diretta formulano le loro obiezioni in un altro modo ancora. Essi sostengono che, nei referendum, i cittadini permettono ad ogni tipo di questione di giocare un ruolo che non ha nulla a che fare con la proposta referendaria, un fenomeno conosciuto come 'linking'. «Il referendum si presta come strumento per mobilitare insoddisfazione generale. L'allargamento si arenerà, in seguito, per ragioni che non hanno nulla a che fare con l'allargamento» spiegò, ad esempio, l'ex-membro della Commissione UE Frits Bolkenstein a proposito di un eventuale referendum olandese sull'allargamento dell'Unione Europea (NRC Handelsblad, 9 settembre 2000). Tuttavia, è soprattutto all'interno del sistema rappresentativo che il 'linking' è all'ordine del giorno. Nelle elezioni infatti ogni sorta di tematica viene miscelata l'una con l'altra e la confusione viene risolta solo artificialmente quando l'elettore appone la sua croce sulla scheda elettorale o preme il pulsante delle votazioni. Ciò che Bolkenstein prendeva di mira non erano i referendum promossi dai cittadini, che non sono ancora possibili in Olanda, ma i plebisciti una tantum varati dal governo (il solo «referendum» che la Costituzione olandese consente). In tale situazione è più che probabile che altre questioni vengano trascinate nel dibattito pubblico. Infatti, dato che i cittadini non possono iniziare da loro stessi un referendum, devono solo aspettare la prossima occasione per decidere direttamente sulla questione. L'insoddisfazione ha allora il tempo di accrescersi ed è solo in attesa dell'occasione per di scaricarsi su qualcosa. In questo libro però non sosteniamo i plebisciti, ma una valida democrazia diretta in cui cittadini stessi possano lanciare iniziative referendarie in ogni momento. Il fenomeno del 'linking' è sconosciuto nella democrazia diretta svizzera, la semplice ragione è che in ogni momento i cittadini possono decidere su qualsiasi questione e possono lanciare da loro stessi iniziative popolari. In breve, se i politici sono davvero preoccupati del 'linking' su questioni non correlate, devono solo consentire più democrazia diretta.

g. Conflitto con la democrazia rappresentativa

Questa tesi è talvolta sostenuta da alcuni con l'argomentazione che l'autorità del Parlamento viene minata dai referendum e da altri che il primato della politica viene minacciato dai referendum.

Primo, si noti l'inganno: la democrazia viene fatta coincidere con la 'democrazia rappresentativa', come se la rappresentatività fosse l'essenza della democrazia. I referendum minaccerebbero perciò la 'democrazia'. In realtà, non è affatto la rappresentatività ad essere l'essenza della democrazia, ma la sovranità popolare. Non sono solo i dittatori, come Hitler e Stalin, ad aver dipinto se stessi come rappresentanti del popolo, ma anche vari re assolutisti nel corso della storia. Abbiamo mostrato nel capitolo 2, che un sistema puramente rappresentativo è una corretta interpretazione della democrazia soltanto in una specifica circostanza – se i cittadini

sono in accordo con esso. Tuttavia gli studi mostrano costantemente che non è più così a partire dagli anni '70: la maggioranza della gente sostiene invariabilmente l'introduzione del processo decisionale democratico diretto.

In altre parole, l'affermazione che l'autorità parlamentare venga minata dai referendum non è rilevante. Un Parlamento non è un fine in sé – il Parlamento è lì per la democrazia; non è la democrazia che è lì per il Parlamento. Pertanto non si può chiedere che la democrazia venga limitata dal rispetto per il Parlamento.

Tuttavia, se venisse introdotta la democrazia diretta, verrebbe in realtà ripristinato il valore del Parlamento, in quanto i cittadini sarebbero implicitamente invitati a dimostrare la loro fiducia ad ogni decisione parlamentare. Se essi non lanciano un'iniziativa dopo che il Parlamento ha passato una legge, ciò può sempre esser interpretato quale mozione di fiducia implicita. In un sistema puramente rappresentativo, il popolo non può pronunciarsi contro il Parlamento; di conseguenza non può nemmeno esprimere la sua fiducia nel Parlamento, neppure implicitamente. Può al massimo stare a casa nel giorno delle elezioni; ma l'astensione dal voto può essere interpretata in diversi modi.

Se si ha sempre la possibilità che un'iniziativa popolare venga lanciata, il Parlamento sarà sotto pressione per legiferare in accordo con la volontà del popolo. L'opportunità per il Parlamento di contribuire all'affinamento delle proposte referendarie, compreso il diritto parlamentare di presentare una proposta alternativa, è già stata esposta.

Quanti affermano che i referendum nuocciono alla credibilità pubblica del Parlamento devono comprendere che già da tempo il popolo ha perso ogni fiducia nel Parlamento – e questo molto prima che la maggioranza dei paesi introducesse importanti diritti democratici diretti a livello nazionale. Nel 2002 Gallup ha condotto un enorme sondaggio col quale 36.000 persone di 47 Paesi sono state interrogate sul loro grado di fiducia nei riguardi di 17 'istituzioni'. Questo piccolo elenco includeva l'esercito, il governo, il sistema educativo, i mass media, i sindacati, il FMI, le multinazionali, ecc.. Nella classifica della fiducia i Parlamenti erano molto in basso. Il 51% degli interrogati aveva poca o nessuna fiducia nel proprio Parlamento e solo il 36% aveva un fiducia moderata o elevata. Il Parlamento registrò un punteggio particolarmente basso nei Paesi europei. I due terzi della gente consultata concordava che il loro Paese non era governato dalla volontà della maggioranza. Quando fu chiesto: «Le cose in genere stanno andando meglio nel mondo?», nella maggior parte dei paesi solo una minoranza dava una risposta affermativa: solo il 13% dei Tedeschi, il 14% degli Italiani, il 23% degli Olandesi e il 25% dei Britannici. In altre parole: coloro che sono felici di conservare i Parlamenti così come sono, si sforzano solo di salvare le apparenze. In realtà, la maggioranza ha perso da lungo tempo la sua fiducia nei Parlamenti nei sistemi fondamentalmente rappresentativi.

Alcuni oppositori dei referendum formulano questo concetto in un altro modo: che il primato della politica è compromesso dai referendum. L'ipotesi sottesa è, a quanto pare, che 'politica' equivalga a 'Parlamento e Governo'. La politica invece è idealmente un foro in cui tutti i cittadini partecipano. Vista sotto questa luce, la democrazia diretta non minerà mai l'importanza della politica, ma le darà invece una forte propulsione. La democrazia diretta può portare a un foro politico vivace e creativo.

