

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

# Democrazia Diretta

Fatti ed argomenti  
sull'introduzione  
dell'Iniziativa e  
dei Referendum



Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

# Democrazia Diretta

Fatti ed argomenti sull'introduzione  
dell'Iniziativa e dei Referendum

Democracy International  
Brussels 2010

---

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)  
[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)  
[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer  
«Democrazia Diretta: Fatti e Argomenti  
sull'introduzione dell'Iniziativa e dei Referendum»  
Traduzione: Emilio Piccoli con il contributo e la collaborazione di: Daniel Kmiecik, Edoardo  
Gentile, Annamaria Macripò  
Layout grafico: Stephan Arnold

© Il copyright di questa pubblicazione è sottoposta alla Creative Commons License «Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5». Siete liberi di riprodurre e diffondere l'opera alle seguenti condizioni:

- \* Attribution : dovete attribuire l'opera nel modo specificato dall'autore.
- \* Non-commercial: Non usare quest'opera a scopo commerciale.
- \* No derivative works : Non potete alterare, trasformare o creare altri lavori sulla base di quest'opera.
- \* Per ogni riutilizzo o diffusione dovete chiarire agli altri i termini della licenza di quest'opera.
- \* Ognuna di queste condizioni può essere revocata se si ottiene il permesso dal titolare del copyright.

Per maggiori informazioni: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

# Ringraziamenti

Vorremmo esprimere la nostra gratitudine alle seguenti persone ed organismi per il loro contributo alla realizzazione di questo libro. Heiko Dittmer (Anversa) e Bert Penninckx (Pellenberg), per il loro sostegno per questo progetto. Michael Efler (Berlino) e Frank Rehmet (Amburgo), per la loro assistenza nella ricerca.

Gerald Häfner (Monaco di Baviera), Paul Carline (Edimburgo), e Michael Bauwens (Anversa), rispettivamente per il loro contributo agli articoli nelle edizioni tedesca, inglese e olandese. Stephan Arnold (Halle) per il suo design. Bruno Kaufmann (Falun) per l'opportunità offerta di presentare questo libro in una serie di conferenze organizzate da Initiative & Referendum Institute Europe, di cui è direttore, in tutta Europa.

Un particolare ringraziamento è dovuto ad Aimee Lind Adamiak (Ås), Blaz Babic (Ljubljana), Thomas Benedikter (Bolzano), David Calderhead (Amsterdam), Nicola E. Fischer (Copenaghen), Luose C. Larsen (Copenaghen), Mira Hettesova (Londra), Daniel Kmiécik (Lilla), Andreas Linke (Berlino), Juan Carlos

Madronal (Madrid), Magdalena Musial-Karg (Poznan) e Lillia Zaharieva (Aquisgrana) per il loro notevole lavoro di traduzione ed a Paul Carline (Edimburgo), Maria Jesus Garcia (Madrid), Ronald Pabst (Colonia) e Bartek Wisnewski (Varsavia) per la loro spesso ampia revisione e correzione delle bozze.

Molte grazie a tutte le altre persone ed organizzazioni in Europa che hanno contribuito alla distribuzione di questa pubblicazione.

Infine, vorremmo anche esprimere il nostro sincero ringraziamento a tutti i donatori che hanno reso possibile questa pubblicazione.

Anversa ed Amsterdam, gennaio 2010  
*Jos Verhulst en Arjen Nijeboer*

# Indice

Ringraziamenti .....	5
1. Il potere segreto della democrazia .....	7
2. Cosa è la democrazia? .....	13
3. Federalismo, sussidiarietà e capitale sociale .....	24
4. La persona democratica. ....	38
5. Lezioni dalla democrazia diretta nella pratica .....	50
6. Possibili obiezioni alla democrazia diretta .....	72
Bibliografia .....	90
Gli autori .....	95
Gli editori di quest'opera. ....	96

# 1. Il potere segreto della democrazia

Il ventesimo secolo non passerà alla storia come il secolo delle tecnologie dell'informazione, dei viaggi nello spazio o dell'energia nucleare. Non sarà ricordato come il secolo del fascismo, del comunismo o capitalismo. Né sarà il secolo delle due guerre mondiali.

Il ventesimo secolo sarà il secolo della democrazia.

Nel ventesimo secolo, per la prima volta nella storia, la democrazia è diventata uno standard globale. Non lasciamoci ingannare, in realtà lo standard non è stato attuato davvero in nessun luogo, e la democrazia è continuamente schiacciata ovunque nel mondo. Tuttavia, fatte salve poche eccezioni di rilievo come l'Arabia Saudita e il Bhutan, ogni tipo di regime rivendica la propria legittimità democratica. E fanno ciò, perché sanno che la democrazia è diventata lo standard per la popolazione mondiale. Questo è un fatto rivoluzionario.

Nel 19° secolo, la democrazia era in realtà solo agli esordi. L'unico sistema di voto universale apparve dapprima negli Stati Uniti d'America, ma fino alla metà del 19° secolo, nella maggior parte degli Stati, era solitamente limitato a uomini bianchi possidenti. Le donne e la gente di colore non erano considerate all'altezza di partecipare alle elezioni. Soltanto nel 1870, dopo la guerra civile, alla gente di colore fu concesso il diritto costituzionale di voto. Le donne americane dovettero attendere fino al 1920. Nel Regno Unito, i lavoratori manifestarono e lottarono duramente per molti decenni, fino alla fine dell'800, per ottenere il diritto di voto. Le «Suffragette» sfilarono coraggiosamente dal 1904 al 1918, prima che fosse dato il diritto di voto alle donne oltre i 30 anni e a tutti gli uomini sopra i 21. Arrivò il 1928 prima che questo diritto venisse rivisto per includere tutte le donne di età superiore ai 21, e la cosa venne anche messa in ridicolo come «il voto delle flapper». In Sud Africa si predissero addirittura disastri nel caso in cui i diritti di voto universale venissero attuati! Col senno di poi, queste obiezioni alla concessione dei diritti di voto a lavoratori, donne e gente di colore appaiono vacui e patetici.

Una potere segreto è nascosto nella democrazia. Nella storia recente i regimi democratici hanno più volte resistito a sistemi dittatoriali apparentemente onnipotenti. Di volta in volta le società più democratiche sono apparse, alla fine, in possesso di maggiore vitalità.

## Due fonti di potere

La democrazia trae la sua superiorità da due fonti.

Per prima cosa, un regime democratico è un regime legittimato. In una vera democrazia la forma del regime è per definizione quella desiderata dal popolo. E' quindi logico che un tale regime possa contare su di un maggior sostegno interno che una dittatura.

Seconda cosa, una democrazia è più produttiva. In un regime autoritario le idee della maggioranza dei cittadini hanno scarsa possibilità di influenzare il processo decisionale. In una democrazia c'è una base di idee molto più ampia.

Inoltre, in una democrazia, la selezione delle idee è più efficiente. La democrazia non è altro che l'elaborazione sociale delle idee individuali. Le nuove idee hanno origine sempre da individui, perché solo gli individui possono pensare. Ma le idee individuali devono essere considerate, soppesate le une con le altre e adattate alle condizioni della società. Si ha bisogno l'uno dell'altro per correggere le imperfezioni di ogni idea altrui. Il cuore della democrazia è in realtà questo processo di formazione delle idee sociali, in cui l'idea o la proposta di una singola persona, spesso già accettata da un gruppo più piccolo (un partito politico, un gruppo d'azione o un gruppo di pressione), viene valutata nei suoi pro e i suoi contro dall'intera società. Questo processo di formazione delle idee porta a una scelta. Ma la scelta deve sempre essere vista in un contesto storico; la minoranza di oggi può essere la maggioranza di domani. In rapporto al continuo sviluppo di idee le decisioni reali sono come battiti di timpano all'interno di un'intera sinfonia.

Nel medio-lungo termine le decisioni democratiche saranno socialmente superiori alle decisioni dittatoriali. Obiettivi moralmente discutibili, che non servono all'interesse comune, per loro stessa natura cercheranno una loro via attraverso canali nascosti e lontani dalla luce dell'aperto processo decisionale democratico. In condizioni democratiche verranno filtrate le idee migliori, perché siamo più inclini a riconoscere le debolezze degli altri piuttosto che le nostre. Il processo di selezione, che opera durante il cammino della democrazia, può fornire alla società proprio ciò di cui essa ha bisogno. Questo non significa che la presenza di strumenti democratici garantisca necessariamente la qualità morale delle iniziative dei singoli membri della società. Possiamo solo avere fiducia che tali iniziative possano emergere. D'altronde ciò non significa che aspirazioni moralmente degne non possano concretizzarsi senza democrazia. La politica non può mai prescrivere comportamenti morali. Ma la politica può creare strumenti democratici che permettono al potenziale morale, che è latente negli individui, di essere liberato e messo ad operare per il bene della società.

## L'evolversi della Democrazia

La democrazia non è mai perfetta. La crescita della democrazia deve essere vista come un processo biologico. La democrazia non può arrestare lo sviluppo e l'approfondimento, proprio come una persona non può smettere di respirare. Un sistema democratico che rimane statico e immutato degenera, e alla fine diventa antidemocratico. È solo un tale processo di degenerazione che causa l'attuale malessere della società. Siamo dinanzi al fatto che la democrazia nelle nostre società è in grave pericolo.

La nostra attuale democrazia puramente rappresentativa è in realtà la risposta alle aspirazioni di oltre un secolo fa. Questo sistema era adatto a quell'epoca, perché la maggior parte della gente poteva riconoscere il loro punto di vista politico e i loro ideali riflessi in un piccolo numero di chiare credenze umane e sociali che erano incarnate e rappresentate, ad esempio, da gruppi cristiani, socialisti o liberali. Quest'epoca è passata da molto tempo. Le idee e le opinioni delle persone sono diventate sempre più individuali.

La forma democratica appropriata in questo contesto è un sistema parlamentare integrato con l'iniziativa popolare referendaria obbligatoria (democrazia diretta), perché solo un tale sistema prevede un collegamento diretto tra i singoli individui e gli organi legislativi ed esecutivi. Quanto maggiore è la propensione dei cittadini verso le opinioni individuali e la perdita da parte dei partiti politici del loro monopolio, come punti di mobilitazione ideologica, tanto più elevata è la domanda di strumenti decisionali democratico-diretti.

Infatti la maggioranza dei cittadini nei Paesi occidentali vuole che venga introdotto il referendum [v. 1-1]. Questo fatto da solo dovrebbe essere decisivo anche per la sua effettiva attuazione. Etimologicamente la parola democrazia deriva dal greco «*Dēmokratia*» composta da *Dēmos* (popolo) e *Kratos* (forza, governo): 'governo del popolo'. Il primo passo verso un autentico governo del popolo comporta necessariamente che le persone possano determinare autonomamente come questo governo popolare debba essere ideato e messo in pratica.

Tuttavia vediamo che la maggior parte dei politici argomentano contro il referendum [v. 1-2]. Colpisce il fatto che più elevato è il livello di potere reale di cui dispongono, più vigorosamente molti politici fanno resistenza al referendum [v. 1-3]. Così facendo, essi adottano in pratica gli stessi argomenti che erano già stati utilizzati un tempo per opporsi al diritto di voto dei lavoratori e delle donne. Si può anche dimostrare che questi argomenti sono di valore molto scarso. Nel capitolo 6 esamineremo attentamente le principali contro-argomentazioni.

Nei fatti però, basta uno sguardo alla democrazia diretta nella pratica per constatare come le obiezioni siano infondate. In Svizzera, in particolare, esiste da oltre un secolo un esempio molto interessante - anche se non perfetto - di democrazia diretta (v. capitolo 5). Gli Svizzeri possono lanciare iniziative legislative popolari a tutti i livelli amministrativi. In alcuni casi è chiaro che i cittadini sono direttamente in opposizione alle preferenze della élite politica ed economica. Nei referendum sugli emendamenti costituzionali e sul trasferimento di sovranità ad organizzazioni internazionali, che sono obbligatori in Svizzera, gli elettori respingono un quarto delle proposte del Parlamento; quando un gruppo di cittadini raccoglie firme per indire un referendum su leggi ordinarie, la metà delle proposte legislative viene respinta. Ma il popolo non ha mai usato i propri diritti democratici per trasformare la Svizzera in uno Stato disumano o autoritario! In Svizzera non c'è la pena di morte e i diritti umani non sono in pericolo nel Paese. Inoltre i cittadini svizzeri non hanno alcuna intenzione di rinunciare al loro superiore sistema democratico. (L'antipatia del popolo svizzero nei confronti dell'Unione europea è anche associata al carattere antidemocratico dell'Unione).

La democrazia diretta però non deve essere idealizzata. Essa non fornisce soluzioni in sé. Tuttavia la democrazia diretta mette a disposizione il meccanismo essenziale per trovare soluzioni vantaggiose, utilizzabili per i problemi d'oggi giorno. L'introduzione della democrazia diretta non dovrebbe avvenire in base a un sentimento di improvvisa euforia, ma in uno spirito di 'attiva e consapevole disponibilità ad aspettare'.

Inoltre, non si deve sottovalutare l'impatto tonificante che immediatamente deriverà da una scelta radicale per il ripristino e l'intensificazione della democrazia. La decisione per più democrazia è sempre una decisione per il diritto degli altri di avere una voce. Si tratta di una dichiarazione di fede nelle forze e nelle capacità morali che sono latenti nei con-

cittadini. Nelle nostre società, che sono avvelenate dalla reciproca diffidenza, non vi è quasi null'altro da immaginare che possa avere un effetto tanto salutare. L'impegno per più democrazia diretta è per definizione un impegno per gli altri, per la loro libertà di espressione, per la loro intrinseca dignità. Coloro che sono interessati solo a raggiungere i propri egoistici obiettivi non hanno nulla da guadagnare da una democrazia. Farebbero meglio a porre tutte le loro energie nel proclamare e propagandare la loro propria personale opinione. I veri democratici sono interessati alle singole opinioni degli altri, perché sanno che le persone hanno bisogno l'uno dell'altro per perfezionare e affinare le proprie idee e intuizioni, per migliorarle ed elaborarle. Questo processo sociale di formazione e definizione delle opinioni costituisce il vero cuore della vita democratica. Le persone vengono avvicinate in contatto reciproco in una sorta di federalismo, in cui possono emergere più facilmente ed efficacemente percezioni condivise (il nesso tra federalismo e democrazia diretta è trattato più in dettaglio nel capitolo 3). Democrazia diretta e federalismo si rinforzano l'un l'altro. Insieme formano una «democrazia forte» (Barber, 1884) o «democrazia integrata».

«La nostra democrazia è un nonsenso»

Attualmente siamo lontani da una tale democrazia integrata. Il processo decisionale politico in genere si svolge all'infuori dell'influenza ed della conoscenza dei cittadini. Questo vale per quasi tutti gli Stati europei.

Hans Herbert von Arnim è professore di diritto pubblico e teoria costituzionale all'Università di Seyer in Germania. Ha scritto vari libri su democrazia e politica ed ha acquisito notorietà per via dell'esposizione della realtà spesso sordida che si nasconde dietro la 'bella faccia della democrazia'. Nel suo libro «Il sistema» (Il sistema; sottotitolo: «la macchinazione del potere»), pubblicato nel 2001, egli svela il funzionamento del sistema politico tedesco: «Se la democrazia rappresentativa significa governo del popolo, dal popolo, per il popolo (Abraham Lincoln), appare subito evidente che in realtà non tutto è in accordo con i principi base di quello che si suppone essere il sistema sociale più liberale e democratico che sia mai esistito in Germania. Lo Stato e la politica sono nel complesso in una condizione tale che solo ottimisti di professione o degli ipocriti possono sostenere che questo sia un risultato della volontà del popolo. Ogni tedesco ha la libertà di obbedire a leggi a cui non ha mai dato il suo assenso; egli può ammirare la maestosità di una Costituzione alla quale egli non ha mai dato legittimità; egli è libero di onorare i politici che nessun cittadino ha mai eletto, e per provvedere a loro stessi generosamente con le sue proprie tasse, sull'uso delle quali egli non è mai stato consultato». Secondo Von Arnim, i partiti politici che prendono le decisioni in questo sistema sono diventati istituzioni monolitiche. L'identificazione politica e la soddisfazione dei bisogni, che in una democrazia dovrebbe procedere dal basso verso l'alto - dal popolo al parlamento - è completamente nelle mani del leader dei partiti. Von Arnim biasima anche il sistema di finanziamento dei partiti, attraverso il quale i politici possono determinare personalmente quanto i loro partiti - associazioni private come qualsiasi altra - possono introitare attingendo dalle entrate fiscali. Secondo Von Arnim non è sorprendente che i politici continuino ad ignorare la rivendicazione sempre crescente per la riforma del sistema politico, perché altrimenti verrebbe messa in discussione la loro comoda posizione di potere.

In Gran Bretagna la Power Inquiry, un comitato istituito dalle organizzazioni sociali e composto sia da politici che da cit-

tadini, ha condotto una indagine su larga scala riguardo allo stato della democrazia britannica e, in particolare, sui motivi per cui tanti cittadini sembrano aver voltato le spalle alla politica. Essi hanno organizzato assemblee in tutto il paese, in cui i cittadini sono stati invitati a presentare le loro opinioni e hanno pubblicato la relazione «potere al popolo», in cui si osserva: «L'unico fattore, sentito come causa del disimpegno che attraversa tutti i settori della nostra indagine, è la sensazione molto diffusa che i cittadini ritengono che le loro opinioni e i loro interessi non vengano presi sufficientemente in considerazione nel processo decisionale politico. L'intensità e l'ampiezza di questa percezione tra i cittadini britannici non potrà mai essere messa in rilievo a sufficienza. Molte, se non tutte, le altre spiegazioni ricevute, ivi presentate, possono essere inoltre intese come variazioni su questo tema della scarsa influenza del cittadino. (...) Questa opinione prevale fortemente in tante osservazioni pubbliche ricevute dalla Inquiry.» (Power Inquiry, 2006, p.72).

Nel 1992 il professor De Wachter mappò accuratamente i processi decisionali politici in Belgio. Egli concluse: «In Belgio lo sviluppo di formali istituzioni democratiche è stentato. I progetti più aggiornati che consentano ai cittadini di avere un impatto duraturo sul processo decisionale sono negati o, nel migliore dei casi, portano al fallimento nel prendere decisioni su tutto.» (P. 71) «I cittadini o gli elettori sono attori deboli in tutta la complessa e densa rete sociale di decisioni politiche nel loro paese. Essi mancano di strumenti decisivi di accesso ai livelli più alti della gerarchia di potere e del processo decisionale. Tutto è deciso per conto loro in un modo estremamente elitario. Per coloro che sono aperti alle idee di legittimità democratica questa constatazione è sia una delusione che una rinuncia.» (P. 371)

Nel 2002 il giornalista olandese Gerard van Westerloo ha intervistato il Professore Daudt, un famoso scienziato politico. Daudt è visto come il Nestore delle scienze politiche olandesi; tutta la generazione post-bellica di scienziati politici è stata formata da lui. Il professor Daudt sgombera il campo dall'affermazione che i Paesi Bassi siano una democrazia, respingendola come segue. Certamente, ha detto Daudt, i diritti fondamentali sono rispettati, ma «non usiamo parole magniloquenti per mascherarla attraverso qualcosa che non c'è: ossia una democrazia con rappresentanti del popolo ; (...) La nostra democrazia è un nonsenso.» Poiché van Westerloo voleva sapere che cosa pensavano i colleghi di Daudt riguardo alle sue opinioni, egli girò per i Paesi Bassi, visitando decine di specialisti in sociologia e in scienze politiche. Le vedute di Daudt gli vennero ovunque confermate. A Tilburg il Professore Frissen dichiarò: «Nei Paesi Bassi siamo governati da una élite arrogante, che non c'entra niente con la democrazia nel senso del termine diretto-democratico.» A Groningen il professor Ankersmit disse: «La politica nei Paesi Bassi è stata messa ai margini. La democrazia in quanto tale non è più riconosciuta.» Il professor Tromp di Amsterdam: «La politica nei Paesi Bassi cammina in un vicolo cieco. Una crisi è incombente e non può essere evitata. I partiti politici non sono altro che reti di persone che si conoscono e si sostengono reciprocamente.» Il professor De Beus di Amsterdam: «La legittimità della democrazia olandese è una forma di auto-inganno e frode su vasta scala.» Il professor Tops di Tilburg: «L'animale politico nei Paesi Bassi è praticamente domato e addomesticato.» Il Direttore Voerman del Centro di documentazione per i partiti politici olandesi: «Il parlamento è diventato niente più che una macchina affrancatrice.» E secondo lo scienziato politico Baakman di Maastricht : « Ci illudiamo che ciò che chiamiamo democrazia funzioni anche come democrazia.» (Van Westerloo, 2002).

## Perdita di fiducia

La popolazione nella maggior parte dei Paesi europei si rende conto che il processo decisionale viene esercitato con poca democrazia e ha in gran parte perso la sua fiducia nella natura democratica delle istituzioni.

In Germania, una ricerca della TNS Emnid, commissionata dalla rivista Reader's Digest, ha dimostrato che la fiducia dei cittadini nei partiti politici è calata dal 41% al 17% nel decennio dal 1995 al 2005. La fiducia nel Parlamento è diminuita nello stesso periodo dal 58% al 34% e la fiducia nel governo dal 53% al 26%. «Sotto la superficie si sta preparando una grande tempesta», ha commentato lo scienziato politico Karl-Rudolf Korte. «Questo è molto di più che la solita mancanza di interesse nella politica e nei partiti politici. La gente ora disprezza i suoi rappresentanti ufficiali». (Reader's Digest Online, 10 agosto 2005).

Secondo un sondaggio Gallup il 76% dei tedeschi considera i loro politici disonesti. (Die Zeit, il 4 agosto 2005). Un sondaggio della SOFRES nel 2003 ha dimostrato che il 90% dei francesi sono convinti di non esercitare alcuna influenza sul processo decisionale della politica nazionale; il 76% crede questo anche riguardo alla politica locale. (Lire la politique, 12 marzo 2003)

Il sociologo belga Elchardus ha rilevato le opinioni dei Belgi sulla democrazia nel 1999. Egli ha sintetizzato: «Una grande maggioranza degli elettori ha l'impressione che la loro opinione e la loro voce non arrivi alla politica attraverso i politici. (...) Il 58% degli interpellati ha avuto l'impressione che i politici, una volta eletti, «credono di essere troppo bravi per gente come me». Tutto questo porta più di un quarto degli elettori a esprimere la loro sfiducia assoluta: «in realtà non c'è un solo politico a cui darei la fiducia». Solo una percentuale tra 15% e il 23% delle persone interrogate rilascia dichiarazioni positive sulla politica e la sua rappresentanza. Non appare esagerato affermare che da metà a tre quarti degli elettori si sente impotente.» (Elchardus, 1999, p. 36)

Sondaggi tenuti nel 2004 da Maurice de Hond nei Paesi Bassi dimostrano che la maggioranza degli olandesi hanno poca fede nel contenuto democratico del loro Stato. Il 70% è in disaccordo con la dichiarazione: «I politici attualmente ascoltano meglio rispetto a cinque anni fa». Il 51% è in disaccordo con la dichiarazione: «Nei Paesi Bassi l'elettore ha un ruolo importante nel funzionamento del governo nazionale»; invece il 47% concorda con essa. Il 55% è in disaccordo con l'affermazione: «I Paesi Bassi sono una vera democrazia», mentre solo il 39% concorda con essa. La gente olandese crede che siano corrotti mediamente il 12% dei membri di parlamento e governo e il 18% dei politici comunali e provinciali. In media la gente olandese pensa che il 17% dei funzionari statali siano corrotti, rispetto al 18% dei funzionari comunali e provinciali. Inoltre, un quarto degli intervistati ha ammesso di aver avuto una esperienza personale diretta legata alla corruzione fra i politici o tramite conoscenti, che hanno conoscenza di casi specifici ([www.peil.nl](http://www.peil.nl)).

Nel 2002 Gallup ha organizzato un gigantesco sondaggio sul grado di fiducia degli intervistati in 17 'istituzioni' sociali - dall'esercito e le organizzazioni sindacali al Parlamento e le multinazionali, coinvolgendo 36.000 persone da consultare in 47 paesi. Di tutte le istituzioni i Parlamenti sembravano godere della minore fiducia: una media del 51% delle persone aveva poco o nessuna fiducia, mentre solo il 38% aveva da

un moderato ad un elevato livello di fiducia. (De Witte Werf, Spring 2003, p. 11). Nel 2004 il guardiano della corruzione internazionale, Transparency International, ha organizzato un analogo sondaggio in 62 paesi, in cui sono state interrogate non meno di 50.000 persone riguardo a quali organismi sociali sono considerati più sani e quali più corrotti. I partiti politici furono considerati i più corrotti; su 36 dei 62 paesi essi erano al vertice di questo enigmatico elenco;

con i Parlamenti al secondo posto. (Rotterdams Dagblad, 10 dicembre 2004)

Comunque non si deve pensare che questo strisciante processo di perdita di fiducia possa continuare così per sempre. Un governo che ha perso la fiducia della maggioranza dei cittadini, ha già perso di fatto la sua legittimità.

## 1-1: La gente vuole la democrazia diretta?

Sì. Non c'è praticamente nessun paese occidentale in cui non ci sia una maggioranza del popolo (di solito larga) che non voglia la democrazia diretta.

Nel 1995 il sondaggio 'stato della Nazione' mostrò che il 77% dei cittadini britannici credeva che dovesse essere introdotto un sistema «... in cui certe decisioni vengono rimesse al popolo per decidere con referendum popolare» (Prospect Magazine, ottobre 1998). Secondo un sondaggio pubblicato dal Sun (15 marzo 2003) l'84% dei britannici voleva un referendum sulla Costituzione europea. Contemporaneamente apparve un sondaggio sul Daily Telegraph secondo cui l'83% dei cittadini britannici voleva risolvere questioni di sovranità per mezzo di referendum nazionali; solo il 13% riteneva che questo fosse competenza del governo. Il Guardian (29 febbraio 2000) pubblicò un sondaggio secondo il quale il 69% dei Britannici voleva un referendum sul nuovo sistema elettorale proposto dal Primo Ministro Blair. Ciò dimostra chiaramente che il popolo britannico vuole l'ultima parola in merito all'organizzazione del loro sistema politico.

In Germania più di 4 cittadini su 5 desiderano che l'iniziativa di referendum popolare venga introdotta a livello nazionale. Da un sondaggio Emnid nel 2005 apparve chiaro che l'85% dei tedeschi ne erano convinti (Readers Digest, 10 agosto 2005), e dati simili sono pervenuti da decine di altri sondaggi. Nel 2004 Emnid chiese anche ai tedeschi se volevano un referendum sulla Costituzione europea; il 79% rispose in senso affermativo. Precedenti sondaggi mostrarono che la preferenza tedesca per la democrazia diretta è trasversale a tutti i partiti: erano sostenitori il 77% degli elettori della SPD, il 68% degli elettori CDU, il 75% degli elettori FDP, il 69% degli elettori dei Verdi, il 75% degli elettori PDS. (Zeitschrift für Direkte Demokratie 51 [periodico per la democrazia diretta no. 51], 2001, p. 7).

Secondo un sondaggio SOFRES l'82% dei francesi sono a favore dell'iniziativa referendaria popolare; il 15% sono contrari (Lire la politique, il 12 marzo 2003).

Secondo un sondaggio SCP del 2002, nei Paesi Bassi l'81% degli elettori sostiene l'introduzione del referendum. Nel 1997 un'indagine della SCP mostrava che c'era una larga maggioranza a favore della democrazia diretta in tutti e quattro i più grandi partiti politici: il 70% degli elettori del CDA (Cristiano Democratici), l'86% degli elettori del PvdA (Laburisti), l'83% del VVD (Liberali di destra), l'86% degli elettori del D66 (Democratici liberali di sinistra) (Kaufmann & Waters, 2004, p.131). Secondo un sondaggio NIPO nell'aprile 1998 il 73% degli elettori voleva un referendum sull'introduzione dell'Euro ed un sondaggio del settembre 2003 mostrava che l'80% voleva un referen-

dum sulla Costituzione europea (che venne effettivamente tenuto nel 2005). (Nijeboer, 2005). Oltretutto il popolo olandese si aspetta molto dalla democrazia. Il Nationaal Vrijheidsonderzoek (indagine sulla libertà nazionale) del 2004 mostra che la «promozione della democrazia» è stata scelta dalla maggior parte (il 68%) come una risposta alla domanda: «Che cosa, secondo voi, è particolarmente necessario per la pace nel mondo?»

Gallup ha intervistato gli Europei, a metà del 2003, circa l'opportunità di un referendum sulla Costituzione europea. L'83% di essi consideravano un tale referendum come 'indispensabile' o 'utile ma non indispensabile', ma solo il 12% pensava a un referendum 'inutile'. La percentuale a favore era ancora più elevata tra i giovani e le persone con istruzione di livello superiore (Witte Werf, autunno 2003, p. 15)

Anche la maggior parte della gente negli Stati Uniti vuole la democrazia diretta. Tra il 1999 e il 2000 venne effettuato il più ampio sondaggio sulla democrazia diretta che sia mai stato fatto. In tutti i 50 Stati membri si è constatato che ci sono come minimo il 30% in più di sostenitori rispetto ai contrari; la media per tutti gli Stati Uniti è stata di 67,8% pro e 13,2% contro la democrazia diretta. Era sorprendente come più referendum si erano tenuti in uno Stato nei 4 anni precedenti al sondaggio, più alto era il numero dei sostenitori della democrazia diretta. Negli Stati con pochi o nessun referendum i sostenitori erano in media il 61%; negli Stati con un numero medio di referendum i sostenitori erano il 68% e gli Stati con più di 15 referendum avevano una media del 72% a sostegno. «Le indagini del 1999-2000 hanno definitivamente dimostrato che l'esperienza di voto su iniziative popolari e referendum aumenta effettivamente il sostegno al processo», commenta Waters (2003, p. 477). Ci fu anche un sondaggio circa l'opportunità di una iniziativa di referendum popolare a livello federale (gli Stati Uniti sono paradossalmente uno dei pochi paesi al mondo che non hanno mai tenuto referendum nazionali, anche se la democrazia diretta è molto diffusa a livello statale e locale). In questo sondaggio, i sostenitori erano il 57,7% e gli oppositori il 20,9%.

## 1-2 : L'élite politica vuole la democrazia diretta?

No. Da sondaggi d'opinione tenuti tra i politici in genere appare chiaro che la maggioranza di loro sono avversi alla democrazia diretta.

In Danimarca ai membri del Parlamento nazionale è stato chiesto il loro parere sull'affermazione: «Ci dovrebbero essere più referendum in Danimarca». La grande maggioranza dei membri del Parlamento era contraria a questo. In tre partiti - Socialdemocratici, Liberali di sinistra e Democratici di centro - furono perfino il 100% i contrari; inoltre erano contro il 96% dei membri della Destra liberale e il 58% dei conservatori. Solo una (larga) maggioranza dei Socialisti e del Partito popolare danese erano a favore (giornale Jyllands Posten, 30 dicembre 1998).

Nel 1993 lo scienziato politico Tops condusse un sondaggio d'opinione nei Paesi Bassi tra i membri di consigli comunali. Meno di un quarto erano a favore dell'introduzione del referendum obbligatorio (NG Magazine, 31 dicembre 1993). Un altro sondaggio, condotto dall'Università di Leiden, trovò che il 36% di tutti i consiglieri comunali si pronunciarono a favore dell'introduzione del referendum facoltativo e il 52% era contro. Consiglieri del VVD (Liberali di destra) e del CDA (Democratici cristiani) erano contro addirittura con una media del 70%. Solo i Verdi di sinistra ed il D66 (Liberali di sinistra) presentavano una maggioranza dei consiglieri a favore del referendum facoltativo (Binnenlands, Bestuur periodico del governo locale, 18 febbraio 1994).

L'Institut voor Plaatselijke Socialistische Actie (Istituto per l'azione socialista locale) condusse in Belgio un sondaggio d'opinione tra i politici socialdemocratici locali sul referendum comunale. Solo il 16,7% erano sostenitori incondizionati del referendum obbligatorio. (giornale De Morgen, 31 gennaio 1998).

Le ricerche di Kaina (2002) hanno fornito un'interessante quadro sulle dinamiche del sostegno delle élite. Essa ha esaminato la volontà di varie élite tedesche di introdurre la democrazia diretta. Tra l'altro le suddivise in élite politiche, élite sindacali ed élite imprenditoriali. Sul totale delle élite il 50% espresse un grado «elevato» ovvero «molto elevato» di sostegno alla democrazia diretta (nel pubblico in generale questo dato è considerevolmente superiore, l'84%). Ci sono però grandi differenze fra le varie élite. Nell'élite sindacale l'86% espresse un grado 'elevato' o 'molto elevato' di sostegno, mentre nell'élite imprenditoriale questo grado fu solo del 36%. Tra l'élite politica vediamo una rappresentazione di estremi. Nei post-comunisti PDS e nei Verdi il sostegno 'elevato- molto elevato' non era meno del 100%; nei socialdemocratici SPD era il 95% e nei Liberali della FDP il 78%, ma nella CDU/CSU solamente il 34%. (Infatti una maggioranza del Parlamento tedesco aveva già approvato un emendamento alla Costituzione introducendo un sistema abbastanza buono di democrazia diretta ; purtroppo, essendo richiesta una maggioranza dei due terzi, furono in particolare i politici del CDU/CSU che lo bloccarono). Se andiamo a vedere gli elettori però, tutti i partiti, senza eccezione alcuna, hanno una larga maggioranza a sostegno della democrazia diretta. Per concludere: i politici della CDU non rappresentano più il popolo riguardo a questo punto, e nemmeno i propri elettori, ma pare che si pieghino ai desideri dell'élite del business.

## 1-3: Potere politico e democrazia diretta

Quello che molti politici pensano riguardo al se e in che misura i referendum siano auspicabili è molto legato alla loro propria vicinanza al potere politico. Più potere hanno acquisito in un sistema rappresentativo, più mostrano di opporsi alla democrazia diretta. Seguono alcuni esempi su questo.

In Svezia nel corso del XX secolo si sono tenuti solo cinque referendum in totale. Le posizioni dei più importanti partiti svedesi - il partito socialista e il partito conservatore - variavano a seconda se erano o no al potere in quel momento. Prima della Seconda Guerra Mondiale il partito conservatore svedese era rigorosamente contro il referendum; dopo la guerra, quando questo partito fu all'opposizione per decenni, è diventato un sostenitore dei referendum. Nel partito socialista svedese le cose si sono sviluppate esattamente nella direzione opposta: questo partito ha cominciato a rifiutare i referendum dal momento in cui guadagnò la maggioranza assoluta al 'Rikstag' svedese. Ruin (1996, p. 173) riassume come segue: «I partiti che appartengono all'opposizione, oppure hanno una posizione subordinata, manifestano la tendenza a difendere il referendum. I partiti che siedono al governo o che hanno una posizione esecutiva tendono a mostrare un atteggiamento sprezzante».

Nel Baden-Württemberg i cristiano-democratici (CDU) approdarono all'opposizione dopo la Seconda Guerra Mondiale. Quando la costituzione di questo Stato tedesco era in fase di elaborazione nel 1952-1953, la CDU argomentava per l'introduzione del referendum. La maggioranza governativa, di cui i socialisti SPD erano il partner più importante, in quel momento si opponeva però all'introduzione. Nel 1972 la situazione era cambiata: il Baden-Württemberg era ora governato da una coalizione di liberali e cristiano democratici. Quando venne prospettata una modifica alla Costituzione la Spd prese l'iniziativa per introdurre anche i referendum. Ciò creò una forte opposizione da parte della CDU. Emerse la particolare situazione in cui la SPD e CDU ora adottavano le stesse posizioni che venti anni prima avevano tenuto i loro avversari. Alla fine vi fu un compromesso: il referendum fu introdotto come principio, ma con una barriera gigantesca. Al fine di indire un referendum un sesto degli elettori del Baden-Württemberg dovevano registrare le loro firme nei municipi o negli uffici comunali entro un periodo di due settimane. Ovviamente, com'era prevedibile, non un solo referendum si svolse nel decennio successivo. Nel 1994 un gruppo di cittadini scrisse molto educatamente: «Purtroppo, in considerazione di questa mutevole posizione, non si può fare a meno di pensare che se un partito è stato pro o contro i referendum in passato era dipeso in primo luogo dal fatto che il partito considerasse la questione da una prospettiva governativa o da una prospettiva di opposizione». (Stuttgarter memorandum, 1994, p. 23).

Non è solo la suddivisione tra i partiti di opposizione e di governo a giocare un ruolo. Nel sondaggio d'opinione belga condotto nel 1998 dall'Institut voor Plaatselijke Socialistische Actie, sopra citato, appariva che anche i politici locali con un mandato esecutivo (assessori e sindaci) consideravano il referendum meno favorevolmente rispetto ai politici con un mandato rappresentativo (consiglieri comunali), indipendentemente dal fatto che questi ultimi appartenessero all'opposizione o alla coalizione di governo. (De Morgen giornale, il 31 gennaio 1998)

Del resto l'introduzione della democrazia diretta non è l'unica questione su cui i partiti politici cambiano per abitudine il loro punto di vista a seconda della loro posizione di potere. Lo stesso fenomeno vale per la questione della limitazione sul numero di volte che un rappresentante può conservare la stessa carica. Tra gli elettori americani circa il 75% sostengono la rieleggibilità limitata. Per contro solo il 18% dei membri dei singoli Parlamenti di Stato si sono espressi a favore, con il 76% contrari a qualsiasi restrizione. Tra i lobbisti di professione non meno del 86% era a favore della rieleggibilità illimitata. Ciò non è sorprendente, perché la rieleggibilità limitata minaccia la 'old boys network' che è fondamentale per un buon lobbista. Un lobbista ha anche dichiarato esplicitamente: «I lobbisti concordano con la tesi dei difensori della rieleggibilità limitata: questa misura scinderebbe i legami e interferirebbe con il lavoro dei gruppi di interesse» (O'Keefe 1999). Nelle Fiandre, il sistema della rieleggibilità limitata era originariamente parte centrale della dottrina del partito verde Agalev. Questo partito riteneva che ai titolari del mandato dovrebbe essere consentito di rinnovare il loro mandato una sola volta. Quando si venne al dunque, e alcuni pesi massimi elettorali videro le loro posizioni minacciate da questa misura, la posizione del partito fu immediatamente modificata.

## 2. Cosa è la democrazia?

La democrazia varia da paese a paese e d'epoca in epoca. Cento anni fa veniva discusso il suffragio universale per gli uomini ed era impensabile il voto per le donne. Oggi ci sembra inspiegabile come possa esserci stata un'epoca in cui non era consentito votare alle donne e un uomo ricco potesse avere più voti di un uomo povero. Succederà la stessa cosa con il referendum. Verrà un giorno in cui nessuno si ricorderà più che, in un tempo passato, alla gente non veniva permesso di decidere direttamente la propria sorte.

La democrazia si evolve. Data la diversità delle forme democratiche nei vari paesi, quali sono ora le caratteristiche essenziali della democrazia? Cosa permette a una democrazia di distinguersi da una non-democrazia? Un dittatore che si dice «democratico» è sempre un dittatore. Ci deve essere un criterio obiettivo che rende possibile tale distinzione. Chiameremo l'insieme di questi criteri «l'archetipo» della democrazia.

### In cerca dell'archetipo

Democrazia significa 'governo dal popolo'. Ci sono certamente altre forme di 'governo' o di potere statale. In una 'oligarchia', ad esempio, governa una piccola élite. Nella 'timocrazia' predomina la gente ricca. In una 'teocrazia' si suppone che sia Dio a esercitare il potere.

Il termine 'democrazia' viene recepito molto più positivamente dal ventesimo secolo in poi. Praticamente tutti gli stati si riferiscono in un modo o nell'altro all'ideale democratico, anche se il loro regime è totalitario. La democrazia ha prevalso, per lo meno a livello ideale. Le cose stavano diversamente nel XVIII secolo. A quel tempo, 'democratico' era un termine ingiurioso ricorrente.

Poiché il potere viene espresso per via legislativa, 'democrazia' vuol dire che il popolo fa le leggi. In una democrazia le leggi traggono la loro autorità dal fatto che il popolo, in un modo o nell'altro, le approva. Il potere legislativo in una oligarchia si basa sull'approvazione di una minoranza, e sulla benedizione divina in una teocrazia. In una democrazia non vi è altra autorità superiore al popolo.

Le leggi impongono obblighi, non per il popolo nel suo complesso, ma certamente per i singoli cittadini. I singoli membri della società sono tenuti a riconoscere l'autorità della legge perché in teoria hanno avuto anche l'opportunità di contribuire a conformare la legge. Ecco quindi come si giunge al concetto di Jean-Jacques Rousseau di 'contratto sociale': la legislazione è il risultato di un contratto sociale tra cittadini uguali e responsabili. Nella visione democratica un diritto è legittimato solo quando coloro che sono tenuti a rispettare la legge sono anche in grado di contribuire alla creazione di tale legge.

Il concetto di 'contratto sociale' si definisce meglio 'al negativo' - per così dire - con un procedimento ad eliminazione. Se l'autorità della legislazione non deriva dall'autorità di Dio, della nobiltà, dei proprietari terrieri, del denaro o della conoscenza allora il contratto sociale è la sola possibilità che rimane. Le leggi traggono la loro autorità dal fatto che ci sono accordi volontari tra i membri della comunità giuridica.

I politici fanno spesso riferimento al 'contratto sociale' come ad un accordo tra il popolo ed i politici stessi. Il contratto viene rinnovato ad ogni elezione. Ma il filosofo Thomas Paine ha già respinto questa interpretazione nei *Diritti dell'Uomo* (1791): «Si è pensato a un notevole avanzamento verso l'istituzione di principi di libertà nel dire che il governo è un patto tra chi governa e chi è governato, ma questo non può essere vero, perché ciò mette l'effetto prima della causa; siccome l'uomo deve essere esistito prima che esistessero i governi, c'è stato necessariamente un momento in cui i governi non esistevano e di conseguenza non potevano inizialmente esistere governatori con cui stabilire tale patto. La verità quindi deve essere che gli individui stessi, ciascuno nel loro proprio personale e sovrano diritto, hanno intavolato un patto con tutti gli altri per creare un governo: e questo è l'unico modo in cui i governi hanno il diritto di nascere, e il solo principio su cui essi hanno diritto di esistere.» (Paine, 1791, 1894, parte 2, p. 309). Un 'contratto sociale' è quindi un contratto fra cittadini, e un sistema politico emerge solo come un risultato di questo.

Come possono i cittadini intavolare un contratto sociale con tutti gli altri? Ovviamente essi devono incontrarsi, discuterlo e concordarlo. In questo modo si crea la prima specifica istanza di riunione democratica: la pubblica assemblea.

Le assemblee pubbliche sono anche una realtà storica. In alcune piccole comunità, per esempio negli Stati Uniti e in Svizzera, l'assemblea pubblica svolge ancora oggi un ruolo [v. 2-1]. È chiaro che l'assemblea pubblica in quanto tale non può funzionare in un moderno Stato costituzionale, con milioni di cittadini. Allo stesso tempo però, l'assemblea pubblica fornisce ancora un primo esempio pratico di ideale democratico. Pertanto, dobbiamo dapprima esaminare le caratteristiche essenziali delle assemblee democratiche pubbliche.

### I principi della pubblica assemblea

Certi principi sono insiti in ogni assemblea democratica pubblica.

#### *Il principio di uguaglianza*

Il principio di uguaglianza costituisce la base della pubblica assemblea: tutti i membri maturi (nel senso di responsabili) della comunità possono prendere parte all'assemblea pubblica e viene loro accordato ugual peso nel processo decisionale.

Non è facile imperniare questo principio di uguaglianza su un principio positivo. Però è molto facile stabilire il principio di uguaglianza in modo negativo. Dopo tutto, l'ideale democratico si basa sul principio fondamentale che non c'è autorità superiore a quella del popolo. Per definizione, questo principio implica che tutti appaiano uguali. Se alcuni di coloro che partecipano hanno un peso maggiore rispetto agli altri nel processo decisionale, solo in virtù di quello che sono, ci ritroviamo nuovamente nell'oligarchia.

Quindi il voto di ogni persona matura ha lo stesso peso. La storia della democrazia nel XX secolo è stata in gran parte una battaglia su questo principio, una battaglia che si è svolta principalmente su tre fronti: il sistema del suffragio universale (in cui ad ogni persona, indipendentemente dai

suoi possedimenti, età o competenza viene assegnato un voto uguale); il diritto di voto alle donne; e il diritto di voto indipendente da caratteristiche biologiche connotanti (ad esempio, diritto di voto per la gente di colore in Sudafrica).

### **Il diritto d'iniziativa**

Il diritto di iniziativa significa che ogni membro dell'assemblea pubblica ha un uguale diritto di presentare proposte. Pertanto l'ordine del giorno dell'assemblea pubblica non viene stabilito da un'élite.

Il diritto d'iniziativa non è nient'altro che una applicazione particolare del principio di uguaglianza. Ciò non significa che la presentazione delle proposte non possa essere sottoposta a regole. Ad esempio, tali regole potrebbero specificare che una proposta venga presentata entro quattordici giorni prima della riunione o che ogni proposta venga sottoscritta almeno da cento membri della riunione. Il punto essenziale rimane che le regole siano le stesse per tutti.

### **La regola maggioritaria**

Nella situazione ideale c'è unanimità: tutti concordano su una proposta. Tuttavia l'unanimità di solito non viene raggiunta. Questo è il motivo per cui viene usata la regola maggioritaria. È una conseguenza del principio di uguaglianza e scaturisce dal desiderio di minimizzare il disordine: applicando la regola maggioritaria si ottiene il numero minimo di persone insoddisfatte. Si potrebbe anche sostenere che qualsiasi altra soluzione diversa dalla regola della maggioranza semplice nega sostanzialmente il principio di uguaglianza. Del resto se operiamo con una maggioranza qualificata (es. due terzi) ciò significa che una minoranza può negare la volontà della maggioranza - per esempio se il 60 per cento vuole l'opzione A e il 40 per cento vuole l'opzione B.

La regola della maggioranza ha una dimensione esistenziale. Nell'accettare questa regola riconosciamo i difetti umani. L'esistenza di una minoranza dimostra che la discussione e il processo di formazione delle opinioni sono stati incompleti. Allo stesso tempo il principio maggioritario ci ricorda il fatto che la democrazia deve essere sempre percepita come un processo storico. La minoranza di oggi potrebbe essere la maggioranza di domani. La maggior parte delle nuove idee inizialmente incontra resistenza e rifiuto, ma di solito potranno essere accettate in seguito. La regola maggioritaria può funzionare in modo veramente corretto solo quando è storicamente sufficientemente assimilata nella società o nella comunità. Quando una decisione presa da una maggioranza contro una minoranza viene percepita da quella stessa maggioranza come un 'trionfo' assoluto, al fuori di ogni senso storico, ne soffre la qualità della democrazia.

La regola maggioritaria è in contrasto con tutte le tendenze elitariste. I movimenti autoritari non riconoscono la regola maggioritaria. Essi promuovono sempre l'idea o di un'avanguardia o di una élite che abilitata a imporre la sua volontà alla maggioranza. I leninisti parleranno del ruolo di punta del partito comunista e della dittatura del proletariato. I nazional-socialisti punteranno a élite basate su caratteristiche razziali. I fondamentalisti religiosi rifiuteranno la parità di diritti per donne e dissidenti, anche se questi costituiscono la maggioranza.

In forma attenuata, ma anche molto concreta, questo principio elitario è presente anche tra i fautori della cosiddetta de-

mocrazia rappresentativa. Dewachter (1992, p. 70) la spiega così: «In accordo al concetto base di 'democrazia parlamentare', le decisioni vengono prese da una selezione di 'Principi filosofi'. Distribuito in modo rappresentativo sull'intero territorio, viene eletto un campione di rappresentanti del popolo. Tuttavia, gli stessi membri eletti non sono i più rappresentativi; non sono una media, ma sono i migliori. Il Parlamento è l'assemblea dei migliori della Nazione.» L'ex ministro della Giustizia della Repubblica federale tedesca, Thomas Dehler, ha espresso questo concetto come segue: «A mio parere si tratta di un malinteso sulla natura della democrazia nel credere che il Parlamento sia l'esecutore della volontà popolare. Penso che la natura della democrazia rappresentativa sia una cosa ben diversa: in realtà è una aristocrazia parlamentare. I membri del Parlamento hanno il dovere e l'opportunità di agire con un maggiore discernimento, una conoscenza superiore, rispetto a quello del singolo cittadino». (Citato da Dewachter, 2003, p. 30)

Per questa chiara espressione dell'idea elitarista che sta dietro alla democrazia puramente rappresentativa, Dehler non solo è stato applaudito dai cristiano-democratici, ma anche dai liberali e dai socialisti. In tale contesto, la differenza con i sistemi totalitari è che, in un sistema parlamentare puro, l'élite deve ottenere dai cittadini una maggioranza formale. Comunque, ciò che il sistema parlamentare puro e il totalitarismo hanno in comune è che essi permettono l'attuazione di leggi contro la volontà della maggioranza del popolo.

### **Il principio del mandato**

L'unanimità costante è irraggiungibile in una democrazia. Questo è il motivo per cui la regola maggioritaria fa parte dell'archetipo democratico. Ma c'è ancora un altro problema. La partecipazione universale nel processo decisionale democratico sarà comunque irrealizzabile. Ci saranno sempre membri della comunità che non vorranno partecipare per decidere su certe questioni: perché non hanno il tempo, perché ritengono di avere conoscenze insufficienti, o perché hanno altri motivi per non farlo. Così, in aggiunta alla regola maggioritaria, è stata introdotta anche la regola del mandato: coloro che non partecipano alla pubblica assemblea sono considerati come datori di un mandato a coloro che vi partecipano.