L'impatto diretto del referendum d'iniziativa popolare non deve neppure essere sopravvalutato. Nel 1996, anno top per la democrazia diretta negli USA, andarono al voto un totale di 102 referendum avviati dai cittadini in tutti gli Stati americani, mentre lo stesso anno i legislatori eletti adottarono un totale di 17.000 leggi in tutti gli Stati (Waters, 2002, p.6). La metà degli Stati americani fa un uso frequente dei diritti di democrazia diretta, così si può supporre che in ognuno di quegli Stati, con un livello relativamente alto di democrazia diretta, più del 99,9% delle leggi siano ancora adottate dai politici eletti. In questo contesto è un po' assurdo parlare di 'perturbazione' nel sistema legislativo da parte della democrazia diretta. Ciò a cui i critici stanno probabilmente riferendosi è l'effetto indiretto dei referendum: i politici non possono più imporre una legislazione per la quale non vi è nessuno appoggio da parte dei cittadini. Devono tenere conto delle opinioni correnti tra i vari gruppi della popolazione ed iniziare anzitempo la costruzione di un sostegno alle loro proposte. Ma chi potrebbe obiettare qualcosa su questo?

h. Sovraccarico e fatica di votare

Secondo questa tesi i referendum chiedono troppo agli elettori. Gli si domanda troppo e diventano meno propensi al voto. Ne risulta che si perde in rappresentatività, in quanto sono le persone più deboli economicamente a ritirarsi di solito per prime.

In Svizzera la partecipazione alle elezioni parlamentari è stata per decenni all'incirca del 40% (quella ai referendum all'incirca del 50%); che è più bassa della partecipazione tedesca alle elezioni parlamentari (il 80%), oppure di quella francese alle elezioni presidenziali (dal 70% al 80%) o negli USA (dal 50 al 60%).

Un livello relativamente basso di affluenza alle urne viene spesso attribuito alla fatica referendaria. Se esistesse veramente tale connessione causale, potrebbe esser risolta aumentando la soglia delle firme, che in Svizzera è molto bassa (100.000 per un'iniziativa popolare o il 2% dell'elettorato). Ciò dovrebbe rendere più difficile per gruppi relativamente piccoli avviare iniziative popolari che non si rivolgono alla maggior parte della gente.

Bisogna essere però prudenti in tali conclusioni. In una democrazia puramente rappresentativa, i cittadini non hanno quasi nessuna opportunità d'influire in qualche modo nella politica. Hanno solo l'opportunità di votare ogni tot anni, che molti poi aspettano con bramosia. In un sistema puramente rappresentativo, insomma, c'è una frustrante mancanza d'opportunità di poter dire la propria. In un sistema di democrazia diretta ben sviluppato, offerta e domanda rispetto alla possibilità di esprimere opinioni sono assai più equilibrate e la gente sente che ha più libertà di scegliere tra partecipare direttamente al processo decisionale o demandare ad altri la responsabilità.

Non conosciamo nessuna indagine in cui una larga parte della gente consultata risponda di volere meno referendum. Al contrario, la stragrande maggioranza dei cittadini che non votano mai sono fermi sostenitori della democrazia diretta (Möckli, 1994, p.184).

Ovviamente, livelli di partecipazione elevati ad elezioni e referendum dovrebbero essere sempre incoraggiati, ma una partecipazione referendaria del 10% o del 20% non deve es-

sere per forza un problema. Il principio del mandato svolge lo stesso ruolo essenziale nel processo decisionale sia in democrazia diretta che nelle elezioni parlamentari (vedi capitolo 2). In effetti, anche se in un plebiscito vota solo il 10% degli elettori, la decisione che ne scaturisce è sostenuta anche molto più ampiamente di quanto lo sia nel caso di un voto parlamentare, in cui solo lo 0,005% dell'elettorato prende la decisione. Il 10% di elettori nel voto popolare diretto ha un mandato altrettanto valido di quello dei parlamentari e col vantaggio che loro sono molto più numerosi. C'è anche da dire che il mandato dato dai non-votanti ai votanti in un referendum è molto più ristretto che in una elezione, in quanto c'è solo una decisione specifica all'ordine del giorno e non una serie di decisioni potenzialmente infinita su ogni sorta di differenti questioni.

Che il concetto di mandato non sia teoria pura, ma che sia anche riconosciuto intuitivamente dal pubblico in genere, risulta chiaro dal fatto, appena menzionato, che un'ampia maggioranza di quelli che non votano mai, rimangono malgrado tutto fermi sostenitori della democrazia diretta. In un'autentica democrazia, ogni cittadino deve avere la libertà ad ogni elezione di decidere se dare un mandato ai suoi concittadini o se andare a votare lui/lei stesso/a. È perfettamente plausibile che un cittadino ritenga di essere troppo poco competente nel processo decisionale sociale e dia sistematicamente mandato ad altri. L'essenziale è che lui/lei, e nessun altro, giudichi la sua propria competenza. Sia l'assenza di elezioni (aperta dittatura) che un sistema di elezioni obbligate sottraggono agli individui la libertà di giudicare in piena autonomia per loro stessi.

Lo scienziato della politica Kriesi ha mostrato che la conoscenza della questione su cui si vota, congiuntamente ad un interesse generale per la politica, sono di gran lunga i fattori più importanti per la partecipazione ai referendum in Svizzera. Il livello d'istruzione, il reddito o la classe sociale hanno dimostrato di avere solo un effetto minore sulla partecipazione ai referendum (per la partecipazione alle elezioni svizzere, questo effetto è pari a zero). Risulta che le donne tendano a votare meno frequentemente degli uomini nei referendum (ciò vale più per le donne anziane che non le giovani). La partecipazione sembra anche crescere con l'età, fino a un certo punto, dopodiché tende a diminuire di nuovo, però non in modo uniforme. Quelli che dicevano di essere 'perfettamente al corrente' dell'argomento referendario partecipavano quattro volte di più delle persone che 'non erano al corrente' dell'argomento. La disparità era solo lievemente più scarsa quando il livello d'interesse alla politica era la variabile principale. Quando entrambe le variabili erano combinate, ad es. nel caso delle persone 'perfettamente al corrente' dell'oggetto del referendum e che affermavano di essere 'molto interessate' alla politica, il livello partecipativo era otto volte più alto di quello delle persone che non 'erano al corrente' dell'oggetto e che dichiaravano di 'non essere interessate' alla politica (Kriesi, 2005, pp.118-121). Riassumendo: la ragione più importante per non partecipare è che i cittadini credono di non avere una conoscenza sufficiente della questione.

i. La formulazione del quesito può essere manipolata

Secondo tale obiezione, il quesito posto in un referendum può venir formulato in modo ingannevole. Ne consegue che gli elettori possono votare contro le loro vere convinzioni. Il Prof. Jan Gijsels (giornale belga, De Standaard, 5 novembre 1992) la espone così: «Non c'è referendum che non sia contestato a causa di come viene posto il quesito.»

In realtà, la formulazione del quesito è un problema soprattutto dei plebisciti e non della democrazia diretta. I plebisciti sono votazioni popolari non vincolanti che vengono formulate dai politici al potere e nel farlo includono spesso differenti questioni in un singolo quesito, come pure manipolano altre varie condizioni (vedi punto 'd' per ulteriori esempi e informazioni).