La regola del mandato non può essere evitata con l'imposizione del voto obbligatorio o della presenza obbligatoria (per di più tale presenza obbligatoria non è nemmeno auspicabile; si veda il riquadro 6-2). Anche se viene decretato per legge che tutti i membri della comunità debbano partecipare alla pubblica assemblea, deve essere sempre fatto un accordo per coloro che non rispettano tale obbligo. Le decisioni della pubblica assemblea saranno sempre vincolanti anche per gli assenti.

Così il principio del mandato non c'entra nulla con la differenza fra processo decisionale rappresentativo e processo decisionale democratico-diretto. Il principio del mandato è una conseguenza diretta del fatto che le leggi, per definizione, si applicano a tutti i membri della comunità. In altre parole: nessuno può negare che una qualsiasi legge si applichi a lui personalmente argomentando che non ha partecipato alla conformazione della legge. Con la rinuncia alla partecipazione al processo decisionale sulla legge, ognuno viene automaticamente considerato come se avesse dato un mandato a chi ha preso effettivamente la decisione. Senza questo principio ogni individuo potrebbe sottrarsi all'applicabilità delle disposizioni legislative a loro propria discrezione.

Quindi in un processo decisionale democratico-diretto tramite pubblica assemblea, formalmente ci sono sempre due decisioni da prendere:

- primo, viene presa una decisione di mandato: ogni cittadino decide di partecipare personalmente al 'parlamento ad hoc' che prenderà la decisione, oppure di dare mandato ai concittadini (solo se non partecipa);
- secondo, la pubblica assemblea decide poi sulla questione in discussione.

## Dall'assemblea pubblica al referendum

Fino a qui abbiamo raggruppato i seguenti elementi che sono componenti irrinunciabili per il funzionamento della pubblica assemblea e che possiamo considerare come componenti dell' archetipo della democrazia:

- il principio di uguaglianza;
- il principio di sovranità popolare (non c'è autorità superiore al popolo);
- la regola maggioritaria;
- il principio del mandato.

La pubblica assemblea non è praticabile in un moderno Stato democratico ad eccezione del livello locale. Ma questo non è un problema. La pubblica assemblea, in quanto simbolo di democrazia, può tranquillamente essere abbandonata. Ciò che è essenziale è che gli elementi fondamentali dell'archetipo della democrazia vengano conservati. La pubblica assemblea è solo una delle possibili manifestazioni dell'archetipo sottostante.

Il modello della pubblica assemblea ha i suoi limiti. Oltre una certa dimensione della popolazione la piazza diventa semplicemente troppo piccola. Di conseguenza, il dibattito pubblico deve aver luogo da qualche altra parte: attraverso i media, attraverso riunioni di quartiere, ecc. Il dibattito durerà più a lungo e sarà di natura meno diretta. Questo è più un vantaggio che uno svantaggio. C'è più tempo per la consultazione, più possibilità di intravedere false argomentazioni. Inoltre, non ci sarà più il voto per alzata di mano, ma nella privacy della cabina elettorale. Questo tipo di votazione a scrutinio segreto è innegabilmente un grande vantaggio: ognuno può esprimere il suo parere libero da pressioni sociali.

Attraverso queste due modifiche, la pubblica assemblea si trasforma in un referendum. Un referendum è essenzialmente una pubblica assemblea in cui i partecipanti non si incontrano fisicamente. Ma, allo stesso tempo, l'iniziativa referendaria dei cittadini conserva ancora tutte le caratteristiche essenziali della pubblica assemblea: il principio di uguaglianza, il diritto di iniziativa, la regola maggioritaria e il principio del mandato.

È interessante notare che in termini storici - in particolare in Svizzera - anche questo passaggio da pubblica assemblea a referendum si verificò per iniziativa pubblica: «In molti Cantoni, il referendum e i dispositivi di iniziativa furono visti come un sostituto accettabile per le assemblee dirette comunali e cantonali 'Landsgemeinden'. La crescita della popolazione aveva reso questo tipo di pubblica assemblea impraticabile. In alcuni Cantoni, come Schwyz e Zug nel 1848, la sostituzione fu immediata e diretta; introdotto il referendum, il Landsgemeinde fu messo da parte.» (Kobach, 1994, p. 100-101)

## Democrazia rappresentativa

Anche il referendum ha però i suoi limiti. Non possiamo tenere un referendum su ogni problema: i costi per la società del processo decisionale diretto sarebbero semplicemente troppo elevati. Non solo ogni referendum costa caro. Ancora più importante è il fatto che ogni referendum esige tempo e sforzo da parte dei cittadini: essi devono impiegare le loro migliori energie mentali per formarsi un'opinione in merito alla questione in discussione, e poi dare il loro voto.

Naturalmente i cittadini oberati possono astenersi dal voto nel referendum e, così facendo, danno mandato a coloro che votano. Se ci sono troppo poche persone interessate però, questa procedura è perfino inutile. È assurdo organizzare un referendum nazionale su una questione per la quale alla fine manifestano interesse solo una manciata di elettori. Non solo è irrealizzabile la pubblica assemblea, ma anche l'uso sistematico del referendum diventa impraticabile.

Pertanto si deve trovare un'altra soluzione. La questione essenziale in questo contesto è: quando il referendum è un metodo inopportuno per prendere decisioni, chi prenderà allora effettivamente tali decisioni? Il problema del mandato con il referendum normalmente si risolve da sé: quelli abilitati al voto, e chi in effetti votano, ricevono il mandato dalla società. Poiché ognuno è libero di accettare o meno tale mandato, il principio di uguaglianza non viene violato. Ma a chi viene dato il mandato, se il referendum non ha luogo?

La democrazia rappresentativa costituisce essenzialmente una tecnica per risolvere tale problema di mandato. La democrazia rappresentativa deve essere messa in atto quando i cittadini hanno troppo poco tempo o poco interesse a cooperare per una decisione ancora da prendere. I costi per la società per un referendum su ogni singolo oggetto sono, a un certo punto e secondo gli stessi cittadini, troppo alti in proporzione ai benefici democratici (accesso diretto al processo decisionale per ogni cittadino). Questo è il motivo per cui i cittadini nominano un parlamento fisso per diversi anni, che riceve il mandato di decidere su tutte le questioni che i cittadini non vogliono decidere direttamente. L'elezione del parlamento è quindi un tipo particolare di decisione democratica diretta: i cittadini decidono chi deciderà, e a quali condizioni, in merito alle questioni per le quali il popolo desidera delegare il mandato.

Il mandato ricevuto dal Parlamento è pertanto una speciale manifestazione del mandato conferito dall'intera comunità ai votanti effettivi nel processo decisionale democratico diretto. Nel processo decisionale democratico-diretto (referendum), gli elettori effettivi operano come se fossero un enorme parlamento ad hoc che è incaricato di decidere sull'oggetto. L'unica differenza con il processo decisionale rappresentativo (voto in parlamento) è che il parlamento ha ricevuto il suo mandato un po' di tempo prima del voto, e il mandato è conferito per un determinato periodo di tempo. E' chiaro che questa separazione tra mandante e decisore non è fondamentale. Ma è però essenziale per capire che il parlamento e la comunità degli elettori in un referendum hanno la stessa base sia logica che formale.

## Il rapporto tra referendum e processo decisionale parlamentare

L'introduzione del Parlamento rappresentativo solleva un nuovo problema. Come si fa a determinare quali sono le questioni su cui i cittadini vogliono decidere ancora direttamente?

I sostenitori del sistema rappresentativo puro hanno pronta la loro risposta. Loro sostengono che il Parlamento è plenipotenziario e rifiutano il referendum. Ciò danneggia gravemente il principio di sovranità popolare incluso nell'archetipo della democrazia. In questo modo nel sistema rappresentativo puro è ancor più aperta la possibilità che passino leggi volute da un'élite, ma che verrebbero respinte dalla maggioranza. Non appena il Parlamento si è insediato può agire liberamente contro la volontà della maggioranza. Il diritto di iniziativa, che scaturisce direttamente dal principio di uguaglianza, viene abrogato.

I difensori del sistema puramente rappresentativo giustificano questo sistema con due argomenti principali.

### ***Un mandato imposto non è affatto un mandato***

Innanzitutto i difensori del sistema puramente rappresentativo dichiarano che i cittadini danno un mandato a quelli che vengono eletti e che, di conseguenza, questi ultimi ora possiedono il diritto di decidere.

Così facendo essi ignorano il fatto che questo tipo di mandato imposto crea una contraddizione interna. Un mandato legittimo, proprio come un dono legittimo, può essere dato solo volontariamente. Questa volontarietà significa anche che il cittadino deve essere libero di non affidare un mandato, ma di optare per il processo decisionale diretto tramite referendum. Un mandato imposto è un finto mandato.

Un'analogia può chiarire ciò. Immaginatevi di essere trattenuti di notte da cinque aggressori che pretendono il vostro portafoglio. Tuttavia questi vi lasciano scegliere a quale aggressore lasciare il vostro denaro. Per pura necessità voi consegnate il vostro denaro all'aggressore meno sgradevole, che più tardi viene arrestato dalla polizia. Poi, durante il confronto, il tizio vi dice :»Io non affatto rubato il portafoglio, tu mi hai dato il portafoglio di tua propria spontanea volontà. Dopo tutto, eri assolutamente libero di non darmi il portafoglio». E' ovvia la perversità di questa argomentazione. Siete stati davvero liberi sia di dare che non dare il denaro a questa specie di farabutto, ma siete stati ad ogni modo costretti (tra l'altro anche dal furfante in oggetto) a cedere comunque il portafoglio - contro la vostra volontà. Vi è stata negata la libertà di tenervi il portafoglio. Sostituite i ladri in questa analogia con i partiti politici, e il portafoglio con il vostro diritto di partecipare direttamente al processo decisionale, e ottenete l'argomentazione a favore del processo decisionale rappresentativo puro. Proprio come la libertà di cedere il portafoglio era una falsa libertà, il mandato in un sistema rappresentativo puro è un falso mandato, proprio perché è imposto. In questo contesto Friedrich Nietzsche ha scritto: «Il Parlamentarismo, vale a dire il permesso ufficiale di poter scegliere tra cinque punti di vista politici, è popolare tra molti di quelli che vorrebbero apparire indipendenti e individualisti nel battersi per far prevalere le loro opinioni. Comunque alla fine, non fa alcuna differenza se alla moltitudine sia imposta un'opinione o le siano permesse cinque opinioni.»(Nietzsche, 1882, 1999, p. 500)

Il concetto di 'democrazia puramente rappresentativa' è una contraddizione in termini (comparabile con il termine cerchio quadrato), soprattutto se la maggior parte delle persone vogliono il processo decisionale diretto. Se la maggioranza della popolazione vuole il processo decisionale diretto, un sistema rappresentativo puro è antidemocratico per definizione, perché - per sua natura - tale sistema è in contrasto con la volontà della maggioranza (in quanto essere quadrato implica la presenza di angoli, un cerchio non può essere per definizione quadrato, perché il cerchio - per sua stessa natura - non ha angoli).

### ***Fondare un proprio partito***

I sostenitori del processo decisionale rappresentativo puro hanno anche una seconda argomentazione. Essi dicono pure che ognuno è libero di creare un partito da solo e candidarsi per un seggio parlamentare.

Però questa risposta non tiene conto del principio di sovranità del popolo. La sovranità popolare ha inizio con l'opportunità della gente di essere in grado di determinare come viene presa una decisione. E' molto probabile che la grande maggioranza della popolazione voglia esprimere direttamente la propria opinione su una questione specifica, mentre solo pochissime persone aspirano ad avere un seggio in parlamento. In una democrazia ciò deve essere rispettato. Chiunque decreti contro la volontà della maggioranza, e cioè che il processo decisionale diretto non è consentito e che i cambiamenti si devono ottenere prendendo un posto in parlamento, si pone al di sopra e in opposizione al popolo e viola la sovranità del popolo. Se il popolo vuole decidere su una questione specifica, e questo gli è reso impossibile, allora evidentemente il popolo non sta esercitando il potere. Quando una élite rifiuta alla maggioranza dei cittadini la possibilità desiderata di prendere decisioni direttamente, e propone la creazione di un partito come una alternativa, allora si sta trattando la maggioranza con atteggiamento di sufficienza e non c'è più una questione di democrazia.

Una ricerca sul motivo del comportamento elettorale mostra senza mezzi termini che la maggioranza degli elettori non vota solamente perché essi vogliono affidare un mandato [v. 2-2]. La maggioranza degli elettori vota in modo strategico: dato l'attuale sistema, quali leader sembrano essere meno dannosi? Se i voti venissero effettivamente espressi in uno spirito di assegnazione democratica dei mandati, l'attuale sfiducia della gente nei confronti dei loro parlamenti - che i sondaggi in tutta Europa ripetutamente evidenziano - sarebbe del tutto inspiegabile. Non vi sono mandatarî nel vero senso della parola seduti in parlamento; ma ci sono leader che vengono eletti al posto di altri dagli elettori semplicemente perché l'elettorato è, in questo momento, costretto a eleggere qualcuno e vota solo per la persona (o partito) meno in grado di fare danni.

Pertanto c'è una differenza fondamentale tra i partiti politici che sostengono l'iniziativa referendaria popolare obbligatoria e quelli che resistono alla sua introduzione. Questi ultimi devono essere considerati come interessati al potere. Solo quei partiti che sostengono incondizionatamente l'introduzione del referendum obbligatorio di iniziativa popolare possono essere considerati autenticamente democratici, in senso letterale, che lottano per una autentica forma di 'potere della gente'.

## Parlamento e referendum

Perciò il sistema puramente rappresentativo non può essere considerato come veramente democratico. Tale sistema necessita, a priori, l'impiego di un processo decisionale d'élite e apre la possibilità d'introdurre leggi contrarie alla volontà popolare.

Ciò nonostante, il sistema rappresentativo può funzionare ragionevolmente bene in una situazione particolare. Quando la grande maggioranza degli elettori approva un sistema puramente rappresentativo e se, inoltre, la maggioranza dei cittadini si identifica principalmente con uno dei partiti politici esistenti, il sistema puramente rappresentativo è ragionevolmente legittimo (perché esso è desiderato dai cittadini). Questa situazione si è forse verificata in misura più o meno ampia in molti paesi occidentali fino al 1960 circa.

Ma i tempi sono cambiati. La maggioranza dei cittadini vuole i referendum e la maggiore parte delle persone non si identifica più espressamente con un partito politico o l'altro (cfr. riquadro 1). Il sistema del processo decisionale politico resta invariato, ma il deficit democratico è ancora notevolmente in aumento, perché in questo sistema la capacità della gente di esprimere le proprie convinzioni sociali continua ad essere erosa.

Questa situazione può essere risolta solo con l'introduzione del referendum obbligatorio di iniziativa popolare. Insieme al sistema rappresentativo, il referendum obbligatorio di iniziativa popolare è in grado di produrre un sistema che, da una parte, contiene le caratteristiche essenziali della pubblica assemblea (uguaglianza, diritto di iniziativa, regola maggioritaria, principio di mandato) e, dall'altra, è ancora utilizzabile in una società moderna. Però poi dobbiamo introdurre alcuni nuovi principi che stabiliscano come i processi decisionali rappresentativi e diretto-democratici interagiscono reciprocamente. In particolare, se vogliamo mantenere il vantaggio essenziale della democrazia rappresentativa (voto popolare non su ogni questione), i cittadini devono essere tenuti a dimostrare un interesse attivo nel processo decisionale diretto. Il parlamento, o l'organo rappresentativo, verrebbe considerato in possesso di un mandato per tutte quelle questioni sulle quali i cittadini non rendono attivamente manifesto il loro desiderio per il processo decisionale diretto.

Pertanto, se un gruppo di cittadini vuole ottenere un referendum su una certa questione, essi devono dimostrare che effettivamente esiste tra la gente un chiaro desiderio per il processo decisionale diretto. In pratica, questa prova è fornita mediante la raccolta di firme per richiedere un referendum. In Svizzera, ad esempio, si tiene un referendum a livello federale se il 2% degli elettori ne fa richiesta.

## Gerarchia delle leggi

Una legge che viene approvata con un referendum deve essere di rango superiore nella gerarchia giuridica alle leggi approvate dal Parlamento. Inoltre c'è una disposizione supplementare: una legge approvata direttamente dal popolo non può essere successivamente rottamata dal Parlamento. Dopo tutto, se si tiene un referendum, ciò significa che le persone vogliono esprimere le proprie opinioni in merito alla questione in esame. Con il referendum il mandato democratico è quindi posto nelle mani degli elettori e non in quelle dei membri del parlamento.

In Svizzera questa superiorità della legge del popolo è disciplinata a livello federale includendo la legge popolare come parte della Costituzione. Poiché la Costituzione svizzera può essere modificata solo attraverso un referendum, ciò significa che una decisione del popolo non può essere abolita che da un'altra decisione del popolo. C'è però lo svantaggio che la Costituzione svizzera si è sviluppata in uno strano miscuglio di disposizioni generali (come quelli che di solito tendono a comparire in una costituzione) e disposizioni molto specifiche (che sono normalmente regolate con leggi ordinarie).

Che possano sorgere gravi problemi su questo punto è dimostrato dall'esempio dell'Oregon. In questo Stato USA esiste il referendum obbligatorio di iniziativa popolare, ma con maggioranza semplice il parlamento statale può abolire le leggi che sono state fatte con un referendum. Ciò è realmente accaduto. Nel 1988, ad esempio, fu condotta un'iniziativa popolare che prevedeva una pena detentiva più lunga per i criminali violenti. Questa legge fu successivamente abrogata dalle Camere legislative.

Successivamente fu lanciata un'iniziativa popolare (misura 33), nel tentativo di prevenire questo genere di evento. Essa proponeva quanto segue:

- le leggi create sulla base di una iniziativa popolare possono essere cambiate solo nei primi cinque anni da un'altra iniziativa popolare;
- dopo cinque anni, può essere fatto un cambiamento solo se ottiene almeno il 60% dei voti in entrambe le Camere legislative (Senato e Camera dei rappresentanti).

Tuttavia la proposta venne respinta con stretto margine nel novembre del 1996.

## Quorum di partecipazione

Visto il principio di mandato è assurdo introdurre quorum di partecipazione al processo decisionale diretto. I cittadini che non prendono parte ad una votazione sono considerati come se avessero dato un mandato a coloro che vi partecipano. Se si introducono quorum alla partecipazione si apre la porta ad azioni di boicottaggio da parte delle minoranze. Supponiamo per esempio che vi sia un quorum di partecipazione del 40% e che il 60% degli elettori voglia votare. All'interno del gruppo desideroso di votare, il 55% sostiene la proposta oggetto del voto e il 45% vi si oppone. Gli oppositori non possono vincere la consultazione se prenderanno parte al referendum. Ma se rimangono a casa però possono vincere, perché allora il quorum del 40% non verrà raggiunto e la proposta verrà respinta contro la volontà della maggioranza [v. 2-2].

Abbiamo visto che il mandato parlamentare non è che una forma derivata del mandato ricevuto dagli elettori effettivi nel processo decisionale diretto-democratico. Un Parlamento contiene in media solo il 0,003% della popolazione eppure esso può sempre prendere decisioni. Quindi non ha senso introdurre d'un tratto un quorum di partecipazione del 20% o 40% per il parlamento ad hoc formatosi con il referendum. L'errore che viene fatto con i quorum di partecipazione è che le persone che rimangono a casa sono computate o come sostenitori o come oppositori (a seconda del referendum). In realtà essi hanno scelto di non esprimere le proprie opinioni. Questo deve essere rispettato.

Infine possiamo anche notare che l'affluenza ad un referendum non deve essere confrontata con l'affluenza alle elezioni

ni. Nelle elezioni le questioni di ogni tipo sono all'ordine del giorno o manifeste nei partiti: quelle correnti e anche tutti i nuovi argomenti che potrebbero presentarsi nei prossimi quattro o cinque anni. Un referendum ha una sola questione specifica all'ordine del giorno, quindi è logico che l'affluenza a questo sia inferiore a quella per le elezioni.

Talvolta vengono addotte argomentazioni a favore di un quorum basso, proprio per evitare possibili boicottaggi. Comunque anche questo punto di vista è illogico. Un quorum o è così basso che è destinato ad essere raggiunto - allora per essere sicuri il boicottaggio viene escluso, ma al tempo stesso il quorum è inutile - oppure il quorum è così alto che è improbabile che venga mai raggiunto: quindi è possibile il boicottaggio. Non c'è una terza possibilità.

Si deve anche ricordare che il quorum partecipativo è fondamentalmente impossibile per le elezioni parlamentari o per le elezioni dei consigli comunali. Infatti se un tale quorum non venisse raggiunto il sistema legislativo e amministrativo si fermerebbe completamente. Non ci sono buone ragioni per non avere il quorum per questo tipo di elezioni e insistere per averne uno per i referendum. Se al gruppo che prende la decisione di indire un referendum è richiesto di essere 'sufficientemente rappresentativo', poi lo stesso obbligo deve valere a maggior ragione (anche più rigorosamente) per le elezioni parlamentari. Supponiamo che un quorum di partecipazione del 25% venga stabilito per un referendum e, allo stesso tempo non venga fissato nessun quorum per le elezioni parlamentari. Un referendum a cui partecipa il 20% dell'elettorato verrà dichiarato non valido. Ma un Parlamento, che viene eletto solo dal 5% dell'elettorato può sempre prendere decisioni 'legittime' — decisioni fondate sulla partecipazione indiretta del 5% dei cittadini — mentre il risultato del referendum annullato può vantare una partecipazione diretta del 20% dei cittadini. Ciò è illogico. Inoltre il mandato che viene dato al parlamento è di portata molto più ampia rispetto al mandato conferito agli elettori da parte di coloro che rimangono a casa durante un referendum. Dopo tutto non si può dire nulla con certezza su quali decisioni di grande portata verranno prese da tutti i membri del parlamento. Nel corso di una seduta parlamentare nuovi argomenti e disegni di legge, che non potevano essere previsti, vengono costantemente messi all'ordine del giorno.

Infine alcuni sostenitori del quorum di partecipazione si riferiscono al cosiddetto rischio di 'compartimentazione'. Con ciò si intende che i cittadini voterebbero solo per le questioni per le quali è interessato il proprio gruppo. Ad esempio in un referendum su di un progetto per trattare il letame voterebbe solo quella piccola parte della popolazione che sono allevatori di bestiame.

Questa obiezione si basa sulla falsa premessa che le persone votino solo per difendere i propri interessi di gruppo. La realtà è diversa (si veda il capitolo 6, punto b). In Paesi o stati senza quorum di partecipazione, come la Svizzera e la California, non c'è alcuna evidenza di 'compartimentazione'. I progressi nella pratica delle votazioni democratiche dirette rende qualsiasi 'effetto di compartimentazione' improbabile a priori. Ad esempio in qualsiasi referendum-day in Svizzera vi sono quasi sempre diverse questioni referendarie da votare simultaneamente. Questi referendum sono tenuti sulle più diverse discipline e non riguardano solo il livello federale e cantonale ma anche il livello comunale. Pertanto la gente non è di norma chiamata alle urne per l'interesse di un'unica speciale questione.

Al contrario è il sistema parlamentare ad essere altamente esposto alla tentazione della 'compartimentazione'. Interessanti esempi di ciò sono appunto il sistema di trattamento del letame od il divieto della pubblicità a favore del tabacco in Belgio. Gruppi d'interesse economico, tramite i loro contatti con un ristretto gruppo di membri 'specializzati' del Parlamento, possono esercitare una pressione inaudita sul processo decisionale. Il processo decisionale diretto-democratico renderebbe molto più difficile, per tali gruppi d'interesse, giocare e vincere a man bassa.

### **Il quorum nel Parlamento**

Talvolta il quorum di partecipazione ai referendum viene difeso mettendolo a paragone con quello vigente in molti parlamenti. Le votazioni in seno al parlamento sono spesso valide solo a condizione che almeno il 50% dei membri del Parlamento esprimano il loro voto. Per analogia una votazione popolare potrebbe essere valida solo a condizione che almeno il 50% delle persone esprimano il loro voto.

Tuttavia l'analogia è falsa. Abbiamo visto che il Parlamento è logicamente equivalente a quelli che votano in un referendum e non al numero totale di persone aventi diritto al voto. Un Membro del Parlamento ha un contratto in corso con i cittadini: lui/lei ha intavolato questo contratto per un determinato periodo di tempo per portare avanti il processo decisionale sociale nella misura in cui i cittadini stessi non vogliono decidere. Pertanto il Membro del Parlamento (MP) deve essere in teoria sempre presente alle votazioni in Parlamento. Se lui/lei si allontana intenzionalmente, ciò costituisce una rottura del contratto con gli elettori. Il quorum del 50% in Parlamento è un debole riflesso di tale obbligo. Non è un buon accordo, perché opera a favore della polarizzazione tra maggioranza e minoranza in parlamento. A sua volta questa polarizzazione è in contrasto con il contratto che intercorre tra i membri di minoranza del parlamento e i loro elettori. Se questi Membri del Parlamento fanno parte della minoranza, si può legittimamente sostenere che la loro presenza in parlamento è inutile: non possono mai influire sulle decisioni. Pertanto questi Membri del Parlamento non sono in grado di onorare i propri contratti con gli elettori, il che non è colpa loro ma un effetto del loro isolamento da parte dei loro colleghi della maggioranza. Sarebbe meglio sostituire il quorum del 50% in Parlamento con una regola in cui l'assenza di un membro del parlamento venisse sanzionata con la rimozione e la sostituzione con un candidato non eletto di un altro partito.

### **La sfera d'autorità del referendum**

Deve essere possibile tenere un referendum su tutte le questioni per le quali è pure possibile una decisione rappresentativa. È in conflitto con il diritto di iniziativa negare ai cittadini il diritto di indirizzare il processo decisionale su determinate questioni. Comunque il processo decisionale diretto deve essere soggetto alle restrizioni che si applicano anche al processo decisionale rappresentativo.

Tre punti sono particolarmente importanti in questo contesto:

- Il processo decisionale deve avvenire al livello adeguato. Ad esempio non si può riformare il sistema di sicurezza sociale a livello provinciale o abolire la produzione di energia nucleare a livello comunale.
- Le proposte per essere votate devono essere in conformità

con i diritti fondamentali e di libertà stabiliti nella Costituzione e dai trattati internazionali sui diritti umani.

- Tuttavia il popolo deve avere il diritto di cambiare la Costituzione con un referendum e gli deve essere dato anche il controllo diretto-democratico sull'ingresso nei trattati. I trattati devono essere sempre soggetti a un limite di tempo e possono essere disdetti. In ogni altro caso la sovranità popolare sarebbe limitata in modo inaccettabile.

L'élite politica ha una forte tendenza, ispirata dalla mancanza di fiducia, ad escludere il processo decisionale diretto-democratico per certi argomenti. Si trova questo atteggiamento non solo tra i leader politici ma anche tra docenti universitari e professori. Un esempio è la «Raccomandazione formulata dal comitato scientifico della Commissione per il rinnovamento politico» (2000) per il comitato dei parlamentari belgi che si occupano di rinnovamento politico. In questo documento possiamo leggere: «Le questioni fiscali sono escluse da una votazione popolare in molti paesi; il motivo si basa sul giustificato timore che con il referendum o il consenso popolare la gente opererà quasi sempre per una riduzione delle spese che sopporta, laddove al tempo stesso chiede che il governo fornisca gli stessi servizi o anche migliori». In seguito a ciò i professori sostengono l'esclusione delle questioni che riguardano esclusivamente o principalmente temi fiscali o di bilancio. La loro argomentazione non è soltanto anti-democratica, ma è anche falsa nella misura in cui essi non menzionano espressamente l'esempio contraddittorio della Svizzera. Qui non ci sono restrizioni ai referendum su questioni fiscali, senza che ciò arrechi pregiudizio al bilancio nazionale (si vedano anche i capitoli 5 e 6).

## Diritto di petizione

I più piccoli gruppi di cittadini (ad esempio lo 0,1% dell'elettorato, circa 45.000 firme in Gran Bretagna) devono essere in grado di sottoporre qualcosa all'ordine del giorno del Parlamento (diritto di petizione), anche se sono state raccolte firme insufficienti per ottenere un referendum. Questa è una diretta conseguenza della natura stessa del Parlamento: è l'istituzione in cui vengono prese le decisioni su questioni di rilevanza sociale su cui gli stessi cittadini non vogliono decidere. Il fatto che diverse migliaia di cittadini presentino una petizione rende già l'oggetto un problema di rilevanza sociale.

Il diritto di petizione e il referendum di iniziativa popolare sono collegati in una procedura multi-fase diretto-democratica. Una iniziativa popolare incomincia come una petizione di gruppo. Se per esempio sono 43.800 le firme raccolte, la proposta dei cittadini è inoltrata al Parlamento come petizione. Se il parlamento approva la proposta, l'iniziativa si conclude. Negli altri casi l'iniziativa popolare può costringere a un referendum, se si ha un maggior numero di firme (ad esempio il 2% degli elettori, circa 900.000 in Gran Bretagna). Gli elettori devono quindi anche essere informati sulle raccomandazioni e considerazioni del parlamento, che certamente costituiscono una parte significativa del dibattito sociale. Al parlamento può anche essere concesso il diritto di presentare una proposta alternativa in aggiunta alla proposta popolare. Poi, in occasione del referendum, gli elettori hanno la possibilità di scegliere fra tre alternative: lo status quo, la proposta popolare, ovvero l'alternativa parlamentare (questo tipo di sistema è in vigore in Svizzera e Baviera). Questo tipo di provvedimento può garantire un legame più stretto tra il parlamento e la gente (si veda anche il capitolo 6, lettera e).

### 2-1: L'assemblea pubblica

L'assemblea pubblica è la più antica e la più semplice manifestazione di democrazia.

Nell'Atene di Pericle (450-430 a. C) l'assemblea pubblica (ekklesia) era l'autorità suprema, che approvava leggi e prendeva decisioni di guerra e pace. L'assemblea pubblica ateniese non permetteva rappresentanze che acquisissero il suo ruolo o la sua autorità. Il principio di uguaglianza non era ancora apparso. Solo i 'cittadini' (nel significato della parola di quell'epoca) erano ammessi all'assemblea pubblica; gli schiavi ne erano esclusi. All'epoca di Pericle c'erano circa 30.000 cittadini a fronte di 100-250.000 schiavi. Non tutti i cittadini avevano voti uguali: i possidenti avevano un ruolo maggiore.

Assemblee pubbliche simili emersero in molti luoghi in Europa nel tardo Medioevo. Lecomte (1995, 2003) ad esempio descrive le consuetudini nella piccola città belga di Fosses-la-Ville, quando questa apparteneva alla diocesi del principato di Liegi. Conosciamo l'esatta organizzazione dell'amministrazione locale a Fosses-la-Ville da un documento del 11 dicembre 1447. La gestione quotidiana della città era svolta da un consiglio comunale che veniva eletto una volta all'anno.

I capofamiglia della città si riunivano a questo scopo alla porta della città bassa porta di Fosses e designavano i membri del consiglio comunale con un voto a maggioranza

semplice. Dopo il quindicesimo secolo, queste assemblee pubbliche venivano tenute in ogni quartiere, ma il sistema rimase comunque lo stesso. Non solo votavano i cittadini della città stessa, ma votavano anche i borghesi ambulanti (non residenti che non godevano per nulla dei diritti di cittadinanza) che venivano dalla campagna circostante. L'adunata di cittadini in assemblea veniva chiamata Généralité. Essi non solo nominavano il consiglio comunale ma avevano anche il potere di occuparsi di tutte le questioni importanti. Il consiglio comunale non poteva prendere decisioni per conto proprio ma era tenuto a convocare una assemblea pubblica. Lecomte riassume i seguenti poteri che appartenevano intrinsecamente alle prerogative della Généralité:

- emettere nuovi regolamenti e statuti
- vendere o ipotecare beni e proprietà Comunali
- importanti lavori pubblici
- approvazioni dei conti di fine anno
- imposizione di imposte

Era compito del sindaco convocare la généralité ogni volta che era necessaria una decisione in uno di questi settori. Il compito del consiglio comunale era essenzialmente esecutivo: era responsabile di curare le attività correnti, ma le nuove regole e le decisioni importanti dovevano essere sempre approvate direttamente dai cittadini. Lecomte correttamente sottolinea la differenza qualitativa tra il regime democratico-diretto di Fosses e il sistema attuale, in cui non sono i cittadini ma piuttosto i Consiglieri comunali a prendere le grandi decisioni: «... C'è una differenza fonda-

mentale tra il consiglio della comunità medievale di Fosses e lo stesso consiglio di oggi. Oggigiorno il consiglio adotta regolamenti locali e stabilisce imposte comunali. Nulla di tutto ciò esisteva nel XV° secolo. Il potere di fare le leggi locali apparteneva essenzialmente alla Généralité, vale a dire all'assemblea generale dei cittadini chiamati a esprimere le loro opinioni su tutte le questioni che toccavano gli interessi della comunità cittadina non rientranti nell'ordinaria amministrazione. «(Lecomte, 2003, p. 154).

Almeno l'85% dei Comuni svizzeri sono ancora oggi gestiti con l'assemblea pubblica (Kriesi 1992, p. 113). A livello cantonale l'assemblea pubblica (Landsgemeinde) ora esiste solo nell'Appenzell e nel Glarus. Queste assemblee datano a partire dalla fine del Medioevo (il più antico documento che contiene le decisioni prese da un Landsgemeinde risale al 1294) e forse sono storicamente legate all'antica tradizione germanica o scandinava del «Thing».

Il Landsgemeinde del cantone Appenzell Innerhoden si riunisce una volta l'anno nella piazza del mercato centrale nell'ultima domenica di aprile. Tutti i cittadini sopra i 18 anni possono partecipare (fino al 1992 l'età minima era 20). In genere si presentano tra il 25% e il 35% dei cittadini aventi diritto di voto che sono circa 3.000 persone. Se ci sono questioni controverse all'ordine del giorno questo numero di solito aumenta. Il voto è per alzata di mano, per cui l'abmehren (verifica di chi ha la maggioranza) a volte incappa in problemi.

Oltre l'elezione del Standeskommission (consiglio direttivo), il Landamman (una specie di presidente del consiglio) e il Kantonsgericht (giudice cantonale), i punti obbligatori all'ordine del giorno del Landsgemeinde sono i seguenti:

- una eventuale modifica della Costituzione cantonale
- tutte le leggi o gli emendamenti allo Statuto che sono stati preparati dal Grosser Rat (letteralmente il 'grande consiglio')
- tutte le proposte per le nuove spese pubbliche sopra i 500.000 franchi svizzeri o spese rinnovabili di almeno 100.000 franchi l'anno per un periodo di almeno cinque anni (finanziamento referendum dal 1976)
- leggi o emendamenti alla Costituzione cantonale proposti dai cittadini per i quali è sufficiente una firma
- se almeno un cittadino lo richiede: un voto su qualsiasi decisione di spendere almeno 250.000 franchi svizzeri o di almeno 50.000 franchi l'anno per un periodo di almeno cinque anni

Pertanto, nessuna legge può entrare in vigore nell'Appenzell Innerhoden senza che prima venga approvata dall'assemblea pubblica. Ogni cittadino ha diritto di parlare all'assemblea pubblica. Non vi sono restrizioni sul numero di oratori o sul tempo di parola. Nella prassi questo non causa alcun problema perché gli oratori sono concisi e arrivano subito al punto e non si ripetono uno con l'altro. (Hutter, 2001; Carlen, 1996).

In diversi stati nel nord-est degli Stati Uniti, esiste anche una tradizione amministrativa che si basa sulla cosiddetta 'Open Town Meetings' (OTMs), che può essere fatta risalire direttamente ai Padri Pellegrini (Zimmerman, 1999). Il più alto organo amministrativo nella comunità non è un consiglio comunale eletto ma una pubblica assemblea. L'

OTM fondamentale si riunisce una volta l'anno. Tutti gli elettori iscritti dalla comunità possono parlare e votare in assemblea. L'assemblea è convocata dal Board of Selectmen. Questo è un comitato i cui membri sono stati nominati in occasione della precedente seduta del OTM, e che opera come una sorta di esecutivo del OTM.

I cittadini possono inserire punti all'ordine del giorno per la OTM. Ciò richiede: un centinaio di firme di elettori registrati, o (nei piccoli comuni) le firme di un decimo del numero di elettori iscritti. Il Selectmen stesso può inserire punti all'ordine del giorno, e includere voci che sono stati curati dall'Amministrazione della città e da altri comitati e commissioni.

Ai partecipanti all'OTM vengono fornite numerose informazioni. In alcuni Comuni l'OTM effettivo è inoltre preceduto da un pre-Town Meeting informativo, durante il quale i cittadini possono chiedere ulteriori informazioni riguardo ai temi all'ordine del giorno. Nel documento stesso si possono trovare consigli di varie commissioni su molti dei temi su cui deve essere espresso il voto. Il town counsel, un avvocato specializzato in legislazione comunale, svolge un importante ruolo di consulenza nello stesso OTM.

Si vota per alzata di mano oppure alzandosi in piedi, ma per argomenti delicati si passa allo scrutinio segreto. Un problema per lo scrutinio segreto è l'impiego di tempo (di solito tre quarti d'ora per il voto e il conteggio). Tuttavia il ricorso alla votazione a scrutinio segreto è essenziale per evitare la pressione sociale su argomenti controversi.

Le decisioni dell'OTM possono essere sempre abrogate tramite referendum. In Massachusetts sono richieste le firme di 300 elettori iscritti e la decisione del OTM verrà abrogata se lo decide una maggioranza di almeno il 20% degli elettori registrati. In circostanze speciali possono essere convocati OTMs supplementari.

Quanti cittadini presenziano al Town Meeting? Negli Stati Uniti è necessario registrarsi come elettore. Le percentuali indicate sono per i quattro stati con OTMs completi:

Maine: 28,17%; Vermont: 26,03%; New Hampshire: 22,60%; Massachusetts: 11,89%. In realtà tali percentuali dovrebbero essere incrementate del 10% circa, dato che un decimo dei nomi sulle liste elettorali sono quelli di elettori che si sono nel frattempo trasferiti. Secondo l'indagine di Zimmerman (1999), il livello di partecipazione sembra dipendere in larga misura dalla dimensione della comunità. Nei Comuni con meno di 500 abitanti di solito sono presenti più di un terzo. Nel Connecticut in città con più di 20.000 residenti la partecipazione è pari a circa l'uno per cento (Zimmerman, p. 165; dati per il 1996). Frequenze molto basse sono state notate anche nelle comunità dove i poteri del Town Meeting sono limitati.

Zimmerman (p. 173-174) ha intervistato funzionari comunali sulla qualità del dibattito nel OTM. In Massachusetts l'82% ha valutato la qualità come eccellente o buona, il 16% come ragionevole e il 2% come dubbia. Zimmerman ha inoltre chiesto loro di valutare la qualità delle decisioni. In Massachusetts l'86% dei funzionari ha considerato le decisioni ottime o buone, il 14% ragionevoli e l'1% incerte. Le cifre sono simili in altri Stati.

Nella città sud-brasiliana di Porto Alegre, è diventato operativo dal 1989 un nuovo sistema per la preparazione diretto-democratica del bilancio della città tramite assemblee pubbliche (Abers, 2000). Questo sistema è stato introdotto dal Partido dos Trabalhadores (Partito del lavoro) di sinistra, che ha ottenuto una significativa vittoria elettorale nel 1988. Alle assemblee pubbliche i residenti del quartiere decidono le loro priorità per investimenti su servizi pubblici ed eleggono i rappresentanti che poi a un livello più elevato – di quartiere e di città - organizzano e danno seguito alle decisioni prese con i servizi comunali. Oltre alle assemblee pubbliche locali vi sono anche incontri a tema, per esempio, su istruzione oppure economia e tasse.

Le assemblee pubbliche producono una vivacissima forma di democrazia diretta e sono sicuramente molto praticabili a livello locale. Tuttavia l'assemblea pubblica ha anche qualche svantaggio rispetto al referendum. L'assenza della votazione a scrutinio segreto è la più importante e basilare obiezione. Inoltre l'assemblea pubblica richiede un contributo individuale che viene fornito in un lasso di tempo specifico e quindi esclude più facilmente alcuni elettori dalla partecipazione.

## 2-2 Boicottaggio con quorum di partecipazione

I referendum comunali in Germania illustrano abbondantemente l'opera distruttiva dei quorum di partecipazione.

Nel Baden-Württemberg il referendum comunale fu introdotto già nel 1956 (negli altri Stati tedeschi fu introdotto non prima del 1990). Però la legislazione del Baden è molto restrittiva. Una delle più gravi restrizioni è la regola del quorum: almeno il 30% degli elettori devono votare a favore della proposta dei cittadini, altrimenti il voto è nullo.

Questa norma dà più peso ai voti degli oppositori dell'iniziativa dei cittadini che ai voti dei suoi sostenitori, in quanto i non voti degli astenuti vengono aggiunti ai voti no di coloro che si oppongono a questa iniziativa.

Il referendum di Reutlingen (1986) sulla costruzione di un rifugio antiraid aereo illustra questo effetto in modo impressionante. Il 20 marzo 1986 il Consiglio comunale (maggioranza CDU) decise di costruire un bunker per la protezione civile. Venne rapidamente lanciata una iniziativa popolare contro ciò, che comprendeva come sostenitori Spd e Verdi. Il 18 aprile furono presentate le firme necessarie per indire un referendum comunale sulla questione.

Il consiglio comunale e la CDU inscenarono un deliberato boicottaggio nei confronti di questa iniziativa. Qualsiasi partecipazione a serate di dibattito e iniziative similari furono rifiutate sistematicamente. Nell'ultimissima settimana prima della votazione la CDU ruppe improvvisamente il suo silenzio con un annuncio e un opuscolo che fu distribuito come supplemento di un giornale che era, tra l'altro, firmato dal Sindaco. Questo conteneva uno sfacciato incoraggiamento a boicottare il voto: «... teste professionali e fredde ora devono agire razionalmente, non con un comportamento di voto emotivo, ma intelligente. Quindi domenica prossima potete proprio stare a casa; dopo tutto, viene solo chiesto di votare contro la costruzione del bunker. An-

che se non votate verrà espressa la vostra approvazione alla decisione presa dal Consiglio comunale. Avete ampiamente riposto la vostra fiducia nella CDU per molti anni in occasione delle elezioni. Potete affidarvi a noi anche su questa questione «.

Il risultato fu che solo 16.784 dei 69.932 elettori registrati presero parte al voto, ma solo 2.126 votarono a favore del bunker. L'iniziativa dei cittadini naufragò causa il 30% del quorum, nonostante il fatto che solo il 3,4% degli elettori si erano espressi a favore del bunker. Il quorum consentì in ultima analisi a una piccola minoranza della popolazione di prevalere contro una larga maggioranza. Vari altri Comuni nel Baden-Württemberg tennero referendum comunali su simili progetti di rifugi. Nel complesso vi è stata una larga maggioranza contro la costruzione di tali impianti, che le persone ritenevano essere inutili. (Un sondaggio ha mostrato che il 70% dei residenti nel Baden-Württemberg si opponevano ai bunker). Anche a Nürtingen, un Comune vicino a Reutlingen, ci fu una iniziativa dei cittadini contro un bunker simile. Qui, la CDU locale non invitò a un boicottaggio. Il risultato fu che il 57% degli elettori partecipò al referendum e il 90% dei votanti respinse la costruzione del bunker. Quindi, in questo caso, l'iniziativa popolare ebbe successo. In un altro Comune, Schramberg, l'iniziativa popolare contro il progetto del bunker locale ebbe anch'essa successo, nonostante un invito a boicottarla della CDU. In questa occasione il testo della CDU per l'invito a un boicottaggio trapelò prematuramente, cosicché gli oppositori del bunker ebbero ancora il tempo per rispondere e contrastare la manovra. Inoltre i giornali locali pubblicarono critiche all'invito al boicottaggio della CDU. Alla fine il 49,25% degli elettori di Schramberg partecipò al referendum, il minimo del 30% di affluenza per il quorum fu raggiunto e l'88,5% degli elettori si dichiararono contrari al bunker.

Un boicottaggio può essere diretto anche per linee organizzative. Un esempio ben noto proviene dalla città di Neuss, in cui il primo referendum comunale nel Nordrhein-Westfalen ebbe luogo il 3 settembre 1995. L'argomento era la costruzione di un hotel, vicino al municipio, che avrebbe rovinato una delle fasce verdi del centro città. La maggioranza CDU riuscì ad ottenere il fallimento del voto popolare a causa del quorum di partecipazione del 25%. È generalmente noto che quando i referendum in grandi città riguardano progetti di edifici in un singolo specifico distretto, voteranno relativamente poche persone, perché o non si sentono personalmente toccate dal problema o hanno l'impressione che la scarsa conoscenza della situazione specifica non permetta loro di giudicare correttamente (per esempio, ad Anversa un referendum sul progetto della piazza municipale ad Ekeren attirerà pochissimi elettori provenienti da altri quartieri, come il Sud o Hoboken, in cui la maggior parte dei residenti non si sono mai recati di persona a Ekeren). Il consiglio comunale di Neuss utilizzò una serie di misure volte a scoraggiare gli elettori. Non venne consentito il voto postale (anche se per le elezioni del consiglio il 15% dei voti furono inoltrati per posta). Invece dei 100 seggi elettorali che furono allestiti per le elezioni del consiglio, furono aperti per questa votazione solo 30 seggi. Risultato: solo il 18,5% degli elettori partecipò al referendum. È vero che quasi l'80% di questi erano contro il progetto dell'hotel del Consiglio comunale, ma poiché il quorum non fu raggiunto l'iniziativa dei cittadini fu dichiarata nulla.

In Belgio, il 10 aprile 1995, è stata varata una legge che prevede referendum a livello locale non vincolanti e non obbligatori. È stato fissato un quorum di partecipazione del 40% dell'elettorato. Se meno del 40% degli elettori partecipano al referendum le schede devono essere distrutte senza spoglio.

Sebbene il referendum fosse non-obbligatorio e non-vincolante e, inoltre fosse imposto una altissima soglia del 10% di firme, questo ha indotto ad iniziative in numerose città. Nel 1996 nei comuni di Genk e As nel Limburg i cittadini chiesero un referendum sulla costruzione di un complesso commerciale nel sito di una miniera abbandonata. Nel comune di As il consiglio comunale decise di rifiutare il referendum, ma la votazione a Genk si svolse, il 13 ottobre 1996. Solo 37,47% degli elettori affluirono al voto e, in nome della democrazia belga, le schede non furono contate ma furono distrutte. Le organizzazioni della classe media e i partiti di estrema sinistra aveva invitato la gente a non votare. Il primo referendum tenuto con la nuova legge fu subito vittima di una riuscito invito al boicottaggio.

A Gand, il 14 dicembre 1997, si tenne un referendum di iniziativa popolare sul progetto del consiglio comunale per la costruzione del cosiddetto «Belfort car-parking garage» nel centro della città. Il Consiglio comunale aveva deciso in anticipo che avrebbe considerato il risultato vincolante, ma la SP e la VLD, che costituiscono la maggioranza della coalizione a Gand, invitò gli elettori a boicottare le elezioni. In questa occasione il boicottaggio fallì con uno stretto margine, perché 41,12% degli elettori affluirono al voto e di questi il 95% votarono contro il parcheggio.

A Sint-Niklaas, il 28 giugno 1998, si tenne un referendum sulla costruzione di un parcheggio sotterraneo. Come a Gand il quorum fu raggiunto a riseco: 40,28% degli elettori affluirono. Di questi il 92% votarono contro il parcheggio. Il voto ebbe una storia incerta perché il più grande partito di Sint-Niklaas, il cristiano-democratico CVP e la locale NCMV (organizzazione dei commercianti), aveva invitato la gente a non votare. Secondo il presidente della locale CVP Julien Vergeylen: «Il referendum è una pessima formula. Chiunque voti si garantisce solo che quelli che votano non raggiungano il 40% necessario. Il votante si farebbe meglio a rimanere a casa» (giornale *Gazet van Antwerpen*, 17 giugno 1998). Il leader socialista, Freddy Willockx, dichiarò: «Il problema è che, a causa dell'invito al boicottaggio della CVP, non abbiamo un quadro obiettivo di ciò che la gente vuole veramente. Ci sono probabilmente circa dal 70% al 80% dei votanti di Sint-Niklaas effettivamente contro il parcheggio, ma non lo potremo mai sapere con certezza» (*Gazet van Antwerpen*, 29 giugno 1998).

Anche se il quorum di partecipazione è stato in seguito abbassato (e alzata la soglia di firme), dopo queste e altre incerte esperienze ci sono state da allora poche iniziative.

L'Italia ha fornito i più recenti esempi perversi. Il 18 aprile 1999 si è tenuto un referendum per riformare il sistema elettorale. Le riforme erano sostenute dalla maggior parte dei partiti politici; il 49,6% dell'elettorato affluì alle urne e di questi il 91% votò per le riforme. Ma gli elettori si affannarono per niente: perché il quorum di partecipazione del 50% non venne raggiunto per un pelo e le riforme non andarono avanti. Un fatto interessante: nel sud d'Italia la mafia sollecitò attivamente il boicottaggio e a sud di Napoli

ci fu un'affluenza del 40%, molto al di sotto della media nazionale. La mafia decise che i loro candidati sarebbero stati eletti più facilmente utilizzando l'attuale sistema elettorale e giocò sul quorum di partecipazione, cosicché la mafia vinse contro una maggioranza popolare superiore al 90%.