In un'autentica democrazia diretta, i politici non possono modificare indiscriminatamente la formulazione del quesito o le regole a loro piacere. La legge fissa le condizioni per la democrazia diretta e queste sono le stesse per tutti i cittadini, che siano essi politici o no. Inoltre, è difficile conciliare la democrazia diretta con i plebisciti, che sono redatti dalla maggioranza al potere; questi plebisciti, se da un lato, portano sempre ad abusi della politica, dall'altro, sono anche inutili, in quanto Parlamento e governo dispongono già di un mandato per agire. Nella democrazia diretta svizzera, i plebisciti della maggioranza governativa non sono permessi. La legge definisce le circostanze nelle quali un referendum viene tenuto e ne fissa le norme vincolanti. Tutte le modifiche alla Costituzione vengono sottoposte a referendum obbligatorio. Inoltre ci sono il referendum opzionale o facoltativo, mediante il quale i cittadini possono contestare una legge che è già stata approvata, e l'iniziativa popolare, che può sfociare in un referendum, a patto che tutte le condizioni necessarie siano state soddisfatte. Il quesito referendario deve essere formulato sempre in modo chiaro e obiettivo – se è la proposta adottata dal Parlamento, accompagnata dal semplice quesito se si è a favore o contro (in questo caso, in Svizzera e in California viene sempre utilizzata una formulazione standard e neutrale), oppure è l'iniziativa popolare (sostenuta dal numero richiesto di firme). Con le iniziative popolari è semplice stabilire giuridicamente (come si fa in Svizzera) se l'iniziativa si riferisce ad una questione unica. Dato che in Svizzera il titolo dell'iniziativa popolare è parte del quesito referendario, la 'Bundeskanzlei' (il ministro degli affari generali) può respingere ogni iniziativa popolare laddove essa abbia un titolo palesemente ingannevole.

Esempi di conflitto su tutte queste questioni sono estremamente rari. Non è solo una questione di regolamenti, ma anche di cultura democratica. Siccome i referendum e le iniziative popolari sono all'ordine del giorno in Stati come Svizzera, California, Oregon, Baviera, ecc., essi rappresentano un'attività ordinaria per politici e funzionari pubblici che hanno preso l'abitudine a trattarli in modo trasparente e facile per il cittadino, tanto quanto le elezioni ordinarie, che sono di solito procedure impeccabili nei Paesi europei, avendone una lunga esperienza. Ad esempio, è pressoché inimmaginabile che un partito di governo nei Paesi Bassi utilizzi la sua posizione per manipolare le elezioni alterando le regole. Sarà altrettanto impensabile che, un domani, i partiti politici olandesi abusino del processo decisionale democratico diretto per ottenere ciò che vogliono.

Nella formulazione del quesito possono sorgere delle difficoltà, specialmente in situazioni dove la gente deve votare 'sì' se è contro un argomento e 'no' se è a favore. Per esempio, questo si verificò nel primo referendum italiano: nel 1974 gli oppositori al divorzio dovevano votare «sì» (Budge, 1996). Il referendum di Belfort a Gand (1997) è un altro esempio: il consiglio comunale aveva formulato il quesito in modo tale

che gli oppositori al parcheggio di Belfort dovessero votare 'sì'. I promotori protestarono su questo. Alla fine però, le loro paure si dimostrarono infondate: gli elettori sapevano bene in che modo votare. Pare non ci sia alcun esempio convincente di referendum dove l'opinione della maggioranza non abbia prevalso perché gli elettori non avevano capito il quesito.

Infine – forse anche a rischio di rendere monotona la nostra narrazione – dobbiamo qui ribadire che gli oppositori della democrazia diretta utilizzano criteri totalmente differenti per il processo decisionale rappresentativo e il processo decisionale diretto. Nel processo decisionale rappresentativo, gli elettori vengono di norma lasciati completamente all'oscuro, anche in modo frustrante, riguardo alle conseguenze del loro voto. L'agenda segreta dei partiti non è da loro conosciuta; inoltre non sanno quale coalizione governativa o quale sarà il programma di governo che emergerà. I manifesti dei partiti dicono assai poco. Ad esempio, non dichiarano quali saranno i punti subito stralciati nel corso dei negoziati di coalizione. I trattati internazionali, tasse come l'imposta sui carburanti, l'abolizione della coscrizione al servizio militare, ecc. (esempi olandesi) sono stati semplicemente imposti ai cittadini dopo le elezioni: i dettagli, spesso complessi, di queste questioni rimangono del tutto in ombra nella «formulazione del quesito» rappresentativo – il manifesto elettorale. Nel caso del processo decisionale di democrazia diretta il quadro è molto più chiaro: la gente sa quasi sempre in modo molto preciso ciò per cui vota pro o contro. Malgrado ciò, gli oppositori al referendum popolare continuano a dichiarare in modo disonesto di aver a che fare con 'formulazioni ambigue del quesito' nel processo decisionale democratico diretto.

j. Conservatorismo e attivisti entusiasti

Alcuni sostengono che un sistema referendario tende a bloccare ogni innovazione essenziale, perché la popolazione è incline a mantenere lo status quo. Altri affermano invece l'esatto contrario: ossia che degli attivisti entusiasti possono abusare dei referendum per impossessarsi della democrazia, poiché la 'maggioranza silenziosa' di solito non va a votare.

Tuttavia, proprio ciò che è 'innovazione', e qualsiasi opinione che possa essere classificata precisamente 'di sinistra' o 'di destra', è un giudizio politico che non dovrebbe essere lasciato ai tecnocrati. I Verdi, ad esempio, in Germania e in Olanda sono a favore di una forte integrazione europea, basandosi su ciò che loro considerano argomenti 'progressisti', mentre i partiti omologhi in Scandinavia e in Gran Bretagna, per le stesse ragioni 'progressiste', sono in realtà molto euroscettici. Se i partiti 'progressisti' tentano di bloccare il ridimensionamento della previdenza sociale - considerata come una 'modernizzazione necessaria' dai conservatori al governo – questa è una risposta 'progressista' o 'conservatrice'? Se, però, guardiamo il comportamento dei politici, vediamo che, in qualche caso, anche loro resistono ostinatamente alla modernizzazione. La democrazia diretta è di per sé un esempio, come lo è l'introduzione dei buoni scolastici che svincola il sistema scolastico dalle grinfie dello Stato. É facile dire che queste sono modernizzazioni in assenza delle quali una società può solo funzionare con difficoltà nel XXI Secolo. Una larga maggioranza della popolazione è stata conquistata da entrambe le cose, ma i politici le bloccano perché, in questo caso, sono loro stessi ad avere interesse a mantenere lo status quo. In altri campi, i politici sono effettivamente 'più progressisti', ma ciò può anche avere risvolti negativi. Ad esempio, abbiamo visto al punto 'b' sopra riportato, che gli uomini politici desiderano in genere un settore pubblico più grande che non i cittadini (anche fuori del loro stesso interesse, perché questo accresce il loro potere). Ne consegue che sistemi puramente rappresentativi portano a disavanzi pubblici più ampi che non sistemi di democrazia diretta.

Una democrazia integrale dispone sia di strumenti per mettere un freno in modo da rallentare i politici che corrono troppo avanti rispetto al pubblico (referendum opzionale e obbligatorio), sia di strumenti che il pubblico stesso può usare per premere l'acceleratore, quando i politici eletti stentano a cambiare marcia con sufficiente rapidità (l'iniziativa popolare). Noi siamo per l'introduzione di entrambi: il freno e l'acceleratore. A volte, sono gli oppositori dei referendum – quando, ad esempio, sono costretti in una coalizione di governo – che permettono un po' di democrazia diretta introducendo una forma di referendum (preferibilmente limitata al referendum opzionale relativamente innocuo), con cui il cittadino può solo dire 'no' a leggi già adottate dai politici.

Uno sguardo alla prassi referendaria in Svizzera e negli Stati americani rivela che i gruppi conservatori e progressisti hanno un successo alterno nei referendum. Per parecchi anni in Svizzera l'iniziativa popolare è stata principalmente utilizzata da gruppi progressisti, mentre il referendum opzionale è stato lo strumento preferito dai conservatori; tuttavia, tale distinzione è andata attenuandosi negli anni recenti. Negli ultimi anni i gruppi progressisti hanno avuto la maggioranza in iniziative che comprendevano quelle per la fornitura d'eroina ai tossicomani, la protezione dei dipendenti dagli effetti dell'economia «a 24 ore», l'adesione alle Nazioni Unite, il sostegno all'agricoltura rispettosa dell'ambiente, la disposizione del 1994 con cui i trasporti transalpini dovevano essere effettuati col treno con effetto dal 2004, l'inserimento di un articolo anti-razzista nella Costituzione svizzera, un aumento della tassa sui carburanti, rendere un reato punibile lo stupro all'interno del matrimonio, restrizioni sulle modificazioni genetiche degli organismi, creazione di un servizio civile in alternativa al servizio militare obbligatorio, moratoria sulla costruzione di centrali nucleari, parecchie tasse sull'uso di auto e camion e abolizione della pena di morte anche in tempo di guerra. I conservatori hanno invece ottenuto l'approvazione per le misure seguenti: condanna all'ergastolo per i criminali sessuali considerati da esperti come pericolosi e incurabili, parecchie norme per ridurre i deficit di bilancio, cessazione di diversi contributi pubblici e inoltre il rigetto di diverse proposte progressiste provenienti dal governo o da iniziative popolari (Butler e Ranny, 1994; Kaufmann et al., 2005).

Durante gli ultimi decenni, i gruppi 'progressisti' della California hanno utilizzato con successo i referendum per proposte comprendenti quelle per una migliore legislazione ambientale, l'uso legale della marijuana a fini medici, l'innalzamento del salario minimo, la limitazione dell'influenza del finanziamento alle campagne elettorali, l'aumento della tassa sulle sigarette, la proibizione di diverse sostanze tossiche, parecchie misure in favore della protezione animale, l'istituzione un minimo per i bilanci scolastici e l'introduzione di vari obblighi di comunicazione per il diritto all'informazione a beneficio di consumatori ed elettori. I 'conservatori' hanno ottenuto la maggioranza per ridurre, tra le altre cose, le imposte sul reddito e le tasse immobiliari, condanne più severe per i recidivi, la cessazione dell'istruzione bilingue, la cessazione della 'discriminazione positiva', la chiusura di alcuni servizi pubblici per gli immigrati illegali, la concessione di lavoro remunerato ai detenuti e l'introduzione del referendum obbligatorio in caso di provvedimenti d'aumento di imposte e

tariffe locali (Allsawang, 2000). Hajnal e Louch (2001, p.VII) hanno concluso che negli anni '80, i sostenitori dei Democratici e dei Repubblicani hanno avuto entrambi esattamente la stessa probabilità (62%) di essere dalla parte vincente nella votazione popolare; negli anni '90, i sostenitori dei Repubblicani si sono trovati con più frequenza dalla parte vincente - solo il 2% in più - che i sostenitori dei Democratici. Così in pratica si tengono reciprocamente in equilibrio.

L'affermazione opposta, cioè che gli attivisti entusiasti possono direzionare la democrazia diretta per fare passare le loro posizioni estremiste, ha anch'essa poca consistenza. L'esperienza svizzera e americana evidenziano chiaramente che gli elettori sono estremamente prudenti. Se gli attivisti volessero fare adottare una proposta, dovrebbero usare l'iniziativa popolare. Abbiamo già visto nel capitolo 5 che in Svizzera solo il 10% delle iniziative popolari viene approvato dagli elettori; in California il dato è al 40%, ma poiché molte iniziative vengono annullate successivamente dai Tribunali, il numero finale è attorno al 10%. Quando non sono sicuri, gli elettori tendono a votare contro l'iniziativa popolare.

Per certi aspetti, piccoli gruppi di entusiasti hanno in realtà maggiori opportunità nei sistemi strettamente rappresentativi. Dopo tutto, in quei sistemi devono solo persuadere un piccolo numero di politici. I sovra-nazionalisti europei sono un esempio tipico di un piccolo gruppo di attivisti che hanno avuto un'influenza molto più forte nello sviluppo anti-democratico dell'UE, mediante il sistema rappresentativo (ciò è evidenziato, ad esempio, nel progetto di Costituzione Europea) di quanto l'avrebbero potuta avere in una democrazia diretta. La sola ragione per cui la Costituzione Europea è stata provvisoriamente lasciata decadere è a causa dei referendum tenuti in Francia e Paesi Bassi.

k. Strumenti migliori del referendum

La prima risposta dei politici, quando si trovano davanti alla richiesta di democrazia diretta, è semplicemente d'ignorarla. Tuttavia, se il clamore continua e cresce, arriva un momento in cui non è più possibile ignorare. I politici, assieme a quelli che s'identificano con loro, spesso vanno a proporre misure alternative che, da un lato, intendono provare che non sono sordi alla richiesta della gente per più democrazia, dall'altro però, non sono così minacciose per quelli al potere, quanto lo sono i referendum di iniziativa popolare. Tutto ciò viene poi presentato come un tentativo per trovare strumenti che funzionano 'meglio' dei referendum. Questo è stato, ad esempio, il caso del Belgio, dove la democrazia diretta fu subito collocata in cima all'agenda politica sotto la pressione di massicce dimostrazioni (le 'marce bianche') nella seconda metà degli anni '90, e dove però, adesso, i politici stanno ritornando sulle loro vecchie posizioni e stanno ritirando il loro precedente appoggio ai referendum d'iniziativa popolare.

A questo proposito, il giornalista Filippe Rogiers cita le affermazioni del politico belga Dirck Holemans per la democrazia 'dialogica' invece che 'diretta': «La democrazia dialogica», afferma Holemans, «differisce in maniera essenziale dalla democrazia diretta. In quest'ultima il modello del mercato entra nella politica. Si parte dall'idea che, se si effettua un sondaggio, si ottiene anche un'idea dei problemi attuali in una società – considerando che democrazia in realtà significa dare alla gente l'opportunità di esaminare la loro opinione e possibilmente modificarla. Solo in questo modo si crea un sostegno sociale per i cambiamenti necessari. 'Democrazia dialogica' non è democrazia diretta, è un lungo processo di annotazione e di somma di opinioni, di sì e di no. Non è un modo schivo di dare legittimità alla democrazia rappresentativa. É solo una parola molto prosaica per indicare la democrazia. Un esempio classico è dato dalla formula per le giurie popolari. In una città o in un comune, un gruppo rappresentativo di cittadini viene convocato su di un tema specifico. Vengono date loro tutte le opportunità e le risorse possibili per formarsi un giudizio estremamente ponderato. Possono sentire testimoni ed esperti. Alla fine della loro seduta, rilasciano una sentenza e propongono una soluzione. Non si deve avere un consenso; non è necessaria l'unanimità. Anche i cittadini che hanno dovuto mandar giù un boccone amaro, almeno capiscono il motivo della decisione finale. C'è stato un dialogo e un confronto, le opinioni sono mutate.» (Knack, il 19 febbraio 2000).