Purtroppo tali campagne di boicottaggio si verificano regolarmente in Italia. L'esempio più recente è il referendum del 12 e 13 giugno 2005, in cui furono votate quattro proposte per la liberalizzazione della legge molto restrittiva sulla procreazione assistita per le donne. Con l'appoggio del Papa Benedetto XVI il presidente della Conferenza episcopale, il Cardinale Ruini, nominato per competenza in questo caso, invitò attivamente al boicottaggio. «Il Cardinale Ruini trova che non votare sia il modo migliore per respingere le proposte. Del resto un referendum è valido solo nel caso in cui almeno la metà degli elettori vota. Considerato il fatto che era già provato che coloro che voterebbero si sarebbero nettamente in maggioranza, votando no cattolici aiuterebbero solo a raggiungere il quorum e quindi involontariamente a rafforzare il campo del sì; è questo il ragionamento», come riferito dal sito web di notizie *KatholiekNederland.nl* ([www.katholieknederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws\\_568842.html](http://www.katholieknederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html)). E la strategia di Ruini ebbe successo: l'affluenza alle urne fu inferiore al quorum di partecipazione, cosicché il referendum fallì.

Questo genere di esempi portano ad una semplice conclusione: i quorum di partecipazione sono fondamentalmente sbagliati. Essi non conferiscono un ugual peso al voto dei sostenitori e degli oppositori di una iniziativa, causano chiamate a boicottaggi e negano il ruolo del mandato nel processo decisionale diretto.

## 2-3: Frans van den Enden

Per molto tempo il filosofo olandese Spinoza venne ritenuto colui che aveva posto le prime basi filosofiche della democrazia - sovranità popolare e una radicale libertà di parola. Questo fa di lui un tipico rappresentante di quello che lo storico Jonathan Israel (2002) chiama illuminismo radicale. Alcune delle persone famose che sono considerate le rappresentanti classiche dell'Età della Ragione - Newton, Locke e Montesquieu, per esempio - sono infatti rappresentanti dell'Età moderata della Ragione. I credo di Locke sono rappresentativi di questa Età moderata della Ragione. Egli sosteneva la tolleranza e la libertà di credo religioso per tutti i tipi di convinzioni cristiane, ma non per gli atei - perché questo avrebbe significato respingere la base della moralità - e neanche per i cattolici, perché essi riconoscevano un'autorità straniera: il Papa. I sostenitori della Età moderata della Ragione lottarono contro l'Illuminismo radicale e quest'ultimo sovente doveva operare clandestinamente.

Nel 1990 però l'esperto di Spinoza Wim Klever scoprì che Spinoza in realtà mutuò le sue idee dal suo precettore Franciscus van den Enden (1602-1674). Van den Enden era di Anversa, ma poi fuggì ad Amsterdam, dove fondò una piccola scuola privata nella quale insegnò anche Spinoza. Klever scoprì che Van den Enden era autore di due rivoluzionari, anonimi libri pubblicati: *Kort Verhael Van Nieuw Nederlandts* (un breve resoconto dei Nuovi Paesi Bassi, 1662) e *Vrije politijke Stellingen* (Libere proposte politiche, 1665, ripubblicato da Klever nel 1992).

Van den Enden fu il primo a sostenere l'uguaglianza politica «tra persone più e meno intelligenti e persone più e meno benestanti, di sesso maschile e femminile, governanti e sudditi, ecc.» Van den Enden dichiarò esplicitamente che l'uguaglianza politica non significa mettere in linea. Egli sostiene che ogni essere umano è un individuo unico con talenti e caratteristiche specifiche e che l'uguaglianza politica non deve fare nulla per cambiare questo stato di cose. L'uguaglianza prevede la libertà. Le leggi devono fornire a tutti lo spazio per svilupparsi, parlare e pensare in eguale maniera - per cui Van den Enden utilizza il termine «pari libertà». Egli formulò il principio di sovranità popolare con i termini più forti possibili. Mise in guardia - correttamente come adesso possiamo vedere - contro la creazione di una classe politica che avrebbe servito i suoi propri interessi. Van den Enden sosteneva che era meglio che le persone prendessero le decisioni politiche da sé e credeva che le assemblee pubbliche fossero il miglior strumento per raggiungere questo obiettivo. Van den Enden faceva notare che, a seguito della deliberazione comune e del processo decisionale in tali assemblee, le conoscenze della gente e le competenze politiche sarebbero aumentate considerevolmente. In questo contesto egli aveva un concetto limitato di popolo: solo gli uomini che potevano provvedere a sé stessi avevano diritto di voto. Gli uomini che non erano in grado di farlo, e anche le donne, non avrebbero dovuto essere autorizzati ad accedere alla pubblica assemblea (in questo senso la sua teoria dell'uguaglianza era incoerente). In occasione della prima assemblea pubblica - egli affermava - i cittadini dovrebbero fare uno spettacolo bruciando tutte le leggi e i regolamenti che concedevano poteri speciali o privilegi alla nobiltà e al clero. Egli riteneva che tali comunità autenticamente diretto-democratiche (allora ancora città) potessero stabilire reciproci legami federativi. Tutto questo lo rende forse il primo teorico della democrazia diretta. Van den Enden sosteneva anche il libero porto d'armi da parte dei cittadini, in modo che altri governanti non fossero in grado di sottrarre con l'inganno i loro diritti democratici.

Van den Enden riteneva che la democrazia era indissolubilmente legata a una vita culturale libera. «La cosa più dannosa in uno Stato è che le persone non vengono lasciate libere di proclamare tutte le cose che ritengono essere di maggior interesse pubblico ...». Non dovrebbero essere messi sulla strada di nessuno, nemmeno degli stranieri, ostacoli riguardanti opinioni personali o questioni religiose. Van den Enden sosteneva anche il principio di mutua solidarietà, in relazione alle necessità materiali delle persone. Nelle sue idee il diritto al lavoro era centrale. Lo Stato impone di fatto l'appartenenza allo Stato stesso a tutti coloro che sono nati all'interno dei suoi confini; ciò è giustificato solo se lo Stato fornisce anche uguali livelli di beneficio per tutti i suoi membri. Egli inoltre sosteneva l'introduzione di strutture sociali e mediche e respingeva decisamente «l'umiliante elargizione di elemosina» da parte della gente ricca e delle chiese.

Quasi 125 anni prima della Rivoluzione Francese Frans Van den Enden aveva già abbracciato la sua celebrata trinità di ideali: libertà, uguaglianza e fraternità. Ma considerando che i rivoluzionari francesi produssero questa parola d'ordine in una forma del tutto indifferenziata, Van den Enden portò in essa molto maggiore discernimento: egli collega la libertà con la vita culturale (libertà di parola e di religione), l'uguaglianza tra sistema politico e giuridico, e la solidarietà con i bisogni materiali delle persone (vedi anche il capitolo 3).

Van den Enden successivamente si trasferì a Parigi dove fu arrestato per essere stato coinvolto in un complotto contro Luigi XIV. Il 27 novembre 1674 fu giustiziato per impiccagione nel Palazzo della Bastiglia. Se si confronta il contenuto di «Libere proposte politiche» con la situazione odierna, è chiaro che, la maggior parte degli obiettivi formulati da Van den Enden quasi tre secoli e mezzo fa, sono ancora in attesa di essere realizzati.

### 3. Federalismo, sussidiarietà e capitale sociale

#### Chiesa e Democrazia: il principio di sussidiarietà

La Chiesa Cattolica non ha mai amato la democrazia. Fino al ventesimo secolo inoltrato, i leader cattolici hanno difeso il concetto che lo status divino della Chiesa le desse il diritto e l'obbligo di essere coinvolta nel plasmare l'attività politica. In particolare, ci si aspettava che i politici democratici cristiani si attenessero alle direttive di Roma. Per esempio, Papa Pio X in «Fin dalla prima nostra enciclica» nel 1903, scrisse: «Nel rispondere alle proprie responsabilità la democrazia Cristiana ha il più profondo dovere di dipendenza dall'autorità religiosa ed è soggetta e deve obbedienza ai vescovi e a chiunque li rappresenti. Non è né diligenza encomiabile né sincera devozione intraprendere qualcosa che è veramente bello e buono, ma che non è stato approvato da un rappresentante autorizzato della Chiesa».

Comunque la Chiesa domandava obbedienza alla società intera. Nella lettera enciclica «Immortale Dei» (1885) Papa Leone XIII affermò che era sbagliato porre le varie forme di culto divino sullo stesso piano della vera religione. La Chiesa è sempre stata molto determinata su questo punto. Come custode auto-nominato della verità assoluta, non poteva fare altro. L'esperienza ha dimostrato in Polonia, in Irlanda e in Italia che la Chiesa prova anche ad imporre i suoi punti di vista all'intera società attraverso i governi, se sente di essere nella posizione per farlo. Fino al 1944, con la lettera enciclica «Già per la Sesta Volta» (Pio XII), la Chiesa non prese una posizione di principio favorevole alla democrazia (Woldring, 1996). L'avversione della Chiesa agli ideali democratici spiega perché i politici cattolici hanno così strenuamente resistito all'introduzione del suffragio universale (contro il quale, guarda caso, usarono più o meno gli stessi argomenti che sono attualmente usati contro la democrazia diretta).

Dovremmo quindi avere qualche cautela nel considerare l'affermazione che anche la Chiesa Cattolica abbia formulato una teoria di governo basata sul concetto di sussidiarietà. L'enciclica «Quadragesimo Anno» (1931) formulava ciò come segue: «...È vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche delle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. (...) Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato, rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo, che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso.»

La Sussidiarietà è un concetto chiave nell'ideologia cristiano-democratica. L'idea di base è che i livelli più alti deleghino il maggior numero possibile di compiti ai livelli più bassi in modo da sollevare se stessi dal lavoro meno importante, che per lo più può essere fatto più efficientemente dai livelli più bassi. Un'ulteriore assunto è che i livelli più bassi, giù fino ai singoli individui, sono trattati ingiustamente se non c'è delega. Comunque l'iniziativa di delega è di tipo alto-basso. E' il livello più alto che decide quanto spazio di manovra riceveranno i livelli più bassi e quando e se la loro libertà d'azione sarà annullata. Ciò è espresso anche dal termine stesso. Sussidiario significa riserva o ausiliario (come per i militari); i livelli più bassi sono effettivamente i soldati ausiliari dei livelli più alti.

#### Sussidiarietà e federalismo

Il Federalismo è l'opposto di sussidiarietà. In una società federalista la delega arriva dagli stessi singoli cittadini. Anche i federalisti sostengono che vi è ingiustizia se i compiti non vengono delegati, in quanto gli uomini sono animali sociali e dipendono l'uno dall'altro. Nondimeno la sussidiarietà differisce fundamentalmente nello spirito dal principio del federalismo. Il federalismo comincia dall'individuo, perché non solo la coscienza e il giudizio morale ma anche l'esperienza di gioie e dolori della vita sono caratteristiche individuali. I gruppi in sé non soffrono e ancor più importante, non hanno coscienza. La sussidiarietà d'altra parte emana dal potere che si trova al di sopra degli individui e che benevolmente crea lo spazio per le attività dei livelli più bassi e degli individui stessi.

L'idea federalista può essere facilmente connessa all'ideale democratico. Ma la connessione è anche più stretta di così: la democrazia diretta e il federalismo sono i due lati inseparabili della stessa medaglia totalmente democratica. Il concetto di sussidiarietà d'altra parte è del tutto inconciliabile con la piena democrazia, perché è basato su di un'autorità data a priori. Nella teoria della sussidiarietà il modello della Chiesa strutturato gerarchicamente viene trasposto nello Stato secolare. Nel concetto federalista sono gli individui ad essere al livello più alto, cosicché sono gli individui che decidono che cosa è delegato e a quale livello. Per i fautori della sussidiarietà questo diritto di decidere è prerogativa dello Stato (che dal punto di vista della Chiesa è ancora subordinato ad un potere divino) e gli individui si ritrovano al livello più basso.

La Chiesa Cattolica probabilmente non ha inventato il termine sussidiarietà, ma l'ha preso e propagato con grande successo. L'ideologia della sussidiarietà ha messo radici profonde per esempio all'interno dei circoli europei. In questi circoli ci sono spesso dei ragionamenti molto ambigui sulla direzione (dall'individuo alla società o viceversa) che la delega deve prendere, cosicché è nata una disastrosa confusione tra i termini federalismo e sussidiarietà. Molte persone attualmente usano il termine sussidiarietà quando in realtà hanno ideali federalisti. Anche i federalisti devoti confondono i termini spesso con conseguenze pesanti. Spesso dimenticano che una struttura federalista deve logicamente iniziare dagli individui. Permettono inoltre che il discorso federalista cominci solo ad un livello molto più alto, come quello di una comunità o anche dell'intera nazione. Per i livelli più bassi e

per l'individuo adottano inconsapevolmente la vecchia idea di sussidiarietà del Papa e della Chiesa Cattolica. Ciò priva il discorso federalista di gran parte della sua attrattiva e della sua coerenza intrinseca e viene perso il legame logico tra federalismo e democrazia diretta.

## Federalismo e democrazia diretta

Per il federalista coerente l'individuo rappresenta il livello più alto. Presentiamo due tesi a sostegno di questo punto di vista.

Prima tesi: lo scopo dei politici è quello di minimizzare sofferenza e disordine, nella misura in cui questi siano attribuibili a circostanze sociali. Dato che la sofferenza viene sempre vissuta dagli individui e mai dai gruppi o da intere popolazioni come tali, è logico che l'individuo appaia come l'autorità politica più elevata.

Seconda tesi: le decisioni politiche sono essenzialmente sempre scelte morali o giudizi di valore. Solo gli individui hanno una coscienza e la capacità di formulare un giudizio morale. I gruppi o le popolazioni come tali non hanno una coscienza. È quindi logico, anche da questa prospettiva, che l'individuo appaia come l'autorità più elevata.

Nonostante ciò i federalisti non sono egocentrici. Sanno che gli individui possono essere veri esseri umani, veri individui, solo all'interno del tessuto sociale. Le persone si uniscono ad altre persone proprio perché sono creature sociali.

Gli individui formano delle piccole comunità di giustizia, all'interno delle quali vari problemi possono essere regolati democraticamente. Alcuni problemi non possono essere affrontati a livello di villaggio, di città, di valle o di regione. In questi casi le comunità più piccole si possono federare: si uniscono per formare una nuova, più grande comunità che è autorizzata ad affrontare questi problemi. Questo processo di federazione può essere ripetuto finché si sono affrontati tutti i problemi al livello appropriato.

Federalismo è il nome che diamo alla struttura che emerge quando, per affrontare alcuni problemi, le comunità più piccole si accordano reciprocamente per formare una comunità più grande e per delegare ad essa certi poteri. Poiché la delega avviene dal più piccolo al più grande e poiché il delegare ad un livello più grande è una libera scelta del livello più piccolo, la delega dal più piccolo al più grande è, per principio, rescindibile in qualsiasi momento. Il livello più piccolo è al tempo stesso il livello più elevato. L'individuo è il più piccolo e anche il più elevato livello. In questo contesto, più elevato e più basso devono essere intesi nel senso di una gerarchia amministrativa. Quando le comunità trasferiscono il potere ad un distretto o ad una regione, allora questi ultimi sono più elevati delle comunità in termini tecnici amministrativi. Tuttavia sono le comunità – o l'elevato livello dei cittadini – che hanno trasferito questo potere e che possono in linea di principio anche rescinderlo.

Se pensiamo all'idea federalista fino alla sua conclusione logica, arriviamo all'individuo autonomo come la più piccola e al tempo stesso la più basilare delle comunità. La persona individuale è così l'ultimo corpo delegante. Questo è anche logico perché un buon provvedimento si distingue sempre da uno meno buono dalla maggiore efficienza con cui elimina la sofferenza o il disordine e, come abbiamo visto, la so-

fferenza o il disordine sono sperimentati solo dagli individui – mai dalle comunità. Il fatto che l'individuo sia l'autorità più elevata dovrebbe logicamente riflettersi sul processo decisionale democratico-diretto a tutti i livelli.

## Federalismo 'svincolato'

Democrazia significa che le persone possono conformare le proprie comunità discutendo tra loro. Le persone devono avere l'opportunità di scegliere i modi migliori per lavorare insieme. Solo un federalismo coerente fornisce loro questi spazi. Perciò la democrazia diretta e il federalismo sono inseparabilmente uniti. Sono due aspetti dello stesso ideale: piena e forte democrazia. (Barber, 1984).

L'importanza della libera formazione delle comunità è ben illustrata dall'esempio della Svizzera. La Svizzera non è solo il paese con la più ampia democrazia diretta del mondo. È anche il paese con un federalismo pienamente e fortemente sviluppato. I livelli amministrativi più bassi in Svizzera, come i cantoni e i comuni, spesso hanno i maggiori poteri (rispetto alle tasse, per esempio; guarda paragrafo 4-3 e capitolo 5).

Nel 1847 in Svizzera si ebbe una specie di guerra di secessione nella quale l'unione dei Cantoni cattolici separatisti, che voleva dissociarsi dallo Stato federato, venne sconfitta. Oggi la combinazione della democrazia diretta con le strutture federaliste rende possibile che questo tipo di conflitti si risolvano pacificamente. Per esempio, la regione dello Jura decise nel 1978 di formare il proprio Cantone. Ciò avvenne attraverso un referendum nazionale che approvò la nuova struttura federale con un Cantone in più. Nel 1993 molti comuni dell'area del Laufental decisero di trasferirsi dal cantone di Berna al cantone di Basel-Land. Anche questo spostamento di confine venne deciso pacificamente attraverso un referendum nazionale.

Frey e Eichenberger (1996 e 1999) auspicano un federalismo radicale nel quale le unità politiche più basse possano federarsi come desiderano. I cittadini devono avere il diritto di decidere quali legami federativi creare tramite referendum. Un comune, ad esempio, potrebbe decidere di trasferirsi da una provincia ad un'altra che i cittadini ritengono sia meglio amministrata.

Le unioni federali non sono eterne. Unioni chiuse o unioni che possano essere rescisse solo con il consenso degli altri partner non sono accettabili. Un'unione federale può essere paragonata ad un matrimonio: può essere intrapreso e mantenuto fino a quando entrambi i partner lo vogliono. Se un solo partner vuole il divorzio, e l'altro no, il matrimonio deve essere annullato. Se è necessario il permesso di entrambi, un partner può tenere in ostaggio l'altro contro il suo volere.

Inoltre in aggiunta a questo, ogni generazione deve avere l'opportunità di rivedere e revisionare sia le grandi che le piccole unioni e le relazioni in cui vivono. Negli ultimi decenni abbiamo imparato ad accettare che le persone di oggi hanno obblighi ecologici nei confronti delle generazioni future. Inoltre la consapevolezza che una generazione non deve lasciare sulle spalle dei suoi successori una montagna di debiti pubblici sta lentamente crescendo. Dobbiamo ancora ampliare questo senso di responsabilità. Chiunque legghi le future generazioni a condizioni fisse, sta ipotecando il futuro. Si stanno risolvendo i problemi odierni a spese della libertà delle generazioni future. Le unioni federate sono meglio descritte come un contratto rinnovabile di durata specificata.

Tuttavia c'è un altro aspetto del federalismo svincolato. È importante sapere che non tutti gli ambiti della vita sociale possono essere gestiti democraticamente. Se si tenta di farlo ciò porta ad una violazione della giustizia, all'improduttività ed infine alla morte della democrazia.

La democrazia è adatta per decidere prevalentemente sui diritti, sui doveri e sulle questioni giuridiche. Su entrambi i lati dello Stato istituzionale democratico ci sono due aree della società che devono essere indipendenti dallo Stato stesso. Da una parte c'è la vita culturale nel senso più ampio del termine: il formarsi delle opinioni, i media, la scuola, le scienze, le arti e la religione. In questi campi ogni individuo deve poter agire liberamente senza l'intervento dello Stato. Fin tanto che le persone operano insieme in queste aree decidono liberamente il cosa, il come e il quando. Questa idea guadagnò parecchio terreno nel XIX Secolo con l'introduzione dei cosiddetti diritti fondamentali classici: diritto di parola, diritto di istruzione, diritto di assemblea e di dimostrazione ecc.. Le ragioni di questo sono duplici. Da una parte, anche se il 99% della popolazione crede una cosa, si ha il diritto fondamentale di poter esprimere un'opinione differente. La giusta protezione delle minoranze è largamente salvaguardata mediante questo principio di libera vita culturale. Dopo tutto, le minoranze sono spesso definite da caratteristiche culturali: lingue differenti, religioni differenti, costumi differenti, concezioni differenti, ecc.. D'altra parte la libertà in quest'ambito garantisce efficienza e produttività.

Nella sfera culturale sono stati ottenuti dei risultati: nuove conoscenze acquisite, invenzioni realizzate, persone acculturate - senza le quali la società allargata non può funzionare. E non è praticamente possibile creare democraticamente una nuova invenzione o decidere democraticamente se una teoria matematica è corretta o no. In questo contesto contano solo il talento specifico e le conoscenze dell'individuo e non quale opinione ha la maggioranza. L'individuo deve perciò avere lo spazio e la libertà di sviluppare ed esprimere le proprie conoscenze e la propria creatività. La democrazia mina le proprie fondamenta quando impone dei ruoli nella vita culturale attraverso la legislazione, perché la legislazione stessa può nascere per esempio da nuove conoscenze, discussioni e cambiamenti che avvengono nella vita culturale-spirituale. Lo Stato dovrebbe essere conformato dai prodotti della vita spirituale libera; se si cerca di regolamentare ciò si potrebbe prosciugare la sua fonte di innovazione e creatività. In linea di principio, è importante capire che non fa nessuna differenza se c'è un governo basato sulla maggioranza o sulla minoranza che vuole imporre le sue opinioni attraverso lo Stato. Nel primo caso è un gruppo grande che comprime la libertà dell'individuo, nel secondo è un gruppo piccolo, ma in tutti e due i casi si va contro i diritti umani dell'individuo e si mina la produttività.

D'altro canto anche l'area della produzione di beni e servizi non è compatibile con il processo decisionale democratico. Dopo i fallimenti del comunismo nel XX secolo anche la consapevolezza di questo ha guadagnato parecchio terreno. Gli individui e i gruppi dovrebbero avere la libertà di attivare gli accordi necessari tra di loro riguardo a produzione e consumo. Questi accordi sono basati sulla fiducia che le persone hanno nelle capacità, nell'affidabilità ecc. della controparte nell'accordo stesso. Non importa cosa le altre persone, o la società intera pensa quando due o più persone vogliono fare un accordo fra di loro per produrre o consumare qualcosa. L'economia si organizza naturalmente all'interno di un principio o di una rete di accordi o contratti liberamente conclusi.

Senza questo diritto al libero accordo, così come in assenza dei diritti di parola e libera associazione la democrazia stessa non può più esistere. La legislazione democratica può comunque imporre delle restrizioni in modo da prevenire che l'attività che scaturisce dall'accordo produca effetti sfavorevoli su terze parti. Infatti, ad esempio, è assolutamente ovvio che la legislazione proibisca ogni attività che possa danneggiare l'ambiente. Ma una legislazione, espressione di qualsiasi genere di obiettivo politico, non può proibire, sanzionare, imporre o incoraggiare accordi tra partner particolari senza violare al tempo stesso i diritti fondamentali dei cittadini. Allo stesso modo in cui il diritto di voto è essenziale nel campo della democrazia e la libera espressione è una libertà chiave nel campo culturale e spirituale, il diritto di libero accordo è considerato come una libertà fondamentale nel campo economico. Il voto libero, la libertà di espressione e il libero accordo sono le tre libertà fondamentali sulle quali si basa una società democratica libera.

A questo proposito è necessario sgombrare il campo da due malintesi. Il primo concerne la questione di come la democrazia dovrebbe essere circoscritta all'area dove essa è realmente efficace. Questa può essere una restrizione imposta solo dal volere collettivo degli stessi cittadini e che essi possono modificare in qualsiasi momento. I cittadini in assemblea - la comunità legale - possono quindi volontariamente decidere di non interferire con la vita culturale e con le iniziative economiche tramite la democrazia (diretta), perché apprezzano i benefici della non interferenza. Essi possono anche includere questo tra i principi fondamentali della Costituzione. Ma devono sempre essere messi in grado di cambiare le opinioni, perché una intuizione potrebbe forse portare in futuro anche a migliori principi di governo. La comunità legale democratica deve rimanere sovrana. Quindi noi non sosteniamo che una o l'altra istituzione imponga arbitrariamente dall'alto dei limiti al processo decisionale democratico (diretto) ma che i cittadini devono sempre essere in grado di farlo da loro stessi. Né sosteniamo che i cittadini prendano decisioni eterne che soggiogheranno le generazioni future, le quali invece sono sovrane e devono poter organizzare la loro società sulla base delle loro nuove conoscenze.

Il secondo malinteso riguarda la natura delle tre aree: cultura, politica ed economia. Non tutto ciò che le aziende e le scuole fanno è rispettivamente economico o culturale-spirituale per sua natura. Il funzionamento di un'azienda o di una scuola comporta anche una considerevole componente che si riferisce a leggi e a diritti umani e le relative problematiche possono essere regolate tramite canali democratici (cioè canali dove tutte le persone coinvolte hanno voto uguale). Questo riguarda, praticamente sempre, le condizioni di base per l'attività economica: di per sé le iniziative economiche rientrano nel campo della libera creatività, ma non devono tradursi nell'inquinare o avvelenare un'area residenziale, e così via. Il processo decisionale su questioni legali dentro le aziende private non necessitano sempre di procedere tramite lo Stato (locale), ma possono anche nascere tramite organi 'democratici' presenti nelle aziende stesse, nelle scuole e simili, all'interno delle quali tutte le persone coinvolte abbiano voto uguale. Infatti questo spesso è ovviamente preferibile.

Gli Stati moderni hanno parecchi difetti per molti punti di vista: non fanno le cose che dovrebbero fare, ma per altri aspetti si occupano di troppe cose, acquistando troppo potere. Da una lato la democrazia deve essere radicalmente intensificata ed estesa orizzontalmente introducendo un processo decisionale democratico-diretto; dall'altro lato la democrazia

deve essere compressa verticalmente, nel senso che si deve ritirare dagli spazi dove non ci deve stare.

Molti argomenti contro la democrazia diretta sono smontati da questa prospettiva. Quando i critici della democrazia diretta affermano che i cittadini non sono in grado di decidere le questioni sulle quali normalmente i politici prendono decisioni, in genere sbagliano (vedi capitolo 6 per questo), ma altre volte hanno ragione. La soluzione comunque non poggia sul presunto diritto del parlamento di ignorare il popolo, ma nel rimuovere tali questioni dal campo della democrazia. Perché se i cittadini non sono competenti nel decidere qualcosa, allora neanche i politici lo sono. I politici non sono altro che gli agenti dei cittadini e, come la maggior parte di questi, sono tipicamente generalisti che, in linea di massima, pensano ed agiscono sulla base delle stesse preoccupazioni e desideri dei cittadini. Vista in questo modo la democrazia diretta può agire come un'ulteriore controllo per verificare se una certa questione non appartenga alla democrazia istituzionale.

La separazione delle varie sfere della vita ha un altro vantaggio. Attualmente le frontiere economiche ed educative coincidono normalmente con i confini di Stato, perché gli stati determinano in larga misura le politiche economiche ed educative tramite legislazione e regolamenti. Ma se questi spazi si privatizzano, possono creare degli accordi di cooperazione che attraversano i confini politici. Le scuole nella regione belga germanofona delle Fiandre potrebbero cooperare più strettamente con le scuole nel sud dell'Olanda. La città olandese di Maastricht e la città tedesca di Aquisgrana, che sono molto vicine l'un l'altra attraversando il confine, si trovano obiettivamente nella stessa regione economica e potrebbero reciprocamente standardizzare tutti i tipi di regolamento strettamente economici, rimanendo tuttavia in due stati differenti.

Casualmente anche in questo la Svizzera gioca un ruolo speciale, anche se talora ambiguo. Da una parte, esiste una sorta di separazione tra le differenti aree funzionali in alcune zone della Svizzera. Nel cantone di Zurigo (1,2 milioni di abitanti), ad esempio, oltre alle autorità locali vere e proprie, esistono anche comunità scolastiche e di chiesa che si auto organizzano, riscuotono le loro tasse e hanno delle demarcazioni geografiche diverse dai comuni. Inoltre, esistono numerosi cosiddetti «Zivilgemeinden» (comunità civili) che amministrano beni pubblici (acqua, elettricità, radio e televisione, etc.), che hanno forme amministrative di democrazia diretta e che percepiscono i loro introiti dalle bollette degli utenti.

Dall'altra, le decisioni sono spesso prese democraticamente, mentre (come abbiamo sostenuto prima) ciò non è sempre il modo appropriato. In Svizzera, per esempio, tutti pagano la tassa sulla chiesa, generalmente attraverso lo Stato, a meno che non dichiarino che non sono membri di alcuna chiesa. Ma la separazione tra la vita politica e quella culturale-spirituale implica, ovviamente, che lo Stato non debba riscuotere alcuna tassa per conto di entità private, che si tratti di un club di biliardo piuttosto che di una chiesa.

È questa facoltà di essere svincolato che distingue il federalismo dalla sussidiarietà. La sussidiarietà è basata su di una suprema autorità già stabilita che delega verso il basso. Il risultato è inevitabilmente quello di un'entità monolitica centralizzata. Quando i cittadini sono liberi di federarsi è possibile che si creino diverse unioni e relazioni che si intrecciano fra di loro nei vari ambiti della vita. Questi ultimi diventano così svincolati.

Comunque il principio fondamentale del federalismo comporta che questa separazione in strutture federali non possa essere imposta dall'alto. Deve essere fatta dalla gente stessa e la democrazia diretta è uno strumento fondamentale per arrivare a questo. Questo tipo di democrazia funzionerà sempre al meglio quanto più quelli ambiti della vita, nei quali la democrazia è naturalmente di casa, sono chiaramente separati da quelle sfere in cui le decisioni democratiche non sono né necessarie né desiderabili. Federalismo svincolato e democrazia diretta possono così rinforzarsi reciprocamente. Una democrazia integrata è una società nella quale è stato messo in moto con successo questo processo di reciproco rinforzo tra le forme associative federaliste e la democrazia.

## Capitale sociale, democrazia e federalismo

Nella prima metà dell'Ottocento l'autore francese Alexis de Tocqueville fece un viaggio attraverso gli Stati Uniti d'America. Il resoconto di questo viaggio è stato pubblicato in due parti: nel 1835 e nel 1840. Ancora oggi i principali leader d'America citano de Tocqueville quando vogliono descrivere l'essenza del «Sogno Americano».

De Tocqueville notò due aspetti della società americana che a prima vista apparivano contraddittori. Prima di tutto era sorpreso dalla schietta autonomia dei cittadini americani: «Essi non devono nulla a nessuno, non si aspettano nulla da nessuno; si sono abituati a considerarsi sempre soli e a immaginare che il loro destino è totalmente nelle loro mani». Ma al tempo stesso egli ha notato che la vita sociale nei novelli Stati Uniti era inusitatamente vivace: «Nelle città è impossibile impedire alle persone di riunirsi, eccitarsi a vicenda e generare decisioni improvvise e appassionate. Le città sono come grandi luoghi di assemblea con tutti gli abitanti come membri. Le persone hanno in mano un'immensa influenza sui magistrati e spesso esaudiscono i loro desideri senza intermediari (...) Gli Americani di tutte le età, di qualunque posizione nella vita e di qualunque indole sono sempre impegnati a creare associazioni. Non ci sono solo associazioni commerciali ed industriali, a cui tutti prendono parte, ma oltre un migliaio di tipi diversi - religiose, morali, serie, futili, molto generali o molto specializzate, immensamente grandi e molto piccole.»

Nelle righe sopra citate Alexis de Tocqueville descrive null'altro che la combinazione tra democrazia diretta e federalismo spontaneo. Questa situazione, in cui persone indipendenti si mettono liberamente insieme e assumono decisioni condivise, fornisce un surplus sociale per il quale è stato successivamente coniato il termine capitale sociale.

La creazione del capitale sociale – la madre di tutte le arti – ha ottenuto una grandissima attenzione negli anni recenti. Il libro di Putnam *Making democracy work* (1993) è stata una pietra miliare. Questa pubblicazione riassume i risultati di 20 anni di lavoro sociologico in Italia. L'intenzione originale del gruppo di Putnam era di studiare i risultati della regionalizzazione in Italia. A partire dagli anni 70, in Italia si mise in moto un processo di decentralizzazione e vennero trasferiti poteri significativi alle Regioni. Negli anni i ricercatori raccolsero un'impressionante quantità di informazioni: vennero fatti sondaggi, condotte centinaia di interviste e vennero elaborati montagne di dati statistici.

Putnam scoprì una consistente e rimarchevole differenza tra le Regioni del Nord e del Sud d'Italia. Le Regioni settentrio-

nali erano economicamente più sane e amministrate molto più efficientemente. Il gruppo di Putnam condusse anche un esperimento. Vennero presentate tre richieste di informazioni alle amministrazioni di diverse Regioni. Le amministrazioni dell'Emilia Romagna e della Valle d'Aosta furono le più rapide a rispondere: i ricercatori ricevettero le risposte complete entro due settimane. Malgrado diverse richieste, le amministrazioni della Calabria e della Sardegna non fornirono mai una completa risposta alle stesse tre domande.

Putnam testò l'ipotesi che alla base della diversità tra Nord e Sud, ci fosse una differenza di senso civico. Il senso civico può essere definito con le parole di de Tocqueville come «la valutazione degli interessi nell'ampio contesto sociale». Gli interessi del singolo non sono ignorati o soppressi; essi sono considerati come coincidenti con l'interesse comune nel lungo termine. L'opposto di senso civico è il familismo amorale. Quest'ultimo caratterizza coloro che sono preoccupati esclusivamente degli interessi a breve termine della ristretta cerchia famigliare. Una società, in cui questa attenzione all'interesse famigliare a breve termine predomina, è una società atomizzata. L'interesse comune è lasciato a coloro che hanno il potere, ciò significa che si formano relazioni prevalentemente su base opportunistica (clientelismo).

Al fine di misurare il senso civico, Putnam usò un indice basato sui seguenti indicatori:

- la percentuale dei voti che sono attratti dal candidato principale in un'elezione: in una società dove predomina il familismo amorale, c'è in genere un'alta proporzione di questi voti (clientelismo elettorale);
- l'affluenza di votanti nei referendum: visto poiché il clientelismo diretto non può giocare un ruolo nei referendum, il livello di partecipazione nel processo decisionale democratico-diretto è un buon indicatore di senso civico;
- il numero di lettori di giornale: leggere i giornali indica un interesse per la società nel suo complesso;
- il livello di partecipazione nella vita sociale (come club etc.): prendere parte alla vita sociale allarga gli orizzonti rispetto al solo nucleo famigliare.

Putnam (1993, p. 97-98) caratterizzò la differenza tra i due tipi di società riscontrate in Italia come segue: «Quando due cittadini si incontrano per la strada, in una Regione con senso civico, è probabile che entrambi abbiano letto un giornale a casa quel giorno; quando due persone si incontrano in una Regione con meno senso civico, invece è probabile che entrambi non l'abbiano letto. Più della metà dei cittadini delle Regioni con più senso civico non ha mai pubblicizzato preferenze elettorali nella propria vita; più della metà dei votanti nelle Regioni con meno senso civico dicono di averlo sempre fatto. Il numero di iscrizioni a club sportivi, gruppi ricreativi e culturali, organizzazioni di azione sociale e di comunità, gruppi formativi e di giovani ecc. è doppiamente abbondantemente nelle Regioni con più senso civico rispetto a quelle con meno senso civico.»

Pertanto sembra esserci una forte e diretta relazione tra senso civico, vivacità economica ed efficienza della pubblica amministrazione. Nelle aree con più senso civico l'economia prospera e l'amministrazione è efficiente. Putnam esaminò ed eliminò varie spiegazioni alternative ed arrivò alla conclusione che il senso civico giocava un ruolo causale.

Putnam sostenne anche che la differenza nella cultura civica tra il Nord e il Sud d'Italia è molto antica e risale all'incirca all'XI secolo. A quel tempo la monarchia feudale con radici

Normanne si stabilì nel Sud d'Italia. Laddove al Nord, già dal XV secolo, vi erano delle città-Stato repubblicane con considerevoli opportunità per l'iniziativa personale e la partecipazione politica da parte di un numero relativamente ampio di cittadini; nel Sud invece il feudalesimo continuava ad esistere con le sue strutture gerarchiche, nelle quali successivamente il crimine organizzato si insinuò senza difficoltà.

Non si può ovviamente pensare che il livello di senso civico rimanga costante attraverso la storia. Il senso civico può anche essere eroso, ad esempio, sotto la spinta di fattori economici. Un esempio scioccante è descritto nel libro «La Gente di Montagna» dell'antropologo Turnbull (1972, 1994) inerente gli Ik, una piccola tribù che viveva nel nord-est dell'Uganda. Gli Ik furono portati fuori dalle loro terre d'origine perché queste erano state dichiarate riserva naturale. Ciò sconvolse le loro tradizionali fonti di sostentamento e la loro organizzazione sociale. La caccia in gruppo non era più possibile. Tutto ciò che era rimasto era il braconaggio esercitato da singoli individui. Gli Ik illustrano un esempio estremo di atomizzazione sociale, profonda reciproca diffidenza tra gli individui e la drastica perdita di qualsiasi forma di capitale sociale.

In uno studio successivo (1995), Helliwell e Putnam analizzano come funzionava la catena causale data da senso civico (capitale sociale) -> amministrazione efficiente -> soddisfazione sociale. Negli anni '80 alle regioni italiane furono concessi considerevoli poteri nel campo economico. Come risultato di ciò le politiche economiche non erano più decise da un'autorità centrale ma principalmente dalle autorità regionali. Negli anni '60 e '70 si ridusse la differenza di ricchezza tra il Nord e il Sud grazie al fatto che, da una parte, l'autorità centrale aveva disposto forti trasferimenti di denaro dal Nord al Sud e che, dall'altra, le regioni settentrionali non erano in grado di operare più efficientemente (ciò dovuto al fatto che la loro politica economica era decisa centralmente). Non appena fu data la possibilità alle regioni di decidere le proprie politiche, il surplus di capitale sociale nel Nord fu immediatamente trasformato in un aumento di ricchezza. Il capitale pubblico e privato fu speso più efficientemente nelle regioni settentrionali, cosicché la differenza in prosperità tra Nord e Sud aumentò nuovamente dal 1983 circa in poi, malgrado i continui trasferimenti di denaro pubblico dal Nord al Sud.

La catena causale di Helliwell e Putnam può essere ulteriormente estesa. Una ricerca comparativa condotta in un gran numero di nazioni dimostra che non è la cultura civica che determina la sostanza e la qualità della democrazia, ma che la connessione causale procede in direzione inversa: «La fiducia interpersonale appare chiaramente essere un effetto più che una causa di democrazia». (Muller e Seligson, 1994). La democrazia crea la fiducia tra cittadini e la fiducia tra i cittadini e le istituzioni dello Stato.

In un altro studio Putnam (1996a, b) indagò sulla diminuzione di capitale sociale negli Stati Uniti. La frequenza in chiesa, il lavoro per i partiti politici, l'essere soci di tutti i tipi di club e associazioni erano diminuiti drasticamente nei decenni precedenti negli Stati Uniti. Ci fu anche un simultaneo forte declino nella fiducia sociale (fiducia nelle altre persone e nelle autorità). Dopo avere eliminato diverse altre possibili spiegazioni Putnam credeva di avere trovato il principale colpevole nella televisione. Negli anni '50 la televisione entrò prepotentemente nella società americana: se nel 1950 solo il 10% delle famiglie possedevano una TV, nel 1960 erano già il 90%. È intorno a quel periodo che è iniziato il collasso del capitale sociale americano.

Un americano medio guarda la TV per circa 4 ore al giorno. Una ricerca dimostra che i telespettatori hanno una forte tendenza a partecipare meno alla vita sociale sotto tutti gli aspetti e sviluppano un giudizio più negativo sugli altri uomini (coloro che vedono molto la TV, ad esempio, sovrastimano l'impatto del crimine nella società). La televisione sotto questo aspetto è uno strano mezzo, infatti i lettori di quotidiani, al contrario, hanno una tendenza a partecipare alla vita di comunità più alta della media.

Nello stesso periodo aumentò la diffidenza tra le persone. Nel 1960 il 58% degli americani ancora credevano che ci si potesse fidare della maggior parte della gente. Nel 1993 si è scesi al 37%. Miller e Ratner (1998) hanno dimostrato che questa cultura della diffidenza aveva una solida base ideologica: «La biologia evoluzionistica, l'economia neoliberista, il comportamentismo e la teoria psicoanalitica assumono tutti che le persone, attivamente e singolarmente, perseguono solo il proprio interesse (...). Evidenze empiriche crescenti invece, dicono un'altra cosa. Molte delle più interessanti ricerche delle scienze sociali degli ultimi 20 anni puntano sull'inadeguatezza dei modelli di comportamento basati sull'interesse del singolo. Ad esempio, sappiamo che le persone danno molta più importanza all'obiettività delle procedure alle quali vengono sottoposte piuttosto che ai risultati materiali delle stesse, che spesso danno molta più importanza ai risultati collettivi piuttosto che a quelli personali; e i loro comportamenti nei confronti delle politiche pubbliche sono più guidati dai valori e dalle ideologie piuttosto che dall'impatto che queste politiche hanno sul benessere materiale.»

Infatti le persone sono molto meno concentrate sui propri interessi di quanto non dicano le teorie. Ma nel frattempo tali teorie sono diventate forti nella società. Il risultato è che la maggior parte delle persone si considera più altruista del resto della popolazione. Uno degli esperimenti condotti da Miller e Ratner si occupò della predisposizione delle persone a donare il sangue sia con che senza compenso economico [vedere 3-2]. Il 63% delle persone intervistate dissero che erano pronti a donare il sangue gratis. Quando si prospettò la possibilità di un pagamento di 15 dollari, la percentuale salì al 73%. Quindi l'effetto di offrire un compenso economico fu poco significativo, considerando il modesto aumento della percentuale che si ottenne. Alle persone intervistate si chiese anche di fare una loro stima della percentuale senza e con compenso economico. Il risultato fu che pensavano che: il 62% delle persone l'avrebbe fatto dietro compenso e solo il 33% senza compenso. Quindi sovrastimarono chiaramente il fattore denaro come motivazione delle altre persone.

Un'altra ricerca si occupò dell'introduzione di misure anti-fumo. I non fumatori tendono ad avere una visione più ristretta dei fumatori. La ricerca dimostrò che il 100% dei non fumatori e l'85% dei fumatori erano d'accordo alla restrizione del fumo sugli aerei. Ma le stesse persone pensavano che il 93% dei non fumatori e solo il 35% dei fumatori avrebbero appoggiato la misura. In altre parole: le persone sovrastimarono moltissimo il ruolo che l'interesse personale avrebbe avuto nell'opinione dei fumatori. Miller e Ratner verificarono che almeno l'80% dei fumatori erano d'accordo nel proibire il fumo in posti dove c'era un alto rischio di fumo passivo (ristoranti, posti di lavoro, bus, treni e aerei). Invece, le persone in generale pensavano che solo una percentuale dal 25% al 35% dei fumatori fosse d'accordo.

Questa perdita generale di fiducia tra le persone, che culmina nella sfiducia nelle istituzioni politiche, è direttamente correlata con il problema del disintegrarsi del capitale sociale. La

fiducia tra le persone è capitale sociale. L'atomizzazione della società impedisce alle persone di percepire le reciproche motivazioni morali. Così le persone si considerano sempre di più come degli automi fissati sui propri interessi, ma in realtà non lo sono. Più l'ideologia dell'homo oeconomicus (l'uomo come un egoista intrinseco) si sviluppa, più le persone spiegano anche il loro stesso comportamento come mosso solo da interesse personale. Anche le persone che lavorano nel sociale con genuina empatia tendono ad offrire motivazioni egoistiche per ciò che fanno («Mi dà qualcosa da fare» – «Ho trovato gli altri volontari davvero simpatici.» – «Mi fa uscire di casa ogni tanto.» Vedi Wuthnow, 1991). L'affermazione che la gente «vota per il suo interesse» non è convalidata quando vengono analizzati i modelli di voto, ma lo è quando si studiano le spiegazioni delle persone sul proprio voto (Feldman, 1984; Stein, 1990).

De Tocqueville fu impressionato sia dalla forte tendenza all'autonomia che dalla intensa vita sociale degli americani all'inizio dell'Ottocento. Putnam venne colpito dalla polarità tra senso civico e familismo amorale. Questo dimostra che ci sono due tipi di individualismo. Dobbiamo fare una netta distinzione tra l'individualismo dei singoli cittadini (che non impedisce loro di essere solidali con gli altri), che proprio grazie alla loro indipendenza possono produrre capitale sociale e che prendono anche parte ai referendum; e lo pseudo-individualismo del soggetto cittadino che si occupa solo dell'interesse a breve termine del proprio nucleo familiare ed è contento di lasciare che il resto della società venga governata da coloro che detengono il potere. Questa distinzione è ovviamente fondamentale perché i centri di potere elogeranno questo clientelismo sottomesso come espressione di integrazione sociale, mentre presenteranno loro stessi, ogni volta che sarà possibile, come il centro che media tra la clientela debole e coloro che tengono le redini del potere.

Questo tipo di centro non ha nulla a che vedere con la vita associativa creata dalle persone stesse che venne descritta da De Tocqueville. Si crea un vero capitale sociale quando le persone hanno connessioni tra loro e si vedono come co-creatori e co-definitori delle loro associazioni, a qualsiasi livello, dal più piccolo club di bridge alla più vasta lega delle nazioni. Quindi ciò che emerge è un'autentica struttura svincolata – fatta da federazioni di individui indipendenti – nelle quali le persone possono mettere le proprie energie e la propria dedizione e così facendo migliorare le loro proprie forze, quelle degli altri e i loro talenti. La Gestalt socio-politica del centro di cui sopra è esattamente l'opposto: qui tutti i diversi ambiti della vita sono avinti in una specie di struttura verticale intrecciata, nella quale solo le élite hanno accesso alle leve del potere e i membri ordinari sono essenzialmente ridotti allo status di clienti. Questa specie di centro di potere amichevole non possiede alcuna caratteristica federalista; in realtà obbedisce al principio di sussidiarietà.

Un centro emerge anche in una società federale e completamente democratica. Ma questo centro è, dal punto di vista qualitativo, totalmente differente. Non costringe le persone in una condizione di immaturità politica permanente, in cui sono ammesse a votare al massimo ogni paio d'anni, o giù di lì, per dare un mandato, per dare un mandato praticamente senza significato ai loro rappresentanti. Il centro federale che dovrà gradualmente nascere nel XXI secolo sarà l'espressione del desiderio delle persone di modo che la vita delle società sia disegnata dagli individui che la compongono. In un centro federale siffatto la scuola non dipende da un corpo controllante e coordinante che siede come una ragna al centro della rete educativa. La scuola del futuro sarà disegnata dalla specifica comunità di bambini, insegnanti e genitori che vi abitano in

quel momento. Tali scuole saranno fondate su di un voucher educativo che ogni bambino in età scolare riceverà di diritto e che verrà portato dai genitori alla scuola che sceglieranno. In una società federale l'unica cosa che sarà predeterminata sono i diritti all'istruzione del bambino; non ci sarà nessuna politica educativa formulata dal governo. Tali scuole non saranno intrecciate in una colonna verticale con sindacati, sistemi di assicurazione sanitaria nazionali e privati, banche e associazioni agricole. Saranno una continua creazione che scaturisce dagli sforzi degli insegnanti e dei genitori a fare il meglio per i loro bambini nella situazione specifica; e saranno unite ad altre scuole, non in una relazione centralizzata e gerarchica, ma in una rete orizzontale caratterizzata da frequenti consultazioni, verifiche dei risultati e cooperazione.

Le scuole saranno solo uno degli ambiti in cui si disegnerà una democrazia forte. L'intelaiatura della democrazia diretta deve essere creata dapprima in modo che la strutturazione federale della vita locale diventi possibile. Un'intelaiatura democratica di questo tipo non deve comunque rimanere limitata a livello locale, ma deve essere estesa a livello di istituzioni europee, perché le decisioni più importanti per il livello locale vengono spesso prese a livelli molto più alti.

## Tra l'incudine e il martello: come viene distrutto il capitale sociale

Perché il capitale sociale diminuisce? Nel suo recente e controverso libro «Jihad contro McWorld», Benjamin Barber descrive la battaglia tra due forze opposte, entrambi a modo loro minacciano lo Stato costituzionale e la democrazia. Formano l'incudine e il martello con i quali viene polverizzato il capitale sociale.

### La Jihad

La prima forza è quella del particolarismo locale, nella misura in cui si sforza di raggiungere un proprio monolitico potere statale. Gruppi etnici o religiosi o tribù combattono per l'egemonia all'interno del loro proprio Stato. Barber amplia così l'originale significato del termine Jihad (la guerra santa dei Mussulmani) per descrivere un fenomeno che appare anche in tutte le parti del mondo. In Occidente Jihad può significare la lotta per l'identità regionale (Irlanda, i paesi Baschi, la Corsica). Non è la lotta per un'identità culturale o filosofica o religiosa, come è caratteristica della Jihad. Nella misura in cui tale lotta è contro uno Stato monolitico ed egemonicamente centralizzato, essa è un fenomeno positivo. La Jihad vuole in realtà introdurre proprio uno Stato centralizzato monolitico. La Jihad aspira ad un'egemonia filosofico-culturale nello Stato e attacca gli stati borghesi esistenti che non mostrano l'egemonia desiderata. La Jihad aspira ad unire questi stati in blocchi culturalmente e filosoficamente omogenei, organizzati secondo il principio della sussidiarietà. La Jihad vive della lotta contro la Jihad.