La tattica di tale tipo di ragionamento contro la democrazia diretta è chiarissima. Dapprima viene presentata la democrazia diretta per mezzo di referendum d'iniziativa popolare come un tipo di indagine di mercato, scevra da ogni discussione sociale o da formazione di opinioni. Ovviamente nessuno può trovare questa cosa veramente attraente. Poi viene presentata l'alternativa di una democrazia «dialogica», in cui i cittadini ottengono effettivamente le informazioni, discutono le cose tra di loro e cambiano eventualmente d'opinione. La confusione dei concetti qui prodotta è quella insita in due coppie di posizioni opposte: 'reale formazione d'opinione sociale' contro 'nessuna formazione d'opinione' e 'sovranità popolare' contro 'nessuna sovranità popolare'. Holemans e Rogiers respingono dunque il referendum d'iniziativa popolare in base alla prima coppia, affermando che la formazione sociale delle opinioni è essenziale e che è incompatibile col referendum, e poi promuovono un'alternativa che garantisce molto la cosiddetta formazione d'opinione, ma sfortunatamente rinunciano alla sovranità popolare.

Tuttavia è assurdo sostenere che un referendum d'iniziativa popolare non possa essere accoppiato a un intenso processo di formazione sociale delle opinioni. Ma cerchiamo di essere chiari, c'è un motivo intrinseco per cui il dibattito sociale è destinato a essere molto più intenso con i referendum obbligatori che non con le giurie popolari: nel primo caso molti più cittadini partecipano al processo e sono più motivati a discutere la questione perché sanno che prenderanno la decisione finale. Né Holemans né Rogiers fanno alcun sforzo per sostenere la loro premessa. Affermano semplicemente l'incompatibilità del referendum popolare con la formazione sociale delle opinioni come qualcosa di ovvio e sperano che il lettore sia ciecamente concorde. Poi le 'alternative' (quali le giurie popolari) vengono presentate come metodi operativi che garantiscono realmente la formazione sociale dell'opinione, anche se l'indebolimento della sovranità, che è connesso a questa 'alternativa', riceve minor attenzione possibile e viene furtivamente presentato come qualcosa di accettabile. Rogiers lascia intendere che i cittadini non si radunano d'iniziativa propria, ma che 'viene riunito un gruppo rappresentativo'. Ma da chi? Siamo ancora in attesa di una risposta esplicita. I cittadini non si costituiscono dunque come un ente sovrano, no : « ... vengono date loro tutte le opportunità e le risorse possibili per formarsi un'opinione, un giudizio pertinente ed approfondito». Vengono date? Da chi? ... e restiamo nuovamente ad aspettare la risposta esplicita. In fin dei conti, i cittadini non prendono una decisione sovrana, no, essi «...propongono una soluzione». A chi? E chi adotta o respinge la soluzione? La risposta implicita, ancora una volta, è: i politici.

Lo scienziato della politica Van Praag (2000) ha comparato sistematicamente il referendum opzionale ad altri due strumenti di 'democrazia partecipativa' popolari tra i politici olandesi: il sondaggio cittadino (chiamato anche forum cittadino o monitor cittadino) e la decisione interattiva (chiamata anche processo senza pareti). Nel sondaggio cittadino – su istruzione di funzionari pubblici o politici – un gruppo di cittadini fisso e rappresentativo viene regolarmente interrogato su tutti i temi. Nella decisione interattiva, la gente viene invitata a partecipare a riunioni in cui i cittadini, insieme a funzionari pubblici e/o a politici, elaborano piani per risolvere un problema specifico individuato dall'amministrazione.

Van Praag fa notare che il sondaggio cittadino e il processo di decisione interattiva si svolgono su iniziativa delle autorità, mentre il referendum si svolge su iniziativa dei cittadini; che c'è un dibattito pubblico assai meno intenso con il sondaggio cittadino e la decisione interattiva e sono coinvolti assai meno cittadini rispetto al referendum; e che la posizione dei funzionari pubblici e i politici è molto più dominante con il sondaggio cittadino e la decisione interattiva che con il referendum. Van Praag conclude poi che, per queste ragioni, il referendum è uno strumento per servire i cittadini e che il sondaggio cittadino e le decisioni interattive sono strumenti al servizio degli amministratori pubblici.

Tra parentesi, vale la pena d'osservare in relazione specifica alla proposta di Rogiers e Holemans, che Van Praag, che ha condotto studi sul livello e la qualità del dibattito pubblico per parecchi referendum comunali nei Paesi Bassi, correttamente rileva che il processo di formazione delle opinioni, per i cittadini che utilizzano i sondaggi cittadini va molto meno in profondità che con i referendum: «Inoltre è interessante che, in un sondaggio, ai cittadini venga chiesta la loro opinione su questioni che di solito vengono prese in considerazione solo raramente o per niente affatto. C'è pertanto il pericolo che la registrazione delle opinioni dei cittadini solo mediante un'intervista rappresenti piuttosto un istantanea, che può facilmente mutare sotto l'influenza di nuovi elementi. Ciò vale anche, sebbene in una misura minore, per i sondaggi a scelta multipla, in cui i cittadini vengono incoraggiati a pensare a idee politiche alternative. Tale obiezione è assai meno valida per un risultato referendario. Il vantaggio di un dibattito pubblico, dovuto a un referendum, è che tutti i cittadini vengono messi di fronte a diversi argomenti per un periodo di tempo più lungo. La formazione delle opinioni dei cittadini in genere si è cristallizzata meglio dopo alcune settimane e muterà meno facilmente sotto l'influenza di nuove informazioni».

Il referendum risulta dunque essere l'innovazione amministrativa più popolare tra la gente. Nel 1998 l' Ufficio di pianificazione sociale e culturale olandese (1999, p.37) fece un sondaggio, nei Paesi Bassi, sul sostegno popolare riguardo a cinque innovazioni proposte. Il referendum, con un livello di sostegno del 80%, ha ottenuto la percentuale più elevata, seguito da vicino dall'elezione diretta del sindaco (il 71%), poi il sistema elettorale per le elezioni parlamentari (55%), l'introduzione di un Primo Ministro eletto (54%) e trasformare l'Olanda in una repubblica (10%). Il sondaggio ha prodotto quasi gli stessi risultati di quelli ottenuti da un precedente sondaggio del 1972 con le stesse domande, quando il referendum si piazzò in testa con il 62% di sostegno.

l. Pericolo per il Paese

Questo argomento viene spesso tirato in ballo in Belgio, e anche in gli altri paesi.

Anche qui occorre dapprima far notare che lo Stato esiste per il popolo, e non il popolo per lo Stato. Se uno Stato può continuare a vivere solo soffocando lo sviluppo della democrazia, allora questo Stato non ha più nessun diritto d'esistere (nella sua forma presente) in quanto non è chiaramente più ciò che il popolo stesso vuole.

La Royal Controversy belga – il dibattito sul ritorno dall'esilio del Re Leopoldo dopo la Seconda Guerra mondiale – non può essere citata per nessun motivo quale argomento contro la democrazia diretta. Si deve fare una netta distinzione tra referendum d'iniziativa popolare vincolanti e i cosiddetti 'plebisciti' o 'referendum popolari'. Questi ultimi vengono indetti da chi detiene il potere per creare una legittimazione speciale ai loro propri progetti (vedi punto 'c' per altri esempi ed informazioni).

Nel caso della Royal Controversy belga, il plebiscito fu l'ultima risorsa dell'élite politica per uscire dallo stallo in cui si era venuto a trovare il sistema rappresentativo. Dopo che tale sistema si era completamente impantanato, venne invocato il deus ex machina del plebiscito.

Il plebiscito belga del 1950 fu, sotto ogni aspetto, una diabolica caricatura del processo decisionale democratico diretto. In primo luogo, il risultato della votazione non era vincolante (e alla fine c'era una minoranza ad avere una sua idea sull'argomento). In secondo luogo, tale plebiscito non partì dall'iniziativa del popolo, ma dall'iniziativa della classe politica, dopo che la stessa aveva permesso che la situazione diventasse davvero ingarbugliata. In terzo luogo, tutti i partiti politici e lo stesso Re, utilizzarono diversi criteri per interpretarne l'esito. «Durante la formazione del primo governo Eyskens, nell'estate 1949, i Socialisti rivendicavano una soglia del 66%, però i Liberali facevano una distinzione: il 70% o più doveva significare il ritorno immediato del Re, meno del 55% avrebbe richiesto l'abdicazione e un dato intermedio sarebbe servito come indicazione per il Parlamento. (...) Per Paul-Henri Spaak, il 66% era sufficiente sul piano nazionale, ma il capo del partito socialista belga Buset chiedeva una maggioranza per lo meno del 60% nelle province Vallone, a Bruxelles e nelle Fiandre. Poi la discussione sul plebiscito si fece ancora più accesa e vennero formulate ancora nuove soglie.» (Dewatcher, 1992)

Il Re stesso stabilì la soglia al 55%, ma alla fine non scaturì nessun accordo generalmente accettato, all'interno della classe politica, sull'interpretazione del risultato. Dunque non è sorprendente che l'intera faccenda sia finita nel caos. Nell'intero Belgio il 58% dei votanti fu a favore di un ritorno ma, mentre una maggioranza votava per il ritorno nelle Fiandre, c'era una maggioranza contro il ritorno nelle province Vallone. Il risultato fu dunque rifiutato da numerosi gruppi sociali e partiti e questi tentarono d'impedire il ritorno del Re. Ad ogni modo, Leopoldo era d'accordo ad abdicare quando suo figlio avesse raggiunto il ventunesimo anno d'età e Baldovino fu proclamato re il giorno dopo l'abdicazione di Leopoldo.

La Royal Controversy è citata come esempio per dimostrare che comunità di lingue diverse possono votare diversamente e che ciò può dilaniare un paese. Si devono fare a questo punto due osservazioni fondamentali. Primo, non è vero che

risultati di voto discordanti all'interno di gruppi linguistici diversi minaccino per forza di cose l'unità federale. In Svizzera ci sono molti esempi di risultati di voto divergenti. Ad esempio, la maggioranza degli Svizzeri francofoni votarono a favore dell'accesso del paese allo Spazio Economico Europeo nel 1992, mentre la stragrande maggioranza germanofona votò contro (producendo alla fine una maggioranza assoluta sul piano nazionale). Nel settembre 1997 la maggior parte della Svizzera germanofona approvò la riduzione dei sussidi di disoccupazione, mentre quella francofona la respinse con un'ampia maggioranza (che alla fine produsse una risicata maggioranza sul piano nazionale). Questi risultati non condussero a 'tensioni nella comunità'. In secondo luogo, tali problemi si verificherebbero in misura assai minore se vi fosse una coerente struttura federale entro cui operare. Solo quelle questioni che devono essere decise ad un livello più ampio, per la natura dei problemi stessi, devono dunque essere votate a tale livello. Dentro un contesto federale, l'esito logico della Royal Controversy sarebbe stato che le Fiandre conservassero la monarchia e le province Vallone non la conservassero, dato che nella Royal Controversy non c'è assolutamente nessuna ragione pratica per cui una comunità dovrebbe cedere su questo punto alla maggioranza dell'altra comunità. Il problema sorse pertanto perché il processo decisionale ebbe luogo nel contesto di uno Stato unitario ed autoritario.

6-1: In che modo la democrazia diretta fu tacitamente

eliminata in Germania dopo la Seconda Guerra Mondiale

Dopo la prima Guerra mondiale l'Impero Germanico divenne una Repubblica con Berlino capitale. Nel 1919 entrò in vigore la Costituzione della Repubblica di Weimar che conteneva il principio del referendum copiato dall'esempio svizzero. In pratica, però, il referendum non poteva funzionare, soprattutto perché venne imposto un quorum del 50% di partecipazione. A rigore, in accordo con la Costituzione, tale quorum si doveva applicare solo al referendum correttivo e non all'iniziativa popolare. Nonostante ciò il quorum fu in pratica richiesto anche per le iniziative popolari. Alla fine vennero svolti solo due referendum, ambedue fallirono, poiché il quorum di partecipazione non venne raggiunto. Ci fu un'iniziativa nel 1926 a proposito dell'esproprio delle proprietà nobiliari. I più grandi proprietari terrieri aristocratici avevano richiesto dei compensi estremamente elevati per gli espropri subiti dopo la Prima Guerra Mondiale. In un periodo di inflazione esplosiva, lo Stato avrebbe potuto procurarsi denaro soltanto tassando pesantemente i normali cittadini. L'iniziativa popolare per opporsi a tale provvedimento venne avviata dal partito comunista; i socialisti e molti altri gruppi di cittadini l'appoggiarono. Contro questa iniziativa venne lanciata la 'madre di tutte le campagne di boicottaggio': i potenti sostenitori della nobiltà fecero apertamente appello al boicottaggio, appoggiati dalla maggior parte della stampa. Dato che, in queste circostanze, andarono a votare solo i sostenitori dell'iniziativa, nei fatti ciò significò che la segretezza dello scrutinio venne compromessa. In particolare nelle regioni rurali molti lavoratori rimasero a casa dopo le minacce dei proprietari terrieri e dei proprietari delle fabbriche. Alla fine solo il 39% dell'elettorato votò, di cui il 98,5% a favore all'iniziativa. La soglia del 50% non fu raggiunta, l'aristocrazia agraria vinse la battaglia grazie all'elevato quorum partecipativo. Nel 1929 un secondo referendum venne organizzato dai partiti di destra sulla questione dei risarcimenti. Alla fine della giornata, solo il 14,6% degli elettori partecipò a questo referendum, e il risultato fu dunque ancora invalidato.