La questione del Quebec illustra chiaramente la smisuratezza della frammentazione che è causata dalla Jihad: «La logica della Jihad non si ferma necessariamente al primo e primario strato di frammenti. Se il Quebec lascia il Canada i francofoni che non sono del Quebec possono perdere il loro spazio nel New Brunswick. E se il Quebec lascia il Canada, perché il Cree non dovrebbe lasciare il Quebec? E allora perché i villaggi anglofoni non dovrebbero lasciare il Quebec o optare per creare una nazione Cree autodeterminata? E se alcuni francofoni risiedono nei villaggi prevalentemente inglesi nella

regione prevalentemente Cree nel Quebec prevalentemente francese, quale sarà la loro sorte? (Barber, 1995, p. 179).

In Bosnia, Sri Lanka, Ossezia e Ruanda, la Jihad raggiunge la sua logica conclusione. Visto che la frammentazione non può essere protratta indefinitamente, c'è il ricorso alle armi della pulizia etnica e al genocidio. La Jihad non riconosce le persone come liberi individui, ma solo come membri di un gruppo etnico o religioso. La Jihad riduce le persone a membri di una tribù: la Jihad è tribalismo. Per la Jihad, un popolo, una nazione, una comunità, un gruppo di persone unite da una comune origine, lingua, cultura, politica o da una leadership comune [Dizionario Chambers] non è una forma di vivere che liberi individui hanno dato alla loro comunità. Per la Jihad il popolo è un'entità mitica alla quale gli individui devono sottomettersi. La Jihad non è ovviamente interessata alla democrazia, perché pone la tribù, il popolo e la religione sopra l'individuo. La Jihad non ha come scopo la liberazione, ma la mummificazione del popolo. La Jihad non è interessata ai diritti umani.

### Il Mc World

L'altra forza è quella del mercato globale. Funziona attraverso la standardizzazione. Riduce l'individuo a consumatore. Barber chiama questa forza il Mc World.

Mc World si oppone al particolarismo della Jihad, ma si oppone anche allo Stato nazione. La globalizzazione a cui Mc World punta non ha la sua forza propulsiva nella società civile, ma nel profitto. Si tratta di una forza economica, anche se non quella tradizionale. Barber abbozza in che modo i beni stanno diventando sempre più internazionali. Che cosa distingue una macchina Americana da una Giapponese una volta che si sa che la Toyota Camry è stata concepita da un designer americano ed è costruita nella fabbrica della Toyota a Georgetown (Kentucky), usando pezzi che sono principalmente americani? Infatti non è possibile definire il Mc World semplicemente nei termini di capitale (nel senso di denaro), ma solo in termini di relazione ottimizzata tra capitale, lavoro e materie prime. «Il Mc World è una specie di realtà virtuale, creata dalle reti invisibili ma onnipotenti dell'informazione high-tech e di fluidi mercati transnazionali, cosicché l'azienda virtuale non è solo un giro di parole provocatorio.» (Barber, 1995, p. 26).

Una delle principali proposizioni di Barber è che il centro di gravità dell'attività del Mc World muove verso settori meno materiali: dai beni ai servizi, dall'hardware al software, fino all'ultimo arrivato che è il mondo dell'immagine digitale. Il Mc World sta diventando sempre più virtuale e gli Stati Uniti sono invariabilmente all'avanguardia di questa evoluzione. Quando gli Stati Uniti furono superati dal Giappone e dall'Europa, nella produzione dei beni tradizionali, acquisirono una grande predominanza nei nuovi settori, come la produzione di transistori. Quando gli altri paesi acquisirono la capacità di produrre l'hardware, l'industria americana si spostò sul software. Al capolinea c'è il mondo della pubblicità e della produzione di immagini – i mondi completamente virtuali che in realtà non necessitano di essere rilevati dagli USA, perché sono già intrinsecamente americani (e basati sulla lingua inglese). La crescente forza del commercio di prodotti virtuali è dimostrato dalla crescita della spesa in pubblicità, che è aumentata tre volte più velocemente della produzione generale globale nel periodo dal 1950 al 1990. Il dominio americano nel campo dell'intrattenimento informativo è rivelato dalla bilancia commerciale USA: nel 1992

questa dimostrò un deficit globale di 40 miliardi di dollari, con un surplus di 56 miliardi di dollari nel settore dei servizi e con un deficit nel settore manifatturiero di 96 miliardi di dollari. L'America possiede circa l'80% del mercato cinematografico europeo; mentre l'Europa possiede solo il 2% del mercato americano. I prodotti audiovisivi (3,7 miliardi di dollari di esportazioni solo verso l'Europa) erano al secondo posto nella lista USA delle esportazioni nel 1992, vicino alle esportazioni legate ai viaggi aerei e spaziali.

Un altro sintomo dell'aumento del peso del commercio in prodotti virtuali, che è così caratteristico del Mc World, è il fatto che i nomi dei marchi stanno diventando sempre più importanti commercialmente rispetto ai prodotti reali. Barber descrive in dettaglio l'ascesa della CocaCola. Qui ciò che deve essere venduto non è una bibita, nel senso materiale del prodotto, ma piuttosto un'immagine – un parco virtuale mondo-comprendivo a tema CocaCola a cui si aggiungono sempre nuovi elementi. La CocaCola ha associato se stessa non solo ai Giochi Olimpici e alla caduta del muro di Berlino, ma anche alla rinnovata Università di Rutgers (dove Barber è impiegato). La CocaCola non solo ha un monopolio delle vendite nel campus universitario, dove il suo rivale, Pepsi è escluso; ma ha anche il diritto di associarsi a Rutgers nella sua pubblicità. Nei nuovi mercati la CocaCola conduce campagne aggressive per sopprimere la cultura locale. Barber riporta il report annuale 1992 della CocaCola, in cui è stato dichiarato che l'Indonesia era 'culturalmente matura' per l'introduzione di prodotti CocaCola su larga scala; essere 'culturalmente matura' significa, tra le altre cose, che si era riusciti a scalzare sufficientemente l'abitudine tradizionale al consumo di tè.

Così Mc World non è solo una forza economica che emerge accanto ad una cultura esistente. Mc World assorbe la cultura esistente e la modella secondo i propri interessi economici. «Anche laddove le compagnie multinazionali affermano di essere interessate esclusivamente ai grafici di produzione e consumo, possono massimizzare sempre più questi grafici soltanto intervenendo attivamente nei domini sociali, culturali e politici, di cui dicono di non occuparsi. Le loro ambizioni politiche possono non essere motivate politicamente e le loro ambizioni culturali possono non essere il prodotto di un interesse culturale, ma questo rende solo tali ambizioni le più irresponsabili e culturalmente sovversive.» (Barber, 1995, p. 71).

### **La Jihad e il Mc World contro la democrazia**

Malgrado le loro contraddittorie, opposte caratteristiche la Jihad e il Mc World hanno anche un importante elemento in comune. Nessuno dei due possiede «...un controllo umano collettivo e conscio sotto la guida della legge che noi chiamiamo democrazia. (...) Jihad e Mc World hanno questo in comune: entrambi fanno la guerra allo Stato-nazione sovrano e così minano le istituzioni democratiche dello stesso. Ognuno si sottrae alla società civile e sminuisce la cittadinanza democratica; nessuno dei due è alla ricerca di istituzioni democratiche alternative. La loro trama comune è l'indifferenza per la libertà civile.» (Barber, 1995, p. 5-6). Di più: «Antitetici in ogni dettaglio, la Jihad e il Mc World cospirano nel minare le nostre libertà civili duramente conquistate (anche se solo per metà) e la possibilità di un futuro democratico globale.» (ibid., p. 19)

D'accordo con Barber è un mito che la democrazia e il libero mercato siano due gemelli siamesi inseparabili. Questo è stato un mantra frequentemente ripetuto, specialmente dal collasso del Comunismo in poi. In realtà, il libero mercato dimostra una notevole adattabilità e questo sistema prospera anche in

stati dispotici come il Cile, la Corea del Sud, Panama e Singapore. La Cina è attualmente uno dei paesi meno democratici, ma è anche il paese con il mercato che cresce più rapidamente. Infatti, ciò di cui ha bisogno il Mc World per il suo sviluppo è la stabilità, non la democrazia. Il Mc World non è interessato ai bisogni collettivi o alle questioni ambientali. Al contrario il Mc World è guidato da motivi di profitto («Il Mc World non è altro che mercato», p. 29) ed esporta i propri problemi nella comunità. Nel 2005 la General Motors licenziò 20.000 dipendenti con grande plauso da parte degli analisti di mercato. I profitti privati furono salvaguardati e gli affari divennero «più snelli e più significativi», come previsto. I costi di questi licenziamenti furono presi in carico dalla comunità locale e dallo Stato locale. Quello che il Mc World vuole è che i consumatori abbiano accesso al mercato e per questo è necessaria la stabilità politica. Nel mondo del Mc World, il consumismo, il relativismo e la corruzione sono le alternative al tradizionalismo della Jihad.

Barber dichiara, in contrasto con i seguaci di Milton Friedman, i quali sostengono che i mercati sono una specie di democrazia perché ci permettono di votare con i nostri soldi (compriamo ciò che troviamo attraente): «Le scelte economiche sono private, riguardo a bisogni e desideri individuali; laddove le scelte politiche sono pubbliche, riguardo alla natura dei beni. Come consumatore un individuo può comprare una macchina potente che può andare ai 200 chilometri all'ora e la stessa persona, senza nessuna contraddizione, come cittadino può votare per i limiti di velocità nel nome della sicurezza pubblica e della conservazione dell'ambiente.» (Barber, 1995, p. 296-297)

In questo contesto Barber tocca anche il problema del cattivo gusto. È un fenomeno ben conosciuto: le riviste, i canali televisivi, ecc., che vogliono attrarre il maggior numero di lettori o di telespettatori sono sempre spinti nella direzione del cattivo gusto e della banalità. La ragione è semplice: il buon gusto è individuale, il cattivo gusto è collettivo. Il cattivo gusto è caratterizzato da una perdita di individualità, di creatività individuale. Il buon gusto si basa sull'esistenza di elementi di creatività che sono riguardano l'unicità della persona che manifesta il buon gusto. Il buon gusto non è mai un prodotto di massa ed è quasi sempre commercialmente poco interessante.

È impossibile combattere il cattivo gusto: finché ci sarà una domanda per esso, l'economia lavorerà per soddisfarlo. Se comunque l'economia comincia a dominare l'intera società, non ci sarà più nessuno spazio per il regno del buon gusto che esprime individualità. «Il problema con la Disney e il Mc Donald non è l'estetica, e i critici del gusto di massa, come Horkheimer e Adorno (ed io) non sono interessate a interferire con l'espressione del gusto privato, ma a impedire il controllo monopolista dell'informazione e di evitare che questa tranquilla, confortevole coercizione attraverso la televisione, la pubblicità e l'intrattenimento possa ridurre la reale libertà di scelta.» (Barber, 1995, p. 297). La democrazia – e anche la scienza per esempio – vanno poi sotto pressione, perché queste sfere non esprimono ciò che tutti noi abbiamo in comune come membri della stessa specie biologica, ma ciò che noi produciamo come individui, come le idee, le opere artistiche etc..

La democrazia inizia sempre con la generazione di idee e concetti individuali, che poi si confrontano tra loro sul piano ideale. Questo è un processo commercialmente inutile, ma per la vita democratica la libera produzione di idee e il libero confronto delle stesse è essenziale. Così è necessario un dominio indipendente all'interno del quale possa nascere un simile confronto di idee politiche. Se bisogna opporsi alla tendenza antidemocratica del Mc World è essenziale poi, creare uno spazio

libero in cui si possano confrontare le idee e sviluppare i concetti al di fuori dell'influenza delle forze economiche. In questo spazio libero, tra le altre cose, un servizio pubblico di comunicazione – radio e televisione – potrebbe avere un ruolo maggiore. L'esistenza di media indipendenti sta diventando sempre più essenziale per la sopravvivenza e ancor più per un'ulteriore crescita della democrazia. (vedi Capitolo 5, California).

In accordo con Barber si può dire che con il Mc World è stato creato un nuovo tipo di capitalismo. Questo nuovo capitalismo esige gli stessi principi del laissez-faire e si batte contro l'intervento dello Stato tanto quanto il vecchio capitalismo. L'elemento nuovo comunque è che il Mc World opera globalmente, non a livello nazionale; a questo livello globale non si confronta con nessun Stato che possa difendere la legge contro il mercato nel modo in cui è ancora possibile farlo nelle economie nazionali. Ciò permette al Mc World di avere un'enorme supremazia sugli stati nazione. L'ideologia del libero mercato è la mazza che il Mc World usa per demolire i muri degli stati costituzionali razionalmente organizzati. «La scorrettezza (...) diventa un elemento cruciale del Mc World» (Barber, 1995, p. 42). Il commercio internazionale delle materie prime, ad esempio, porta a grandissime disuguaglianze attraverso le quali il mondo diventa un terreno di gioco per alcuni ma un cimitero per altri.

Poiché, da un lato, Mc World promuove la globalizzazione ma, dall'altro, questa globalizzazione avviene senza giustizia (sociale) – cosicché su scala mondiale ci sono maggiori violazioni del principio di uguaglianza – il Mc World apre le porte alla Jihad. La produzione di petrolio è un ottimo esempio. I tre paesi più ricchi del mondo – gli USA, il Giappone e la Germania – consumano la metà della produzione mondiale totale; ma insieme importano più della metà di tutta l'energia di cui hanno bisogno. La maggior parte di questo petrolio giunge dai paesi del Medio Oriente che sono estremamente suscettibili alla Jihad. Questi sono paesi dove conflitti etnici o su base religiosa possono nascere molto facilmente. «Più dei tre quinti della produzione di petrolio mondiale (e quasi il 93% delle riserve della sua produzione potenziale) sono controllati da nazioni che hanno meno familiarità con il Mc World e che possono essere maggiormente afflitte da instabilità politica, sociale ed economica. (Barber, 1995, p. 48).

## L'autonomia del centro democratico

Il Mc World minaccia di imporre un'economia a senso unico e un dominio sul mondo molto antidemocratico, un mondo dominato dall'ideologia Holliwoodiana, un mondo senza giustizia. L'alternativa di Barber a questo non è una società dominata da uno Stato monolitico, ma piuttosto un mondo disgiunto, caratterizzato da una grande varietà di ambiti di vita autonomi: «Noi siamo governati al meglio quando viviamo in sfere diverse, ognuna con i suoi benefici e le sue regole, nessuna interamente dominata da un'altra. Il dominio politico è sovrano per essere sicuro, ma questo significa solo che regola i vari domini di una società libera e plurale in modo da preservare le loro rispettive autonomie. La dominazione usurpante del Mc World ha tuttavia spostato la sovranità nel dominio delle corporazioni globali e al mondo del mercato che esse controllano e ha minacciato l'autonomia della società civile e dei suoi domini culturali e spirituali, così come anche quelli politici. L'alternativa (...) non è una società dominata dallo Stato al posto di una società dominata dal mercato, ma una società civile maggiormente settorializzata, in cui l'autonomia di ogni dominio distinto – mercato economico incluso – sia garantita dalla sovranità dello Stato

democratico. Solo un sistema democratico ha l'interesse e il potere di preservare l'autonomia dei diversi regni. Quando altri domini strappano la sovranità allo Stato, che siano religiosi o economici, il risultato è una specie di coordinamento totalitario – nel Medio Evo era teocratico; in questa era del Mc World è economicistico.» (Barber, 1995, p. 296)

In accordo con Barber dobbiamo tendere ad una società svincolata e il primo passo verso ciò è la creazione di un dominio politico-democratico autonomo, perché questo dominio è l'unico che per sua stessa natura si occupa della strutturazione della società intera.

La domanda allora è: come possiamo fare i passi necessari per creare questo dominio politico-democratico indipendente? È una sfida formidabile perché non c'è nessuno Stato globale, di nessun tipo a fronte del carattere globale del Mc World, figurarsi uno Stato democratico globale. Il principio base di Barber è: la democrazia non è un'istituzione, è un modo di vivere basato sulla responsabilità individuale ed il senso di comunità: «Un popolo corrotto dal tribalismo ed intorpidito dal Mc World non è più pronto ad accogliere una Costituzione democratica preconstituita di quanto lo sia un popolo che esce da una lunga storia di dispotismo e tirannia. Né la democrazia può essere un regalo fatto da qualcuno ai più deboli. Essa deve essere da loro conquistata perché si rifiutano di vivere senza libertà ed insistono per avere giustizia per tutti. Oggi, per preparare il terreno alla democrazia, sia in società di transizione sia su scala globale, bisogna prima ricreare i cittadini che chiedano la democrazia stessa: ciò significa porre le fondamenta nella società civile e nella cultura civica. La democrazia non è una ricetta universale per qualche forma di governo eccezionalmente straordinaria, ma è un monito alle persone a vivere in un certo modo: responsabile, autonomo anche se su base comune, in comunità auto-determinate in qualche modo aperte agli altri, con tolleranza e mutuo rispetto oltre che ad un forte senso dei propri valori. Quando John Dewey chiamò la democrazia un modo di vivere – è l'idea della vita in comunità in sé, insistette – più che un modo di governare, pose l'attenzione sulla sua supremazia come modo di vivere in comune in una società civile. Una democrazia globale capace di contrastare le tendenze antidemocratiche della Jihad e del Mc World, non può essere presa in prestito dal magazzino di una particolare nazione o copiata da un modello costituzionale astratto. La cittadinanza, globale o locale, viene per prima.» (Barber, 1995, p. 279)

Il grande problema è, ovviamente, come si può ricreare questa cittadinanza attiva. Com'è che al tempo in cui de Tocqueville visitò gli Stati Uniti c'era un tessuto sociale così forte e così tanto capitale sociale? C'erano due ragioni.

Primo, lo Stato nazionale, sul quale i cittadini avevano poco controllo, era di importanza limitata. La vita politica era fondamentalmente strutturata in modo federale: «Il Governo, specialmente a livello federale, aveva un potere modesto (probabilmente troppo modesto per alcuni dei compiti che doveva compiere) perché la Costituzione lasciò i poteri, non specificatamente delegati ad esso, agli stati e al popolo.» (Barber, 1995, p. 282).

Una forma federale di Stato è essenziale per la creazione e il mantenimento del capitale sociale, perché è qui che l'individuo è considerato l'unità di base (ogni delega a livelli più alti della comunità procede dall'individuo) e perché l'intuizione morale e l'impegno sociale, per definizione, possono essere generati solo dagli individui.

Una seconda ragione era che l'impatto del mercato sulla comunità era piccolo: «Anche i mercati avevano modesta influenza, di carattere regionale e dominati da altre associazioni e affetti.» (Barber, 1995, p. 282)

Il risultato fu che nell'America di de Tocqueville i cittadini svolgevano un parte vera nel conformare la loro società. Decisero che la loro società doveva assomigliare a un'associazione con tutti gli altri. C'era perciò in loro una potente motivazione a formare associazioni efficienti ed efficaci. La rete di fiducia reciproca e il senso di responsabilità nei confronti della «res publica» così creati è ciò che genera il «capitale sociale».

Gli attacchi contro questo capitale sociale – questo tessuto sociale essenzialmente democratico e strutturato principalmente a livello locale – arrivarono da due direzioni.

Da una parte, il mercato cominciò ad acquistare importanza. I cittadini cominciarono a vedere se stessi sempre più come consumatori: i contributi sociali volontari furono soppiantati dagli interessi commerciali. Negli USA, la sostituzione della donazione volontaria del sangue con servizi commerciali di raccolta del sangue (in cui i donatori sono pagati) è un classico esempio di questo processo [vedi 3-2].

Da un'altra parte, il governo cominciò ad interferire sempre di più nella vita sociale. Il crescente ruolo dei mercati rese indispensabile un maggior intervento del governo. La comunità locale non ebbe più controllo sul mercato, e lo Stato dovette intromettersi nell'interesse pubblico. Ma in questo processo lo Stato sottrasse simultaneamente ai cittadini significative aree di responsabilità sociale.

«Fu solo quando gli individui, che si pensavano cittadini, cominciarono a vedersi come consumatori e gruppi, che erano considerati come associazioni di volontariato, furono soppiantati da società legittimate come persone giuridiche, che le forze del mercato cominciarono ad invadere e schiacciare la società civile da parte del settore privato. Una volta che i mercati cominciarono ad espandersi radicalmente, il governo rispose con una campagna aggressiva in nome dell'interesse pubblico contro i nuovi monopoli, schiacciando inavvertitamente la società civile con l'azione dello Stato. Schiacciata tra le forze belligeranti dei due monopoli in espansione, statale e corporativo, la società civile perse il suo posto preminente nella vita americana. Al tempo dei due Roosevelt essa era quasi scomparsa e i suoi membri civici furono obbligati a trovare rifugio sotto la tutela feudale o di un grande governo o del settore privato, dove scuole, chiese, unioni, fondazioni e altre associazioni potevano assumere l'identità di società ed aspirare ad essere niente di più che gruppi di interesse particolare creati per scopi particolaristici dei propri membri. Se questi scopi erano il profitto di mercato o la preservazione dell'ambiente, ciò era irrilevante dato che, per definizione, tutte le associazioni private hanno necessariamente scopi privati. Le scuole diventarono gruppi di interesse per persone con figli (genitori) piuttosto che fucine di una società libera; le chiese diventarono gruppi di speciale interesse confessionale che perseguono fini diversi piuttosto che fonti di fibra morale per una società più vasta (come de Tocqueville pensò dovessero essere); le associazioni di volontariato diventarono una variante delle lobby private piuttosto che spazi liberi dove donne e uomini praticavano un tirocinio di libertà.» (Barber, 1995, p. 282-283)

La seconda affermazione discende da questa: i cittadini devono essere in grado di prendere nuovamente in mano il pro-

prio destino. Barber sostiene, ad esempio, (nel suo precedente libro «Democrazia Forte»), una serie di misure, inclusa l'introduzione di referendum nazionali, che sono attualmente completamente sconosciute negli USA. Si direbbe che un federalismo radical-democratico debba essere l'humus naturale nel quale si può creare il capitale sociale. Le osservazioni di de Tocqueville, supportate da altri innumerevoli studi antropologici e psicologici, dimostrano che il popolo ha realmente il potenziale per generare capitale sociale.

Prima però bisogna che siano soddisfatte due condizioni.

Primo, il federalismo deve essere coerente nel prendere l'individuo come punto di partenza: devono essere create le condizioni che permetteranno alle persone di prendere il destino nelle proprie mani. Una democrazia rappresentativa pura (chiamata da Barber democrazia debole) che, delegando le responsabilità, costringe le persone a cedere il controllo del proprio destino, è totalmente inadatta per questo.

Secondo, all'interno di una tale struttura federale, deve essere sviluppata la disponibilità a far ritirare il Mc World e la Jihad. Solo così si può creare una cultura democratica degna di questo nome. Che non è un compito facile. Il vecchio tipo di capitale sociale, così ammirato da de Tocqueville, si creò spontaneamente ed inconsapevolmente in circostanze favorevoli. Ma proprio perché era inconsapevole non fu in grado di opporre in seguito alcuna resistenza, quando le condizioni furono meno favorevoli e si disintegrò. In futuro le precondizioni per la generazione di un nuovo capitale sociale dovranno essere costruite e mantenute molto consapevolmente.

## Il dominio della Jihad e del Mc World

Barber, però, non ha sviluppato quest'ultimo passo nel suo discorso. Questa è la debolezza del suo libro, per il resto splendido. Barber deduce dal quadro sopra tracciato che il pensiero bipolare di «Stato contro settore privato» deve essere abbandonato ed al suo posto bisogna adottare una struttura tripartita in cui la società civile possa di nuovo prendere il suo posto tra lo Stato ed il settore privato.

Il ragionamento di Barber evita di portare la sua analisi delle conseguenze anti-democratiche della Jihad e del Mc World alla sua logica conclusione. Del resto, perché il capitale sociale è stato schiacciato tra il mercato e lo Stato negli USA?

La risposta è: perché Mc World estende i suoi tentacoli oltre il mercato, oltre la sfera economica, fino allo Stato costituzionale, con un simultaneo effetto devastante sulla cultura. Ma anche perché – una caratteristica assai più subdola – la Jihad si sforza di assoggettare lo Stato ad una particolare cultura o a una particolare religione. Al centro della Jihad c'è sempre l'obiettivo di una dominanza ideologica, una tendenza predatoria che cerca di spogliare i cittadini della loro indipendenza e maturità e vuole ridurli ad esseri dipendenti da uno Stato che si occupa del loro benessere. La Jihad è la negazione della separazione tra ideologia e Stato. La mescolanza di religione e Stato, come si vede, ad esempio, in Iran o in Arabia Saudita, è la più evidente forma di questa associazione tra Jihad e Stato. La «dittatura del proletariato», lo scopo dei regimi comunisti, è un altro esempio estremo.

Molto meno evidente, ma anche il più potente nei suoi effetti, è ciò che succede nei paesi dell'Occidente – la fusione dello Stato con l'ideologia del libero mercato, accompagnata

dall'infantilizzazione della popolazione sotto il vessillo della «democrazia rappresentativa». Il Mc World non è interessato allo Stato nazione – ma la Jihad lo è. La Jihad e il Mc World cooperano nella sfera in cui sono in accordo: la soppressione della democrazia. La Jihad assume il controllo dello Stato, difendendo ideologicamente il dominio di Mc World in combinazione con le forme più varie di tribalismo. Il nazionalismo combinato con la difesa di Mc World: questo è il modo più efficiente per la Jihad di mantenere la sua presa sulla popolazione con l'aiuto dello Stato. Questo può portare alle situazioni più strane – come in Arabia Saudita, dove una stretta collaborazione economica esterna con l'Occidente va a braccetto con il trattamento più reazionario possibile nei confronti della donna e dei non mussulmani: il Mc World mano nella mano con la Jihad.

Barber aveva ragione nell'asserire che la società civile deve riguadagnare la «terra di mezzo». Tuttavia non è giusto porre questa «terra di mezzo» tra il governo e il settore privato.

In una società democratica il governo non dovrebbe creare un centro di potere autonomo in contrasto con i propri cittadini: non dovrebbe essere niente di più della espressione democratica dei desideri del popolo. Infatti la creazione di un'autentica società civile dovrebbe spingere la Jihad fuori dal governo e riportarla nell'arena in cui essa svolge il suo legittimo ruolo – la sfera della cultura in tutti i suoi aspetti: la forgiatura democratica delle percezioni e il libero scontro dei concetti, tra i quali una guerra santa può e deve essere combattuta. E il Mc World deve anche essere riportato all'interno del suo dominio originale - quello dell'economia. Come Barber sottolinea nell'epilogo del suo libro la Jihad e il Mc World non sono negativi in senso assoluto. Non è contro la Jihad e il Mc World di per sé stessi che bisogna opporsi ma contro la loro tendenza a sopraffare la società civile. Ci deve essere una separazione fondamentale tra la Jihad (il mondo della cultura e dell'individualità culturale), il Mc World (il mondo economico) e lo Stato democratico costituzionale (vedi anche Steiner, 1919, 1999). E ciò può essere ottenuto solo con un radicale federalismo democratico.

### **3-1: NIMBY – o cittadinanza e democrazia**

I problemi «Not In My Back Yard» (NIMBY) («Non nel mio cortile») sono all'ordine del giorno. La maggior parte delle persone sono d'accordo sul bisogno di aeroporti, inceneritori, alloggi per richiedenti asilo e per lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi. Solo che le persone non vogliono questo tipo di servizi nel proprio cortile. Un servizio che in teoria tutti vogliono, ma che nessuno tollerebbe nelle proprie vicinanze, è considerato come un problema NIMBY.

Normalmente il sito per tali servizi è imposto dal governo alla comunità locale, possibilmente accompagnato da una compensazione finanziaria o di altro tipo. In Svizzera esiste una situazione interessante dove le comunità locali hanno diritto di veto sulla scelta dei siti di tali servizi (tramite una iniziativa popolare referendaria locale o un'assemblea pubblica). Nel 1993 venne chiesto ai cittadini di quattro villaggi quale sarebbe stata la loro reazione se fosse stato costruito un magazzino di stoccaggio di rifiuti radioattivi nel loro comune. Le quattro comunità erano state selezionate come i siti più adatti dal servizio geologico svizzero. Le risposte date non sarebbero state prive di importanza, perché era in procinto di essere presa una decisione sul sito – e il risultato dell'indagine doveva essere pubblicata prima che la decisione fosse annunciata.

Il risultato fu che il 50,8% delle persone interpellate avrebbero accettato il magazzino, mentre il 44,9% si sarebbe opposto. Ciò che è da sottolineare è che, non appena fu proposto di offrire un compenso finanziario, il consenso crollò. Con una proposta di compenso annuale tra 2.500 e 7.500 Franchi Svizzeri (circa 1500-4.500 Euro o 1.110-3.300 Sterline) il consenso per il sito nucleare cadde dal 50,8% al 24,6%. La percentuale rimase invariata anche quando il compenso fu aumentato.

La ricerca dimostrò che la correttezza della procedura del processo decisionale svolgeva un ruolo cruciale nella potenziale accettabilità del sito. Le persone sembravano accettare il risultato molto più facilmente se avevano accettato anche il modo in cui la decisione era stata presa. Offrire un compenso finanziario cambiava radicalmente il modo in cui la

decisione era presa. Quando c'è un processo decisionale con diritto di veto democratico-diretto c'è un forte ricorso all'obiettività e al civismo delle persone. Se la questione viene legata ad un compenso economico le persone cominciano a sospettare di essere raggirate. L'appello non è più verso il loro senso civico e il messaggio implicito è che vengono viste come «amoralmente e centrati sulla famiglia» che devono essere convinte da un incentivo finanziario esterno. Questo tipo di spostamento da una motivazione intrinseca ad una estrinseca determina una grave perdita di capitale sociale (Oberholzer – Gee et al, 1995).

### **3-2: Donazione di sangue – a pagamento e volontaria**

Il capitale sociale è presente quando le persone fanno qualcosa – perorano una causa per esempio – per ragioni profonde ed intrinseche. Se le persone fanno qualcosa con riluttanza e solo per ragioni estrinseche – solo perché sono pagate, ad esempio – ciò intacca la motivazione intrinseca. La spinta interiore a far qualcosa è indebolita e si perde il capitale sociale. In questo senso il commercio diminuisce il capitale sociale. [vedi anche 3-1]

L'economista olandese Arjo Klamer (1995) descrisse così questo fenomeno: «Alcuni anni fa mi presi cura part-time dei miei due bambini uno di cinque e l'altro di sette anni. Decisi di applicare i principi dell'economia e di assegnare un certo valore alle buone e alle cattive azioni – cinquanta centesimi per aiutare a mettere in ordine, venticinque centesimi per portare fuori il cane senza sbuffare; un fiorino se si iniziava un litigio, trenta centesimi se la stanza era in disordine, e così via. Tutto veniva deciso preventivamente insieme ai bambini. Contrariamente al parere di mia moglie ero convinto del valore del mio approccio. Con questo sistema economico non avevo bisogno di essere continuamente l'orco; la responsabilità era passata ai bambini. Esattamente come doveva essere.»

L'approccio all'inizio sembrava un successo. Il numero di litigi diminuì e i bambini davano una mano. Ma presto Klamer scoprì un'inaspettata «perdita di autorità». I suoi bam-

bini diventarono meno sensibili a considerazioni morali. «Quando sgridai il più giovane a proposito delle lamentele della sua maestra sul fatto che spesso gridava in classe, rispose in un modo perfettamente in linea con il mio approccio economico. Mi propose un accordo: due fiorini per il diritto di gridare in classe. In completo contrasto con i principi che io stesso avevo proposto, mi trovai a rispondergli: «Non se ne parla neanche. Voglio che tu smetta di farlo. Se continui a farlo, te la vedrai con me.» L'approccio economico aveva fallito.»

Nel 1970 apparve il libro *Il dono Relazione*, nel quale Titmuss descrisse gli effetti della commercializzazione della donazione di sangue. Durante gli anni sessanta si diffuse gradualmente negli USA un sistema commerciale di donazione del sangue (tra il 1965 e il 1967, l'80% del sangue veniva da donatori pagati), mentre in Gran Bretagna il sistema di donazione del sangue rimase volontario. Titmuss notò che il sistema volontario era molto meno costoso e meno afflitto da problemi dovuti a sangue contaminato.

Titmuss chiese ai donatori volontari del sangue di esprimere le loro motivazioni e giunse alla conclusione che la maggioranza dei donatori non sapevano spiegare le loro motivazioni senza ricorrere in un modo o in un altro a concetti morali.

Infatti sembra che non si possa spiegare la donazione di sangue volontaria in nessun altro modo se non come qualcosa che nasce da senso intrinseco di dovere civico o senso di comunità di coloro che lo fanno. Fenomeni come quello della donazione volontaria di sangue dimostrano che, contrariamente a quanto alcuni dicono, il cittadino esiste realmente.

La ricerca di Titmuss produsse diversi altri risultati importanti. Sembrava che l'introduzione della donazione commerciale di sangue avesse un effetto iniziale molto negativo sulla donazione volontaria. La motivazione dei donatori volontari fu apparentemente danneggiata dal fatto che altrove nella società delle persone venissero pagate per un servizio che loro stavano fornendo gratis. Questo fenomeno è anche conosciuto come effetto traboccamento. Se una persona scopre che qualcun altro viene pagato per fare qualcosa, diventa meno incline a fornire lo stesso servizio volontariamente.

Nel sistema a pagamento era messa a repentaglio la qualità del sangue raccolto, specialmente perché persone provenienti da tutti i gruppi sociali ad alto rischio andavano a donare sangue in cambio di soldi. Ecco perché il sistema di donazione di sangue a pagamento venne nuovamente ridotto negli USA. Tra il 1971 e il 1980 il volume di sangue a pagamento diminuì del 76%. Nello stesso periodo il volume del sangue donato volontariamente aumentò del 39%. La capacità di donare per ragioni intrinseche può perciò essere ripristinata. Tuttavia il recupero può richiedere inizialmente del tempo.

Crediamo di sapere perché l'approccio pedagogico di Arjo Klamer fallì. Forse capiamo anche perché è meglio che la donazione di sangue rimanga volontaria. Tuttavia non è possibile che, per molti aspetti, noi ora ci troviamo in una situazione simile a quella in cui si sarebbero trovati i figli di Klamer se avesse continuato con il suo disastroso progetto educativo? Perché non è per niente chiaro il motivo per cui

ciò che si può applicare alla donazione del sangue non si possa applicarlo alla disponibilità di donare del lavoro e dell'impegno sociale per il bene collettivo.

### 3-3: A proposito di Jorwerd

Sono stati scritti innumerevoli libri a proposito del cambiamento della vita di paese. Ma la storia di come «le forze del mercato iniziarono ad usurpare ed a schiacciare la società civile da parte del settore privato» (Barber) forse non è così chiaramente rappresentata da nessun'altra parte come nel libro di Geert Mak, che è già diventato un classico: «*Hoe God verdween uit Jorwerd*» (Come Dio sparì da Jorwerd, 1996).

Jorwerd è un piccolo paese agricolo nel nord dell'Olanda nella provincia di Friesland. Fino a quaranta o cinquanta anni fa i contadini avevano sotto il loro controllo gli elementi fondamentali dell'economia agricola, anche se quella economia non produceva molto. «Per la maggior parte del tempo non era facile per le tipiche famiglie rurali con molti figli, ma avevano sempre un vantaggio rispetto alle famiglie delle città: normalmente avevano le proprie verdure, la propria carne, latte, burro, formaggio, uova e patate, così erano più o meno autosufficienti.» (p. 22).

Ciò che doveva essere comprato (caffè, tè, zucchero, sapone, etc.) non rappresentava una grossa spesa. Ma il punto è che loro decidevano di cosa avevano bisogno e se, e quando comprarlo. Tuttavia questo stato di cose cambiò: «Fino agli anni '60 molti dei contadini andavano raramente in un negozio. Erano i negozianti che andavano in casa dalle persone.» Un'anziana signora che viveva nel paese disse all'autore: «Scrivevamo ciò di cui avevamo bisogno su di un piccolo libro degli ordini e niente più. Il caffè era caffè, il tè era tè e il sapone era sapone. Una spesa settimanale per l'intera famiglia non mi costava mai oltre i venti fiorini» (p.22). Questo sistema scomparve irrevocabilmente negli anni '70. Le persone diventarono più mobili, i negozianti di Jorwerd morirono, la pubblicità e i prezzi bassi nei grandi magazzini in città - che iniziavano ad essere accessibili grazie alle automobili - cambiò completamente il loro comportamento d'acquisto.

Questo è ciò che successe nel campo dei consumi. Ma anche il controllo della produzione si spostò fuori dal paese, perché la tecnologia industriale assunse sempre di più il controllo dell'agricoltura. Prima di tutto comparirono le macchine per il latte e il trattore rimpiazzò il cavallo. L'investimento in questa tecnologia non era ancora un problema per la maggior parte dei contadini. Ma anche questo cambiò negli anni '70. Ad esempio, la cisterna refrigerata di stoccaggio del latte diventò la norma: «I contadini dovettero comprare delle grandi cisterne refrigerate. Erano passati i tempi delle zangole vecchio stile lasciate sul lato della strada vicino al cancello della fattoria ogni mattina e ogni sera; era passato il tempo dell'autocarro per il latte del posto che passava a prenderle; ed è passato il tempo del tintinnio e del chiacchierio delle tante piccole latterie» (p. 87).

Il controllo sui processi economici si allontanò dalla comunità locale; fattori esterni, principalmente nuove tecnologie,

cominciarono a giocare un ruolo sempre più significativo. Anche il contadino diventò dipendente dalle banche. A un certo punto degli anni '60 ci fu un completo cambiamento d'opinione dei contadini di Jorwerd riguardo all'indebitarsi. «Per alcuni di loro la via verso la banca cominciò con l'acquisto del loro primo trattore negli anni '50. La maggioranza dei contadini poteva ancora permettersi di comprarne uno pagando di tasca propria. Ma ci fu sempre più bisogno di denaro: per i macchinari, per le stalle, per ogni tipo di nuovo acquisto. E così, intorno al 1975, quando i soldi che venivano dalla latteria non erano più pagati in contanti appoggiandoli sul tavolo della cucina (...) la banca divenne una costante nella vita dei contadini» (p. 88).

Gli abitanti di Jorwerd diventarono meno dipendenti tra loro e più dipendenti dagli estranei che venivano da fuori del paese. Prendiamo il fabbro del paese per esempio: «Il fabbro a Jorwerd era, come la maggior parte dei fabbri di paese, un vero tuttofare. Ferrava i cavalli, riparava le grondaie, installava i piani di cottura e non esitava a fare una manutenzione completa di un trattore. Su alcune piste di ghiaccio in Friesland si guidavano ancora, anni dopo, alcune Renault 4 che erano state ingegnosamente trasformate in macchine spazzaneve. Anche la sua Harley-Davidson modificata in spazzaneve fu un grande successo. Egli amava la tecnologia in sé – ma la tecnologia alla fine cominciò a muoversi troppo velocemente per lui per starle dietro.» (p. 148) «Qualsiasi fabbro poteva riparare i macchinari più importanti di una fattoria degli anni '70, senza nessuna difficoltà: trattore, macchine di movimento, macchine per il latte, macchine spargi-concime e altro ancora. Non fu più così per i trattori e le macchine per il latte che apparvero sul mercato dopo gli anni '70. Erano così pieni di tecnologia ed elettronica che solo giovani meccanici ben addestrati potevano metterci le mani. Come risultato, un fabbro normale e vecchio stile era fuori gioco. In questo modo anche i contadini diventarono sempre più dipendenti da forze economiche immateriali che venivano dall'esterno.» (p. 150) «Così, qualcosa che fu una parte essenziale delle vite dei contadini di Jorwerd sparì: la loro piccola economia all'interno della grande economia. I confini tra le due divenne sfumato, apparirono sempre di più dei buchi nella diga della fiducia e della tradizione e improvvisamente l'economia del paese fu spazzata via come se non fosse mai esistita.» (p. 151)

Mentre il controllo sull'economia, sia consumo che produzione, sfuggiva, lo Stato cominciò ad intervenire sempre di più con delle regolamentazioni, esattamente come descrive Barber. Per gli agricoltori di Jorwerd e di altrove l'introduzione delle quote latte ebbe enormi conseguenze. Nel 1984 i Ministeri dell'Agricoltura Europei decisero di mettere un freno alla sovrapproduzione del latte. Ad ogni agricoltore venne permesso di produrre solo una certa quota di latte; ogni litro di latte prodotto in eccesso rispetto alla quota determinava una pesante ammenda per il produttore. Ci fu presto un caotico commercio di quote latte. Ad un agricoltore al quale fu data una quota latte di 250.000 litri fu in effetti dato un valore di un milione di fiorini (circa 300.000 sterline) di diritti-latte. Più tardi venne introdotta anche una quota letame. Un allevatore di bovini non poteva produrre più di una certa quantità di letame. Venne creato un altro commercio caotico. Gli allevatori di maiali erano pronti a pagare per poter lasciare il proprio surplus di letame sul terreno di qualcun altro (p. 97). Sotto l'aspetto del tessuto sociale è significativo il fatto che questi regolamenti erano

un altro elemento sul quale il singolo contadino non aveva alcun controllo, ma che influenzava drasticamente la sua vita e, inoltre, cominciava a rendere sempre più la vita una sorta di realtà virtuale. Un agricoltore riassunse l'impatto di tali cambiamenti così: «Tu non sei più un agricoltore, sei un produttore.»

La perdita di controllo sulla propria vita non venne compensata da maggiore democrazia. Il desiderio della gente di conformare le proprie comunità non venne né riconosciuto né onorato. I governi scelsero la prevaricazione paternalistica, anche se ciò costava molti soldi: «Mentre i quotidiani e il mondo politico erano sommersi da storie a proposito di iniziativa individuale e auto-sufficienza, era impressionante notare quanto poco l'amministrazione abbia approfittato delle opportunità che il senso di comunità locale in pratica ancora offriva. Quasi tutti i principali cambiamenti – completamento del porto, nuove costruzioni – in precedenza erano stati proposti dagli abitanti stessi. In seguito l'amministrazione non apprezzò più questo tipo di iniziative. La strada per andare al campo di gioco, ad esempio, era una grande pozza di fango, ma quando Willem Osinga propose di metterla a posto con un gruppo di uomini in un paio di sabati pomeriggio – c'erano ancora alcune pietre di pavimentazione sparse e il comune doveva solo fornire un po' di sabbia – semplicemente ciò non avvenne. Successivamente il comune fece il lavoro da sé ad un costo di 30.000 fiorini. «Potevamo fare un sacco di altre cose per il paese con quei soldi» brontolò Osinga.» (p. 207)

### 3-4: L'Unione Europea

L'Unione Europea si è estesa in tutte le direzioni nei recenti decenni. Ha avvocato a sé maggiori poteri ad ogni modifica di trattato e quasi tutti i governi d'Europa hanno deciso in favore dell'adesione, che i cittadini fossero d'accordo o meno. Nella maggior parte dei casi la decisione su queste adesioni è stata fatta senza referendum.

Oggi il 50% circa della legislazione nazionale ha origine a Bruxelles. Questa legislazione di Bruxelles ammonta in totale a circa 100.000 pagine. Il budget dell'Unione Europea, oltre i 100 miliardi di euro all'anno, è più grande di quello di molti stati membri dell'UE. «Le istituzioni europee esercitano attualmente giorno per giorno un maggior potere rispetto a quanto ne esercitino ognuno degli stati membri al proprio interno», questa è l'opinione del giudice costituzionale tedesco Udo di Fabrio. Al tempo stesso l'UE è così poco democratica che il Commissario Europeo Gunther Verheugen, responsabile dell'espansione della UE, una volta disse: «Se la UE stessa dovesse presentare domanda per entrare tra i membri, dovremmo rispondere democraticamente insufficiente.» (Oldag e Tillack, 2003, pagine dalla 17 alla 19; vedi anche Booker e North, 2005).

Ad un osservatore superficiale l'UE sembra aver risolto molti problemi moderni. In accordo con i suoi sostenitori, dopo le due guerre mondiali si può dare all'UE il merito di aver prevenuto una nuova guerra in Europa. Ma così si ignora completamente come cominciarono la prima e la seconda guerra mondiale. Furono causate dalle élite che si comportarono in modo antidemocratico, svilupparono i loro piani in segreto e generalmente iniziarono la guerra contro il volere della maggioranza, come mostrano indagini

su quei tempi. Ciò che l'UE ha fatto è porre un'élite ancora più potente sopra queste vecchie potenti élite e adesso deve cercare di mantenerle sotto controllo.

L'esempio della Svizzera dimostra un approccio completamente diverso: da quando iniziò come federazione a metà del XIX secolo, incorporando elementi di democrazia diretta fin dall'inizio, la Svizzera è stata virtualmente l'unico Stato in Europa che non è mai stato in guerra (solo la Svezia ha avuto una pace più lunga). La ragione è semplice: la gente comune raramente vuole una guerra. Le democrazie hanno metodi migliori della violenza per risolvere i conflitti. Messa in un altro modo la morale è questa: se gli stati si democratizzano internamente diventano molto più pacifici. C'è già da lungo tempo tra gli accademici un consenso sul fatto che le democrazie (termine con cui si intendono gli stati in cui ci sono libere elezioni e la salvaguardia dei diritti umani) non fanno la guerra tra loro. D'altra parte tuttavia gli accademici hanno frequentemente osservato che le democrazie sono bellicose verso altri stati come lo sono gli stati autoritari. Rummel (1995) tuttavia dimostra che quest'ultima osservazione è basata su statistiche di conflitti che non fanno distinzione tra un conflitto relativamente piccolo in cui ci sono stati un migliaio di morti e una guerra in cui sono morti a milioni. Se si esamina il numero di morti, comunque, c'è un legame molto chiaro: più uno Stato è democratico meno morti causa in un conflitto.

In breve: se vuoi la pace, puoi sforzarti di tenere sotto controllo dei poteri potenzialmente dannosi ponendo su di loro un potere ancora più forte (come desidera l'ideologia dell'UE), ma la pace permanente si ottiene molto meglio smantellando questi poteri dall'interno. Pertanto sarebbe una cosa logica quella di introdurre la democrazia diretta negli stati attuali, invece di creare dei super-stati transnazionali nei quali devono essere assorbiti gli stati nazionali. Non c'è nessuna garanzia che questi super-stati non si tramuteranno in poteri regionali che possono trovare una ragione per attaccarsi a vicenda. Se è perseguita tale logica, c'è bisogno allora di uno Stato ancora più grande che deve cercare di tenere i super-stati regionali lontani dai reciproci appetiti. Dovremmo quindi finire con un unico Stato mondiale autoritario – una prospettiva per nulla attraente.

Il famigerato «deficit democratico» nell'Unione Europea esiste perché i governi nazionali (senza l'autorizzazione dei propri cittadini) hanno ceduto alle istituzioni UE il potere di fare le leggi, che ora prevalgono sulle loro leggi e costituzioni nazionali. I parlamenti nazionali non hanno nessun controllo su ciò. I capi dei governi nazionali e i ministri hanno il controllo (attraverso la partecipazione nel Consiglio Europeo) su alcune legislazioni chiave dell'UE, ma visto che si incontrano sempre a porte chiuse, i parlamenti nazionali non sanno mai come i propri capi di governo e

ministri abbiano votato a Bruxelles. Se i ministri dicono di avere fatto esattamente ciò che i loro parlamenti nazionali hanno chiesto loro, i parlamenti non hanno nessun modo per controbattere. Il parlamento europeo non può colmare questo distacco, perché difficilmente ha qualche potere. Non ha diritto di decidere sugli argomenti più importanti e non può neanche rifiutare i membri individuali della Commissione Europea (il quasi-governo dell'UE). L'ex Presidente della commissione europea Jacques Delors una volta chiamò l'UE un «tiranno gentile». (Oldag e Tillack, 2003, p.35). Infatti ciò determina una doppia crisi democratica: quando le persone non sono più soddisfatte di un sistema rappresentativo (vedi 1-1), anche il peso molto limitato, che i cittadini hanno attraverso questo sistema rappresentativo, viene ancora una volta per molti aspetti indebolito.

La cosiddetta Costituzione Europea, che venne preparata a Bruxelles ma venne rifiutata a maggio e giugno 2005 dai votanti dei referendum in Francia e in Olanda, avrebbe fatto poco per risolvere questi problemi. Il Parlamento Europeo avrebbe avuto maggiore potere decisionale ma non avrebbe avuto ancora diritto di iniziativa e non sarebbe stato in grado di dimissionare i singoli commissari. La costituzione europea fornisce sicuramente più apertura al consiglio dei ministri dell'UE, ma questa apertura è ancora limitata e, ancor più importante, non si applicherebbe ai capi di governo nel Consiglio Europeo. È proprio lì che si prendono le decisioni più importanti, come: trattati europei (che contengono gli accordi più importanti), il budget dell'UE e lo schieramento delle forze europee al di fuori della UE.