Nel 1932 i Socialisti lanciarono un'altra iniziativa che chiedeva un aumento dei salari. Ormai il Parlamento era già in stato di paralisi e il governo operava ricorrendo a leggi d'emergenza. Il governo rispose all'iniziativa con l'aumento dei salari, dopo di che l'iniziativa popolare stessa venne prematuramente abbandonata. Perciò le iniziative popolari non furono mai premiate da un successo formale sotto la Repubblica di Weimar. Tutto il potere legislativo rimase nelle mani del Parlamento. Questo Parlamento trasferì tutto il potere nelle mani di Adolf Hitler nel Marzo 1933, tramite la famosa 'Ermächtigungsgesetzt' (legge delega), anche se i Nazisti non avevano mai ottenuto il conforto della maggioranza dei cittadini tedeschi in nessuna elezione. I fatti in realtà contraddicono l'affermazione che i Nazisti giunsero al potere per mezzo della democrazia. In realtà i Nazisti raggiunsero il potere per mezzo del sistema rappresentativo. La maggioranza dei cittadini non aveva mai votato a favore dei Nazisti nel periodo in cui i Nazisti tenevano ancora vaghi o segreti la maggior parte dei loro piani. Se avessero presentato i loro veri progetti alla popolazione in un referendum – compreso il genocidio organizzato e l'avvio di guerre d'aggressione – è praticamente inimmaginabile che avrebbero potuto ottenere la maggioranza dei voti. Ciò che Hitler stesso pensava della democrazia(diretta) doveva essere fin troppo evidente dalla sua argomentazione contro la democrazia parlamentare nel 'Mein Kampf': «Opposta a questa è la vera democrazia germanica, con la libera scelta di un capo che s'impegna ad assumersi la responsabilità totale per quanto decide di fare o di non fare. In questa [democrazia germanica] non ci sono votazioni popolari a maggioranza su singole questioni, ma solo le determinazioni [Hitler usa un termine che ha il significato di 'destino'] di un solo individuo che deve poi supportare le sue decisioni con tutti i suoi poteri e l'intero suo essere» (Hitler, 1925/1943, p.99). In un discorso sul «Führerstaat» davanti a 800 membri del partito nazista, il 29 aprile 1937, Hitler parlò ancora più chiaramente di ciò che aveva in mente: lo Stato «ha il diritto di assumere il potere dittatoriale e il dovere di costringere gli altri a obbedirgli. È anche per questo che il nostro Stato non è stato costruito sui referendum – cosa che mi preme sottolineare – bensì il nostro scopo è di persuadere la gente sulla ineluttabilità di ciò che sta accadendo. (...) Ora la gente potrebbe dirmi: 'Sì, ma hai tenuto anche un referendum'. Ma prima ho agito. Ho agito prima, e solo dopo ho poi voluto dimostrare al resto del mondo che il popolo tedesco mi appoggiava. Perciò l'ho fatto. Se fossi stato convinto che il popolo tedesco non fosse stato in grado di seguirci sulla questione, avrei comunque agito, ma poi non avrei tenuto alcun referendum.» (discorso pubblicato in Frei, 1987, pp.190-195).

I Nazisti giocarono per un po' tempo con l'idea dell'assemblea pubblica. In molti luoghi della Germania, dal 1933 in poi, formarono le cosiddette «Thingplätze» (essendo

«Thing», o «Ting» l'antica denominazione delle assemblee parlamentari pubbliche in Scandinavia e in parte della Gran Bretagna), che non ebbero mai niente a che vedere con il processo decisionale democratico diretto, ma dove si suppone la popolazione assisteva passivamente a raduni dimostrativi della propaganda nazista. Ma dal 1935 in poi, i Nazisti decisero di porre fine a tutto ciò e proibirono l'uso delle «Thing Squares» (http://de.wikipedia.org/wiki/ Thing)

Nel 1948, venne nominato a Bonn un 'Consiglio Parlamentare' (non eletto dal popolo) che doveva ideare una nuova Costituzione per la Germania Ovest. È singolare il fatto che il Consiglio usasse 'l'esperienza di Weimar' come motivo per non introdurre la democrazia diretta in Germania Ovest. In particolare, il primo Presidente della Repubblica Federale Tedesca, dopo la Seconda Guerra Mondiale, Teodoro Heuss promosse questa interpretazione assurda della storia tedesca ante-guerra. Heuss era stato un membro del Parlamento del 1933, e, pur non essendo un simpatizzante nazista, aveva comunque approvato la 'Ermächtigungsgesetz'. In un'introduzione alla Costituzione post-bellica della Germania Ovest Heuss scrisse : «La forma plebiscitaria della democrazia, con la sua iniziativa popolare e il suo referendum ('Volksbegehren' e 'Volksentscheid'), che la Repubblica di Weimar copiò dalla tradizione svizzera, era stata eliminata dal repertorio degli strumenti legislativi tedeschi. Questo portò per un po' di tempo al facile rimprovero che il Consiglio Parlamentare aveva privato il popolo di un elemento democratico fondamentale. Ma, alla luce delle esperienze passate, è stato suo dovere fondamentale proteggere lo Stato ancora incerto dalle prevaricazioni di oscuri demagoghi e ancorare responsabilità vincolanti nel sistema rappresentativo » (Weirauch, 1989, p.40).

In altre parole: i risultati del fallimento della democrazia parlamentare vennero usati per eliminare la democrazia diretta. Le conseguenze per la storia europea sono state immense. Se, dopo la Seconda Guerra mondiale, si fosse sviluppata in Germania una pratica politica di democrazia diretta, seguendo più o meno l'esempio svizzero, la mappa democratica del mondo alla fine del XX Secolo avrebbe potuto avere un aspetto molto diverso. Ciò che è da mettere in particolare rilievo è che le Costituzioni dell'ex-DDR (Germania dell'Est comunista) e di Berlino prevedevano inizialmente il referendum d'iniziativa popolare. Poco dopo la guerra, il SED – partito unificato che emerse della fusione forzata dei partiti comunista e socialista nella zona sovietica – faceva perfino campagna attiva per l'ideale della democrazia diretta. Infatti, questo partito stava cercando semplicemente di raggiungere lo scopo che era stato anteriormente stabilito nei programmi socialisti del XIX Secolo. Alcuni referendum popolari vennero effettivamente svolti, ad esempio sulla spoliazione dei criminali di guerra. Dopo che la Germania fu divisa, il SED salì al potere in Germania Est, e il suo interesse per la democrazia diretta svanì senza lasciare nessuna traccia. Nonostante ciò, la democrazia diretta rimase inserita nella Costituzione della DDR fin al 1968, l'anno della Primavera di Praga, quando la disposizione venne rimossa senza nessun dibattito pubblico. Il processo decisionale democratico diretto era previsto anche costituzionalmente per Berlino-Ovest dopo la Seconda Guerra Mondiale. A Berlino tutti i poteri politici tacquero su questa opzione costituzionale e la disposizione venne infine eliminata nel 1974 senza un dibattito pubblico. È chiaro che gli oppositori alla democrazia diretta ci sono stati da entrambi i lati della Cortina di Ferro.