Un altro problema chiave nell'UE è il suo centralismo, che è ancor più rafforzato dalla bozza della Costituzione Europea. Le leggi della UE o sono sempre pienamente valide in tutti gli stati membri o non sono valide da nessuna parte. Ciò nella pratica crea molta confusione e discussione, in quanto ogni Stato membro della UE è diverso e ogni governo ha bisogni diversi. Spesso nessuno è contento del compromesso, perché tutti gli stati membri (attualmente 27) vogliono essere soddisfatti. Una soluzione semplice – che, fra l'altro, è stata sostenuta da Frey (1999) – potrebbe essere che gli Stati membri europei pattuiscono sempre ogni argomento su cui gli altri stati membri introdurranno una legislazione comune, a causa della quale si creano «giurisdizioni sovrapposte». In ogni caso, gli altri stati potrebbero poi sempre decidere a quale giurisdizione si vogliono unire. Inoltre Frey suggerisce che i cittadini possano decidere in modo democratico-diretto all'interno di queste giurisdizioni, che è ciò che già avviene in Svizzera, come sopra descritto. Questa proposta di Frey contiene appunto la miscela tra federalismo e democrazia diretta che, come abbiamo visto in questo capitolo, si rivelerà fondamentale per una vera convivenza pacifica e produttiva nel XXI secolo.

## 4. La persona democratica

### Democrazia e motivazione

Un sistema con un processo decisionale puramente parlamentare non è un sistema democratico. All'interno di un tale sistema la popolazione non può impedire l'introduzione di una legge indesiderata. In una democrazia autentica, in caso di dubbio, il popolo ha sempre l'ultima parola.

Tuttavia, coloro che si oppongono alla democrazia diretta non si lasciano convincere da un principio così semplice. La loro resistenza alla democrazia diretta di solito non poggia su basi essenzialmente razionali. La loro opposizione all'idea della piena sovranità popolare deriva anche un istinto radicato in una profonda sfiducia nelle persone. Anche il suffragio universale e il diritto di voto alle donne ha dovuto far fronte a simili irrazionali resistenze.

Chi si oppone alla democrazia diretta è convinto che gli esseri umani si lascino influenzare nel loro comportamento elettorale, essenzialmente da motivi egoistici o di ordine privato. Secondo questo concetto, le minoranze verrebbero spietatamente schiacciate dalle maggioranze. In una democrazia diretta, non si aspirerebbe in nessun caso a obiettivi più elevati o ad obiettivi di interesse genericamente umano. Una democrazia rappresentativa autorizza un'élite morale a prendere le decisioni. Quindi ci si aspetta da questa élite che riconosca gli interessi generali e che li serva.

Gli oppositori della democrazia diretta hanno dunque un concetto molto ben definito delle persone e della società. In sostanza, considerano la società come una giungla, come un nido di vipere, in cui innumerevoli interessi privati si scontrano tra di loro. Dunque gli oppositori adottano implicitamente una particolare teoria della motivazione, in base alla quale le persone sono mosse principalmente dall'interesse personale. Essi respingono le argomentazioni logiche in favore della democrazia diretta e anche le prove delle buone prassi in atto nei paesi dove esistono già da secoli sistemi di democrazia diretta, poiché dentro di loro reputano la persona media incapace e moralmente in difetto.

Quindi nei paragrafi che seguono daremo uno sguardo più ravvicinato al fenomeno della motivazione umana. Però il lettore impaziente può passare subito al successivo capitolo 5.

### Bene e male come concetti politici fondamentali

In nessuna parte del mondo materiale è mai stata trovata la moralità. Le leggi della fisica non danno alcuna indicazione sull'esistenza di una coscienza (Searle, 1992; Penrose, 1994). La coscienza non gioca alcun ruolo nel campo della fisica, poiché quest'ultima non descrive una sola relazione di causalità che faccia appello al fenomeno coscienza. Si deve dire piuttosto che la coscienza è un prerequisito per poter descrivere relazioni e leggi fisiche. La fisica non contempla la anche è un prerequisito per le scoperte e le ricerche della fisica.

Poiché la scelta morale presuppone sempre la coscienza, la fisica non può fornire mai alcun fondamento per fare una distinzione tra ciò che è 'moralmente buono' e ciò che è 'moralmente cattivo'. Ma la politica non può agire senza avere

un costante riferimento al bene e al male, poiché deve sempre decidere tra diversi provvedimenti. Se un provvedimento non potesse essere giudicato fondamentalmente 'moralmente migliore' rispetto ad un altro, la politica non avrebbe alcun senso. Invece, l'effettiva esistenza di tali distinzioni morali deve essere assunto come principio base della politica dell'attività politica. Poiché gli aspetti morali – cadono fuori i confini della scienza – eppure sono alla base della politica, la politica è in linea di principio indipendente rispetto alla scienza. Questo non è un punto di vista non-scientifico o antiscientifico; non è altro che la conferma del fatto che le scienze naturali – a causa del loro limitarsi alla materia – non sono in grado di descrivere completamente la realtà umana.

La fonte originaria della morale è spesso spiegata con il riferimento alla 'selezione naturale' di Darwin (De Waal, 1996; Ridley, 1996). Si afferma, ad esempio, che le tribù umane con un istinto morale fortemente sviluppato mostrano una coesione interna più forte e sono dunque superiori a una tribù dall'istinto morale meno sviluppato. Una tribù i cui membri sono in continua lotta tra loro a causa di un istinto morale insufficiente indebolirà essa stessa e sarà sconfitta nella lotta contro una tribù i cui membri si assistono e si sostengono vicendevolmente. Ciò è come Darwin stesso ha spiegato l'origine degli istinti morali dell'essere umano – un approccio che è ormai largamente diffuso. Questa spiegazione, tuttavia, solleva dei problemi di fondo. La selezione darwiniana non può spiegare il fenomeno della coscienza. Che un'antilope scorga un leone e poi si dia alla fuga può essere spiegato esaurientemente, con l'interpretazione causale meccanicistica (su cui si basa il darwinismo) attraverso una serie di meccanismi esclusivamente fisici. La luce colpisce la retina dell'antilope, attraverso il nervo ottico viene trasmesso un segnale al cervello dove lo stimolo viene convertito in reazione motrice tramite particolari meccanismi. Il comportamento di fuga dell'antilope e il vantaggio selettivo derivante da ciò, dipenderà solo ed esclusivamente dall'organismo fisico dell'antilope. I contenuti di coscienza dell'animale, i suoi sentimenti di paura o di aggressività non possono dare alcun vantaggio selettivo.

Nel caso dell'antilope il punto di vista meccanico-causale non raggiunge lo scopo sotto due aspetti. Da un lato, le leggi della fisica non forniscono essenzialmente alcuna indicazione sul fenomeno coscienza. Dall'altro, questo modo di osservare non offre alcun punto di riferimento per cui la coscienza significherebbe un vantaggio evolutivo.

Il sentimento di paura dell'antilope non è dunque spiegabile fisicamente e non fornisce all'antilope alcun vantaggio nella lotta per l'esistenza.

Mutatis mutandis, ciò che vale per il sentimento di paura dell'antilope si conferma anche in maniera analoga per il giudizio morale dell'essere umano. Nel momento in cui viene dato, questo giudizio morale è anche un contenuto di coscienza che non si lascia spiegare in modo fisico e che non offre alcun vantaggio evolutivo.

Se – come pensa lo scrittore olandese W.F. Hermans – l'essere umano non è «che un processo chimico come tutti gli altri», il vantaggio evolutivo derivante dalla cooperazione degli individui ha origine senza che una coscienza o un giudizio

morale abbiano alcun ruolo in questo. Se la coscienza e il giudizio morale non giocano alcun ruolo nella formazione del vantaggio evolutivo, non possono dunque essere spiegati da un processo di selezione darwiniana.

La visione meccanicistica proiettata sulla realtà provoca inoltre una sorta di corto circuito logico. Se il contenuto del nostro pensiero fosse determinato interamente dai processi fisico-chimici del cervello, la nostra aspirazione alla verità e alla conoscenza sarebbe un'illusione. Non potremmo mai scoprire in seguito se una conoscenza, che ci appare logica e giusta, sia effettivamente vera. Non potremmo escludere la sua fondatezza, ma potrebbe allo stesso modo verificarsi che l'apparenza dell'esattezza logica sia falsa e che sia esclusivamente in balia dei processi fisici e chimici nel nostro cervello. Se noi accettiamo che il nostro pensiero sia completamente determinato da tali processi fisico-chimici, dobbiamo anche supporre che ogni impressione di correttezza logica potrebbe essere in realtà un'illusione evocata da processi chimici nel nostro cervello. Questa incertezza vale anche per tutte le nostre opinioni, compresa la nostra ipotesi che il pensiero sia interamente riconducibile a fenomeni fisico-psichici. Questa visione meccanicistica sull'origine primordiale del pensiero, come sottolinea a buon titolo Popper (1982), è dunque autodistruttiva.

L'osservazione ci insegna che il funzionamento sensato del cervello è in ogni caso un presupposto indispensabile per l'emergere dei pensieri e dei giudizi umani, come pure le azioni umane. Ma questo non significa che il contenuto del pensiero possa essere ridotto completamente a processi chimici nel cervello. Per ascoltare un programma radiofonico, è essenziale che la mia radio funzioni correttamente. Ma ciò non significa che il contenuto del programma possa essere spiegato con il funzionamento interno della radio.

Al contrario: nel seguire passo passo una dimostrazione scientifica, ad esempio, sono intrinseche considerazioni puramente matematiche o logiche che ci portano passo dopo passo al ragionamento. E le considerazioni intrinseche, in quanto tali, non possono essere mai dedotte da un sistema puramente chimico-fisico. E il significato di una parola scritta col gesso sulla lavagna, non potrà mai essere dedotto dalla forma e alla disposizione dei tratti del gesso. Il cartello stradale e i tratti di gesso possono avere in linea di principio significati molto diversi; essi non sono di per sé la guida a un singolo significato specifico o una linea di pensiero. Un abitante di Marte non potrebbe mai dedurre il significato di un cartello stradale dall'analisi fisica e chimica del segno (ad esempio un disco o un triangolo di metallo, dipinto di bianco e con un bordo rosso). Esattamente allo stesso modo, l'elemento di contenuto di una considerazione o di un pensiero non può mai essere dedotto da una specifica configurazione chimica del cervello. Il marziano di cui sopra non potrebbe mai ricostruire il contenuto di pensiero di un cervello dall'analisi fisica e chimica dello stesso, poiché quel contenuto esiste solamente nella coscienza del proprietario del cervello in quel momento specifico. Sotto questo aspetto, non esiste alcuna differenza di principio tra il segnale stradale e il cervello.

Non possiamo dunque considerare i contenuti del pensiero nient'altro che realtà autonome, che non sono riducibili a processi materiali. Se si vuole dimostrare la correttezza di una dimostrazione matematica, non ha nessun senso osservare al microscopio i processi del cervello del matematico in questione. Si deve esaminare la logica matematica utilizzando le proprie facoltà di discernimento come mezzo di percezione.

Allo stesso modo, se vogliamo sviluppare dei concetti razionali d'azione politica e sociale, dobbiamo anche accedere alla distinzione tra bene e male da un assunto di base non deducibile: le questioni politiche e sociali sono in fondo questioni etiche, e le soluzioni politiche sono sempre soluzioni etiche. Per quanto si voglia cercare di rigirare l'argomento, in ultima analisi, l'etica riguarda sempre la distinzione tra bene e male. Il concetto di 'bene morale' si trova costantemente al centro della discussione politica. Dato che i giudizi morali, proprio come tutti i contenuti della coscienza, non possono essere ridotti a processi fisico-chimici, e dato che essi sono al centro di ogni attività politica, quest'ultima non può – per principio – essere ridotta a processi fisico-chimici, tanto meno le scienze politiche possono essere ridotte alla fisica o alla chimica.

Benjamin Barber (1984) attribuisce grande importanza a questo carattere di non-riducibilità delle scienze politiche e dell'azione politica. La politica è qualcosa di più della ricerca pragmatica della miglior soluzione possibile per un determinato insieme di circostanze. Nella politica c'è una dinamica creativa, una dinamica di libera scelta morale. Ciò che costituisce una buona soluzione, non deriva semplicemente dai dati di fatto di una data situazione. La soluzione emerge la gente aggiunge qualcosa di completamente nuovo alla situazione data. Le scienze politiche sono indipendenti dalle scienze della natura, perché riguardano questioni etiche (che le scienze naturali non sono tenute a prendere in considerazione) e perché una soluzione etica racchiude sempre un elemento creativo. L'azione politica si distingue, ad esempio, dall'azione di un ingegnere che cerca una soluzione ad un problema tecnico. L'ingegnere applica solo leggi naturali a una data situazione. Ciò che costituisce la soluzione migliore dal punto di vista tecnico deriva inequivocabilmente da fatti materiali. Le persone politicamente attive, invece, aggiungono alla situazione di partenza il proprio universo morale. C'è una differenza fondamentale.

## Tre modi di vedere l'essere umano e la democrazia

La questione fondamentale – il punto chiave della politica – è la questione di ciò che veramente significa il 'bene morale'. E questa domanda porta a un paradosso estremamente interessante.

Il concetto di 'bene morale' ha senso solo se accettiamo che il bene trascenda la discrezione dell'individuo. Non possiamo scegliere arbitrariamente cosa chiamare 'bene' e cosa no. Il concetto di 'moralità' o 'bene morale' contiene un elemento che trascende la scelta individuale.

Ma la libertà individuale è un aspetto essenziale del concetto di 'bene morale'. Libertà implica la possibilità di scelta. Un'azione o una decisione non può che essere 'moralmente buona' nella misura in cui l'azione, in sostanza, è radicata nella libertà di scelta dell'individuo. Se un'azione è, in sostanza, il prodotto di un obbligo esterno – per quanto sottile possa essere quest'obbligo – non si applicano più le categorie di 'bene' e 'male'.

Ci sono due aspetti della morale. La moralità trascende la discrezione individuale: questo è l'aspetto sovra-personale della morale. Eppure la morale non può che venire dalla libertà dell'individuo che agisce, e da nient'altro: questo è l'aspetto individuale della morale. Questi due aspetti hanno un rapporto paradossale tra di loro. Come può la morale essere contemporaneamente individuale e sovra-personale?

Su questo punto è essenziale fare distinzione tra libertà e arbitrarietà. La libertà si distingue dall'arbitrarietà attraverso ciò che può essere variamente definito coinvolgimento, attaccamento, connessione o impegno [cf. qui di seguito per maggiori informazioni sulla difficoltà a definire precisamente questo concetto]

Noi facciamo riferimento alla nostra individualità attraverso la parola 'Io'. Senza l'io non c'è libertà morale, non c'è distinzione tra bene e male e quindi non c'è politica. Ma cos'è in realtà questa individualità alla quale normalmente ci rivolgiamo come io? L'io deve essere chiaramente distinto dal suo 'possesso'. Io ho un corpo, un sesso, una lingua madre. Io sento piacere e dolore. Io ho ricordi e ambizioni. Ma il termine 'Io' esplicita che non sono soltanto tutto questo, ma che posso pormi come soggetto distinto da essi. Prima di tutto il termine 'Io' indica una sorta di vuoto, uno spazio vuoto. Questo vuoto è identico in tutti gli esseri umani, tanto identici come solo due vuoti possono esserlo. In questo fatto noi scopriamo il fondamento oggettivo per il principio della parità dei diritti, di uguaglianza davanti alla legge, indipendentemente dalle diversità che caratterizzano le persone. Gli esseri umani sono diversi, ma gli esseri umani sono uguali.

Tuttavia, l'io non è un 'nulla'. Assomiglia alla 'sovraposizione' della teoria quantistica, l'io umano è un vuoto pieno di potenziale, di speranza e di forza creativa – è il vuoto della volontà morale, prima che la morale partorisca un giudizio morale. Ciò che è immanente nel vuoto è una capacità ancora indifferenziata di coinvolgimento. L'io umano non è nient'altro che manifestazione di coinvolgimento nel mondo. Ed è proprio il coinvolgimento che distingue la libertà dall'arbitrarietà.

Senza essere coinvolto, sono libero quanto un astronauta che, solo e con nulla a cui aggrapparsi, cade lentamente verso il suo centro di gravità nell'infinita leggerezza dello spazio. L'astronauta può effettuare dei movimenti volontari, ma non può influire sulla posizione del suo centro di gravità rispetto ad altri oggetti, perché ogni rapporto con il mondo circostante è stato reciso. Se non sono coinvolto con altre persone, anche l'atto più sublime non mi toccherà interiormente e mi lascerà 'disconnesso'. Senza coinvolgimento e impegno, non sono libero di cambiare. È solo in virtù del mio coinvolgimento che cambio me stesso attraverso ciò che faccio.

Come esseri umani, noi siamo liberi solo quando siamo connessi e coinvolti. Si potrebbe dire che il coinvolgimento umano, o il calore morale che il singolo individuo può sviluppare, è il modo in cui la moralità si manifesta al mondo. La morale non si trova da nessun'altra parte nel mondo all'infuori dell'essere umano singolarmente coinvolto. Ed è proprio attraverso l'essere coinvolto che l'uomo può riscoprire l'essenza stessa del suo essere. In quanto soggetti, noi possiamo non solo opporci al mondo esterno, ma anche al nostro proprio corpo, alle nostre abitudini, e perfino al nostro carattere (possiamo per esempio cercare di smorzare un tratto di quest'ultimo o di modificarlo, o ancora di reprimere un attacco di rabbia che monta). In quanto soggetti, però, non possiamo opporci al nostro essere coinvolti (per esempio nei confronti della sofferenza di un altro). Se cerchiamo di oggettivare il nostro coinvolgimento, non possiamo farlo - in quanto soggetto - studiando il nostro stesso coinvolgimento. Fondamentalmente, non possiamo guardare con distacco completo i nostri sentimenti di affetto per qualcun altro. Se tentassimo tuttavia di farlo, dovremmo allora generare un fantasma del nostro affetto, facendo astrazione del

fatto essenziale che è proprio del nostro affetto che ci stiamo occupando. Se volessimo farci un'immagine reale dell'affetto o dell'essere coinvolti, tenendo presente il fatto che si tratta di un nostro affetto, non potremo fare a meno di esserne invasi. Quindi noi siamo il nostro affetto. Questo non si verifica quando, ad esempio, esaminiamo più da vicino una delle nostre abitudini (compreso il fatto che si tratta di una nostra abitudine). Il nostro coinvolgimento, o l'attaccamento, è qualcosa da cui noi non possiamo distanziarci, ma con cui siamo un tutt'uno nel più profondo del nostro essere. Noi abbiamo un corpo, delle abitudini, un carattere; noi siamo il nostro coinvolgimento.

È possibile capire meglio questo se consideriamo la forma più elementare di coinvolgimento – l'attenzione (premura). L'attenzione (prestare attenzione a, mostrare interesse in, empatizzare con) è la facoltà dello spirito umano nell'offrire a un'altra persona all'infuori di se stessi uno spazio nella propria immaginazione. Per sua natura l'attenzione punta alla verità. L'attenzione è il preludio al pensiero. Essa procura spazio sia per impressioni sensoriali sia per singoli pensieri e sistemi di pensiero. Noi ci relazioniamo con l'altro concentrando innanzitutto su di lui la nostra attenzione. A causa della sua stessa natura, non possiamo separare la nostra attenzione da noi stessi. Certo, possiamo dirigerla verso qualunque cosa immaginabile, comprese le caratteristiche e la natura dell'attenzione stessa, ma proprio a causa di questa attività, non possiamo essere allo stesso tempo distaccati dall'attenzione. La nostra attenzione possiede l'attitudine all'auto-riflessione (che può indirizzare su se stessa), ma non siamo in grado di oggettivare la nostra attenzione, allo stesso modo di come facciamo con i tratti del nostro carattere. Possiamo prestare attenzione alla nostra pigrizia, senza essere pigri nel medesimo istante. Ma non possiamo prestare attenzione alla nostra attenzione, senza essere allo stesso tempo attenti. La pigrizia è qualcosa che noi abbiamo; ma in un senso profondo e basilare, la nostra attenzione è una manifestazione del nostro vero essere. Nel momento in cui prestiamo attenzione, noi siamo effettivamente questa stessa attenzione. E l'attenzione è coinvolgimento.

Il carattere paradossale dell'elemento morale viene dissolto nel coinvolgimento/affetto. Da un lato, io sono il mio coinvolgimento – il coinvolgimento è sovra-individuale e può solo provenire da un singolo essere umano. Dall'altro lato, però, il mio essere coinvolto è sempre essere coinvolto con l'altro. Senza l'altro il mio coinvolgimento non può esistere. In questo senso, sono debitore della mia esistenza all'altro, e certamente in ogni istante in modo nuovo. Il coinvolgimento o calore morale può esistere solo fra persone. La società reale non è lo Stato o la somma di tutte le strutture e le organizzazioni sociali. La società reale è il tessuto di connessione e d'indifferenza, di calore e di freddezza morale tra le persone. Non è facile fissare l'essenza del coinvolgimento in un solo termine, perché non c'è nulla nel mondo materiale (da cui deriva la maggior parte di termini e concetti) che ha al tempo stesso sia il carattere di oggetto che di relazione.

Da tale considerazione di duplice natura della morale e del coinvolgimento, emergono le seguenti tre visioni di democrazia:

- Chiunque antepone l'aspetto sovraperonale della morale, e trascura l'aspetto individuale, tenderà verso una forma limitata di democrazia in cui il contributo individuale della persona è ridotto al minimo. Benjamin Barber (1997) ha descritto questi 'comunitaristi' nel modo seguente: «Dato

che essi assumono che le persone sono integrate in un network di comunità e hanno tra di loro legami reciproci, che hanno la priorità sulla loro individualità condizionandola, i 'comunitaristi' non vedono la società civile come un terreno di gioco per gli individui, i loro legami volontari e le loro organizzazioni, bensì come un miscuglio complesso di rapporti sociali inevitabili che vincolano le persone in famiglie, clan, quartieri, comunità e gerarchie». Da questa prospettiva 'comunitarista' la morale è vista come qualcosa deciso dall'alto. La gente sceglie una forma di Stato sussidiaria con, tutt'al più, forme rappresentative di democrazia, dove le élite al potere dispongono del massimo margine di manovra. Queste élite devono poi 'educare' il popolo. All'interno di questo, le organizzazioni intermedie (club, associazioni ecc.) sono per lo più considerate come strumenti attraverso cui le élite possono controllare, pilotare ed 'educare' le persone in modo subdolo.

- Chi si considera solamente l'aspetto individuale della morale ignorerà l'interazione tra le persone o la considererà di poca o nessuna rilevanza. Barber (1997) caratterizza questo modello 'libertario' nel modo seguente: «... le relazioni sociali, sia nella sfera privata che tra pubblico e privato, sono rapporti contrattuali assunti da individui liberi, a scapito dei loro interessi e i loro beni e in difesa della loro libertà. (...) Concentrando l'attenzione su consumatori autonomi, solitari ed egoisti, che si sono barricati in una fortezza di diritti e si arrischiano a uscire se non quando possono ottenere qualcosa da uno Stato inteso come stazione di servizio (...), il modello liberale di società civile può rappresentare solo una tipo rudimentale di relazione sociale che rimane strumentale in modo superficiale. Il concetto di libertà, in questo modello, è quindi di tipo iper-individualista, negativo e oppositivo. E non può rispondere al desiderio di creare comunità e coinvolgimento che prevale nella gente moderna nelle mobili società post-industriali.» A partire da questa cosiddetta posizione 'libertaria', si arriva a null'altro che a idee di democrazia diretta a telecomando, televoto, ecc. Le opinioni personali dei membri 'atomizzati' della società fluiscono direttamente nel processo decisionale, senza che vi sia alcun processo di conformazione comune di percezioni condivise.
- Barber (1997) sostiene la necessità di una 'democrazia forte': «Nella prospettiva di una democrazia forte, i cittadini sono considerati come membri di una società civile, perché sono membri attivi, responsabili e impegnati di comunità e di gruppi. (...) I cittadini immaginano che una democrazia sia proprio questo tipo di Stato in cui, non i politici e i burocrati, ma piuttosto la gente è messa in grado di usare i suoi poteri legali per plasmare la loro libertà; entro la quale libertà sono compresi sia gli obblighi di responsabilità sociale e di cittadinanza, sia i diritti di persone giuridiche. In questo tipo di Stato, diritti e responsabilità sono le due facce di un'unica identità civica, che non appartiene né ai burocrati pubblici né ai consumatori privati, ma esclusivamente ai cittadini».

Se si includono entrambi i poli della morale (individuale e sovra-personale) in armoniosa parità, si arriva a un processo democratico di conformazione collettiva delle percezioni, seguito dalla decisione individuale. Possiamo vedere qui come la democrazia diretta radicale e il federalismo radicale si completano a vicenda in modo organico. L'aspetto sovra-personale della morale opera naturalmente fra la gente. In una società democratica non può essere imposto dall'alto – né da un re, né da un presidente o da un cricca di capi partito. Nelle discussioni e nelle interazioni è evidente che le perso-

ne non si relazionano come individui atomizzati, ma ,formando legami reciproci, si organizzano federalmente in una rete sociale. In una democrazia forte le persone si ascoltano l'uno con l'altro, c'è dibattito sociale e le persone modificano vicendevolmente le loro opinioni. Ma la decisione finale, il momento del voto, è una faccenda personale – perché, alla fine, uno deve votare in base alle sue proprie idee e alla sua coscienza, perché solo gli individui hanno un intelletto e una coscienza. È qui che dove si trova il polo individuale della morale e del coinvolgimento. Solo la democrazia diretta permette questo tipo di giudizio individuale. Siccome in una società federale quel giudizio individuale (nel voto) è preceduto dal processo condiviso di conformazione delle percezioni, la decisione individuale è in grado di trascendere le limitazioni e le unilateralità degli individui isolati.

## Maslow – una teoria fenomenologica della motivazione

Ci resta ancora da esaminare se le persone, al momento del processo decisionale democratico, tengano effettivamente in conto degli interessi della comunità. Quali motivazioni spingono le persone nelle loro azioni, incluse le sue decisioni politiche? Per farsene un'idea, ci si avvarrà dell'influente teoria della motivazione di Abraham Maslow (Maslow, 1943a).

Secondo Maslow, c'è una gerarchia di bisogni e desideri umani. Fino a che un bisogno fondamentale non viene soddisfatto, la motivazione viene determinata da questo bisogno e gli altri bisogni entrano in gioco per poco se non per nulla. Maslow distingue due tipi di bisogni: i bisogni fondamentali (cosiddetti 'bisogni da carenza'), che vengono soddisfatti dall'esterno, e i bisogni di appagamento o di auto-realizzazione (o 'meta-bisogni') che vengono soddisfatti sulla base di un'attività interiore. Di questi due tipi di bisogni, i bisogni fondamentali vengono per primi. Solo quando essi saranno ampiamente soddisfatti, allora il bisogno di auto-realizzazione diventerà la motivazione principale.

Maslow fa una distinzione fra i seguenti bisogni fondamentali:

### **Bisogni fisiologici**

Il bisogno di cibo, d'aria, ecc... «Per un uomo affamato all'estremo non esiste altro interesse che il cibo. Sogna il cibo, ricorda il cibo, pensa al cibo, si emoziona per il cibo, percepisce solo cibo e vuole solo cibo» (Originale: Maslow 1943a, p.374). Fintanto che questi bisogni non vengono soddisfatti, essi dominano la motivazione umana, ma una volta che vengono soddisfatti, altri bisogni affiorano: «Cosa accade ai desideri dell'uomo quando c'è abbondanza di pane e la sua pancia è sempre piena? Subito, emergono altri bisogni (e 'più elevati') che dominano l'organismo al posto della fame corporale. E quando questi a loro volta vengono soddisfatti, emergono ancora nuovi bisogni (ancora più elevati). Questo è ciò che intendiamo quando affermiamo che i bisogni umani sono organizzati secondo una gerarchia di forza relativa. (Maslow 1943a, p.375)

### **Bisogni di sicurezza**

I bisogni fisiologici si riferiscono alle necessità immediate. Chiunque sia tormentato da fame e sete non è davvero preoccupato per il futuro. Vuole solo mangiare e bere. Ma una volta che questo bisogno pressante di nutrimento viene placato, sorgerà la preoccupazione per le provviste future. Poi sorgerà

il bisogno dell'approvvigionamento garantito del cibo, di un tetto permanente sopra la testa, di protezione dal freddo e da altri pericoli. Noi vogliamo sopravvivere e abbiamo bisogno di sicurezza e protezione per farlo. I bisogni fisiologici sono legati ad una situazione incombente; il bisogno di sicurezza riguarda il nostro futuro che continua. Esso racchiude il bisogno di ordine e di una certa routine e l'assenza di minacce impreviste. Secondo Maslow (1943a) i bambini, in special modo, hanno un grande bisogno di un modello di vita regolare, in cui possano sentirsi al sicuro e protetti.

### ***Bisogni di appartenenza e di amore (sociale)***

«Quando i bisogni fisiologici e di sicurezza sono sufficientemente soddisfatti, allora ci sarà l'emergere di bisogni di amore, di affetto e di stima (...) la persona sentirà intensamente, come non mai, l'assenza di amici, o di una compagna, di una moglie o di figli. Sarà affamato di rapporti di affetto con la gente in genere, cioè di un posto nel suo gruppo e si impegnerà molto intensamente per raggiungere questo obiettivo». (Maslow, 1943a, p.381). Un punto importante, secondo Maslow, è che ciò riguarda sia il ricevere che il dare l'affetto. A livello di coscienza diretta, in cui si trova la nostra vita emotiva, l'esperienza d'indifferenza gioca lo stesso ruolo della fame a livello corporale. Vale la pena notare che Maslow non considera i desideri sessuali come bisogni fondamentali: i bisogni fisiologici e di appartenenza possono qui operare a vari livelli come motivazioni.

### ***Bisogni di stima (riconoscimento da altri e autostima)***

Questi bisogni dipendono naturalmente in modo molto stretto dai bisogni precedenti, ma si distinguono per il desiderio di continuità. La gente ha bisogno di cibo, ma anche di una garanzia d'approvvigionamento a lungo termine del cibo (bisogno di sicurezza). La gente ha bisogno anche di affetto diretto e immediato (appartenenza e amore) e di una più ampia appartenenza sociale, che gli garantisca di poter mantenere rapporti con gli altri anche per il futuro.

### ***Il bisogno di conoscere e capire***

Maslow dice che «l'esigenza di sapere e di capire (...) è anch'esso un bisogno della personalità, alla stregua dei bisogni fondamentali già analizzati». (Maslow 1943a, p.385). Si può frequentemente vedere che l'aspirazione a soddisfare questi bisogni viene perseguita nonostante i costi e i rischi immensi. Maslow, tuttavia, non esplicita chiaramente quale posto preciso occupi in rapporto agli altri bisogni. Quando riassume la gerarchia dei bisogni, egli spesso omette la necessità di conoscenza e di comprensione. In un suo articolo del 1943, commenta in dettaglio il bisogno di conoscere e capire e sottolinea che si tratta di un bisogno fondamentale. Tuttavia, egli resta nel vago circa la posizione che occupa tale bisogno nella gerarchia. A mio parere, 'il bisogno di capire' è naturalmente da intendere come il quinto bisogno fondamentale. Il bisogno di conoscere e capire emerge in tutta la sua intensità soltanto quando i bisogni di affetto e di connessione sociale sono stati almeno parzialmente soddisfatti. Ogni tipo di conoscenza sarà sentita come vuota e insignificante se non viene acquisita in un contesto di vita, sociale ed emotiva, utile. Ma il bisogno di conoscere e capire deve tuttavia essere considerato come bisogno fondamentale, nel senso che la gente deve rivolgersi al mondo esterno per soddisfare tale bisogno (mentre il bisogno di auto-realizzazione viene soddisfatto da una attività interiore - v. sotto). Si potrebbe anche dire che un certo grado di conoscenza e com-

prendimento devono essere acquisite, prima di poter arrivare alla realizzazione di sé. In un certo senso, quindi, il bisogno di sapere e di capire si trova ad un livello più basilare nella gerarchia rispetto al bisogno di auto-realizzazione.

## **Il meta-bisogno: il bisogno di auto-realizzazione**

Una delle tesi centrali di Maslow afferma: ogni talento è anche un bisogno e in realtà è una necessità per la realizzazione di tale talento. Una persona che si evolve normalmente non si ferma ai livelli più elevati dei bisogni fondamentali, come il bisogno di riconoscimento sociale e l'acquisizione di conoscenza. Quando questi bisogni sono stati sufficientemente soddisfatti, appare subito un nuovo bisogno: il desiderio di convalidare le proprie attitudini e i propri talenti. Questo nuovo bisogno si distingue fondamentalmente dai cinque bisogni precedenti, nel senso che esso non può essere soddisfatto dal mondo esterno ma solo dall'attività interiore della persona stessa. È per questo motivo che Maslow parla in questo contesto di meta-bisogno.

La linea di demarcazione tra questo meta-bisogno e i bisogni fondamentali, che devono essere soddisfatti da elementi del mondo esterno, coincide con la linea di separazione tra motivazione intrinseca e motivazione esteriore [vedi 3-1 e 3-2]. Nel momento in cui il meta-bisogno diventa la principale forza motivante, le persone si manifestano come esseri coinvolti. Il rapporto con il mondo esterno è, per così dire, rovesciato. Finché i bisogni fondamentali operano come motivatori, il mondo esterno esiste come mezzo per soddisfare quei bisogni. Quando il meta-bisogno diviene la principale forza motivante, la gente stessa diventa un mezzo per soddisfare i bisogni del mondo esterno. Mentre i bisogni fondamentali sorgono da ciò che l'io ha (un corpo ed emozioni), il meta-bisogno sorge dalla connessione che si manifesta nell'io.

Pertanto il bisogno di auto-realizzazione non deve essere visto in senso edonista. Non si tratta di un capriccio dell'ego, ma piuttosto di un bisogno di senso, che può essere trovato soltanto nel mettersi al servizio degli altri. Il meta-bisogno è il bisogno di dare un senso. Non si può rispondere con un sì o con un no, sul semplice piano razionale-intellettuale, alla domanda se l'esistenza abbia un senso. Il senso si manifesta nel servizio esistenziale degli altri, se tale servizio è percepito come una faccenda estremamente personale. Un politico, un artista, un carpentiere o un commesso, che sono spinti dal bisogno di auto-realizzazione, scopriranno sempre tale idea di servizio verso gli altri alla base di ciò che li guida. Questa pulsione a servire è parte della natura umana, e una persona attribuisce un significato alla sua esistenza nella misura in cui questo impulso si tramuta in azioni.

## **Gratificazione**

Nelle persone che hanno potuto di svilupparsi in modo sano ed equilibrato, si manifesta una sorta di stato di soddisfazione in relazione ai bisogni fondamentali. «Ciò significa che una persona fondamentalmente soddisfatta non ha più bisogno di stima, amore, sicurezza ecc. (...) Se siamo interessati a ciò che ci motiva realmente, e non a ciò che ci ha motivato, motiverà o potrebbe forse motivarci, allora un bisogno soddisfatto non è più una causa di motivazione. A tutti gli effetti pratici, un tale bisogno deve essere considerato come se non esistesse, come fosse sparito. Questo aspetto dovrebbe

essere enfatizzato, poiché in tutte le teorie della motivazione che conosco, lo si trascura o lo si contesta. L'uomo perfettamente sano, normale e felice non ha bisogni di sesso o di fame oppure bisogni di sicurezza, di amore, di prestigio o di autostima, tranne in vaghi momenti di minaccia che passa rapidamente. (...) Un uomo sano è motivato in primo luogo dai suoi bisogni di sviluppare e realizzare appieno le proprie potenzialità e capacità. Se un uomo ha la sensazione cronica di qualsiasi altro bisogno fondamentale in qualsiasi attività, allora egli, semplicemente, non è un uomo sano». (Originale: Maslow 1943a, p.393-394).

La soddisfazione di un bisogno fondamentale dovrebbe essere distinta dalla risposta a un bisogno che emerge di tanto in tanto. Ad esempio, tutti normalmente vogliono mangiare ogni giorno, e finché l'approvvigionamento di cibo non è un problema, la fame non sarà una motivazione decisiva. In una situazione in cui il bisogno di cibo e bevande è costantemente appagato, allora si può dire che questi bisogni fondamentali sono soddisfatti. I bisogni non emergono più come motivatori, anche se devono essere soddisfatti di volta in volta. Si può anche dire che i bisogni fondamentali continuano a giocare un ruolo solo come motivazioni derivate. Naturalmente si aspirerà ancora alla sicurezza o all'acquisizione di conoscenze, ma ciò si verifica in sostanza sullo sfondo e nel contesto del bisogno di soddisfare quei potenziali dell'essere coinvolti – un bisogno che viene percepito come più profondo e importante.

Secondo Maslow, una serie di bisogni sono già stati soddisfatti fin dai primi anni di vita. Maslow è rimasto impressionato dal fatto che certe persone, da adulti, sembravano essere principalmente motivati dal desiderio di auto-realizzazione, anche se questo si accompagnava a serie privazioni nell'ambito dei bisogni fondamentali. Questa sembra essere un'eccezione all'ordine gerarchico secondo la quale i bisogni agiscono come motivatori: «Forse le più importanti di tutte queste eccezioni sono quelle che implicano ideali, alti standard sociali, alti valori e simili. Guidati da tali valori le persone diventano dei martiri; in certe circostanze rinunceranno a tutto per amore di un ideale o di un valore. Queste persone possono essere capite, almeno in parte, riferendosi ad un concetto (o ipotesi) basilare, che può essere chiamato 'maggiore frustrazione-tolleranza attraverso una precoce soddisfazione'. Le persone i cui bisogni sono stati soddisfatti negli anni precedenti sembra che sviluppino una capacità eccezionale di resistere a all'impedimento presente o futuro di questi bisogni, semplicemente perché, sulla base di questa soddisfazione, hanno sviluppato una struttura di carattere forte e sana. Esse sono le persone 'forti', che possono superare facilmente le divergenze di opinione e l'opposizione e che possono andare anche contro corrente rispetto all'opinione pubblica anche a dispetto di gravi conseguenze personali. Solo quelli che hanno amato e sono stati intensamente amati e che hanno coltivato profonde amicizie, sono in grado di resistere all'odio, al rifiuto e alla persecuzione. (...) È verosimile che la realizzazione dei bisogni nei primi due anni di vita sia la più importante. Vale a dire che le persone che sono state rese sicure e forti nei primi anni di vita, tendono in seguito a rimanere sicuri e forti di fronte a qualsiasi minaccia». (Originale: Maslow 1943a, p.388).

Nella persona auto-realizzante appare quindi una sorta di capovolgimento della piramide di Maslow: nelle serie di bisogni e motivazioni quello che si manifesta ultimo diventa ora il primo. E quello che inizialmente si trovava in cima alla piramide, forma ora la nuova base. Da questo punto di vista

c'è quindi anche un 'svolta a gomito' nella transizione da bisogni fondamentali ai meta-bisogni [v. 4-1].

Un elemento importante, della teoria della motivazione di Maslow, è la proposizione che i bisogni fondamentali possono essere pienamente soddisfatti. Questi bisogni non sono inesauribili. La conclusione logica è che l'approccio ai bisogni fondamentali deve avvenire da una direzione negativa, dal momento che ciò di cui stiamo essenzialmente parlando è la rimozione di carenze e disagi - e non di soddisfare le esigenze illimitate dell'homo aeconomicus. Nel momento in cui tali carenze sono rimosse, si verifica l'inversione e i meta-bisogni diventano dunque la forza trainante delle nostre azioni.

## Il carattere autoritario secondo Maslow

Secondo Maslow il fattore chiave della personalità autoritaria può essere trovato in una specifica concezione dell'uomo e del mondo: «Così come altre persone psicologicamente insicure, la persona autoritaria vive in un mondo concepito come una sorta di giungla, dove ogni uomo è fundamentalmente contro ogni altro uomo, in cui il mondo intero è concepito come pericoloso, minaccioso o, quanto meno, impegnativo e in cui gli uomini sono in primo luogo concepiti come egoisti, o cattivi e stupidi. Per sviluppare ulteriormente questa analogia, questa giungla è anche popolata di animali che divorano o vengono divorati, che si temono e disprezzano l'un l'altro. La sicurezza dipende dalla forza, e la forza consiste prima di tutto nella capacità di dominare. Quando qualcuno non è più abbastanza forte, non gli resta che l'alternativa di un protettore forte. Se questo protettore è abbastanza forte e ci si può fidare di lui, allora per l'individuo è possibile una certa pace. (...) Data questa concezione del mondo, l'azione della persona autoritaria diventa logica e sensata. (...) Se per l'individuo il mondo è effettivamente simile a una giungla, e se gli esseri umani si comportano con lui come si comportano gli animali selvaggi, allora l'uomo autoritario è perfettamente giustificato in tutti i suoi sospetti, ostilità e angosce. Ma se invece il mondo non è una giungla e gli uomini non sono totalmente crudeli, egoisti ed egocentrici, allora e solo allora la persona autoritaria non è nel giusto». (Maslow, 1943b, 1973, p.141). Tuttavia Maslow afferma che solo un piccolo numero di persone ( in particolare gli psicopatici manifesti) corrisponde al concetto di essere umano dotato di personalità autoritaria.

Maslow include i seguenti punti per definire le differenze tra la «personalità autoritaria» e la «personalità democratica»:

- La personalità autoritaria mostra una preferenza per la gerarchia.  
«Le persone sono classificate secondo una gradazione verticale, come fossero su una scala e si dividono in quelli sopra e quelli sotto all'oggetto di questa scala. La persona democratica al contrario tende a considerare gli esseri umani molto semplicemente come diversi l'uno dall'altro, piuttosto che migliori o peggiori. È più disposta a tener conto delle loro preferenze, i loro obiettivi e la loro autonomia personale, purché non arrechino danno ad altri. Inoltre tende a piacere piuttosto che a dispiacere e presume che gli esseri umani – quando gli è data l'opportunità – sono individui buoni piuttosto che cattivi». (Maslow, 1943b, 1973, p.142).
- La personalità autoritaria è incline a generalizzare la «superiorità» e «l'inferiorità». I più forti sono considerati superiori in tutti gli ambiti. Nella sua forma più caricaturale, ritroviamo ciò nei culti della personalità riguardanti

dittatori come Mao o Kim Il Sung. La propaganda trasforma lentamente queste persone in leaders capaci o scrittori eccezionali, artisti, scienziati e sportivi. Questo genere di culto della persona sfrutta la tendenza a generalizzare delle persone con mentalità autoritaria. L'individuo di mentalità democratica non mostra questa tendenza a generalizzare, e non vede superiorità e inferiorità solo in specifici ambiti funzionali e in rapporto alla capacità di affrontare compiti in modo efficiente.

- La personalità autoritaria mostra una forte voglia di potere (il potere è essenziale alla sopravvivenza nella giungla). La personalità democratica cerca forza piuttosto che potere.
- La personalità autoritaria mostra una forte tendenza a vedere gli altri «...come strumenti, come mezzi per arrivare ai propri fini, come pedine su una scacchiera, come oggetti da sfruttare» (Maslow, 1943b, 1973, p.145). Qui troviamo un altro motivo per cui una persona autoritaria di solito si oppone alla democrazia diretta.

Un elemento importante, che affronta anche Maslow, è l'inclinazione delle persone autoritarie a reinterpretare in senso autoritario atteggiamenti e credenze che sono diametralmente opposte alla filosofia della giungla. Maslow cita un'esempio: «...l'ideale cristiano che è stato corrotto e snaturato nel suo opposto da diverse chiese e altri gruppi organizzati» (Maslow, 1943b, 1973, p.147)

## Motivazione interiore e disposizione democratica

La persona che si 'auto-realizza' di Maslow è quella le cui attività quotidiane e il senso della vita non sono dominati da bisogni di base rimasti insoddisfatti. Le persone auto-realizzanti agiscono sulla base di motivazioni personali interiori molto forti: «Proprio come un albero ha bisogno della luce del sole, dell'acqua e del nutrimento, la maggior parte delle persone hanno bisogno d'amore, di sicurezza e dell'appagamento degli altri bisogni di base che possono pervenire solo dall'esterno. Ma una volta che questo appagamento è stato ottenuto, una volta che queste carenze interiori sono saziati da agenti esterni, comincia allora il problema vero dello sviluppo umano individuale, ovvero della realizzazione di sé». (Maslow 1950, 1973, p.188).

Una delle più sorprendenti caratteristiche, che Maslow enfatizza per questo tipo di persona, è la sua 'struttura di carattere democratico': «Si può dire che tutti i miei soggetti, senza eccezione, sono persone democratiche nel senso più profondo possibile. (...) Queste persone hanno tutte evidenti o esteriori caratteristiche democratiche. Possono essere, e lo sono, amichevoli con chiunque abbia un carattere adatto, indipendentemente da classe, istruzione, fede politica, razza o colore. E' un dato di fatto come spesso non si rendano conto di queste differenze, che per la persona media sono così evidenti e importanti. E non solo hanno questa qualità più evidente, ma il loro sentimento democratico si estende a livelli ben più profondi. Ad esempio, trovano la possibilità di imparare da chiunque abbia qualcosa da insegnare loro – senza badare ad altri aspetti che costoro possano avere. In tale relazione di apprendimento non cercano di mantenere una dignità esteriore o mantenere uno status o il rispetto dell'età e così via. Si dovrebbe anche dire che i miei soggetti sono accomunati da una qualità che potrebbe essere definita un tipo particolare di 'umiltà'. Essi sono certamente coscienti del loro valore, cosicché non c'è l'umiltà finta del servilismo o di tipo precostituito e di calcolo. Sono perfettamente consa-

pevoli di quanto poco sanno in confronto di quanto potrebbe essere conosciuto o di quanto è conosciuto da altri. Ciò permette loro di essere onesti, rispettosi ed anche umili senza affettazione nei confronti di persone che possono insegnare loro qualcosa che non sanno o che hanno una capacità che loro non possiedono. (...) Questi individui, essi stessi élite, si scelgono amici d'élite. Ma questa è un'élite di carattere, capacità e talento, e non di nascita, razza, nome, famiglia, età, fama o potere. Più profonda, ma anche più vaga, è l'incredibile tendenza a donare un quantum di rispetto a ogni essere umano solo ed esclusivamente perché è un individuo umano...» (Maslow 1950, 1973, p.193-194).

Maslow considera dunque «la persona che si auto-realizza» come un essere essenzialmente democratico. Al contrario la predisposizione autoritaria è un atteggiamento che scaturisce dalla mancata realizzazione dei bisogni fondamentali.

La caratterizzazione delle personalità democratiche e autoritarie di Maslow corrisponde alla distinzione di Putnam tra il 'senso civico' e il 'familismo amorale'.

È interessante notare come le persone e le società di entrambi i tipi sembrano perpetuarsi e rafforzare loro stessi. Democrazia e senso civico generano ancor più democrazia e senso civico. D'altra parte, secondo Maslow, la personalità autoritaria influenzerà la società a diventare sempre meno democratica. Essa trasforma la società a immagine di 'giungla' sociale in cui crede, in cui l'individuo forte approfitta sfrenatamente dei deboli.

## Aristotele sulla felicità

Né la democrazia né l'attività economica sono fini a se stesse. Esse sono importanti nella misura in cui servono alla felicità e al benessere degli esseri umani. Una buona politica non deve certo rendere gli uomini felici, ma la politica ha il dovere di rimuovere gli ostacoli sociali alla creazione della felicità. Ma cos'è la felicità?

Aristotele ha fornito una delle definizioni più antiche nell'Etica Nicomachea. L'Etica Nicomachea è il suo lavoro più maturo in materia di etica e proprio il primo libro è dedicato alla questione della felicità. Aristotele comincia con l'evidente constatazione che gli uomini agiscono nei modi più disparati, con obiettivi molto diversi. Ad esempio, una cura medica è finalizzata alla guarigione e il lavoro di un sellaio è finalizzato alla fabbricazione di una sella ecc. Ma gli scopi immediati sono a loro volta subordinati ad altri, più ampi o superiori. Il sellaio costruisce la sella per la stessa ragione superiore per cui un allevatore di cavalli alleva un cavallo: specificamente per rendere possibile il cavalcare. Ma perché gli uomini aspirano a cavalcare un cavallo? Aristotele si chiedeva: non c'è un obiettivo superiore, ultimo dietro questi scopi intermedi? C'è qualcosa verso cui aspiriamo che rappresenta il bene in sé? Per Aristotele l'obiettivo finale era la felicità. Denaro e ricchezze, ad esempio, non sono desiderati per se stessi, ma perché si crede che portino felicità. La felicità, d'altra parte, è uno scopo che non necessita di ulteriori spiegazioni.

In cosa consiste questa felicità? Per scoprirlo Aristotele va alla ricerca di ciò che ci rende umani; ciò che ci distingue dagli animali e dalle piante. La felicità consiste in quegli atti, che sono in armonia con la vera natura dell'essere umano e che, per questo motivo, non ha bisogno di ulteriori giustificazioni. E siccome l'essere umano è fondamentalmente

un essere sociale e morale, Aristotele giunge alla seguente definizione di felicità come «..una certa attività dall'anima in armonia con la virtù». In un senso più profondo, le azioni virtuose - che sono sempre in ultima analisi forme diverse di disponibilità ad aiutare gli altri - sono gratificanti di per se stesse. La nostra reale connessione e essere coinvolti con «l'altro» è la nostra felicità. Il punto di vista di Aristotele si accorda con la teoria di Maslow sui meta-bisogni: la felicità dell'essere umano soddisfatto (in Maslow: 'gratified') consiste nella disponibilità ad aiutare (in Aristotele: 'virtù').

Tuttavia Aristotele sa anche che molte persone ha opinioni diverse, e che la stessa persona può avere opinioni diverse in situazioni diverse. Aristotele era perfettamente consapevole dell'importanza di ciò che Maslow chiama 'i bisogni fondamentali': «Ancora (...) [la felicità] necessita anche di beni esteriori; poiché è impossibile, o complicato, compiere atti nobili senza i mezzi appropriati. In molti atti usiamo strumentalmente amici, ricchezze e potere politico; ed esistono certe cose la cui mancanza mina la felicità, per esempio buona nascita, buona infanzia, bellezza; l'uomo in apparenza molto brutto o mal nato oppure solitario e senza figli è improbabile che sia felice, e forse un uomo sarebbe anche meno felice se avesse figli o amici pessimi oppure avesse perso per morte figli o buoni amici. (...) Quindi, la felicità sembra avere bisogno di questa sorta di prosperità in più; ragion per cui alcuni identificano la felicità con la fortuna, mentre altri la identificano con la virtù.»

Con la terminologia di Maslow si potrebbe riformulare la concezione di Aristotele nel seguente modo: finché i bisogni fondamentali rimangono insoddisfatti, il piacere, che insorge dalla soddisfazione di questi bisogni fondamentali, può essere esperito senz'altro come un surrogato della vera felicità, che deriva dalla soddisfazione dei meta-bisogni, vale a dire l'aspirazione alla connessione.

Aristotele non crede che la felicità derivi dal soddisfacimento dei bisogni fondamentali. Un'adeguata soddisfazione dei bisogni di base è un prerequisito essenziale ma non sufficiente per la felicità. Le persone hanno anche il meta-bisogno di comportarsi virtuosamente e lottare per 'il bene'. Ciò significa che a livello generale della società esse hanno bisogno di democrazia, poiché la gente deve essere in grado di lottare per 'ciò che è bello in sé' anche in questo contesto della vita [v.4-2]. Frank (1997) è del tutto corretto ad osservare che la maggior parte delle persone preferirebbero essere un Socrate insoddisfatto piuttosto che un maiale perfettamente sazio. Il maiale non conosce la felicità perché non può battersi per 'il bene'; ma conosce di certo il piacere della sazietà. Nel 1954 Olds e Milner hanno scoperto che la stimolazione di certe regioni della corteccia cerebrale dei ratti sembra causare un'intensa sensazione di piacere in questi roditori. I ratti perdono interesse per ogni cosa se vengono messi in grado di procurarsi tale stimolo autonomamente. Ng (1997) sostiene che faremmo un sostanziale salto in avanti nella realizzazione della felicità 'per tutti', se procurassimo alla gente la possibilità tecnica di tale continua stimolazione della corteccia cerebrale. Una tale produzione di massa della 'felicità' sarebbe poco costosa e molto rispettosa dell'ambiente. C'è un solo problema: la felicità umana ha molto poco a che fare con un tale piacere garantito rispetto a quanto molta pubblicità voglia farci credere. La felicità non è la stessa cosa del piacere. Essere felici significa: poter essere creativi e utili. Le questioni poste da Frank e Ng mostrano chiaramente che Aristotele nel suo concetto di felicità è corretto, per quanto idealista e utopista possa apparire di primo acchito la sua affermazione.

Forse ci sono due ragioni per cui le idee di Aristotele sulla felicità non sono state generalmente condivise. Da un lato, il non soddisfacimento dei bisogni fondamentali porta al fissarsi sulla soddisfazione di quei bisogni, ciò significa che l'inversione verso la soddisfazione dei meta-bisogni non avviene. La ricerca del piacere diventa allora un surrogato alla ricerca della felicità; dall'altra parte, c'è anche la realtà del male. Maslow parla del 'complesso di Jonas': l'ostinato aggrapparsi ai bisogni di base e la rinuncia consapevole ai meta-bisogni come motivatori delle nostre azioni. Che sembra essere il fattore chiave per il cattivo comportamento degli uomini. Anche Aristotele conosce il male: «... sembra che (nell'uomo) ci sia ancora un altro elemento naturalmente opposto alla ragione e che resiste e lotta contro di essa. Esattamente come per gli arti paralizzati, quando intendiamo muoverli verso destra, girano al contrario verso sinistra, così è con l'anima: le pulsioni delle persone incontinenti vanno nella direzione contraria. Ma mentre con il corpo vediamo ciò che si muove in modo errato, con l'anima non lo vediamo. Senza dubbio, però, dobbiamo comunque supporre che anche nell'anima ci sia qualcosa di contrario alla ragione, che resiste e si oppone ad essa.»

La realtà del male esige coraggio da parte dei politici. Normalmente l'espressione 'coraggio politico' induce a pensare a una situazione in cui devono essere attuate 'misure impopolari' contro la volontà popolare. Questo non è coraggio ma abuso di potere antidemocratico. Poiché non è dar prova di coraggio, bensì di codardia schivare il confronto con un'idea che si presenta in sé come falsa o negativa. Tali idee possono essere sconfitte solo in un dibattito democratico aperto, in un concorso di idee. Coloro che evitano il concorso e invece cercano di garantirsi la vittoria tramite una prova di forza, riescono alla lunga solo a rafforzare le forze malevoli in seno alla società. Una cultura politica, in cui è accettato l'uso del potere di una persona nei confronti dell'altra, è il biotopo naturale del male. Il vero coraggio politico non consiste nell'affrontare idee giudicate sbagliate o dannose usando la forza, ma piuttosto attuando concorsi aperti di idee. Colui che possiede il vero coraggio politico, impara a conoscere il male, ma non se ne lascia spaventare. Il coraggio politico - nel contrastare il male - si batte per una società nella quale l'esigenza umana per una forte democrazia e una reale partecipazione vengono soddisfatti.

## Democrazia e felicità

La felicità è stata studiata anche dal punto di vista quantitativo. Frey e Stutzer (2002) forniscono una buona panoramica delle scoperte più significative.

La felicità può essere sicuramente misurata, nel senso che si può semplicemente chiedere alla gente quanto sia felice. Chiedere alla gente di classificare il loro senso generico di felicità su una scala che va da 'assolutamente infelice' a 'perfettamente felice' fornisce risultati molto utili e coerenti. Le persone che si considerano felici al di sopra della media, sono giudicate anche dalle altre persone come più felici. Sorridono di più, sono più sani, sono meno assenti dal lavoro, rendono più facili i contatti sociali, ecc. (Frey e Stutzer, 2002, p.33). Ci sono molteplici fattori che influenzano la felicità.

La ricchezza illimitata non ha alcuna influenza sulla felicità, una volta che sia stato raggiunto un livello minimo che permetta di soddisfare i bisogni primari. In Giappone, ad esempio, il reddito reale pro capite è aumentato di sei volte nella

seconda metà del XX secolo, ma questo non ha causato alcun aumento del senso di felicità nella media del popolo giapponese. Una ricchezza relativa, d'altra parte, ha un effetto sul senso di felicità. In media, chi è più povero del proprio vicino è meno felice. Le donne sono mediamente più felici degli uomini, le persone sposate sono più felici delle non sposate, le persone che credono in Dio sono un po' più felici dei non credenti, le persone che guardano molto la televisione sono mediamente più infelici dei telespettatori occasionali e gli abitanti dei paesi più ricchi sono di solito più felici di quelli dei paesi poveri.

La disoccupazione causa una perdita considerevole di felicità. Su una scala da 1 (per niente contento) a 4 (molto contento), la disoccupazione provoca una caduta media di 0,33 unità circa. Questa è la perdita di senso di felicità esclusivamente a causa della disoccupazione, vale a dire dopo che sono state fatte le correzioni per altri fattori, come la perdita del reddito (Frey e Stutzer, 2002, p.97). Possiamo capire questo effetto alla luce delle teorie di Maslow e di Aristotele. Per molte persone il lavoro è un'importante possibilità di auto-realizzazione. Esso offre l'opportunità – in senso aristotelico – di attuare un comportamento virtuoso. Questo è stato anche confermato da altri studi che hanno provato come le persone che sono lavoratori autonomi si sentano più felici delle persone che lavorano per un datore di lavoro e che di conseguenza dispongono di minore controllo sulle condizioni del loro lavoro. Non è solo la propria disoccupazione, bensì anche quella di altre persone, che influenza il senso di felicità: «...un incremento di un punto percentuale del saggio generale di disoccupazione dal 9% (media europea) a 10% riduce il livello di soddisfazione della vita dichiarato di 0,028 unità sulla scala di quattro punti applicata». (Frey e Stutzer, 2002, p.101)

I cittadini si sentono mediamente più felici quando hanno la possibilità di decidere sulle questioni direttamente con un referendum? Uno studio comparato dei 26 cantoni svizzeri, che offrono in modo significativo ai cittadini diversi livelli di possibilità di partecipare direttamente alla legislazione, fornisce una risposta a questa domanda. Frey e Stutzer hanno ridotto l'estensione in cui è possibile il processo decisionale diretto ad un singolo parametro, i cui valori possono variare da 1 (non democratico) a 6 (molto democratico). Il cantone di Basilea-Landschaft (zona prevalentemente rurale attorno a Basilea) ha il punteggio più alto (5,69) e il cantone di Ginevra il più basso (1,75). Nonché usando ogni sorta di altri fattori, che riflettono le differenze demografiche ed economiche fra i cantoni, Frey e Stutzer hanno applicato un'altra scala con dieci gradazioni, che segnano il grado di autonomia municipale in ogni cantone.

I risultati mostrano che i cittadini dei cantoni più democratici sono in media più felici. Ad un aumento di un singolo punto sulla scala da 1 a 6 corrisponde un aumento del senso di felicità di 0,11 unità, e ha dunque lo stesso effetto della transizione dalla categoria di reddito più bassa (fino a 2000 franchi svizzeri al mese) alla categoria immediatamente più elevata (da 2000 a 3000 franchi svizzeri al mese).

Maggiore autonomia municipale porta anche ad un incremento della felicità dichiarata. Tuttavia Frey e Stutzer hanno scoperto che i due parametri non sono più indipendenti l'uno dall'altro: risulta che, nei cantoni con più democrazia diretta, si sia manifestata col tempo anche una più grande autonomia municipale. Questo corrisponde all'osservazione generale che i politici, in linea di massima, tendono all'obiettivo di meno autonomia e più centralizzazione, mentre i cittadini normalmente desiderano maggior autonomia locale.

L'incremento del senso di felicità ha un carattere generale: «L'effetto positivo della democrazia diretta sul senso di felicità si diffonde a tutte le classi di reddito, e non è ristretto ad una particolare (...) I benefici sono distribuiti abbastanza uniformemente tra le classi sociali». (Frey e Stutzer, p.145, 149)

La disponibilità del referendum di iniziativa popolare può portare ad una maggiore felicità in due modi. Da una parte, il processo decisionale diretto può portare a misure e leggi che riflettono meglio i desideri dei cittadini ('utilità di risultato'). Dall'altra, la possibilità di partecipare può essere in sé una fonte felicità. In questo caso il beneficio è noto come 'utilità di procedura' (il vantaggio che deriva dalla procedura in sé del processo decisionale). È stato possibile misurare gli effetti delle due componenti separatamente, esaminando i punteggi di felicità degli stranieri che vivono nei diversi cantoni. Fino a quando non hanno acquisito la cittadinanza svizzera, queste persone non possono votare ai referendum e quindi non beneficiano 'dell'utilità di procedura'; ma devono subire le conseguenze di una amministrazione più o meno efficiente. La ricerca ha dimostrato che anche i cittadini non-svizzeri nei cantoni democratici riportano un maggior grado di felicità, ma l'incremento è meno marcato rispetto ai cittadini svizzeri. Il confronto degli effetti su entrambi i cittadini svizzeri e non-svizzeri porta alla conclusione che la più grande percentuale d'incremento di felicità deriva al semplice fatto di poter partecipare al processo decisionale. Il fatto che le decisioni prese siano più in linea con i desideri dei cittadini produce un beneficio reale, ma non così grande come l'utilità di procedura: «... due terzi degli effetti positivi di una maggior estensione dei diritti di partecipazione alla democrazia diretta vanno attribuiti all'utilità di procedura. (...) Gli effetti positivi dei diritti di partecipazione sono tre volte più elevati per i cittadini che non per gli stranieri. Questo vuol dire che gran parte del benessere ottenuto dal processo politico favorevole deriva dall'utilità di procedura». (Frey e Stutzer, 2002, pp.161-162, 167).

Non deve essere sorprendente che la democrazia operi di per se stessa come promotrice di felicità. Ciò è prevedibile alla luce della teoria di Maslow. Dopo tutto l'essere umano non vive di solo pane. Essi hanno anche il meta-bisogno di prendere nelle loro mani il loro comune destino in solidarietà con i loro simili e di essere in grado di svolgere il loro ruolo nella formazione della società in quanto esseri morali individuali. In termini Aristotelici: la gente ha bisogno di democrazia in modo da essere in grado di comportarsi virtuosamente anche a un livello sociale e trovare in questo modo la felicità.

## 4-1: Non di solo pane

Come il bisogno di realizzazione di sé di Maslow può guidare il comportamento è illustrato dal seguente aneddoto (pubblicato sul Süddeutsche Zeitung quotidiano della Germania del Sud il 22 gennaio 1997; v.Schuster e all., 1997, p.581): «Manuel Lubian, un tassista messicano, restituì una somma equivalente a circa 44.000 Euro che un passeggero aveva lasciato nel suo taxi. Lubian dedicò due giorni a girare per gli alberghi della capitale Messicana per ritrovare il proprietario della borsa contenente denaro, gioielli e documenti importanti. Egli rifiutò la ricompensa che il proprietario, un senatore boliviano, voleva dargli: «penso che se accettassi la ricompensa, perderei ciò che di buono c'è in me».

Kohn (1990) cita due esempi di intervento di salvataggio da parte di persone che non erano direttamente coinvolte. Un uomo, che saltò sui binari della metropolitana di New York per salvare un bambino da un treno che stava arrivando, disse a un reporter: «Sarei morto dentro se non avessi agito immediatamente. Mi sarei ritenuto inutile da quel momento in poi». In un altro caso, un uomo che si tuffò nel fiume Potomac per salvare dal naufragio un conducente d'auto, dichiarò: «Non potevo lasciar annegare il ragazzo. Credo di essere saltato in acqua per una reazione d'autodifesa. Non avrei più potuto continuare a vivere con me stesso, se fosse annegato senza che io avessi fatto qualcosa» (p.243).

Questi esempi illustrati indicano un bisogno, talvolta esperito intensamente, di rispondere a un richiamo interiore ad aiutare un'altra persona. Lo straordinario valore del meta-bisogno di Maslow è già stato sottolineato nel Nuovo Testamento: «L'uomo non vive di solo pane, ma di ogni parola che esce dalla bocca di Dio» (Matteo 4:4). L'uomo vive effettivamente per seguire questo richiamo, e «muore interiormente» se lo ignora.

Oliner e Oliner (1988) hanno intervistato 406 persone («soccorritori») che hanno aiutato gli ebrei a nascondersi all'epoca dell'occupazione nazista durante la seconda guerra mondiale, nonché un gruppo di controllo di 126 persone che non furono coinvolte in tali attività. Lo studio degli Oliner ha rivelato che i 'soccorritori' mostravano una caratteristica speciale: non avevano alcuna difficoltà ad instaurare rapporti umani con persone estranee al loro proprio ambiente («relazioni estensive»). Quello che distingueva i 'soccorritori' non era la loro mancanza di preoccupazione per sé stessi, l'approvazione esterna o la loro realizzazione, ma piuttosto la loro propensione per relazioni estensive – il loro forte senso di attaccamento agli altri e il loro senso di responsabilità per il benessere degli altri, anche al di fuori del loro ambiente di vita familiare o dei circoli comuni» (p.243).

L'indagine degli Oliner ha portato alla conclusione che questa «personalità estensiva» è sbocciata in un ambiente familiare specifico che si caratterizzava come segue: «La disciplina dei genitori tende alla clemenza; di solito per i bambini è quasi impercettibile. Essa contiene una forte dose di ragionamento – spiegano il perché sono comportamenti inadeguati, spesso con riferimento alle conseguenze per gli altri. La punizione fisica è rara; se avviene, tende a essere un evento particolare piuttosto che di routine. Punizioni gratuite – punizioni che servono come liberazione catartica di aggressione per il genitore oppure che non è correlata al comportamento del bambino – non si verifica

quasi mai. Allo stesso tempo, però, i genitori sono molto esigenti con i figli, particolarmente con riguardo alla cura per gli altri. Più o meno esplicitamente comunicano l'obbligo di aiutare gli altri in uno spirito di generosità, senza preoccuparsi di premi esterni o aspettarsi reciprocità. I genitori stessi danno l'esempio di questo comportamento, non solo in relazione ai loro figli ma anche verso altri membri della famiglia e ai vicini. Poiché si aspettano che la cura per e verso gli altri diventi allo stesso tempo la cura verso di loro, i bambini vengono incoraggiati a sviluppare le qualità associate al prendersi cura. Affidabilità, responsabilità e autonomia vengono valorizzati in quanto facilitano il prendersi cura di sé come per gli altri. I fallimenti sono considerati come esperienze di apprendimento, nella presunzione di una eventuale abilità, piuttosto che carenze intrinseche di carattere, di intelligenza o di talento. Per via di tali esperienze positive, i bambini imparano a fidarsi di coloro che li circondano. Radicati saldamente nelle loro relazioni familiari, osano instaurare relazioni confidenziali con l'ambiente esterno.» (pp.249-250).

Il background del tipo opposto (la personalità «restrittiva») è generalmente caratterizzato, secondo gli Oliner, da rapporti familiari deboli, da frequenti punizioni fisiche (spesso indiscriminate), da valori familiari che si basano pesantemente su convenzioni e da pochi rapporti con persone esterne, spesso giudicate con stereotipi.

Benché non ci sia alcuna questione di legame deterministico, la suddivisione in personalità 'estensiva' e 'restrittiva' ha prodotto una certezza del 70% di individuare con precisione se un persona particolare aveva agito da 'soccorritore' o no durante la persecuzione degli ebrei. Con la terminologia di Maslow, si potrebbe dire: un mancato soddisfacimento dei bisogni fondamentali nell'infanzia sviluppa tratti autoritari nella personalità, che determinano un comportamento che produrrà ancora i medesimi tratti di carattere nella generazione successiva. Qui si riscontra di nuovo il contrasto descritto da Putnam tra «senso civico» e «familismo amorale». Sia il senso civico che il familismo amorale hanno la tendenza a perpetuarsi di generazione in generazione. Se «ciò che è bello in me» (Manuel Lubian) verrà ad esprimersi, dipende largamente dal capitale sociale della società in cui uno è cresciuto.

## 4-2: Democrazia diretta, benessere e capitale sociale

Uno dei rari paesi al mondo, in cui le conseguenze della democrazia diretta sul capitale sociale possono essere studiate direttamente, è la Svizzera. L'estensione e la forma della democrazia diretta differisce – talvolta marcatamente - da cantone a cantone. Alcuni dei 26 cantoni hanno un sistema ben definito di democrazia diretta, mentre altri hanno un tipo di amministrazione che è molto più vicina al sistema della democrazia rappresentativa pura, con molto meno opportunità di partecipazione.

Frey (1997b) ha esaminato diversi cantoni per vedere se c'era un connessione tra il sistema di democrazia e l'atteggiamento dei cittadini nei confronti delle tasse. Nei cantoni in cui i cittadini hanno ampi diritti di partecipazione ai processi decisionali, il reddito annuo non-dichiarato per contribuente era di 1600 franchi svizzeri (circa 1000 euro)

inferiore alla media dei 26 cantoni; nei cantoni con meno democrazia diretta il reddito non-dichiarato era in effetti superiore di 1500 franchi svizzeri (circa 900 euro) alla media complessiva. La differenza di reddito non-dichiarato fra i due tipi di cantoni ammontava quindi a circa 1900 euro l'anno pro contribuente. Con un tasso marginale d'imposta dal 30 al 35 per cento, il dato comporta una differenza media annuale di introito fiscale di circa 625 euro pro contribuente. Nel Regno Unito, che ha 35 milioni di contribuenti d'imposta sul reddito, darebbe una differenza di circa 21,9 miliardi di euro all'anno.

Frey ha indagato per verificare se altri fattori, come ad esempio il livello delle multe o differenze in ricchezza media tra i cantoni, potessero spiegare l'effetto. Non sembra affatto così. C'è un'elevata probabilità che le differenze nei livelli di evasione fiscale possa essere spiegata dal fatto che i contribuenti nei cantoni con una forte tradizione di democrazia diretta, sono capaci di sviluppare un maggiore senso di responsabilità verso l'amministrazione.

Le osservazioni sulla Svizzera sono confermate dalle scoperte di Abers (2000) per la città brasiliana di Porto Alegre, dove nel 1989 fu introdotto un sistema di democrazia diretta, in cui gli abitanti stessi preparavano il bilancio comunale (v. riquadro 2-1). L'introduzione del processo di partecipazione portò subito a un incremento spettacolare dell'efficienza. Se negli anni precedenti, venivano posati al massimo 17 km di condutture l'anno, questa cifra salì mediamente a 46 km tra il 1989 e il 1996. Nei tre anni precedenti l'introduzione della partecipazione, erano state costruite circa 4 km di strade. Queste diventarono 20 km l'anno ed inoltre le strade costruite erano qualitativamente migliori. Secondo Abers, il processo di partecipazione porta a una 'cultura del fare domande'. I partecipanti alle riunioni di bilancio pongono domande ai funzionari su fatti e cifre, dichiarazioni e decisioni. Questi ultimi sono tenuti a rispondere e di solito sono in grado di farlo, e la costante probabilità di dover rendere conto pubblicamente delle loro decisioni ha convinto l'amministrazione ad adottare provvedimenti che potessero essere realmente giustificati. La trasparenza e la responsabilità in ambito pubblico sono migliorate considerevolmente. Non fu più possibile far sparisce denaro, i contratti non furono più sopravvalutati, le promesse non vennero più dimenticate. Prima dell'introduzione dell'Orçamento partecipativo, c'erano stretti legami tra imprese di costruzione e politici locali: venivano concessi lucrosi contratti in cambio di sostegno nella campagna elettorale. Quando il partito dei lavoratori (Partido dos trabalhadores - PT) salì per la prima volta al potere, le imprese di costruzione boicottarono le amministrazioni pubbliche: formarono un cartello e si rifiutarono di presentare offerte per gli appalti pubblici. In seguito il cartello crollò e le imprese scoprirono che ormai non avevano più bisogno di pagare tangenti per ottenere un contratto. Un fenomeno estremamente interessante fu la crescita delle entrate fiscali di cui la città cominciò a beneficiare a partire dal 1992, dovute alla riduzione dell'evasione fiscale. La gente diventò molto più disponibile a pagare le tasse. Abers vi individuò due ragioni: da una parte, i contribuenti constatarono che i loro soldi venivano spesi efficacemente e in cose realmente necessarie; e dall'altra - a causa della crescente popolarità del PT - gli evasori inveterati avevano perso la speranza che un'amministrazione diversa arrivasse al potere e concedesse loro un condono fiscale.

### 4-3 Cinismo naif

Il cinismo naif è un termine importante per la democrazia diretta. Il cinico naif crede che le altre persone cerchino di attribuirsi il massimo merito possibile per se stessi e scarichino la responsabilità delle cose negative il più possibile sugli altri.

Infatti la ricerca mostra che le persone non hanno una percezione molto chiara del loro contributo alla produzione di risultati positivi o negativi. C'è un classico studio di Ross e Sicoly (1979) sull'attribuzione della responsabilità nelle coppie sposate. Si potrebbe, ad esempio, chiedere ai due partner sulla ripartizione del compito di portare fuori il cane. Il marito e la moglie potrebbero rispondere il 70 e il 50% rispettivamente. Le risposte sono incompatibili, perché la somma delle percentuali deve ovviamente essere il 100%. Quasi sempre, tuttavia, la somma delle due risposte si presenta superiore al 100%. Si potrebbe immaginare che questo avviene perché entrambe i partner tendono a esagerare i propri meriti, ma ciò non è corretto. Anche la somma dei contributi stimati nel caso di azioni negative appare superare il 100%. Una spiegazione più probabile è che le persone si ricordano meglio delle proprie prestazioni migliori che non quelle degli altri. Il proprio contributo - positivo o negativo - sembra relativamente più grande in proporzione a quello che è stato realizzato nel totale.

Un'altra domanda riguarda l'interpretazione che le persone danno a questo fenomeno. Il pericolo che incombe in questo caso è che uno interpreti la tendenza dell'altra persona a sovrastimare il proprio contributo positivo come una tendenza a prendersi ingiustamente il merito. Questa interpretazione è chiamata «cinismo naif». Lo studio di fenomeni come il cinismo naif è molto importante per la democrazia diretta, perché gli oppositori alla democrazia radicale fanno normalmente riferimento al comportamento incentrato su sé stessi della maggior parte della gente come una giustificazione per rifiutare il diritto di autodeterminazione. Una serie di nuovi studi (discussi da Kruger e Gilovich, 1999) identifica questo fenomeno di cinismo naif in modo più chiaro.

Un primo studio esaminava l'attribuzione di attività positive e negative nelle coppie sposate. Entrambi i partner erano autorizzati a giudicare il proprio contributo e il contributo del loro partner per dieci attività diverse - cinque positive e cinque negative. Le attività positive erano, ad esempio, 'risparmio d'energia in casa, spegnendo le luci non necessarie' o 'la soluzione dei conflitti tra voi due'. 'Romperle cose della casa' o 'provocare una discussione fra voi due' erano invece tipiche attività negative.

Entrambi i partner venivano in seguito invitati a predire ciò che l'altro aveva dichiarato sul suo/a proprio contributo. Il risultato - in linea con la precedente ricerca - era che il proprio contributo veniva sistematicamente sovrastimato. Per le attività positive la sovrastima è mediamente pari al 5,2% e per le attività negative al 3,8%.

Più importante ancora è il modo in cui ciascun partner predice le stime dell'altro. I partner predicono vicendevolmente che l'altro esaggererà il proprio contributo positivo e minimizzerà quello negativo. In media la stima del livello d'esagerazione per i contributi positivi è stato del 9,7% su-

periore del loro vero livello e per i contributi negativi del 16,1% più basso del vero livello.

Le persone quindi non si comportano in sé da egoiste, ma hanno veramente un'immagine ideale dell'altro come di un essere egoista (v. anche la ricerca di Miller e Ratner, 1998, discussa nel capitolo 3). È interessante notare in questo contesto che una recente ricerca segnalata dagli autori dalla quale appare che nelle coppie che sono più felici della loro relazione, i partner tendono in media a valutarsi reciprocamente come meno egoisti.

Kruger e Gilovich condussero la loro ricerca non solo sulle coppie, ma anche in una serie di altre situazioni. Il risultato ogni volta è stato lo stesso, ma è emersa una differenza importante. Nelle situazioni in cui le persone cooperano attivamente allo stesso obiettivo, non solo non viene mostrata una sopravvalutazione dei propri meriti, ma non si aspettano nemmeno una sopravvalutazione da parte degli altri. In situazioni competitive, d'altro canto, emerge un forte pregiudizio: è molto forte l'inclinazione al sospetto di sopravvalutazione di sé da parte di qualcuno con cui si è in rapporto competitivo. Le due situazioni possono verificarsi anche in combinazione. Kruger e Gilovich hanno studiato, ad esempio, i giocatori di «vogelpik» (un gioco simile alle freccette) che giocano in squadre di due contro due. È emerso che i giocatori della stessa squadra, non solo non rivelavano alcuna tendenza a sovrastimare o sottostimare i loro propri rispettivi meriti e difetti, ma predicevano anche precisamente le stime dei loro compagni di squadra, e dunque non li sospettavano di rivendicazioni egoistiche. I giocatori della squadra avversaria, invece, erano sospettati di sovrastimare i loro propri meriti mediamente del 24,8%.

I risultati di questo tipo di ricerche sono importanti per l'argomento della democrazia diretta per due ragioni. In primo luogo, illustrano una volta di più che la maggior parte delle persone dimostrano una tendenza ad attribuire degli standard morali più bassi agli altri che non a sé stessi. Vi è dunque una sfiducia reciproca immeritata, sulla quale si basano gli oppositori della democrazia diretta per difendere l'attuale sistema paternalistico.

Ma, in secondo luogo, questa ricerca dimostra anche che questa diffidenza reciproca viene superata con le attività condivise. Su questo punto, quindi, si scorge un ponte logico tra le ricerche di Kruger e Gilovich e la ricerca di Frey sull'impatto della democrazia diretta rispetto alla frode fiscale, citato nel riquadro 4-2. La democrazia attiva si riduce a un'attività condivisa dei cittadini nella conformazione della società. Questa attività permette ai cittadini di osservarsi da più vicino e di valutarsi meglio reciprocamente, così la diffidenza reciproca svanisce. D'altronde, la società abbastanza antidemocratica e orientata alla competizione, di cui abbiamo attualmente esperienza, è un terreno propizio per la diffidenza reciproca.

## 5. Lezioni dalla democrazia diretta nella pratica

### Svizzera

La Svizzera è il solo paese, se si eccettua il piccolo principato del Liechtenstein, ad avere un sistema di democrazia diretta molto strutturato a livello nazionale. Un simile sistema di processo decisionale diretto dei cittadini esiste solo in alcuni Stati americani, la California ne è l'esempio tipico. Però a livello federale negli Stati Uniti non esiste la democrazia diretta, il che vuole dire che tutta una serie di poteri rimangono fuori portata del referendum.

« La Svizzera è la sola nazione nel mondo dove la vita politica gira veramente attorno al referendum. Questo paese con 6 milioni e mezzo di leader politici rifuggenti la notorietà, e la divisione dell'autorità esecutiva tra i sette membri del Consiglio Federale scoraggia ulteriormente la politica della personalità. Quando succede che un uomo politico si levi sopra la massa, è quasi sempre sull'onda di una campagna referendaria. L'attività legislativa in seno all'Assemblea Federale è una intricata danza per schivare o guadagnare il suffragio popolare. I grandi momenti politici della Svizzera moderna non si sono verificati nella sequela di fieri statisti, ma in seno ai dibattiti nazionali che hanno condotto le masse alle elezioni per decidere del futuro del loro paese. » (Kobach, 1994, p.98).

La democrazia diretta in Svizzera trae origine da varie fonti. In primo luogo ci fu la tradizione delle assemblee pubbliche locali o cantonali in una parte della Svizzera attuale, in cui cittadini maschi si incontravano ogni anno sulla piazza del mercato per prendere le decisioni più importanti (vedi 2-1). Ciò risale almeno al Duecento. In secondo luogo ci fu l'effetto delle rivoluzioni straniere. Analogamente ad altre regioni d'Europa, il primo referendum nazionale svizzero ebbe luogo nel 1802 su una nuova Costituzione, sotto il protettorato dell'invasore francese. Un terzo fattore furono i nuovi movimenti politici. Nella prima metà dell'Ottocento furono principalmente i liberali radicali – che si distinguevano dai liberali ordinari perché non credevano che la democrazia rappresentativa fosse sufficiente – che diffusero l'uso dei referendum in Svizzera. Poi però i socialisti ed i cattolici si accorsero che i liberali non rappresentavano certamente la maggioranza dei cittadini su tutti i temi e così divennero loro la forza trainante più importante per l'ulteriore espansione della democrazia diretta (Kobach, 1993). Il tedesco Moritz Rittinghausen fu un personaggio importante del movimento socialista. Fu il primo ad elaborare il concetto d'iniziativa referendaria dei cittadini tramite il giornale *Neue Rheinische Zeitung*, quando stava per essere pubblicato Karl Marx. Quando questo giornale venne vietato, Rittinghausen si rifugiò in Francia dove dal 1850 in poi scrisse una serie d'articoli che promuovevano il processo decisionale democratico diretto. Le sue idee incontrarono grande approvazione, specialmente da parte dei sostenitori di Fourier. Attraverso questa deviazione francese le idee di Rittinghausen raggiunsero il movimento operaio svizzero (Weihrauch, 1989, pp.15-16). I Socialisti svolsero un ruolo importante nel «Movimento democratico» che fece agitazione dal 1860 in poi per l'espansione dei diritti di democrazia diretta in gran parte della Svizzera. Un'iniziativa referendaria popolare obbligatoria (dove i cittadini possono avviare un referendum sulle proposte che essi stessi hanno scritto) si tenne per la prima volta nel 1869 nel cantone di Zurigo.

L'ideale di democrazia diretta fu anche popolare all'interno dei movimenti socialisti di parecchi Paesi europei. Ad esempio una « *Volksgesetzgebung* » (legislazione popolare) era già apparsa nel programma fondativo del German Sozialdemokratische Arbeiterspartei (partito socialdemocratico dei lavoratori) nel 1891. Anche nei programmi di Gotha (1875) e Erfurt (1891) la democrazia occupò un posto chiave. Karl Marx, però, espresse forti critiche sull'ideale di democrazia diretta.

### Gli strumenti

In Svizzera, a livello federale, con circa 4,8 milioni di persone abilitate al voto, i seguenti tre strumenti di democrazia diretta sono i più importanti. Tutti i referendum svizzeri sono obbligatori ad ogni livello.

Il referendum obbligatorio venne introdotto nel 1848. Per ogni emendamento alla Costituzione il governo è obbligato a indire un referendum, come anche per l'adesione della Svizzera alle organizzazioni internazionali e leggi urgenti per le quali il referendum facoltativo non è valido.

Il referendum facoltativo risale al 1874. Se 50.000 cittadini danno la loro firma entro cento giorni dopo la pubblicazione ufficiale di una legge parlamentare, essi possono imporre un referendum sulla legge. Inizialmente questo non si applicava alle leggi che il Parlamento aveva dichiarato urgenti. Ma quando il Parlamento iniziò ad abusare di tale facilitazione e cominciò col dichiarare urgenti tutti i tipi di leggi, un referendum stabili che le leggi urgenti potessero essere immediatamente vigenti, ma dovevano sempre essere sottomesse in seguito a un referendum obbligatorio.

L'iniziativa popolare costituzionale (in breve iniziativa popolare) introdotta nel 1891, dà ai cittadini la possibilità di ottenere un referendum sulle loro proprie proposte scritte, se essi raccolgono 100.000 firme entro 18 mesi. Tale proposta può essere formulata generalmente, e deve essere poi convertita in legislazione da una commissione parlamentare, oppure in forma di paragrafi di legge precisamente definiti a cui il Parlamento non può più apportare nessun emendamento. Se adottata, la proposta diviene parte della Costituzione. In pratica, però, i cittadini possono anche utilizzare questo strumento per temi che vengono di solito regolati dalla legislazione ordinaria. Per questo motivo la Costituzione svizzera risulta un notevole miscuglio di principi nazionali e di politica «ordinaria». Gli Svizzeri stanno sormontando il problema con l'introduzione dell'iniziativa popolare generale. Questa fu approvata nel referendum del febbraio 2003, ma fu resa vigente solo dal 2006. Essa autorizza i cittadini, dopo la raccolta di 100.000 firme a favore, a presentare una proposta generale al Parlamento, il quale ha in seguito la libertà di decidere se farne un disegno di legge od un emendamento costituzionale. Questo poi è soggetto a un referendum.

L'iniziativa popolare consente agli Svizzeri di indire un referendum virtualmente su qualsiasi tema. Le sole eccezioni sostanziali sono alcune disposizioni vincolanti di diritto internazionale, il divieto di genocidio e schiavitù. Inoltre l'iniziativa popolare deve soddisfare requisiti d'unità di forma e di contenuto (ad esempio un'iniziativa popolare non può racchiudere due temi). Infine la legge consuetudinaria fa sì che proposte inattuabili in pratica possano venire rifiutate; una

volta un'iniziativa popolare fu dichiarata non valida, perché proponeva di ridurre le spese per anni che sarebbero già trascorsi prima che si fosse tenuto il referendum. Il Parlamento riesamina tutte queste questioni. Ma le iniziative popolari, ad esempio su tasse, spese statali, questioni militari e anche sulla forma di governo sono fatti normali in Svizzera.

L'iniziativa popolare è dunque la pietra angolare della democrazia diretta. Dopotutto, nel referendum facoltativo, i cittadini non fanno che rispondere ai provvedimenti del Parlamento che sono ancora in fase di discussione. Tuttavia con l'iniziativa popolare essi determinano attivamente l'agenda politica.

In Svizzera non esistono referendum che siano stati formulati dal Parlamento o dal governo – noti anche come plebisciti. I referendum o vengono prescritti dalla Costituzione, o sono indetti dai cittadini, utilizzando il metodo della raccolta di firme. Con il sempre crescente numero di referendum che si terranno in Europa, la forma internazionalmente più comune rimane purtroppo ancora quella del plebiscito. Questi sono in genere referendum facoltativi, che vengono elaborati da uomini politici al potere, per conferire alla loro politica una legittimità straordinaria, oppure perché coalizioni o partiti hanno un disaccordo interno. Le regole del gioco vengono frequentemente adattate ad ogni caso, nel modo che sembra migliore ai politici del momento. Questo ha veramente poco a che fare con la vera democrazia diretta.

### La democrazia diretta in pratica

Dal 1848 fino alla fine del 2004 sono stati tenuti 531 referendum a livello federale: 187 obbligatori, 152 facoltativi e 192 iniziative popolari. L'affluenza ha avuto una media oltre il 50% (con eccezioni sopra l'80%) e inoltre per qualche tempo è stata superiore di 10 punti percentuali rispetto all'affluenza alle elezioni parlamentari. Un ampio archivio di questi referendum è conservato sul sito internet del governo al [www.admin.ch](http://www.admin.ch). Ad ogni livello – municipale, cantonale e federale – vengono tenuti ogni anno in Svizzera oltre 200 referendum.

A titolo illustrativo prenderemo in esame i referendum federali del 2005. In Svizzera tutti i referendum e le elezioni vengono raggruppati da due a quattro giornate elettorali all'anno. I cittadini quindi votano non solo per elezioni comunali, cantonali e federali, ma anche per i referendum. Nel 2005 ci sono state tre giornate elettorali.

- Il 5 giugno 2005 si è votato per due referendum facoltativi. Il primo contestava l'approvazione del Parlamento degli Accordi di Schengen/Dublino. La convenzione di Schengen ha abolito i controlli sistematici del passaporto. Gli accordi di Dublino cercano di evitare il salto d'asilo, poiché i richiedenti asilo ora possono chiedere asilo ad un solo paese partecipante. La decisione parlamentare fu approvata col 54,6% dei votanti. Il secondo referendum contestava una legge del Parlamento che rendeva possibile una unione ufficiale per coppie di gay e lesbiche. La legge fu approvata col 58% dei votanti.
- Il 25 settembre 2005 è stato tenuto un solo referendum facoltativo. Il Parlamento voleva un trattato con l'Unione Europea, che controlla la libera circolazione della gente all'interno della UE, per estenderlo progressivamente ai dieci nuovi Stati membri. Contemporaneamente venivano proposte misure per impedire salari bassi e dumping sociale in Svizzera. Questo era contestato da quattro Commissioni che temevano l'immigrazione incontrollata e cattive condizioni di lavoro. Tuttavia i cittadini approvarono l'estensione del trattato col 56%.

- Il 27 novembre ci fu insieme un'iniziativa popolare e un referendum facoltativo. L'iniziativa popolare chiedeva una moratoria di 5 anni per la coltivazione di piante e l'allevamento di animali geneticamente modificati. Governo e Parlamento raccomandavano il No, in base al fatto che tali questioni erano coperte a sufficienza dalla legislazione esistente. Tuttavia l'iniziativa popolare fu adottata dal 55,7% della popolazione. Il referendum facoltativo intendeva bloccare una legge parlamentare che mirava ad aumentare la possibilità della vendita domenicale di beni di consumo nelle stazioni e negli aeroporti. I sindacati avviarono un'iniziativa referendaria sulla questione. Temevano che la domenica diventasse sempre più un giorno lavorativo ordinario. Ciononostante la legge del Parlamento venne approvata da una maggioranza assai debole del 50,6%.

Le leggi che sono state approvate dal Parlamento svizzero e ulteriormente contestate da un referendum facoltativo hanno avuto il 50% di probabilità di sopravvivere al voto popolare nel periodo dal 1874 al 2004. Ciò significa che una volta su due la legge parlamentare si è dimostrata contro la volontà della maggioranza del popolo. Non c'è nessuna ragione di ritenere che il Parlamento svizzero si discosti maggiormente dalla volontà popolare che gli organi rappresentativi in altri paesi. E' più probabile sia vero il contrario: proprio perché i membri del Parlamento svizzero, ben sapendo che sono possibili i referendum facoltativi, sono molto prudenti nel loro lavoro legislativo. Le proposte del Parlamento di emendamenti costituzionali o di adesione a organizzazioni internazionali sono state approvate nel 73% dei casi. Le iniziative popolari, d'altro canto, hanno avuto solo il 10% di probabilità di venir approvate nello stesso periodo. In numero minore di occasioni che il Parlamento ha usato il suo diritto a fare una controproposta, queste sono state accettate in sei casi su dieci. Gli Svizzeri sono cauti e non accettano proposte che hanno mostrato evidenti carenze. A livello cantonale viene approvata una percentuale più elevata di iniziative popolari.

Tuttavia in base a queste cifre sarebbe scorretto affermare che l'iniziativa popolare sia solo di facciata. In particolare le iniziative popolari hanno sovente un effetto, anche quando non hanno la maggioranza dei voti. Ad esempio, una delle funzioni dell'iniziativa popolare è quella di offrire l'opportunità ad una minoranza di rendere un argomento tema di attenzione nazionale. Ciò si traduce in questioni oggetto di discussioni in Svizzera, che altrove non sarebbero state oggetto di nessuna seria discussione nei dibattiti dominati dai partiti politici. In Svizzera questo porta spesso a risposte indirette dei politici. Quand'anche una questione sia stata soccombente, il Parlamento o il governo andranno ancora incontro agli iniziatori soddisfacendo alcune delle loro richieste. Kaufmann e altri (2005, p.49) parla in questo contesto del «paese dei perdenti soddisfatti». Questo è ulteriormente incoraggiato dal fatto che gli iniziatori hanno il diritto di ritirare ogni iniziativa prima del voto. Dopo la presentazione delle firme, c'è quasi sempre un processo di negoziazione tra il Parlamento e i richiedenti, che porta al ritiro delle iniziative popolari da parte dei richiedenti in un terzo dei casi. «Chi intervista gli iniziatori, esamina fonti e analizza il campo del gioco politico, perviene alla conclusione che approssimativamente la metà dei richiedenti iniziative popolari sono convinti di aver ottenuto qualcosa che valesse la pena per lo sforzo fatto e che non sarebbe stato possibile senza il ricorso all'iniziativa stessa.» (Gros, 1999, p.93).

Un esempio di ciò che abbiamo appena affermato è l'iniziativa a proposito dell'abolizione totale dell'esercito svizzero, che fu avviata negli anni '80 e arrivò al voto nel 1989.

Fin ad allora, l'onnipresente esercito era l'equivalente di una «vacca sacra» in Svizzera. Quasi tutti gli uomini erano costretti al servizio militare, non esisteva servizio civile alternativo e le esercitazioni di aggiornamento erano organizzate fino alla mezza età. L'iniziativa popolare fu avviata da alcuni giovani socialdemocratici, non tanto perché credevano che avrebbero potuto acquisire una maggioranza, ma perché credevano che c'era molta più resistenza all'esercito di quanta potesse essere dedotta dai dibattiti ufficiali e loro volevano provare questo. All'inizio tutti pensavano che solo una manciata di Svizzeri avrebbero approvato questa proposta. Quando i dibattiti divennero sempre più accaniti con l'approssimarsi del referendum, il governo dichiarò che sarebbe stato un disastro per la nazione se più del 10% dei cittadini avesse votato l'abolizione. Tutti i partiti importanti, eccettuati i Socialdemocratici che si astennero dal dare indicazione di voto, si pronunciarono contro l'iniziativa; solo l'estrema sinistra, un gruppo molto marginale in Svizzera, approvò la proposta. Anche i più importanti interlocutori socio-economici (tranne l'astensionista 'Schweizerische Gewerkschaftsbund' – la confederazione sindacale svizzera), il Governo e il Parlamento, ovviamente, si opponevano all'iniziativa. Quando si tenne il referendum, il 26 novembre 1989, il 35,6% dei voti «sì» in favore dell'abolizione, combinato l'alto tasso di affluenza di oltre il 70%, causò uno choc nel paese. I Pacifisti celebrarono la vittoria in modo esuberante, perché avevano raggiunto il loro obiettivo. Diverse misure vennero prontamente introdotte per attenuare l'opposizione all'esercito emersa pubblicamente, quale l'introduzione di servizi civili alternativi che venne approvata mediante il referendum con una maggioranza eccezionale dell' 82,5% nel dicembre 1991. L'esercito venne dunque considerevolmente ridotto negli anni successivi. Queste azioni contribuirono probabilmente a fare diminuire l'opposizione all'esercito e quando nel dicembre 2001 ci fu un'altra votazione sull'iniziativa popolare di abolizione dell'esercito il numero dei sostenitori era caduto al 21,9%. Il tema dell'abolizione totale dell'esercito non sarebbe mai più stato posto all'ordine del giorno in un sistema rappresentativo.

Un referendum non deve essere mai considerato isolatamente come qualcosa di assoluto. I referendum sono come battiti di timpano in una sinfonia. Se il voto è in contrasto con una proposta in un momento specifico, questo può tuttavia dare inizio a un processo di discussione e di riflessione, contribuendo così a mettere in grado la proposta stessa di ottenere un'approvazione maggioritaria molti anni dopo. Un processo d'apprendimento sociale ha avuto luogo e il potere di persuasione ha trasformato una minoranza in maggioranza. La politica riceve allora un largo sostegno. Le circostanze possono anche esser cambiate, cosicché una proposta che era inizialmente inaccettabile ora sembra offrire buone prospettive. Un esempio di ciò è l'adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Nel marzo 1986 venne tenuto un referendum sull'adesione all'ONU. Il Governo, il Parlamento e tutti i partiti importanti e gruppi d'interesse, argomentarono a favore dell'adesione. Ma solo il 24,3% degli elettori Svizzeri votarono a favore. A quei tempi la Guerra fredda era ancora intensa e gli Svizzeri, che difendevano assai orgogliosamente la propria indipendenza e neutralità riguardo a blocchi militari e conflitti, avevano paura che l'adesione all'ONU portasse la Svizzera a prendere parte ai conflitti. Anni dopo, i sostenitori avviarono un'iniziativa popolare e quando si arrivò al voto nel marzo 2002 il numero dei sostenitori era cresciuto

fino al 54,6% e la Svizzera divenne così il 190° Stato membro dell'ONU. Ciò che influò sul dibattito pubblico non fu soltanto la fine della Guerra fredda, bensì il fatto che gli Svizzeri avevano capito che la globalizzazione implicava che essi non potevano rimanere estranei a tutto e che l'adesione all'ONU non avrebbe significato cedere importanti diritti democratici ad un'ente internazionale antidemocratica. Quest'ultimo, però, è il caso dell'Unione Europea e quindi c'è attualmente un'ampia maggioranza in Svizzera contro l'adesione all'UE.

Le iniziative popolari hanno svolto un ruolo nella storia svizzera, migliorando e intensificando la democrazia. Una iniziativa popolare molto importante fu «Für die Proporzwahl der Nationalrates» ( Per una rappresentanza proporzionale nel Parlamento) che venne adottata col 68,8% dei cittadini nel novembre 1918 (Il Nationalrat è la più grande delle due Camere del Parlamento). Questa sostituì il sistema elettorale maggioritario (con cui, all'interno di ogni distretto elettorale, il candidato con più voti rappresentava l'intero distretto, come in Gran Bretagna o negli Stati Uniti) con un sistema elettorale proporzionale (in cui il paese intero viene considerato come un solo distretto elettorale). Un sistema elettorale maggioritario porta a grandi distorsioni, perché le minoranze hanno pochissima rappresentanza. Infatti, poiché le minoranze si trovano sparse per il paese, esse perdono sempre a livello di distretto elettorale e non hanno così rappresentanti nel Parlamento. L'introduzione del sistema elettorale proporzionale ha portato, insieme alla democrazia diretta, un gran contributo al sistema di «Konkordanz» (consenso) svizzero.

In questo sistema tutti i partiti politici di qualsiasi dimensione hanno un seggio permanente nel solido governo dei sette membri. Questo governo non ha un Primo Ministro permanente; la presidenza del governo ruota annualmente a turno fra i sette membri. I piccoli partiti in Parlamento possono comunque prendere parte al governo grazie all'iniziativa popolare. Anche se essi rappresentano con il loro programma solo di un piccolo gruppo, ci può anche essere qualche singolo punto del programma, su cui possono avere l'appoggio della maggioranza. Minacciando il ricorso all'iniziativa popolare possono attirare l'attenzione su questi temi. Fino alla fine della seconda Guerra mondiale le leggi federali urgenti non erano sottoposte al referendum confermativo. Spesso, per fare accettare in fretta regolamenti che erano contrari alla volontà popolare, Governo e Parlamento decretavano abbastanza spesso che le leggi fossero «urgenti», anche se nei fatti non lo erano del tutto. Fu dunque lanciata un'iniziativa popolare contro di questo modo di fare: d'allora in poi, le leggi «urgenti» sarebbero state soggette al referendum obbligatorio entro l'anno. Governo e Parlamento si espressero assai duramente contro quest'iniziativa popolare che limitava in modo significativo il loro potere. Ma nondimeno la proposta incontrò il favore popolare nel 1946. Un referendum nel 2003 approvò l'introduzione dell' «iniziativa popolare generale», con la quale i cittadini presentano soltanto una proposta generale e lasciano al Parlamento la cura di decidere se bisogna convertirla in legislazione od in emendamento costituzionale. Nello stesso tempo il referendum opzionale fu reso applicabile ai trattati internazionali che contengono disposizioni importanti che, al fine di essere operanti a livello nazionale, richiedono nuove leggi o emendamenti a leggi esistenti.