6-2: A proposito di voto obbligatorio

Belgio e Grecia sono gli ultimi due Stati europei a conservare il voto obbligatorio. Entrambi i paesi hanno anche un deficit pubblico estremamente elevato con un'economia sommersa molto sviluppata e l'assenza di ogni forma di referendum (situazione all'estate 2006). I Cristiano Democratici e i Socialisti difendono il voto obbligatorio. La prima argomentazione è che, senza il voto obbligatorio, sarebbero principalmente le persone socialmente più deboli a non partecipare alle elezioni, e ciò indebolirebbe seriamente la rappresentatività dei risultati. Con il voto obbligatorio tutte le classi sociali hanno uguale rappresentanza nel processo decisionale(indiretto). Questa argomentazione è discutibile per tante ragioni. Un voto obbligatorio non crea la competenza per esprimere un voto responsabile ma incoraggia il voto di protesta e le schede bianche. Si può dimostrare che l'abolizione del voto obbligatorio focalizzi in realtà l'attenzione sui gruppi che tendono a partecipare meno alle elezioni. Proprio perché il gruppo passivo può in parecchi casi fare la differenza tra maggioranza e minoranza, esso riesce ad attrarre tutta l'attenzione dei partiti politici, poiché c'è la possibilità di conquistare il loro voto (tale argomento fu usato, ad esempio, dal gruppo politico verde Agalev di Boutmans, giornale Gazet van Antwerp, maggio 1997). In Svizzera all'incirca il 30% dell'elettorato vota sempre, approssimativamente il 45% vota a volte e circa il 25% raramente sono persuasi a votare (Möckli, 1994, p.206). C'è dunque un ampio gruppo di elettori che potenzialmente possono essere mobilitati e su cui i politici possono focalizzare i loro potere di persuasione. É lungi dall'essere chiaro se l'effetto previsto da Boutmans potrebbe nei fatti giocare un ruolo in Paesi senza l'obbligo di voto.

Tuttavia, c'è solo una piccola prova che la votazione obbligatoria porti ad una migliore rappresentazione dei gruppi che tendono a partecipare meno alle elezioni. I partiti dell'estrema destra, ad esempio, ottengono una larga parte dei loro voti dagli elettori che si trovano nei gruppi socialmente più deboli, anche se nella pratica essi sono meno efficaci nella difesa degli interessi sociali ed economici di questi gruppi.

Un argomento contro l'obbligo di voto è che esso toglie la motivazione intrinseca di partecipare al voto. Chi è costretto a votare non lo fa più di propria volontà e convinzione. La partecipazione volontaria alle elezioni non si basa su calcoli egoistici. Dopotutto, per il singolo cittadino, il beneficio economico della votazione è nullo se paragonato al costo sostenuto per partecipare al voto – come per esempio il tempo sacrificato. Dunque votare non è un atto razionale per un 'cittadino calcolatore'. Tuttavia, la gente esce per andare a votare e lo fa per motivazioni non egoistiche. Forse sbaglia a calcolare il beneficio che ne ricava, ma più probabilmente vota per solidarietà nei riguardi di un gruppo, per un senso di cittadinanza o per principio. Una partecipazione volontaria nella votazione è già una forma di capitale sociale e tale capitale viene distrutto quando la votazione diventa obbligatoria.

I difensori dell'obbligo di votare considerano la partecipazione alle elezioni un dovere civico. La nostra società ha diversi doveri di questo tipo. Così ci si aspetta che ogni cittadino offra aiuto a chi ne ha bisogno o – se lui/lei viene chiamato/a a farlo – di accettare ad esser in una giuria o magari aiutare al seggio elettorale durante le elezioni. Da

questo punto di vista, l'obbligo di votare riflette il nostro dovere morale di preoccuparci fin nei dettagli della società, di formarci opinioni al meglio delle nostre capacità in merito alle possibili soluzioni ai problemi della società ed esprimere con moderazione tali opinioni. Tale argomento deve essere affrontato con serietà. Ci sono alcune forme di mutuo aiuto che i cittadini non si possono ragionevolmente negare l'uno all'altro e si può sostenere che le esigenze collettive in una società richiedono il tempo e l'attenzione di tutti. In pratica si nota, però, che i partiti che si pronunciano a favore del voto obbligatorio in Belgio, sono poi quelli che allo stesso tempo oppongono resistenza all'introduzione della democrazia diretta. Questo inficia totalmente l'argomentazione a favore dell'obbligo di voto. La combinazione di voto obbligatorio e di sistema puramente rappresentativo è perversa. Le persone sono costrette ad esprimere un'opinione, perché questo è il loro cosiddetto 'dovere civico'. Ma vengono poste assurde restrizioni sulle loro possibilità di farlo – secondo i sostenitori dell'obbligo di voto, i cittadini sono solo in grado di scegliere i partiti; peggio ancora, viene chiesto loro di rinunciare ai loro diritti, anche se loro preferirebbero esercitare direttamente questi diritti. Esprimere direttamente le proprie opinioni è vietato, anche se ciò lo vuole la maggioranza della gente. Se formarsi opinioni sociali è considerato un dovere civico, deve anche essere un dovere civico esprimere direttamente le opinioni formate. Ciò non è possibile nel sistema puramente rappresentativo: si possono solo scegliere programmi completi di partiti che non corrispondono quasi mai alle proprie opinioni.

Il sistema rappresentativo causa così ogni tipo di distorsione, quale «l'effetto di pressione incrociata»: gli elettori, che non trovano nessun partito degno di rappresentarli, trovano più facile astenersi dal voto. In Olanda, ad esempio, quest'impatto si vede tra i lavoratori Cristiani: se votano per i Democratici Cristiani (CDA), non stanno votando per un partito che sostiene i lavoratori, ma se votano per il Partito Laburista (PvdA) non promuoveranno i valori cristiani. Come risultato, i lavoratori Cristiani mostrano una maggiore tendenza al non voto (Smeenk, 1996, p.236). Non si risolve il problema di questo gruppo obbligandoli ad andare a votare. Il loro vero problema è che, attraverso un sistema puramente rappresentativo, non possono dire ciò che vorrebbero effettivamente dire. Sola la democrazia diretta può correttamente risolvere il problema di questo gruppo di elettori e tutti noi facciamo parte di gruppi simili in un modo o nell'altro.

Chi difende il voto obbligatorio, ma rifiuta al tempo stesso la democrazia diretta, non è credibile. Il voto obbligatorio che va di pari passo con la democrazia diretta è sostanzialmente indifendibile. E poi si deve anche accettare che i cittadini stessi possano essere autorizzati a decidere – in modo democratico diretto – sull'eventuale mantenimento del voto obbligatorio. Finché ciò non succede, l'obbligo di voto deve essere considerato solo come uno strumento di certi partiti politici per ammantarsi di una facile aura di 'rappresentatività', a cui, alla fine, sono i soli a credere ancora.