Poiché tutti i diritti referendari, comprese le soglie delle firme, l'assenza di quorum partecipativo e l'esclusione di certi temi specifici, sono indicati nella Costituzione e poiché quest'ultima può solo venir modificata da un referendum, i cittadini svizzeri sono responsabili della propria democrazia.

Secondo indagini nove Svizzeri su dieci sono contrari a ogni violazione dei loro diritti di democrazia diretta (Kaufmann et al., 2005, p.51). La tendenza in Svizzera si evolve dunque verso un ampliamento della democrazia diretta e l'abbassamento delle soglie. Il numero dei referendum è in continuo aumento. Fra il 1980 e il 1989 c'erano in media 6,2 referendum federali all'anno; una media di dieci all'anno dal 1990 al 1999; e una media annuale di 11,4 referendum dal 2000 al 2004.

I cittadini votano sempre a favore dell'ampliamento della democrazia diretta? No! Nel 1995 la popolazione del Cantone di Berna, che comprende anche la capitale svizzera Berna, ha approvato una riforma di democrazia diretta che ha fatto sì che certi referendum obbligatori (tra gli altri quelli sugli emendamenti costituzionali) fossero considerevolmente limitati. C'erano così tante proposte di poca importanza all'ordine del giorno che i cittadini ne approvarono la riduzione. Essi preferirono concentrarsi sulle questioni più importanti.

### **Alcune particolarità della democrazia diretta svizzera :**

- Può passare molto tempo prima che abbia luogo il voto su di una iniziativa popolare. Una volta che sono state raccolte le firme necessarie, il «Bundesrat» (governo svizzero) ha due anni per preparare il referendum. Se la «Bundesversammlung» (le due Camere del Parlamento svizzero) fa una controproposta, si aggiungono altri sei mesi. Inoltre contando dal momento in cui l'iniziativa popolare viene presentata, il Parlamento ha ben quattro anni per decidere se accettare o no l'iniziativa popolare. Naturalmente il Parlamento può semplicemente approvare la proposta legislativa per cui l'iniziativa è stata presentata. In questo caso i promotori hanno raggiunto il loro obiettivo e possono ritirare la loro iniziativa. Se il Parlamento elabora una controproposta, gli elettori possono votare a favore sia dell'iniziativa popolare originaria sia della controproposta parlamentare. Questi tempi lunghi sono visti come un vantaggio da molti sostenitori della democrazia diretta. Essi consentono un tempo sufficiente per un approfondito dibattito sociale sui pro e i contro alla proposta.
- Non c'è alcun controllo sulla natura costituzionale delle iniziative popolari, né del Parlamento né del Tribunale di giustizia. È vero che il Parlamento deve verificare l'iniziativa popolare su di un piccolo numero di disposizioni vincolanti del diritto internazionale (vedi sopra), ma ciò è molto limitato. Nella storia svizzera una sola iniziativa popolare è stata dichiarata non valida a causa di tale conflitto (come accadde a causa del conflitto col principio di «non-rifiuto» – il non-rinvio di un rifugiato in un paese dove egli sarebbe in pericolo). È del tutto possibile introdurre la pena di morte mediante il referendum in Svizzera, però non è mai stato tentato. La democrazia diretta non ha portato a un maggior numero di violazioni dei Diritti dell'Uomo che in altri paesi d'Europa. Esiste un considerevole elenco di diritti per le minoranze che sono state effettivamente approvati per mezzo di referendum.
- Le iniziative popolari a livello federale, così come gli emendamenti costituzionali vengono accettati solo se c'è una doppia maggioranza a favore: ci deve essere una maggioranza a favore della proposta sia dei singoli elettori che dei Cantoni. La ragione di ciò è che la Svizzera è un paese di minoranze: ci sono ad esempio Cantoni di lingua tedesca, italiana, francese e romancia. La doppia maggioranza fa sì che alcuni grandi Cantoni non possano facilmente mettere in minoranza i più piccoli.

- La Svizzera non fornisce alcun sostegno finanziario governativo a gruppi di cittadini che lanciano un referendum. Questi gruppi di cittadini non hanno quindi da rendicontare a ispettorati pubblici.
- Tutti gli Svizzeri aventi diritto al voto ricevono però un opuscolo informativo nella loro cassetta postale molto prima di ogni votazione. Tra le altre cose, ciò comprende il testo di legge completo su cui dovranno votare, oltre a una fedele sintesi su una singola pagina A4, e argomenti sviluppati sia dal governo che dal comitato dei cittadini che hanno promosso il referendum. Il comitato dei cittadini ha il diritto di aggiungervi un suo proprio testo. Questi testi sono anche sempre disponibile per la lettura sul sito del governo federale: [www.admin.ch](http://www.admin.ch). Una ampia parte di questo sito è dedicato alla democrazia diretta.
- Per le iniziative popolari i cittadini hanno diritto all'assistenza di funzionari civili per l'esatta formulazione della loro proposta
- Dall'introduzione generalizzata del voto per corrispondenza, una larga maggioranza di Svizzeri utilizza questo sistema. Tutti gli elettori svizzeri ricevono il loro certificato elettorale tramite la posta e possono decidere loro stessi se voteranno di persona al seggio elettorale nel giorno delle elezioni (sempre di domenica), oppure se spedire in anticipo tramite posta. C'è una procedura speciale per questo con due buste volte a salvaguardare lo scrutinio segreto.

### **Revoca**

Oltre l'iniziativa popolare, c'è anche la revoca ovvero «Abberufung», una interessante procedura di democrazia diretta. Revoca significa che un eletto o un pubblico ufficiale (ad esempio un giudice) può essere rimosso dalla carica da un'iniziativa popolare. Questo sistema esiste in diversi Cantoni svizzeri ma non a livello federale. A Berna, Lucerna, Schaffhausen, Thurgau e Ticino i cittadini possono revocare il Parlamento cantonale. Nei cantoni Schaffhausen, Solothurn, Thurgau e Ticino è possibile revocare il governo cantonale. Dopo una revoca, hanno luogo nuove elezioni. In pratica però questo non è mai accaduto fino ad oggi.

### **Democrazia locale**

A parte il livello federale, sono soprattutto i livelli cantonali e municipali ad essere importanti in Svizzera.

I Cantoni prelevano più o meno lo stesso ammontare fiscale del governo centrale. I loro poteri sono assai estesi. Il paragrafo 3° della Costituzione Federale Svizzera stabilisce che i Cantoni sono sovrani; tutti i poteri che non sono esplicitamente delegati al livello federale dalla Costituzione appartengono automaticamente ai Cantoni. Tra le altre cose questo include: la polizia, la maggior parte dell'istruzione, la legislazione di politica economica e una ampia parte dell'assistenza sociale.

Le istituzioni diretto-democratiche variano davvero considerevolmente da Cantone a Cantone (vedi 4-2).

Nel Cantone di Zurigo, il più grande, sono sufficienti diecimila firme per lanciare un'iniziativa popolare. Il referendum facoltativo ne richiede soltanto cinquemila. Inoltre tutti gli emendamenti costituzionali, nonché tutte le spese superiori a due milioni di franchi svizzeri, devono essere approvati dai cittadini tramite referendum. Nell'ultimo decennio c'è stata una media annuale di oltre nove referendum cantonali (oltre ai referendum federali e municipali, che si tengono insieme).

L'anno top, con 19 referendum cantonali, fu il 1999. Talvolta ci sono importanti interessi economici in gioco, come fu nel 1996 il caso del referendum sull'estensione dell'aeroporto di Zurigo per un costo di 875 milioni di franchi svizzeri.

Un'istituzione insolita nel Cantone di Zurigo è la cosiddetta iniziativa individuale (Einzelnitiative). Una singola persona ha il diritto di presentare una proposta al Consiglio cantonale. Quando una tale proposta riceve il sostegno di almeno 60 membri del Consiglio, può essere indetto un referendum. Nel 1995, ad esempio, il cittadino Albert Jörger riuscì ad usare questo processo per avviare un cambiamento del metodo con cui gli insegnanti venivano nominati nelle scuole del Cantone.

I Comuni riscuotono loro proprie imposte sul reddito e sulla proprietà. In Svizzera i Comuni spendono un po' meno per residente che non il governo centrale. Beedham (1996) fornisce l'esempio del municipio di Kilchberg (7.000 abitanti) in riva al lago di Zurigo. Il villaggio organizza la propria istruzione, ha una propria brigata di vigili del fuoco, una casa di riposo per gli anziani e suoi propri poliziotti con due motovedette sul lago. Il Comune dà ai suoi pochi veri poveri 3.000 franchi svizzeri (quasi 2.000 euro) a persona al mese e aiuta anche alcuni rifugiati, in prevalenza dello Sri Lanka. C'è un consiglio comunale di sette consiglieri eletti che controllano il lavoro di un piccolo numero di funzionari comunali. Tuttavia il potere decisionale reale tocca all'assemblea pubblica, che si riunisce quattro volte all'anno. Le assemblee pubbliche vengono di solito frequentate all'incirca da 400 residenti nel Comune; talvolta diverse centinaia in più, allorché c'è qualcosa di straordinario all'ordine del giorno. Tali riunioni fissano le imposte, approvano nuove ordinanze comunali, discutono dei conti della comunità, esaminano progetti di costruzione, ecc.. Queste assemblee pubbliche trimestrali costituiscono il livello più elevato di autorità comunale; i sette consiglieri comunali presentano le loro raccomandazioni all'assemblea. Le decisioni vengono prese par alzata di mano. Uno scrutinio segreto può essere richiesto da un terzo delle persone presenti, ma tale opzione non è stata mai utilizzata fino ad oggi. I cittadini che assistono a queste assemblee dispongono di grandi poteri. Bastano quindici firme per ottenere un referendum comunale attraverso l'assemblea pubblica, ma ciò si verifica raramente.

L'assemblea pubblica di Kilchberg illustra una volta di più l'assurdità dei quorum partecipativi (capitolo 2°). Un sostenitore del sistema del quorum direbbe probabilmente che un'assemblea pubblica alla quale hanno partecipato 400 dei 7.000 residenti «non è rappresentativa». In realtà l'assemblea pubblica costituisce un Consiglio comunale super-rappresentativo. Questo grande Consiglio comunale ha un mandato proprio come un Consiglio comunale tradizionalmente eletto. Chi va alla riunione è un mandatario; chi rimane a casa dà un mandato all'assemblea. E poi Kilchberg è ben gestito. L'affermazione che una gestione popolare diretta conduca al fallimento è qui smentita nella pratica.

### Effetti della democrazia diretta svizzera

I numerosi referendum che si sono svolti in Svizzera in oltre 150 anni sono una miniera di informazioni su quello che succede quando la gente è messa in grado di prendere in mano il proprio destino. Un gruppo di economisti e scienziati della politica delle Università di Zurigo e San Gallo, – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberg, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz ed altri – hanno studiato sistematicamente e a lungo l'effetto della democrazia

diretta sulla politica e la società. A tale fine si sono avvalsi del fatto che esistono grandi differenze nel grado di democrazia diretta dei Cantoni svizzeri. Poiché i Cantoni hanno anche grandi poteri – la Svizzera è in effetti una cooperazione confederata fra Cantoni sovrani – è possibile confrontare gli effetti specifici della democrazia diretta in parecchie aree. Naturalmente ciò significa che nei loro calcoli statistici sono sempre scontati gli altri fattori che potrebbero influenzare la relazione esaminata (il famoso principio *ceteris paribus* [fermo restando ogni altra cosa, ndt]). Nel 1999, Kirchgässner, Feld e Savioz riassunsero un gran numero di analisi nel libro «La democrazia diretta: moderna, affermata, espandibile ed esportabile». Ed un gran numero di nuovi studi sono stati pubblicati da allora.

Molti dei più significativi risultati della ricerca sono elencati qui sotto :

- Feld e Savioz (1997) hanno messo a punto un accurato indice del grado di democrazia diretta in tutti i Cantoni svizzeri e lo hanno correlato con le performance economiche dei Cantoni in vari momenti tra il 1982 e il 1992. Dopo aver effettuato un'analisi approfondita ed escludendo spiegazioni alternative essi hanno concluso che, a seconda dell'intervallo temporale, le performance economiche nei Cantoni con democrazia diretta era superiore dal 5,4 al 15% rispetto ai Cantoni con democrazia rappresentativa. «La coesistenza di democrazie rappresentative e dirette in Svizzera solleva una questione reale: se la democrazia diretta è più efficiente della democrazia rappresentativa, perché i Cantoni con democrazia rappresentativa non adottano le strategie di successo dei loro vicini.» domandarono Feld e Savioz (1997, p.529).
- Pommerehne studiò la connessione tra democrazia diretta ed efficienza di governo dei 103 più grandi centri e città della Svizzera, scegliendo come esempio il trattamento dei rifiuti. Nei centri e nelle città con la democrazia diretta il trattamento dei rifiuti – fermo restando tutto il resto – era del 10% meno caro che nei centri e nelle città senza democrazia diretta. Inoltre Pommerehne riscontrò un notevole risparmio sui costi se il trattamento dei rifiuti era stato appaltato ad una società privata. I centri e le città con la democrazia diretta ed il trattamento privato dei rifiuti presentavano costi del 30% più bassi – fermo restando tutto il resto – che nelle città gestite con un sistema rappresentativo e trattamento pubblico dei rifiuti (Kirchgässner, Feld e Savioz, 1999, pp.98-100).
- Kirchgässner, Feld and Savioz (1999, p. 92-98) hanno esaminato 131 dei 137 maggiori Comuni svizzeri per determinare il collegamento tra democrazia diretta e debito pubblico, utilizzando i dati dal 1990. Nei Comuni dove erano permessi i referendum sulla spesa pubblica (un esempio di democrazia diretta), restando uguale tutto il resto, il debito pubblico era del 15% inferiore rispetto ai Comuni non ricadenti nel caso.
- Feld e Matsusaka (2003) hanno studiato il collegamento tra spesa pubblica e democrazia diretta. Qualche Cantone svizzero ha un referendum finanziario (Finanzreferendum) con cui i cittadini devono approvare tutte le decisioni del governo locale per spese sopra un certo importo (la media è di 2,5 milioni di franchi svizzeri). Nei Cantoni che hanno tale referendum la spesa pubblica fra il 1980 e il 1998 è stata in media del 19% inferiore che in quelli senza questo strumento.
- Benz e Stutzer (2004) hanno studiato il collegamento tra democrazia diretta e livello di conoscenza politica dei cittadini, sia in Svizzera che nell'UE. Per la Svizzera essi hanno

raccolto informazioni presso 7.500 abitanti e li hanno correlati con un indicatore da 1 a 6 del livello di democrazia diretta per i 26 Cantoni. Il livello maggiore di democrazia diretta è stato rilevato nel Cantone di Basilea con un indice di 5,69; il livello minore è stato nel Cantone di Ginevra, il suo indice figura a 1,75. Sono state controllate altre variabili importanti, compresi sesso, età, educazione, reddito e se le persone erano o no membri di un partito politico. Fermo restando ogni altra cosa hanno concluso che la differenza di informazione politica fra un abitante di Ginevra e uno di Basilea era considerevole ed equivaleva alla stessa differenza fra l'essere o meno membri di un partito politico, oppure fra gruppi di reddito mensile fra 5.000 e 9.000 franchi svizzeri. Per l'UE, in cui vennero analizzati 15 paesi, dei quali sei avevano tenuto un referendum nazionale negli ultimi quattro anni, il risultato è stato simile.

- Frey, Kucher e Stutzer (2001), hanno indagato se il «benessere soggettivo» dei cittadini viene influenzato dalla democrazia diretta. Il benessere soggettivo può esser misurato schiettamente, nel senso che si può domandare semplicemente alle persone quanto queste si considerino felici. Frey ha preso lo stesso indice dei Cantoni svizzeri di Benz e Stutzer, Frey e lo ha correlato con 6.000 risposte di persone svizzere alla domanda: «Quale soddisfazione prova Lei complessivamente riguardo alla Sua vita?» Frey ha esaminato numerose altre variabili e il livello di soddisfazione era dato da un punteggio di una scala da 1 a 10. Gli abitanti di Basilea (il Cantone con maggiore democrazia diretta) totalizzarono sulla scala del benessere il 12,5% di punti in più degli abitanti di Ginevra (il Cantone con la maggior parte di forme di democrazia rappresentativa). Frey ha esaminato anche la differenza fra il benessere soggettivo che risulta dal fatto che la politica è più in accordo con i desideri dei cittadini (il risultato), rispetto al benessere soggettivo risultante dalla partecipazione al voto in sé (il processo). Egli ha fatto ciò includendo un gruppo di stranieri, che non potevano votare a livello cantonale ma beneficiavano anch'essi degli esiti referendari. Gli stranieri non votanti erano più contenti nei Cantoni con democrazia diretta, ma meno degli Svizzeri abilitati al voto. Frey ha concluso da ciò che partecipare al voto contribuiva per due terzi all'aumento del benessere soggettivo e per un terzo ad un maggior accordo della politica con i desideri della gente.
- Nel capitolo 4°, box 4-2a, abbiamo già discusso dell'evasione fiscale sensibilmente inferiore che si riscontra nei Cantoni diretto-democratici. Obiezioni alla democrazia diretta che si sentono di frequente sono discusse nel capitolo 6°.

## Stati Uniti: la California

Gli Stati Uniti d'America non hanno referendum federali. L'Assemblea Costituente del 1787, persuasa da Adams e Madison, accettò il principio che la gente eletta rappresentasse la nazione intera e non soltanto i suoi sostenitori. Non fu quindi prevista la democrazia diretta.

Tuttavia a partire dall'ultimo decennio dell'Ottocento i movimenti progressisti e populistici hanno condotto campagne per avere l'introduzione del referendum d'iniziativa popolare. Essi si sono principalmente ispirati all'esempio svizzero. Il primo Stato a mettere in atto un cambiamento in questa direzione fu il Sud Dakota nel 1898, seguito dallo Utah nel 1900 e dall'Oregon nel 1902. L'interesse per la democrazia diretta sorse nell'Oregon poco dopo la sua creazione, spronato dagli emigranti svizzeri che si erano stabiliti nella Contea di Clackamas. Altri 16 Stati seguirono queste iniziative fino al 1918.

Attualmente 27 dei 51 Stati hanno una forma di democrazia diretta a livello statale. I regolamenti differiscono da Stato a Stato, poiché ogni Stato è sovrano su questo punto. L'iniziativa, paragonabile all'iniziativa popolare in Svizzera, esiste in 24 Stati; anche il referendum popolare – il referendum opzionale mediante il quale possono essere bloccate leggi parlamentari – esiste nei 24 Stati, principalmente gli stessi Stati che permettono l'iniziativa. La democrazia è ancora più diffusa a livello locale. Quasi la metà delle città americane ha il referendum d'iniziativa popolare. Insomma il 70% degli Americani vive in uno Stato, centro urbano o città in cui è disponibile il referendum d'iniziativa popolare. Inoltre tutti gli Stati, eccetto il Delaware, hanno il referendum obbligatorio per gli emendamenti costituzionali, il che significa che ogni cambiamento alla Costituzione deve essere sempre sottoposto all'approvazione del popolo. Ci sono pochissimi temi esclusi e in molti Stati nessuno. (Waters, 2003; Matsusaka, 2004)

Ciò ha portato a un numero impressionante di referendum. Quasi 2000 referendum di iniziativa popolare sono stati tenuti a livello statale tra il 1904 e il 2000. Nel 1996 anno della punta massima, nei 24 Stati che dispongono iniziative popolari, sono stati sottoposti al voto almeno 96 referendum di iniziativa popolare. Per fare un confronto nello stesso anno, i rappresentanti di questi Stati passarono oltre 14.000 leggi e risoluzioni. I referendum opzionali sono meno importanti delle iniziative popolari negli Stati Uniti. D'altra parte sono stati tenuti un gran numero di referendum obbligatori. Il numero totale di referendum tenuti a livello statale è arrivato a 19.000 fino al 1999. Oltre a questi, vengono tenuti circa 10.000 referendum a livello locale ogni anno (Efler, 1999).

Anche se le regole sembrano in generale assomigliarsi l'una con l'altra, ci sono notevoli differenze nel numero di referendum di iniziativa popolare tenuti nei diversi Stati. Più della metà di tutte le iniziative referendarie avviate da cittadini sono state tenute in solo cinque Stati: Oregon, California, Colorado, Dakota del Nord e Arizona. Anche se l'Oregon, con 318 fino al 2000, ha tenuto più iniziative di referendum popolare della California, che ne ha tenute solo 275 nello stesso periodo, terremo quest'ultimo Stato come esempio che segue. Fatto sta che la California non solo è lo Stato americano più importante – essendo lo Stato più intensamente popolato e di grande successo sia economicamente che culturalmente – ma anche perché la democrazia diretta californiana è controversa.

In California, l'introduzione della democrazia diretta è strettamente legata al nome del Dottor John Randolph Haynes, che fondò la California Direct Legislation League nel 1895. Grazie ai suoi sforzi, l'opportunità di un processo decisionale diretto-democratico venne introdotta nella città di Los Angeles nel 1902. A livello statale l'introduzione del referendum fu essenzialmente una risposta alla stretta mortale esercitata da una società specifica, la Central Pacific Railroad, sulla vita politica della California alla fine dell'Ottocento. Nel 1901 apparve il libro «Octopus», in cui Frank Norris descriveva la presa simile a una morsa che questa società ferroviaria aveva sulla politica in California. Di fatto non era operativa solo nei trasporti, ma ad esempio anche nella speculazione fondiaria. Quasi tutti le sentenze giudiziali dell'epoca furono a suo vantaggio. Norris scrisse: «Lori si appropriano delle urne (...) loro si appropriano di noi.» Quando questa morsa della piovra fu resa di dominio pubblico, fu opposta resistenza. Hiram Johnson, un pubblico ministero sostenitore di Haynes e leader dell'ala progressista dei Repubblicani, diventò gover-

natore nel 1910. Egli condusse la sua campagna («La Pacific deve tenere le sue zampe sporche fuori dalla politica!») in automobile, rifiutandosi di prendere il treno. Nel 1911 Haynes, Johnson e i loro sostenitori riuscirono ad introdurre il referendum d'iniziativa popolare. Allo stesso tempo venne introdotta la possibilità di «revoca» – cioè la destituzione da parte degli elettori di rappresentanti eletti e alti funzionari. La Californian Direct Legislation League dovette ancora respingere diversi attacchi alla democrazia diretta. Nel 1920 oppositori all'iniziativa popolare tentarono di utilizzare lo strumento stesso per soffocarlo sul nascere. Una proposta, che conteneva un quorum di sottoscrizione estremamente elevato per iniziative popolari su questioni d'imposte, fu però respinta dagli elettori. (Waters 2003).

### **Alcune caratteristiche della democrazia diretta californiana:**

Il referendum legislativo popolare (Iniziativa) differisce dal sistema svizzero per diversi aspetti. Le norme sono effettivamente rimaste invariate dal 1912.

- I promotori di una iniziativa possono richiedere alcuni servizi governativi nelle fasi iniziali. Possono chiedere assistenza al consulente legislativo per preparare la formulazione della proposta nella forma legale appropriata. L'argomento predisposto in questo modo viene passato ad un alto giudice, il procuratore generale che compone il titolo ufficiale e la sintesi della proposta. Il titolo e la sintesi sono importanti perché appariranno sull'opuscolo informativo ufficiale per la votazione. Inoltre, in collaborazione col Ministero delle Finanze, tra l'altro, viene fatta un'analisi sulle conseguenze fiscali della nuova proposta. Tutto ciò richiede da quattro a sei settimane. La proposta può quindi essere distribuita per la raccolta delle firme.
- Ogni questione di competenza dello Stato può essere soggetta a una iniziativa popolare, quindi compresi bilancio, imposte, immigrazione, ecc.. C'è solo un requisito formale: deve esserci unità dell'oggetto – una iniziativa popolare non può contenere due oggetti non correlati.
- Sono possibili sia l'iniziativa costituzionale sia l'iniziativa di legge statutaria. Il quorum di sottoscrizione per la prima di queste è pari al 8% degli affluenti alle urne all'ultima votazione per il governatore dello Stato; per la seconda è il 5% di questa stessa affluenza. Il periodo per la raccolta è di 150 giorni al massimo. Una iniziativa costituzionale approvata non può venir modificata successivamente dalla Camera dei Rappresentanti dello Stato, ma da un referendum. Tuttavia le iniziative di legge statutaria approvate possono esser emendate dalla Camera dei Rappresentanti dello Stato.
- Le iniziative popolari californiane sono iniziative dirette. Al contrario delle iniziative indirette, queste non vengono attivate dal Parlamento. Pertanto il Parlamento non può lanciare una controproposta contro l'iniziativa popolare. Le iniziative popolari vengono avviate al voto rapidamente: ad esempio, se il quorum di sottoscrizione è stato raggiunto in estate, l'iniziativa popolare verrà sottoposta al voto già in novembre dello stesso anno. In linea di massima, c'è solo una giornata di voto ogni due anni, alla quale può essere talvolta aggiunto un solo giorno. Questi punti, ciascuno dei quali differisce dal sistema svizzero, vengono criticati da alcuni sostenitori della democrazia diretta. Secondo loro periodi più lunghi e la distribuzione delle iniziative popolari su diverse giornate di voto ogni anno sono fattori positivi per un buon dibattito pubblico. L'assenza di un processo parlamentare con eventuale controproposta forniscono meno informazioni e meno opzioni al pubblico.
- Però una proposta approvata dal popolo può anche essere annullata dai tribunali. Il rischio che corre una proposta di legge, approvata da un referendum, di venire annullata dai tribunali è notevole: tra il 1964 e il 1990, ciò è accaduto in 14 occasioni delle 35 iniziative popolari che avevano ottenuto la maggioranza nelle urne. Un'iniziativa popolare vittoriosa può quindi vedere i risultati di un lungo e faticoso lavoro vanificati dai tribunali. È evidente che la verifica della proposta legislativa dopo lo svolgimento del voto, è un chiaro handicap del sistema californiano. Questo problema potrebbe esser risolto agevolmente con l'introduzione di una petizione intermedia: ogni iniziativa popolare che ha raccolto un numero relativamente piccolo di firme, ad esempio 10.000, acquista il diritto a un dibattito parlamentare sulla proposta ed anche di essere verificata dalla Corte costituzionale. Ciò metterebbe in grado le persone di presentare l'iniziativa popolare con il diritto a rivedere la loro proposta alla luce del dibattito parlamentare. Inoltre, una verifica costituzionale precoce previene una avvilente sconfitta legale della proposta dopo che l'intera procedura referendaria è stata portata a termine. L'annullamento di una proposta approvata dal popolo è un male per la democrazia: il popolo non solo deve avere l'ultima parola, ma deve anche vedere che questa sua parola è definitiva. Un annullamento, spesso su basi formali, ingenera la frustrante e spesso giustificata impressione che, alla fine, una potente élite assegna ancora a se stessa l'ultima parola.
- L'opuscolo elettorale: tre o sei settimane prima del voto – lo stesso che in Svizzera – gli elettori ricevono un opuscolo contenente la documentazione essenziale sul referendum. Tale opuscolo contiene, oltre al titolo ufficiale, sintesi e analisi menzionati in precedenza:
  - il testo integrale dell'iniziativa;
  - gli argomenti pro e contro di sostenitori e oppositori, che devono essere presentati quattro mesi prima del voto. Sostenitori e oppositori hanno il diritto a 500 parole; due settimane dopo, ambedue le parti possono presentare un testo aggiuntivo di non più di 250 parole in risposta al testo avverso;
  - un riassunto conciso degli argomenti di entrambe le parti.

Le sorti dei referendum californiani sono variabili. Tra il 1912 e gli anni '30 gli elettori affrontarono in media più di quattro referendum all'anno. Negli anni '50, '60 e '70 l'iniziativa popolare fu usata raramente. La gente aveva grande fiducia nel sistema rappresentativo. Negli anni '60 furono lanciate in totale solo nove iniziative. Tuttavia, in seguito, l'iniziativa popolare cominciò a guadagnare popolarità, quando sia iniziative progressiste che conservatrici sembravano avere sufficienti possibilità di successo. Le iniziative «conservatrici» comprendevano l'introduzione della pena di morte, mediante referendum nel 1972. Lo stesso anno il movimento ambientalista segnò un enorme successo con una proposta di legge sulla tutela delle zone costiere che fu approvata da referendum. Anche la minaccia dell'iniziativa popolare era sufficiente per costringere a introdurre certi importanti cambiamenti, come la moratoria sulle centrali nucleari che venne approvata nel 1976.

Nel 1977-78 fu elaborata la famosa iniziativa «Proposta 13», che chiedeva uno stop all'incremento delle imposte sugli immobili. Negli anni precedenti si era visto prendere piede una esorbitante inflazione e l'aumento dei prezzi di case e terreni in misura anche maggiore della svalutazione del dollaro. Il risultato fu che la media delle famiglie affrontarono una doppia esplosione fiscale. Le tasse locali, che erano legate al valore delle loro case, salirono alle stelle. Inoltre l'inflazione

provocò lo spostamento dei loro redditi nelle fasce d'imposta superiori, senza un corrispondente aumento del loro potere d'acquisto in termini reali. Questo meccanismo fornì allo Stato della California entrate supplementari pari a 2,5 miliardi di dollari nel 1976. Nel 1977 nel Parlamento californiano ci fu un crescente consenso per utilizzare tale extra-gettito per alleggerire la pressione fiscale sui piccoli proprietari. Però i politici non riuscirono ad accordarsi su un progetto preciso. I liberal democratici sostenevano un progetto di agevolazione dei redditi bassi, mentre i repubblicani, come Reagan, proponevano misure vantaggiose per i redditi alti.

Durante tutta la primavera non accadde nulla, ma in luglio due attivisti conservatori anti-tasse, Howard Jarvis e Paul Gann, annunciarono il lancio di un'iniziativa popolare. La loro proposta condannava sbrigativamente gli aumenti incontrollati delle tasse che avevano portato i piccoli proprietari alla disperazione. La «Proposta 13» però aveva anche un'altra caratteristica: non faceva nessuna distinzione tra case d'abitazione e commerciali, ma aggregava tutti gli immobili nella stessa categoria. Questo implicava che la proposta portasse un enorme beneficio agli imprenditori che, tra l'altro, non lo avevano neppure richiesto. Questo aspetto non attirò alcuna attenzione nell'autunno del '77, quando la campagna di raccolta delle firme per la Proposta 13 era in pieno svolgimento, mentre nel campo della politica ogni strada per una soluzione sembrava sbarrata. In dicembre, Jarvis e Gann presentarono le firme raccolte per l'iniziativa, più del doppio del numero richiesto. In inverno, dopo un anno intero di discussione, il Parlamento non aveva ancora raggiunto un accordo sul da farsi. Nel gennaio del 1978 i parlamentari erano sottoposti ad una enorme pressione per trovare una soluzione. Nel frattempo la Proposta 13 aveva guadagnato un forte sostegno popolare. A ridosso di marzo '78 il Parlamento presentò finalmente una proposta alternativa che sarebbe stata presentata agli elettori in giugno come «Proposta 8», insieme alla «Proposta 13» di Jarvis e Gann. Malgrado, oppure forse a causa del sostegno massiccio che tutti i politici diedero alla «proposta 8», i cittadini stanchi di questa campagna scelsero la «Proposta 13» con una maggioranza schiacciante. Su questo Shultz ha scritto nel 1997: « Venti anni dopo questo fatto è importante capire come nacque la rivolta fiscale in California. Si trattava di gente che viveva in piccole case, comprate negli anni cinquanta per circa 15.000 dollari e che improvvisamente furono tassate sulla base di un valore dieci volte tanto. Si aggrapparono alla Proposta 13 per proteggere se stessi ed è da vent'anni che vi si aggrappano ancora con fermezza.»

Lo sfondamento della Proposta 13 produsse due conseguenze. Diverse rivolte fiscali insorsero anche in altri Stati dove esistevano forme di iniziativa popolare. Il successo della Proposta 13 rese ancor più consapevole l'opinione pubblica delle possibilità offerte dal referendum. «Verso la metà degli anni '80 l'iniziativa popolare iniziò a sostituire la rappresentatività come teatro principale per risolvere i grandi dibattiti politici. Al di fuori del sistema rappresentativo, gli attivisti di destra così come quelli di sinistra vennero ispirati dall'esempio della Proposta 13. Per buone o cattive ragioni molti sognavano di diventare il prossimo Howard Jarvis. Le organizzazioni cominciarono a acquisire le risorse e le competenze necessarie per presentare i loro obiettivi di voto diretto. Durante gli anni '80, gli sforzi per ottenere iniziative popolari raddoppiarono e alla fine di questo decennio, 48 provvedimenti sono già stati decisi mediante la votazione. In più, aumentò anche la fortuna di veder il successo dell'iniziativa. Prima del 1980 gli elettori californiani approvavano solo un terzo delle proposte. Dal 1980 al 1990 quasi la metà venivano approvate.»

(Schultz, 1996, p.3) Negli anni '90 l'interesse continuò a crescere. Nel novembre 1996 gli elettori dovettero decidere più misure che durante l'intero periodo dal 1960 al 1969. La proposta 13 viene sovente citata dagli oppositori del referendum per illustrare l'irresponsabilità del voto popolare. Nei fatti è stato piuttosto la passività irresponsabile del Parlamento a causare la rivolta fiscale degli elettori.

Inoltre sono state espresse critiche anche alla norma di revoca californiana che comportò la rimozione del governatore Gray Davis, rimpiazzato dall'attore Arnold Schwarzenegger. I media crearono l'idea che era troppo facile chiedere una revoca e che il politico in carica non aveva in questo caso una benché minima chance. Ci furono anche ulteriori critiche sul fatto che il governatore in carica potesse essere bocciato da una maggioranza semplice, mentre il suo successore potesse essere eletto con meno voti. Inoltre si affermava che la campagna di revoca fosse una campagna «dal basso» solo nell'apparenza: nei fatti era il «big business» che in effetti stava dietro. E la circostanza che un politico «serio» venisse sostituito «proprio da un attore» mostrava il tipo d'abuso cui conduceva la democrazia diretta.

Tutto ciò è in gran parte errato. Prima di tutto non è affatto facile chiedere una revoca: sono state necessarie almeno 900.000 firme su di un elettorato di 15 milioni nel 2003. Non è neppure una cosa tanto frequente; infatti una sola volta prima di questa un governatore è stato costretto a dimettersi negli US, nel 1920. A livello locale la revoca è usata spesso (36 Stati hanno la revoca locale), ma nella grande maggioranza dei casi i politici superano la revoca: i Consiglieri la superano nel 70,8% dei casi e i Sindaci in ben 82,4% dei casi.

Il motivo, per cui un gruppo di cittadini raccolsero 900.000 firme, era che Davis – che era stato rieletto Governatore in precedenza da una maggioranza ristretta – aveva già perso una parte considerevole della sua autorità per le sue insoddisfacenti risposte alla crisi energetica, che si protraveva da lungo tempo, e successivamente sembrava aver mentito su un enorme deficit di bilancio. Durante la campagna per la sua rielezione Davis dipinse un quadro roseo della situazione finanziaria, attaccava tutti coloro che parlavano di un deficit di bilancio ed escludeva categoricamente ogni nuovo aumento delle imposte. Poco dopo la sua elezione, tuttavia, Davis rivelava un deficit record di 32 miliardi di dollari (più della somma dei disavanzi di tutti gli altri Stati americani insieme, mentre due anni prima c'era ancora un'eccedenza di bilancio) e decideva un aumento delle imposte del valore di 8 miliardi di dollari. Inoltre era evidente che Davis aveva dietro il «Big Business»: durante la revoca i due più importanti portavoce degli affari californiani – la Californian Business Roundtable e la Los Angeles Chamber of Commerce – sostenevano Davis.

Il fatto che un attore abbia rimpiazzato Davis non ha niente a che vedere con la democrazia diretta. A livello federale gli Stati Uniti non hanno nessuna forma di democrazia diretta – gli Stati Uniti sono uno dei pochi paesi al mondo a non avere mai tenuto un referendum nazionale – eppure l'attore Ronald Reagan è riuscito a diventare Presidente.

Certamente non è positivo che, con il sistema di revoca californiano, un Governatore in carica che era stato eletto con il 40% dei voti possa essere costretto a cadere, mentre il suo successore possa essere eletto soltanto col supporto del 30%. Ciò è dovuto al fatto che gli elettori devono eleggere il successore in un solo turno da una lista con più di due can-

didati. Succede quindi raramente che il candidato con più voti ottenga anche la maggioranza assoluta. Ma questo non è un aspetto inerente alla revoca. Questo problema potrebbe essere facilmente modificato tenendo più turni di voto, nei quali alla fine i due candidati con il maggior numero di voti devono trovarsi l'uno contro l'altro – esattamente lo stesso che nelle elezioni presidenziali francesi. La gente che ha votato in precedenza per candidati piazzati in terza o quarta posizione, deve ora scegliere all'ultimo turno tra i due candidati più popolari. Quindi ci sarà sempre una maggioranza assoluta per un candidato (Nijeboer, 2003).

Il processo decisionale democratico-diretto gode di maggior fiducia degli elettori rispetto al processo decisionale indiretto già da parecchi decenni. Le recenti elezioni negli Stati Uniti confermano questo. La metà degli intervistati ha fiducia nel popolo quale legislatore diretto. Per contro il 78,8% delle persone interrogate ritiene che il Parlamento sia manipolato da un pugno di rappresentanti dei «poteri forti», mentre solo il 15% crede che il Parlamento abbia in mente il bene comune. (Baldassare, 2005)

### **L'effetto dell'iniziativa popolare su tasse e spesa pubblica**

In riferimento alla California si è spesso sostenuto che la democrazia diretta abbia portato alla distruzione del bilancio, perché la gente riduce sistematicamente le imposte con strumenti di democrazia diretta al punto che lo Stato non può più funzionare come dovrebbe. La Proposta 13 viene spesso citata come prova (vedi p.es. il libro di Daniel Smith: «Tax Crusaders»).

In seguito a queste critiche lo scienziato della politica americano, Matsusaka, nel suo studio «For many or the few» (2004) ha esaminato attentamente l'effetto dei referendum su imposte e spesa negli Stati Uniti. Egli ha raccolto una quantità enorme di dati in tutti gli Stati americani e in circa 4.700 città americane riguardanti gli ultimi cento anni - «in sostanza tutti i dati che sono attualmente disponibili» (p.XI). Egli ha scoperto tre effetti:

- complessivamente la spesa pubblica di Stati e Enti locali è diminuita;
- la spesa viene trasferita ad un livello più locale;
- C'è uno spostamento dalla fiscalità generale al pagamento di specifici servizi erogati.

Ciò significa che le persone, se hanno la possibilità di farlo, mostrano una tendenza a snellire lo Stato - specialmente lo Stato centrale – e sono anche inclini a far pagare di più le persone per il loro proprio consumo. Negli Stati Uniti il governo spende circa il 36% del PIL; circa la metà di questa viene spesa dai Consigli locali e dagli Stati. Se il referendum d'iniziativa popolare è disponibile in uno Stato specifico, ciò porta a una media annua di riduzione fiscale, per una famiglia di quattro persone, di 534 \$ e una riduzione di 589 \$ nella spesa pubblica dello Stato. Si tratta di una differenza significativa, ma non drammatica, in termini assoluti.

Matsusaka ha scoperto un altro fatto notevole. Le modalità per i referendum d'iniziativa popolare non sono le stesse in tutti gli Stati considerati. La variabile principale è il quorum di sottoscrizione e questo può variare dal 2 al 10% degli elettori iscritti. L'impatto del referendum d'iniziativa popolare aumenta sistematicamente con la diminuzione del quorum di sottoscrizione. Negli Stati con quorum di sottoscrizione più bassi, l'impatto del referendum sulle entrate pubbliche e sulla spesa pubblica si colloca dentro un intervallo fino al 7%,

mentre l'impatto rimane irrilevante in Stati con quorum elevato (pp. 33-35). Quanto più facile è lanciare un referendum d'iniziativa popolare tanto più basso è il livello delle imposte.

La tendenza a ridurre le imposte non incide allo stesso modo a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica. La riduzione complessiva delle imposte è il risultato di una forte tendenza a ridurre la spesa a livello Statale di circa il 12%, in combinazione con una meno marcata tendenza ad aumentare la spesa a livello locale di Comuni e Città. Questa tendenza al decentramento pare essere statisticamente stabile. Ciò non significa tuttavia che le imposte aumentino a livello locale. La spesa più alta nelle città (nella misura in cui c'è correlazione diretta con le disposizioni referendarie popolari) è pagata per i costi di servizi erogati: «A livello statale l'iniziativa porta a una riduzione delle imposte di circa il 5% e nessuno cambiamento negli oneri. A livello di città l'iniziativa porta al 14% di oneri in più e nessuno cambiamento nelle imposte.» (p.52).

Infine un altro fatto notevole. I dati di cui sopra riguardano il periodo dal 1970 al 2000. La maggior parte degli Stati hanno introdotto il referendum all'inizio del ventesimo secolo e le condizioni in cui si svolgono i referendum sono state modificate ben poco da allora. All'inizio del ventesimo secolo la spesa pubblica era approssimativamente al 6% del PIL (Prodotto Interno Lordo), mentre cento anni dopo questa cifra si sta avvicinando al 40%. Matsusaka ha esaminato anche l'effetto del referendum durante il periodo 1902-1942, da cui è emerso che il referendum ha portato a un aumento della spesa pubblica. Matsusaka ha anche trovato che la spesa pubblica in quel periodo aumentava più rapidamente al cadere del quorum di sottoscrizione per ottenere un referendum.

Pertanto non si può affermare senza riserve che il referendum porti sempre alla riduzione delle tasse. L'unica cosa che si può dire è che il referendum d'iniziativa popolare garantisce una migliore attuazione della volontà della maggioranza. Verso il 1900 il 6% di spesa pubblica era apparentemente troppo bassa agli occhi della maggiore parte della gente (Matsusaka mise ciò in relazione alla rapida crescita urbana a quel tempo che causò domanda di incremento per tutti i tipi di infrastrutture collettive), mentre la spesa corrente approssimativamente del 40% è chiaramente considerata troppo elevata e centralizzata.

Matsusaka ha dedicato un intero capitolo alla questione se i tre cambiamenti, che si sono verificati sotto l'influenza del referendum d'iniziativa popolare, riflettessero anche la volontà popolare. A questo scopo consultò i risultati di un gran numero di sondaggi d'opinione che erano stati realizzati nel corso degli ultimi tre decenni. Per fare sondaggi d'opinione non servono milioni di dollari – un paio di migliaia di dollari sono sufficienti per realizzare negli Stati Uniti un sondaggio d'opinione rappresentativo – e non serve fare campagne milionarie. Quindi non ci sono distorsioni che possano derivare dai finanziamenti di parte. Dai sondaggi d'opinione risulta chiaro che la maggior parte degli americani sono infatti sostenitori del governo minimo (che corrisponde alla tendenza di riduzione complessiva delle imposte), sostengono il decentramento (spostamento del potere di spesa più verso le autorità di governo locale) e considerano in genere le tasse come la fonte meno amata di entrata pubblica. E ancora: «In ogni azione politica che ho potuto esaminare, l'iniziativa ha spinto la politica nella direzione che la maggioranza delle persone volevano prendere. Io non sono riuscito a trovare una prova che la maggioranza abbia in antipatia i cambiamenti politici causati dall'iniziativa». (Matsusaka, 2004, pagine xi-xii; corsivo).

La conclusione di Matsusaka è chiara : «Alcuni attenti osservatori (...) hanno sostenuto che l'iniziativa consenta ad individui e gruppi di realizzare politiche contrarie all'interesse pubblico. La loro argomentazione si basa sull'osservazione che l'iniziativa è costosa da praticare e sembra essere dominata da individui e gruppi ricchi. Tuttavia, le prove mostrano in questo caso che - anche se ricchi interessi svolgono un ruolo preminente nell'iniziativa politica - i loro sforzi, alla fine, ritornano sempre a beneficio della maggioranza. Non c'è mistero sul modo in cui ciò accade. Senza l'iniziativa gli elettori sono costretti ad accettare le scelte politiche del legislatore. Con l'iniziativa viene data la scelta agli elettori. Se l'alternativa dell'iniziativa è peggiore della legislazione della politica, l'iniziativa può essere respinta e non vi è nessun danno. Se l'iniziativa è migliore, gli elettori possono accettare l'iniziativa e così si migliora. In breve, anche se c'è una disparità di accesso quando si arriva a proporre iniziative, la capacità degli elettori di rigettare le cattive e trattenere le buone, consente al processo di funzionare a vantaggio della maggioranza (...) Voglio insistere sul fatto che le prove hanno valore neutro: non ci dicono se il processo dell'iniziativa sia una forma buona o cattiva di governo. Le prove mostrano semplicemente che l'iniziativa promuove il volere della maggioranza » (p. 74).

### Il ruolo degli 'interessi particolari'

Quanto sopra detto sopra è strettamente legato al tema degli «interessi particolari». Fin dall'inizio è stato impegnato molto denaro nella democrazia diretta in California. Nelle elezioni del 1922 la somma totale investita fu di oltre un milione di dollari. Durante gli anni '70, '80 e '90 le somme di denaro speso nelle campagne superò molto spesso di parecchie volte questa cifra. Nel 1992 si è stimato che i comitati delle campagne elettorali in 21 Stati avevano speso 117 milioni di dollari e nel 1998 tale cifra era già salita a 400 milioni di dollari in 44 Stati. Di questi 400 milioni la California ha fatto la parte del leone con 256 milioni di dollari spesi. (Garrett and Gerber, 2001, p. 73) Dalla fine degli anni '80, in California è stato investito più denaro nelle iniziative popolari che nelle attività lobbistiche nel Parlamento. Nel 1990 la comunità imprenditoriale ha fornito circa il 66% del denaro (individui: 12% ; partiti politici: 7%; sindacati: 1%). (Schultz, 1996, p.81).

Le iniziative popolari sono state professionalizzate molto presto. Al tempo della prima guerra mondiale Joseph Robinson aveva già creato un'azienda che raccoglieva le firme previa retribuzione. Attualmente tali ditte chiedono circa un milione di dollari per raccogliere le firme richieste per un'iniziativa popolare californiana. Nel 1930 fu fondata la prima società che effettivamente progettava campagne elettorali (Whitaker & Baxter's Campaigns Inc.). Nel frattempo diverse decine di «consulenti» professionisti erano attivi nello Stato e sovrintendevano sia le campagne elettorali dei politici di professione che le campagne di iniziativa popolare. Questi consulenti si concentrano di solito su un unico segmento ideologico del «mercato politico».

Tutto ciò riconduce a un argomento più volte espresso: gruppi di interessi particolari, finanziariamente potenti, farebbero abuso del referendum obbligatorio d'iniziativa popolare per portare avanti la loro agenda, a scapito dell'interesse generale, che si presume debba essere curato dai rappresentati del popolo. Questo argomento spesso non è sviluppato del tutto coerentemente. Abbiamo già citato sopra l'argomento fondamentale di Matsusaka secondo cui la proposta referendaria, che viene presentata in alternativa alle intenzioni del

«sistema rappresentativo», aumenta anche le opzioni per gli elettori e dunque offre loro più possibilità di prendere decisioni che meglio si adattano alle loro preferenze. Matsusaka ha paragonato questo a una famiglia in cui il padre (= il sistema rappresentativo) propone unilateralmente quale tipo di pizza c'è da mangiare. Se anche la madre (= interessi particolari) suggerisce un tipo di pizza, dopodiché i bambini (= gli elettori) possono votare sulle proposte, allora non si può dire che questo renda peggiore la situazione per i bambini, seppure non possano suggerire una pizza loro stessi. L'opzione proposta dal padre è sempre disponibile, ma se quella della madre è un'idea migliore, si può darle la preferenza nella votazione. «Così possiamo vedere che, permettendo a ciascuno nella famiglia di fare proposte, in genere ciò va a vantaggio della maggioranza. La conclusione vale anche se il diritto a fare proposte è riservato solo ad alcuni membri della famiglia. (...) Fintanto che le proposte vengono filtrate dall'elezione a regola maggioritaria, l'unico modo in cui le iniziative possono rendere peggiore la situazione per la maggioranza, si verifica se gli elettori vengono persuasi ad approvare politiche contrarie ai loro stessi interessi.» (Matsusaka, 2004, p.12).

Nel suo studio «Il paradosso populista» (1999), la scienziata della politica Elizabeth Gerber ha esaminato sistematicamente fino a che punto gli «interessi particolari» potessero fare passare la loro agenda utilizzando molto denaro. La Gerber ha analizzato il cash flow di 168 iniziative popolari in 8 Stati americani. Contrariamente alle affermazioni della critica, i potenti interessi commerciali sembrano aver poco successo nell'ottenere l'approvazione di una legge da loro desiderata mediante il referendum popolare. Le iniziative, che hanno ricevuto appoggi finanziari principalmente da parte di singoli cittadini, sono state adottate più frequentemente di quasi il doppio, rispetto a iniziative che erano state finanziariamente sostenute principalmente da gruppi economici di interessi particolari (in realtà, il numero di iniziative popolari che vengono interamente sostenute da gruppi economici d'interessi particolari o da singoli cittadini è assai basso). La grande maggioranza delle elezioni popolari si riferisce a iniziative popolari (pp. 111-112). La Gerber conclude : «La prova dei fatti fornisce una base ulteriore per respingere l'accusa che i gruppi d'interesse economico comprino risultati politici attraverso il processo legislativo diretto.»(p.138).

La Gerber dimostra, tuttavia, i che gruppi economici d'interessi particolari hanno un discreto successo quando puntano al fallimento delle iniziative popolari tramite altre persone con il lancio di contro-iniziative. Quando un'iniziativa sembra essere molto popolare e anche usando grandi somme di denaro non sembrano bastare per arginare la marea, i ricchi oppositori tentano di seminare confusione con il lancio di una proposta alternativa, una contro-iniziativa, che appare molto simile a quella originale se viene osservata superficialmente. Ciò è accaduto per la prima volta nel 1978, con l'iniziativa anti-tasse Proposta 13 già discussa. Parecchi politici lanciarono all'ultimo momento una contro-iniziativa « moderata», la quale però non ebbe successo.

Un anno chiave fu il 1990, allorché parecchie iniziative progressiste vennero intensamente volatinate. Ci fu l'iniziativa «Nickel per drink» che proponeva un'imposta elevata sugli alcolici (Proposta 134) ; ci fu l'iniziativa «Big Green», una grande iniziativa ambientale progettata da gruppi ecologisti in cooperazione con politici Democratici e ci fu «Forest Forever» (Proposta 130) che era principalmente finalizzata alla protezione delle foreste californiane.

Un'indiscrezione sfuggita da un memorandum confidenziale rivelò la consapevolezza dell'industria chimica e petrolchimica che l'iniziativa «Big Green», in particolare, non potesse venir ostacolata per la sua irresistibile popolarità, così venne lanciata un contro-iniziativa: la «Big Brown» (Proposta 135). L'industria del legno contrastò «Forest forever» con «Big Stump» (Proposta 138). Per contrastare l'iniziativa «Nickel per drink» l'industria degli alcolici lanciò due proprie iniziative: «Penny a drink» (Proposta 126), che proponeva una bassa tassa sugli alcolici e una seconda iniziativa che avrebbe reso qualunque successivo aumento di imposte, compresi gli aumenti di tasse sugli alcolici, soggetti a una maggioranza dei due terzi invece che una maggioranza semplice.

Tutte queste contro-iniziative erano state studiate per seminare confusione. Gli elettori vennero infine messi di fronte a un ingombrante elenco di 27 complicate iniziative e contro-iniziative, che portarono a quello che divenne noto come «Big NO»: 23 delle 27 proposte vennero respinte, comprese anche le proposte originarie progressiste, che effettivamente avrebbero potuto contare sulla simpatia di tanta gente. Questo è un esempio di un fenomeno ordinario: gli elettori sono prudenti e, in caso di dubbio, respingono una proposta.» Gli elettori semplicemente si arrendono per la disperazione e votano «no» su tutto. » (Shultz, 1996, p.84).

Queste esperienze forniscono un'importante lezione: se gli affari possono invadere la vita democratica, la democrazia si spezza. Nel corso del processo decisionale democratico, i cittadini devono decidere dei limiti di legge entro i quali può operare il settore commerciale. Questi devono essere tanto inflessibili quanto lo sono i confini geografici o geologici, ad esempio: devono tutelare la dignità delle persone e prevenire ogni tentativo di corromperle. Il dibattito o il processo di formazione delle idee è il vero fulcro della democrazia e dovrebbe quindi svolgersi in un foro aperto e non dovrebbe essere posto nella condizione di essere comprato.

Non c'è alcuna colpa degli elettori. Ci sono stati diversi tentativi di tenere a bada l'effetto del denaro sull'andamento del dibattito. Nel 1974 i Californiani approvarono un'iniziativa popolare (Proposta 9) che limitava la spesa per i referendum. Due anni dopo tuttavia tale decisione venne ribaltata dalla Corte suprema che sosteneva che investire denaro in campagne elettorali rientrasse nel campo della libertà di parola, garantita dal primo articolo della Costituzione degli Stati Uniti. Pertanto è attualmente impossibile imporre un limite di spesa alle campagne per il processo decisionale democratico-diretto negli USA, a meno che non venga modificata la Costituzione o interpretata diversamente.

La Corte suprema ha ammesso limiti finanziari per candidati alle elezioni rappresentative, perché sono esposti al rischio di corruzione, ma la corruzione non può giocare alcun ruolo nel voto popolare su una questione pubblica, dato che sono gli elettori stessi a decidere. Il 18 dicembre 1996 gli oppositori del «big money» riportarono una vittoria sorprendente con l'approvazione della proposta 208: il 61,8% votò a favore dell'introduzione di un tetto delle spese per le elezioni rappresentative. Fino a quel momento non c'era tale limitazione legale in California. I promotori dell'iniziativa citarono l'esempio di un candidato alle elezioni parlamentari californiane che, avendo ricevuto ulteriori 125.000 dollari da una compagnia di tabacchi una settimana prima del voto, vinse alla fine con uno stretto margine di 597 voti. L'opuscolo informativo della proposta 208 dichiarava: «Quando vincono interessi particolari con tanto denaro, perde il popolo!».

Ciononostante la proposta 208 venne ugualmente contestata in tribunale. Durante la procedura un altro gruppo lanciò la proposta 34, che voleva annullare la proposta 208 e imporre limitazioni meno rigorose alle donazioni per le campagne elettorali. Questa venne approvata da più del 60% degli elettori nel novembre 2000.

Fu chiesta anche la pubblicazione delle fonti di finanziamento. Nel 1988 gli elettori californiani accettarono la proposta 105 che stabilisce l'obbligo di dichiarare pubblicamente i finanziatori più importanti in una campagna elettorale. Questa disposizione è rimasta in vigore per diversi anni ed è stata estremamente efficace. Ad esempio le pubblicità contro l'iniziativa «Nickel per drink» riportavano sempre: «...finanziata dal Beer Institute, Wine Institute and Distilled Spirits Council». L'industria tuttavia non riuscì mai a far dichiarare giuridicamente nulla la proposta 105. Sembra che i finanziatori industriali delle pubblicità politiche spesso si nascondano dietro nomi senza senso o ingannevoli (vedi sotto). Nel 1997 tuttavia il Senato Californiano approvò una legge (SB 49) che stabiliva per ogni comitato di campagna elettorale che spende più di 100.000 \$ per la sua iniziativa popolare – in pratica ogni comitato – l'obbligo di presentare un resoconto elettronico della spesa da pubblicare sul sito internet dell'Autorità californiana.

Un esempio dell'efficacia della pubblicità obiettiva fu fornito nel 1988, allorché l'industria dei tabacchi si presentò con un'iniziativa che mirava ad allentare le restrizioni al fumo, molto ampie in California. Però, i magnati del tabacco presentarono la loro iniziativa come una proposta per limitare il fumo proveniente da un'organizzazione fittizia, denominata 'Californians for Statewide Smoking Restrictions' (CASSR). Quando fu chiaro che una grande parte di pubblico era raggirata con l'inganno, la Californian Wellness Foundation e il Public Media Center pubblicarono un semplice annuncio che conteneva solo citazioni dall'opuscolo elettorale oltre alla lista dei più importanti sponsor pro e contro. L'opuscolo elettorale dichiarava: «Le misure proposte condurrebbero a meno restrizioni per i fumatori di quelle attuali con la legislazione in vigore.» Gli importanti finanziatori dell'iniziativa identificati comprendevano: Philippe Morris USA, Reynolds Tobacco Co. e alcuni altri produttori di tabacco. I più importanti finanziatori per la resistenza contro la proposta 188 identificati nell'annuncio erano: l'American Cancer Society, l'American Lung Association, l'American Heart Association e l'American Medical Association. La pubblicazione di questi semplici fatti in un annuncio a tutta pagina chiaro e graficamente ben presentato, permise agli elettori californiani di rendersi conto immediatamente di ciò che stava accadendo e la proposta 188 venne rigettata con una disfatta umiliante del 70% contro 30%. Questo esempio dimostra che può insorgere un grave pericolo di fallimento proveniente in particolare dagli interessi commerciali. Svelare i nomi dei finanziatori attraverso l'opuscolo elettorale e diffondere questo stesso documento in un formato chiaro e leggibile mediante annunci sui giornali fu un rimedio efficace.

Fin al 1992 le iniziative popolari avrebbero potuto ancora contare sulla «dottrina dell'equità», che era stata adottata nel 1949 dalla Federal Communications Commission. Secondo questa dottrina, radio e televisioni avrebbero dovuto fornire ragionevoli opportunità ai rappresentanti delle opposte posizioni di rendere pubblici i loro punti di vista. Questa dottrina dell'equità fu contestata per molti anni dai proprietari di stazioni radiotelevisive e nel 1992 la FCC cedette: la dottrina dell'equità non fu più legalmente applicabile alle iniziative

popolari. L'opuscolo elettorale che ogni votante riceve prima che l'iniziativa popolare sia votata, rimane attualmente la sola fonte d'informazione ragionevolmente equilibrata e la domanda che ci si può rivolgere è se ciò sia sufficiente.

### L'attuazione delle iniziative approvate

In California (così come in Svizzera) la maggior parte delle proposte popolari vengono respinte dagli elettori. Solo il 34% delle iniziative riscontrano il successo.

La cosa più sorprendente è che questo non implica che nel 34% dei casi di proposte approvate siano poi effettivamente attuate. Una proposta che è stata approvata da una maggioranza di cittadini può anche venire affossata parzialmente o interamente in fase successiva. Per raggiungere questo scopo i politici dispongono di vari mezzi. In primo luogo, una proposta approvata da referendum può venire successivamente contestata nei tribunali. Ciò accade di frequente in California e in non pochi casi tale azione si conclude con la messa in disparte, in tutto o in parte, della proposta approvata. In altri casi le autorità semplicemente non promulgano la proposta approvata.

Elizabeth Gerber ed altri nel libro «Rubare le iniziative» (2001), esamina il fenomeno per cui quelli che sono al potere castrano o aggirano le decisioni popolari sgradite utilizzando manovre varie. Gli autori hanno studiato l'applicazione di dieci proposte che erano state approvate dal popolo con un referendum in California, per poi concludere: «È chiaro che gli attori di governo conservano una grande discrezionalità sulle sorti delle iniziative dopo che sono passate» (p.110). Di fatto, molte decisioni popolari vengono convertite solo parzialmente e in qualche caso la loro esecuzione è ancora completamente bloccata.

Un esempio lampante è l'iniziativa «solo Inglese» (proposta 63) che voleva proclamare l'inglese quale sola lingua ufficiale in California e che fu approvata nel 1968 dal 73,2% degli votanti. Ma la proposta non venne mai attuata. I documenti elettorali ufficiali a San Francisco sono rimasti multilingue, con spagnolo e cinese in aggiunta all'inglese. Nel 1987 il partito democratico lanciò una proposta legislativa che avrebbe ostacolato drasticamente la presentazione di un reclamo sulla base della proposizione approvata. Tale proposta legislativa, però, non fu approvata dopo che gli oppositori avevano suonato un campanello d'allarme sulla questione e i Democratici, temendo di perdere voti, si tirarono indietro. La relativa proposta 227, chiamata anch'essa «solo inglese», venne approvata dal 60,9% dei votanti nel 1998. Fondamentalmente questa proposta proponeva che «l'educazione bilingue» in molte delle scuole pubbliche dello Stato dovesse cessare e i bambini che non parlavano l'inglese (la maggior parte dei quali parlava lo spagnolo), dovevano essere sottoposti a scuola ad una «english immersion». Nei distretti scolastici dove questa misura poteva contare su un ampio appoggio, fu attuata. Invece in altri posti tale iniziativa non ebbe nessuno impatto. A San Francisco, ad esempio, solo il 38,5% dei votanti era d'accordo con la proposta e il più alto funzionario responsabile della rete locale delle scuole pubbliche dichiarò freddamente che la proposta non sarebbe stata mai attuata. Questo avvenne, nonostante il fatto che l'iniziativa fosse stata approvata a livello statale e che il principio dell'uguaglianza richiedesse che la proposta venisse regolarmente messa in atto nell'intero Stato. Nei fatti, il destino della proposta 227 dimostra come il legislatore non dovrebbe immischiarsi nelle faccende interne all'educazione. Se lo Stato lascia tali

scelte alle scuole, queste possono scegliere per ogni questione ciò che sembra meglio per loro, e non c'è bisogno che lo Stato imponga un regime uniforme.

Nel 1990 gli elettori approvarono la proposta 140. Questa proposta ha introdotto limitazioni per i parlamentari e ridotto anche i fondi per i parlamentari stessi approssimativamente all'80% del precedente livello. L'obiettivo dell'iniziativa era quello di combattere l'emergere di una classe di politici professionisti a vita. Le limitazioni hanno ridotto la quantità di tempo che una persona può investire in una funzione politica esecutiva e/o legislativa. La proposta 140 ha imposto un termine massimo da sei a otto anni. Naturalmente tale proposta non può contare sull'approvazione dei parlamentari stessi. Però in realtà è di fatto impossibile eludere i limiti del termine una volta che sono stati approvati. I leader politici californiani hanno esaurito tutti i possibili mezzi di ricorso, senza successo, nella speranza di revocare le limitazioni. L'ultima sentenza è stata definitivamente pronunciata nel 1997. Nel frattempo, grazie alla proposta approvata, i membri del Parlamento e quelli che occupavano i posti al vertice sono stati già interamente sostituiti. I poteri costituiti hanno avuto invece più successo con i loro tentativi di revocare le restrizioni finanziarie introdotte dalla proposta 140. Attraverso i giudici sono riusciti a cancellare la riduzione degli eccessivi accantonamenti pensionistici per i politici più in vista, che era stata approvata dal popolo. Le altre limitazioni della proposta 140 non furono toccate dai giudici, ma la classe politica è riuscita rapidamente ad aggirare la legge, modificando i loro metodi contabili: »Riclassificando agenzie e spostando capitoli di bilancio fuori dalla spesa legislativa formale, il legislatore mandò all'aria l'intenzione che sottostava alla proposta 140 per la limitazione di spesa. In tal modo, non solo sono riusciti a mantenere i loro staff, ma hanno anche mantenuto i servizi delle agenzie a cui erano stati tagliati i finanziamenti« (Gerber, 2001, p.54-55)

Un esempio recente (non trattato nel libro della Gerber) dell'arroganza che i politici possono dimostrare nei confronti delle decisioni prese democraticamente è stato fornito quando il Parlamento californiano ha approvato una legge che voleva riconoscere i matrimoni omosessuali in questo Stato. Fu tenuto un referendum su questo tema (proposta 22) nel marzo 2000 e una maggioranza del 61,4% decise che un matrimonio legale poteva essere contratto solo tra un uomo ed una donna. Nonostante ciò, il Parlamento californiano ha approvato successivamente una legge che permette il matrimonio omosessuale. Il governatore Schwarzenegger tuttavia usò il suo diritto di veto contro questo atto parlamentare, affermando che la volontà popolare doveva essere rispettata. Naturalmente fu bollato per questo come «estremista di destra» dai suoi avversari. Schwarzenegger però ha lasciato ancora aperta la possibilità che le decisioni popolari possano essere rovesciate dai giudici.

### Germania: Baviera e altro

Il primo ottobre 1975 è stato un giorno importante per la democrazia europea. Quel giorno i cittadini della Baviera hanno votato per concedersi molti più diritti di determinare il processo decisionale diretto a livello di città, comuni e distretti amministrativi (Landkreisen). (Seipel e Mayer, 1997).

Una forma limitata di democrazia diretta esisteva già a livello statale in Baviera prima del 1995. I Cittadini potevano lanciare iniziative di legge e imporre un referendum su

queste. Tuttavia la soglia per usare questo strumento era eccezionalmente elevata. Nella fase iniziale dovevano essere raccolte 25.000 firme. Solo allora poteva essere presentata una richiesta di referendum. Se il Ministro degli Interni formulava obiezioni all'iniziativa, la Corte costituzionale doveva pronunciarsi su di essa. Se la Corte non faceva obiezioni, c'era una fase successiva, in cui il 10% degli aventi diritto al voto (circa 900.000 cittadini) doveva recarsi negli uffici dell'amministrazione locale, entro il periodo di due settimane, per depositare le loro firme come sostenitori dell'iniziativa popolare. Questa seconda barriera era praticamente insuperabile, sicché non ebbero quasi mai luogo referendum a livello statale in Baviera. Il referendum del 1995 era solo il quarto ad essere tenuto dalla seconda guerra mondiale. Inoltre, la politica in Baviera era e rimane dominata da un partito politico, la democristiana CSU (Unione Cristiano Sociale).

La storia di «Mehr Demokratie» (Più Democrazia) – il movimento che ha prodotto un importante passo avanti a favore della democrazia diretta in Baviera, compreso quello del 1995 tramite referendum – è la storia di un doppio successo. «Mehr Demokratie» riuscì a rimuovere le altissime barriere richieste per ottenere un referendum in Baviera. Ma «Mehr Demokratie» riuscì anche a vincere l'opposizione della CSU che resisteva ostinatamente all'introduzione della democrazia diretta a livello comunale. Fu la prima sconfitta della CSU a livello statale in 40 anni.

L'introduzione della democrazia diretta in Baviera può essere considerata come una marea nera fuoriuscita dalla Svizzera. Il fatto che furono possibili referendum in Baviera per tutti, anche se con quorum eccessivamente alto, è molto probabilmente dovuto al fatto che il Primo ministro bavarese, Wilhelm Högner, era stato in esilio in Svizzera durante la seconda Guerra mondiale e ha imparato ad apprezzare quel sistema. Successivamente ebbe un ruolo importante nell'inserire il referendum nella Costituzione bavarese. Högner dichiarò nel 1950: «Il referendum è la pietra angolare di una moderna e democratica legislazione comunale» (Meyer e Seipel, 1997, p.12).

### La campagna per il 10% delle firme

Tra il 6 e il 19 febbraio, «Mehr Demokratie» doveva superare un ostacolo enorme. Nell'arco di due settimane, il 10% degli aventi diritto al voto dovevano affrettarsi agli uffici amministrativi locali, durante l'orario di apertura, per apporre la loro firma a sostegno della domanda di iniziativa popolare. Questa soglia molto elevata venne agevolmente superata: il 13,7% dei Bavaresi aventi diritto al voto (ossia 1,2 milioni di persone all'incirca) fecero questo sforzo. Il risultato è ancora più notevole se si considera la resistenza da parte dei funzionari che si riscontra in molti posti. Ad esempio, molti cittadini non sono stati in grado di registrare il loro sostegno perché i loro uffici amministrativi locali sembravano chiusi durante l'orario d'apertura legale previsto.

La reazione della stampa fu essenzialmente positiva, eccetto quella dei giornali che tradizionalmente appoggiavano la CSU. Il «Münchner Merkur» del 21 febbraio scrisse con accondiscendenza: «Rallegrarsi del fatto che l'iniziativa popolare di Mehr Demokratie raggiunga la soglia richiesta, è inopportuno. In linea di principio la Baviera ha goduto dei diritti democratici per un lungo periodo. Ogni cittadino può ritirare l'appoggio a un consigliere comunale o a un gruppo di consiglieri comunali alle prossime elezioni, se non gli piacciono le decisioni che arrivano dall'amministrazione...»

Lo stesso giorno il Main-Post profetizzava: «Dopo il successo dell'iniziativa di 'Mehr Demokratie' in Baviera, la CSU userà la sua ben nota tattica: adotterà le proposte dell'iniziativa popolare come loro proprio motto, ma presenterà con una controproposta, che in pratica non porterà alcun danno al partito di governo».

### Dominio della paura

Nel 1991, una precedente iniziativa popolare in Baviera, «Das bessere Müllkonzept», che proponeva una riforma del metodo di smaltimento dei rifiuti, anche se superò la soglia del 10%, perse poi comunque di misura la battaglia contro la CSU nel relativo referendum. Allorché la soglia di sottoscrizione fu raggiunta, «Mehr Demokratie» cominciò a esaminare come la precedente iniziativa popolare era stata proposta dalla CSU.

Una delle conclusioni fu che la CSU alla fine aveva raggiunto il risultato grazie alla sua base di sostenitori nelle zone rurali. Nelle città e nei villaggi dove la campagna dell'iniziativa popolare era attiva, questa raggiungeva spesso la maggioranza; ma non nelle zone rurali, dove non c'era stato un sufficiente contrappeso alla propaganda della CSU. L'osservazione più importante però era che la CSU giocava sistematicamente sulla paura. I discorsi preparati facevano parte di un pacchetto di campagna di voto distribuito dalla CSU ai loro gruppi nei Consigli comunali che avevano la maggioranza in tutte i 2.000 comuni, città e villaggi della Baviera. In questi discorsi si potevano trovare dichiarazioni come questa: «... se la vostra cucina non ha abbastanza spazio per sei bidoni, potete cominciare subito con l'abbattere metà delle vostre pareti...», mentre la raccolta differenziata era descritta come rendesse indispensabile che i comuni istituissero aree di stoccaggio intermedio dipinte come «...un bel casino con fuochi, effluvi velenosi e migliaia di ratti».

La legislazione bavarese prevede che se un'iniziativa popolare raggiunge la soglia del 10%, il Parlamento Bavarese può presentare una controproposta che poi verrà messa al voto assieme all'iniziativa popolare. La CSU ha avuto, e continua ad avere, la maggioranza assoluta nel Parlamento statale ed è quindi in grado di presentare una controproposta, che annacqua realmente l'iniziativa popolare, e sulla quale viene organizzata la propaganda del partito. In questo modo la CSU poté alla fine silurare l'iniziativa sulla nuova raccolta dei rifiuti. I Democratici Cristiani lanciarono una controproposta veramente annacquata, manovrata tramite il Parlamento e, dopo un'astuta campagna, ottennero una maggioranza del 51% nel referendum (contro il 44% della proposta originale dell'iniziativa «Das bessere Müllkonzept»).

Ora la CSU utilizza le stesse tattiche nei confronti di «Mehr Demokratie». Ancora una volta la CSU lanciò una controproposta. Questa controproposta escludeva numerosi temi dalle decisioni popolari (ad esempio, non sarebbero state possibili iniziative popolari comunali riguardanti progetti edilizi); la proposta della CSU richiedeva un quorum partecipativo del 25% per i referendum popolari, (con una partecipazione inferiore al 25%, il risultato referendario sarebbe stato nullo; si veda il capitolo 2° sugli effetti negativi dei quorum partecipativi); le firme non sarebbero state raccolte liberamente, ma i cittadini avrebbero dovuto recarsi negli uffici amministrativi locali per firmare; etc. L'intenzione era chiara: introducendo ostacoli e limitazioni quanto più possibile, volevano rendere difficile quanto più possibile realizzare le decisioni dirette dei cittadini.

Allo stesso tempo la CSU iniziava a soffiare sul fuoco della paura. Il loro slogan era: «Non lasciate che una minoranza blocchi tutto!». Secondo la CSU, la proposta di »Mehr Demokratie« avrebbe aperto le porte al regno dei demagoghi e dei chiososi gruppi di minoranza. La CSU ipotizzava addirittura che la proposta di «Mehr Demokratie» avrebbe costituito una minaccia per il suono delle campane o per la popolare «Oktoberfest». Poi la CSU prevedeva un conflitto elettorale permanente e incertezza continua rendendo impossibile alle autorità di fare pianificazione a lungo termine (con perdite di posti di lavoro quale risultato) e l'introduzione di misure impopolari, ecc.; tutto questo sarebbe stato il risultato permettendo di accogliere la proposta di «Mehr Demokratie». A livello locale entrò in gioco il potere dell'apparato di partito (ad esempio rifiutando di mettere a disposizione locali comunali per riunioni).

In sostanza «Mehr Demokratie» fu in grado di neutralizzare la campagna della CSU perché sapeva ciò che la CSU stava facendo. Il fattore più significativo nella loro controffensiva fu quello di essere in grado di trovare ogni tipo di organizzazione (partiti politici, organizzazioni sociali, gruppi di giovani e perfino membri della CSU favorevoli a Mehr Demokratie), che godevano della fiducia di molti gruppi di cittadini e che accettarono di parlare in pubblico a favore dell'iniziativa popolare e contro la proposta della CSU.

Una lezione importante dalla sconfitta di «Das bessere Mülkonzept» fu che non si doveva permettere alla CSU di prendere l'iniziativa nel dibattito. Una delle tattiche della CSU consisteva nel tempestare l'avversario con accuse che dovevano essere confutate di volta in volta, in modo che non avrebbero potuto mai parlare del vero motivo del referendum.

Ad esempio, la CSU tentò di accusare «Mehr Demokratie» di frode finanziaria. Questo successe in un momento scelto strategicamente: appena due settimane prima del referendum. Se, in queste ultime due settimane, la CSU fosse riuscita a focalizzare il dibattito pubblico sulle finanze di «Mehr Demokratie», ciò sarebbe stato fatale per l'iniziativa popolare. Le donazioni dei cittadini a «Mehr Demokratie» erano versate su un conto bancario a Monaco, da cui, a causa dell'organizzazione interna della banca in oggetto, il denaro veniva trasferito a Colonia. «Mehr Demokratie» non aveva niente a che fare con ciò, ma la CSU suggerì alla stampa, che questi fondi fossero drenati fuori dalla Baviera e quindi utilizzati per altri scopi. L'iniziativa popolare contrastò l'attacco aprendo immediatamente tutti i suoi libri contabili per l'ispezione. Dato che erano perfettamente a posto, le accuse della CSU si spensero. In oltre la stampa invitò la CSU a fornire argomenti un po' più seri prima della consultazione elettorale.

Il voto referendario ebbe luogo il primo ottobre 1995. La proposta di «Mehr Demokratie» riportò il 57,8% dei voti contro il 38,7% per la controproposta della CSU. Questa vittoria rende possibile l'organizzazione di referendum d'iniziativa popolare a livello locale.

### **Democrazia fiorentina**

Nei dieci anni che seguirono si è sviluppato in Baviera un fiorentina sistema di democrazia diretta (Rehmet e Wenisch, 2005). Nei comuni sono state registrate 1371 iniziative popolari fino a settembre 2005, che in 835 casi (60,9%) hanno portato a un referendum. Per i casi restanti, l'iniziativa popolare non è stata consentita per vari motivi (14,2%), è stata

adottata dal consiglio comunale (12,5%), è stata ritirata dai cittadini o non è stata presentata (10,1%). Il numero massimo di iniziative popolari sono state lanciate nella capitale bavarese Monaco (15) con Augusta (12) al secondo posto. Il numero annuale di iniziative popolari ha raggiunto il massimo nel 1996, poi è decresciuto gradatamente per stabilirsi su una media stabile di 100 all'anno tra il 1999 e il 2005. C'era evidentemente qualche domanda repressa di democrazia che provocò un'ondata enorme di iniziative popolari subito dopo l'introduzione del nuovo sistema. (In Germania si distingue tra iniziative popolari a livello comunale e iniziative popolari a livello statale e federale.)

Per quanto riguarda i temi referendari, tre si elevano molto al di sopra degli altri:

- Infrastrutture pubbliche e società di pubblica utilità (23%);
- Progetti di sviluppo (20%);
- Progetti di strade e traffico (20%).

Nel periodo dal 1995 al 2005 la posizione del Consiglio comunale è stata più spesso ratificata dai cittadini (49%) che respinta (45%); i casi rimanenti non si sono potuti assegnare né da una parte né dall'altra. Perciò una proposta comunale ha quasi una possibilità su due di non sopravvivere al voto dei cittadini. L'affluenza media alle urne in questo periodo è stata pari circa al 50%; l'affluenza è stata proporzionalmente più alta al diminuire dei residenti di un comune.

Come detto in precedenza, in qualche caso, la minaccia di un referendum è stata sufficiente perché una decisione indesiderata del consiglio municipale venisse ritirata. Rehmet e Wenisch (2005, p.5) danno l'esempio di Augusta, dove una coalizione di professori, insegnanti e librai raccolsero firme per fare aprire una nuova biblioteca comunale. Allorché presentarono una raccolta di firme oltre il minimo richiesto, il consiglio comunale adottò subito il loro progetto.

### **Resistenza dei giudici**

Tuttavia la classe dirigente non lasciò tale situazione incontrastata. Oltre all'opposizione dei politici della CSU, Mehr Demokratie dovette far fronte a una resistenza anche più forte della Corte costituzionale bavarese. In Baviera i giudici vengono nominati dal Parlamento statale (Landtag - dominato dalla CSU), sicché l'80% dei giudici sono sostenitori o simpatizzanti CSU. Le sentenze sono definitive poiché non c'è possibilità di appello.

Appena lanciata l'iniziativa popolare per migliorare il sistema dei referendum a livello comunale, contemporaneamente Mehr Demokratie iniziò anche una seconda iniziativa popolare per migliorare la democrazia diretta a livello statale. Queste sono state presentate in un breve intervallo di tempo nel 1994. La seconda iniziativa popolare fu contestata dal Senato bavarese con motivazioni giuridiche inverosimili e pertanto dovette essere presentata alla Corte costituzionale. Tutti si aspettavano che le obiezioni del Parlamento sarebbero state respinte o che in ogni caso la maggior parte degli elementi dell'iniziativa popolare rimanessero intatti. Ma con un'argomentazione inaudita i giudici CSU dichiararono che l'intera iniziativa popolare non era valida. «Completamente incomprensibile», scrisse in un editoriale del novembre 1994 il giornale della Germania del sud Süddeutsche Zeitung ed espresse il sospetto «che la Corte costituzionale, con la maggioranza dei suoi giudici nominati e proposti dalla CSU, passi sentenze che crede incontreranno l'approvazione del governo statale controllato dalla CSU.»

Nel 1999 Mehr Demokratie ripresentò ancora un'iniziativa popolare per il miglioramento dei referendum a livello statale. Questa volta aveva formulato la sua iniziativa in modo da non essere sottoposta allo stesso veto. Questa volta la Corte costituzionale si appoggiò sulla sezione 75 della costituzione bavarese, che recita: «Proposte di modifica della Costituzione che sono contrarie ai principi democratici fondamentali della Costituzione non sono ammessi.» Questa sezione era stata introdotta un tempo per proteggere la popolazione dall'introduzione di una nuova dittatura. In questo caso però era usata per proteggere la dominazione politica dai maggiori diritti democratici della popolazione. Nel marzo 2000 la Corte costituzionale sentenziò che «democrazia» era sinonimo di sistema rappresentativo, che poteva essere danneggiato, in quanto l'iniziativa popolare chiedeva le abolizioni di alcune eccezioni e la riduzione della soglia di sottoscrizione, ecc. In precedenza nel settembre 1999 la Corte costituzionale aveva già sentenziato in merito alla denuncia di un cittadino sul risultato di un referendum al fine di stabilire un più elevato quorum di approvazione del 25% per referendum a livello statale (subito introdotto dal parlamento), ancora una volta riferendosi ai «principi democratici basilari» della sezione 75.

Quindi la Corte costituzionale proseguì il suo attacco anche a livello locale. Nel 1999 ancora a seguito della denuncia di un cittadino, la Corte aveva stabilito che «principi democratici basilari» richiedevano anche l'introduzione di un quorum di partecipazione per i referendum comunali, che era stato abolito dal referendum che Mehr Demokratie aveva vinto. Quindi il quorum fu reintrodotta. Quando Mehr Demokratie lanciò l'iniziativa popolare 'Difesa del referendum comunale' per annullare l'introduzione del quorum di partecipazione, la Corte costituzionale non poteva usargli contro l'argomento dei «principi democratici basilari». Perché allora avrebbe dovuto di usare questo ragionamento per respingere la prima iniziativa popolare di Mehr Demokratie nel 1994. Questa volta dunque la Corte aveva nel cassetto il principio di autonomia comunale: l'abolizione di un quorum di partecipazione comunale tramite legge statale. La perversità di questa argomentazione dovrebbe essere chiara.

In Germania gli stati federati hanno la competenza di organizzare la democrazia locale. Le regole democratiche, incluse quelle per iniziative popolari e referendum, devono sempre essere regolarizzate da leggi statali. La Corte costituzionale – un'istituzione statale – aveva interferito negli affari comunali con la decisione sui quorum di approvazione/partecipazione comunali. Ma se un'iniziativa popolare vuole fare questa, si può immediatamente parlare di una grave violazione. La situazione è anche più sconsolante se consideriamo che il principio di autonomia comunale era stato originariamente introdotto per dare ai cittadini più controllo possibile sulla loro comunità. Lo stesso principio veniva utilizzato ora, in maniera tirannica, dai politici per poter in realtà ridurre tale controllo.

In totale, su cinque iniziative lanciate da Mehr Demokratie tra il 1995 e il 2000, tre sono state bloccate dalla corte costituzionale, e una – senza il supporto di alcuna normativa attinente – fu sottoposta a un ostruzionismo di vasta portata scindendola in due iniziative popolari distinte e conseguentemente richiedendo ai cittadini di recarsi agli uffici comunali in momenti diversi per apporre le loro firme. Mehr Demokratie aveva la possibilità di perseverare con una sola iniziativa e questo le impedì poi raggiungere la seconda stellare soglia di sottoscrizione.

## Germania : Amburgo

Amburgo è il secondo posto in Germania dove «Mehr Demokratie» ha avuto successo permettendo ai cittadini di decidere loro stessi sulla loro democrazia diretta (Efler, 2001). Amburgo con i suoi 1,7 milioni di abitanti è la seconda più grande città tedesca, è una città-stato: una città con lo statuto di uno Stato.

Nel 1996 il parlamento di Amburgo, ispirato dalla nascita di referendum ovunque in Germania, introdusse l'iniziativa popolare di referendum obbligatorio a livello cittadino. Tuttavia le soglie e le eccezioni erano così estese che il sistema poteva essere utilizzato ben difficilmente. Ogni questione finanziaria ne era più o meno esclusa, così come lo erano le proposte di piani regolatori e singole proposte di sviluppo. Quest'ultima escludeva, ad esempio, grandi progetti come l'espansione del porto o la costruzione di un ulteriore tunnel sotto il fiume Elba. Per ottenere un referendum dovevano recarsi negli uffici comunali ben il 10% degli aventi diritto di voto per apporre le loro firme entro 2 settimane. A livello di città questo quorum di sottoscrizione era di fatto irraggiungibile: iniziative popolari che contenevano una proposta legislativa ordinaria dovevano, oltre ad ottenere la maggioranza semplice dei voti, anche essere approvate dal 25% degli aventi diritto di voto, mentre le iniziative popolari che intendevano cambiare la costituzione, non solo dovevano garantire una maggioranza dei due terzi dei voti, ma essere anche approvate dal 50% degli aventi diritto al voto.

Ancora una volta Mehr Demokratie decise dunque di usare il cattivo strumento referendario per ottenere un referendum migliore. Insieme a diversi partner locali, elaborò due iniziative popolari: una per l'introduzione della democrazia diretta a livello distrettuale, e una seconda per migliorare il sistema esistente a livello cittadino. Poiché la seconda iniziativa popolare richiedeva un emendamento costituzionale – e quindi doveva ottenere un quorum autorizzativo stellare – gli attivisti puntarono a riunire i loro referendum con le elezioni parlamentari del 1998. L'inizio fu faticoso; c'era solo un paio di migliaia di marchi (circa duemila euro) come capitale iniziale e alcune organizzazioni partner volevano rinviare per il futuro l'intera campagna.

La raccolta delle prime 20.000 firme richieste poteva cominciare solo a maggio 1997, e gli attivisti dovevano sbrigarsi se volevano unire l'iniziativa con le elezioni. In verità questa pressione del tempo operò a loro vantaggio. Alla fine, la maggior parte delle firme fu raccolta nella seconda metà della campagna. Nell'autunno 1997, erano state raccolte ben 30.000 firme per la presentazione. Nella discussione parlamentare numerosi membri del Parlamento dichiararono di considerare l'iniziativa popolare contraria alla costituzione. Ma il termine stabilito entro il quale le iniziative dovevano essere presentate alla Corte costituzionale per il giudizio fu lasciato scadere.

Perciò l'iniziativa andò verso la sua seconda fase, in cui il 10% degli aventi diritto al voto (120.000 persone) doveva recarsi al municipio o agli uffici comunali per depositare le loro firme nelle due settimane dal 9 al 23 marzo 1998. Mehr Demokratie fu aiutata in quanto le autorità comunali mandarono una cartolina a tutti quelli che avevano diritto di voto annunciando l'iniziativa popolare e dichiarando quando e dove dovevano essere date le firme a sostegno. Sul retro della cartolina c'era un esempio di come esprimere il sostegno tramite posta. Del resto questa disposizione era stata approvata con legge del 1996 ed era un caso assolutamente

unico in Germania. Il clima era piuttosto teso perché l'amministrazione comunale voleva fare solo un singolo annuncio alla fine della prima settimana. Tuttavia la seconda fase fu un successo strepitoso: se nella prima fase (dopo 5 giorni), 85.000 cittadini avevano già dato il sostegno alle iniziative, alla chiusura della raccolta delle firme, il 23 marzo, il numero era salito a oltre 218.000 (18,1% degli aventi diritto al voto) per la prima iniziativa (per i referendum a livello distrettuale) e più di 222.000 (18,4%) per la seconda iniziativa (democrazia diretta a livello di città).

Dapprima il Consiglio comunale voleva tenere i referendum subito dopo le elezioni parlamentari. Questo inizialmente fu una battuta d'arresto per i sostenitori di Mehr Demokratie, ma si rifecero rapidamente facendo pressione sui membri del Parlamento per unire elezioni e referendum per il fatto che altrimenti sarebbe stato sprecato un sacco di tempo per i cittadini e di denaro pubblico (a causa dei costi elevati). Le pressioni ebbero successo e alla fine i referendum vennero uniti alle elezioni parlamentari del 27 settembre 1998.

Nel frattempo, così come in Baviera, Mehr Demokratie aveva messo insieme una grande coalizione di vari tipi di organizzazione sociali – per lo più piccole. Però dovevano scontrarsi con i due maggiori partiti di Amburgo – SPD e CDU – nonché la Camera di Commercio e il potente quotidiano Bild-Zeitung del gruppo Springer. L'opposizione unita martellò con slogan come: «Le minoranze verranno schiacciate», «referendum con affluenze scarse portano alla farsa democratica», «porto e aeroporto verranno paralizzati da leggi più rigorose sul rumore», «l'inizio di una involuzione disastrosa». Annunci pubblicitari sui giornali avvertivano che una «dittatura degli attivisti» sarebbe stata introdotta se fossero state adottate le proposte di Mehr Demokratie. «Nessun argomento era troppo rozzo da non poter essere usato», ha scritto Efler (2001).

Ad Amburgo il Parlamento ha diritto di presentare contemporaneamente al voto una controproposta all'iniziativa popolare. Il parlamento presentò la sua controproposta solamente quattro settimane prima del referendum. L'iniziativa popolare chiedeva referendum su leggi ordinarie decise da una maggioranza semplice ed emendamenti costituzionali da una maggioranza di due terzi, senza ulteriori requisiti di partecipazione. Nella controproposta parlamentare rimanevano intatte soprattutto le soglie elevate: le leggi ordinarie dovevano essere adottate da una maggioranza che costituisse almeno il 20% di tutti gli aventi diritto al voto e gli emendamenti costituzionali da una maggioranza di due terzi che costituisse almeno il 40% degli aventi diritto. Così se votava il 70% per un emendamento alla costituzione l'affluenza alle urne doveva essere quasi del 60% per raggiungere il 40% percentuale minima dell'elettorato ammissibile. L'iniziativa popolare chiedeva di abolire in parte il tabù sulle questioni finanziarie, mentre la controproposta parlamentare voleva escludere tutti i temi che avevano un effetto sul bilancio. «Quali questioni importanti non hanno oggi nessun effetto sul bilancio?», chiese Efler (2001).

Poiché gli oggetti e le differenze tra le due proposte erano molto tecniche, e c'era poco tempo per una esaustiva campagna elettorale a causa delle tattiche dilatorie del Parlamento, Mehr Demokratie si concentrò nell'evidenziare delle differenze e sul confrontare punto per punto le due proposte, agguinzando la questione: «Perché i politici dovrebbero cedere il potere volontariamente?»

Mehr Demokratie rese anche molto visibile la sua campagna: usò immagini di schede elettorali marcate a sostegno dell'iniziativa sul suo giornale, in annunci pubblicitari al cinema e su poster appesi di fronte ai seggi elettorali nel giorno del referendum. La giornata del voto, il 27 settembre 1998, il 74% degli elettori votò per le proposte di Mehr Demokratie a livello di città e il 60% a livello distrettuale. L'affluenza fu del 66,7%. Questo significava che l'elevato quorum di approvazione fu raggiunto per il referendum a livello distrettuale, perché sarebbe stato introdotto per mezzo di una legge ordinaria, ma non per il referendum a livello di città, perché doveva essere modificata la costituzione. La tattica dilatoria del parlamento fece sì che i votanti avessero il materiale per il referendum – che poteva venir utilizzato anche per un voto postale – molto più tardi per la simultaneità con le elezioni parlamentari. Mehr Demokratie calcolò successivamente che se il materiale fosse stato inviato nello stesso tempo del materiale elettorale, il quorum di approvazione sarebbe stato ottenuto anche per la proposta a livello di città.

Anche grazie ai suoi successi in Baviera e Amburgo, il movimento di Mehr Demokratie si è diffuso su tutto il territorio tedesco. Il movimento ha ramificazioni in 13 dei 16 stati tedeschi. Le sue campagne pubblicitarie e il lobbying hanno giocato un ruolo importante per l'introduzione dei referendum obbligatori di iniziativa popolare in tutti gli Stati e i Comuni della Germania, anche se le regole che li disciplinano variano enormemente in termini qualitativi. Inoltre Mehr Demokratie è riuscita a conquistare una maggioranza nel Parlamento tedesco in favore dell'idea di introdurre la democrazia diretta a livello federale in Germania, anche se non ancora la maggioranza dei due terzi che è necessaria per un cambiamento della costituzione. Per maggiori informazioni vedi: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de).

### Germania : Schönau

Dopo il disastro ambientale della centrale nucleare di Chernobyl, nell'aprile del 1986, un'iniziativa popolare chiamata «iniziativa dei genitori per un futuro libero dal nucleare» fu lanciata a Schönau, un paese di 2.500 abitanti nella Foresta Nera. Lo scopo era di promuovere un consumo più moderato d'energia senza utilizzare l'energia atomica. Ci furono piccoli successi, ma gli attivisti si accorsero ben presto che avrebbero potuto ottenere assai poco senza il controllo della fornitura stessa dell'energia. Infatti, il fornitore locale d'energia, la KWR, fissava le tariffe dell'energia elettrica e risparmio energetico e produzione decentrata dell'energia potevano risultargli non redditizi.

Quando venne il momento di rinnovare il contratto tra il Comune e la compagnia elettrica, iniziò la lotta per l'energia. L'iniziativa popolare aveva sviluppato un proprio piano per la produzione e la distribuzione d'energia nel rispetto dell'ambiente, e quindi voleva rilevare la rete elettrica locale dalla KWR. Per fare ciò i cittadini costituirono l'ente di scopo «Netzkauf Schönau» (Acquisto Rete Schönau). Il Consiglio comunale però decise di rinnovare il contratto con KWR.

Al fine di acquisire i diritti di acquistare la rete elettrica locale, «Netzkauf Schönau» lanciò un referendum nel 1991 che vinse con il 55,7% dei voti. L'acquisto della rete e la messa in opera di una politica energetica ecologica era ora possibile. Non solo cittadini di Schönau, ma i cittadini dell'intera Germania, raccolsero i quattro milioni di marchi necessari per comprare la rete locale. Nel 1994 la compa-

gnia locale «Elektrizitätswerke Schönau GmbH» (EWS – Centrali elettriche Schönau) fu istituita, che poi ricevette la concessione dal Comune.

Tuttavia fu posto in essere un ampio fronte di resistenza a questo cambiamento. Esso comprendeva, ovviamente, la società elettrica KWR, ma anche i cristiano democratici della CDU e gran parte dei socialisti della SPD. Vi si era unito anche il principale imprenditore del distretto, che mise in guardia su interruzioni di corrente e prezzi più elevati per l'elettricità, se i «ribelli dell'energia» fossero stati autorizzati a portare avanti il loro piano. Gli oppositori dei ribelli locali dell'energia lanciarono una seconda iniziativa popolare. La KWR sosteneva gli oppositori dell'iniziativa per l'energia alternativa con finanziamenti sostanziosi e con «ufficio informazioni» appositamente allestito. Ma i ribelli dell'energia vinsero per la seconda volta, anche se con un margine più ristretto: nel marzo del 1996 il 52,4% dei votanti hanno convenuto che la collaborazione fra il Comune di Schönau e KWR doveva terminare.

La compagnia energetica giocò infine la sua ultima carta vincente: domandò 8,7 milioni di marchi per la vendita dell'infrastruttura locale al posto dei 4,5 milioni che erano stati stimati dagli esperti dell'iniziativa popolare. Nel novembre 1996, dopo due anni di diniego, la KWR ammise che in realtà Schönau aveva solo 22 chilometri di cavi, invece che i 33 reclamati, ed il prezzo scese da 8,7 a 6,5 milioni di marchi.

I ribelli dell'energia di Schönau condussero una campagna in tutta la Germania per raccogliere il resto del denaro con lo slogan: «Ich bin ein Störfall» («Sono una disgrazia»). Al tempo stesso continuarono la loro battaglia legale contro la società per ottenere l'abbassamento del prezzo irragionevole. Il 1° luglio 1997 la società elettrica istituita dai cittadini as-

sunse ufficialmente la rete elettrica locale a un prezzo di 5,8 milioni di marchi.

Da allora EWS Schönau ha dimostrato di essere un fornitore di energia affidabile e professionale anche agli occhi degli avversari di un tempo. L'amministratore delegato della società è Ursula Sladek, una del gruppo originale dell'iniziativa. La quantità di energia solare prodotta pro capite degli abitanti è la più alta della Germania e il nucleare è stato del tutto vietato. Tra gli altri edifici i tetti del municipio e della chiesa luterana di Schönau sono completamente ricoperti di pannelli solari. A causa della liberalizzazione del mercato dell'energia EWS può ora fornire clienti in tutta la Germania. Dal 1998 i ribelli dell'energia di Schönau hanno inoltre fornito sostegno alle iniziative nel resto della Germania che volevano passare alla eco-energia. Essi hanno cooperato per la creazione di un network di ben 697 produttori tedeschi di eco-energia. Per ogni chilowatt di eco-energia elettrica prodotta, viene messo in un fondo per nuovi produttori di eco-energia da mezzo centesimo a due centesimi di euro. Ciò ha permesso a EWS di donare € 900.000 negli ultimi tre anni. E nel luglio 2005 un tribunale ha sentenziato che anche il prezzo di vendita ridotto di KWR di 5,8 milioni di marchi era troppo elevato: il valore reale della rete locale era solo di 3,5 milioni di marchi (1,8 milioni di euro) e KWR ha dovuto rifondere la differenza a EWS.

L'esempio di Schönau mostra che i cittadini possiedono dei significativi capitali sociali latenti e sono pronti a impegnarsi. Al tempo stesso, ciò dimostra anche che il processo decisionale democratico diretto è indispensabile per avvantaggiarsi di questo capitale morale. Se la decisiva iniziativa popolare a livello comunale non fosse stata disponibile per i cittadini di Schönau, la società elettrica KWR, in collaborazione con il Consiglio comunale avrebbe semplicemente continuato a imporre le sue proprie volontà. (Per maggiori informazioni vedi: [www.ews-schoenau.de](http://www.ews-schoenau.de))

## 5-1: L'arte dell'iniziativa popolare

Qui di seguito c'è un lista di regole fondamentali che devono essere prese in considerazione quando si avvia un'iniziativa popolare. Le fonti più importanti sono: Jim Shultz, «The Initiative Cookbook» (Il libro di cucina delle iniziative) e Michael Seipel & Thomas Maier, «Triumph der Bürger!» (trionfo dei cittadini!).

### Regole generali

- Di solito, la parte che convince gli elettori indecisi o esitanti vince.
- La forza più potente dietro la politica dei referendum è il malcontento della gente. Si dovrebbe verificare con attenzione se c'è malcontento e se questo può essere mobilitato.
- Di solito, per cominciare, le iniziative di referendum hanno l'appoggio della maggioranza della gente. Questo appoggio tende a diminuire durante la campagna sotto la pressione degli oppositori. Può facilmente verificarsi uno slittamento da un 70% a un 51% della posizione a favore; ma uno spostamento in senso opposto invece è molto più difficile.

- I referendum si perdono sul punto più debole della proposta. Se la proposta ha un punto debole da qualche parte, gli oppositori si concentreranno su quella esagerandone la debolezza. Gli elettori hanno pochissima inclinazione a votare in favore di una proposta che ha un punto debole palese, anche se il corpo principale della proposta è valido.
- La polarizzazione è inevitabile. Gli elettori devono chiaramente vedere chi è pro e chi è contro la proposta e perché.
- Riuscire a dimostrare che alcuni oppositori hanno un interesse finanziario nell'esito, è una via estremamente efficace per guadagnarsi l'appoggio.

### Domande preliminari

- C'è un sostegno sufficiente da parte del pubblico? Possono essere utilizzati sondaggi d'opinione, ma ricordando che l'opinione pubblica è volubile e può cambiare.
- C'è un messaggio semplice e vincente? Paragonate l'eventuale messaggio degli avversari o uno slogan chiave con il vostro.
- Quant'è forte il supporto di base? Ci sono abbastanza organizzazioni che possono intervenire sotto i riflettori? Le organizzazioni, che il pubblico si aspetta naturalmente in appoggio all'iniziativa, sono effettivamente a favore di essa?

- C'è denaro? La raccolta dei fondi deve cominciare presto. Il finanziamento deve essere chiarissimo e comprensibile. Deve anche essere realistico e i conti vanno sempre tenuti aggiornati e facilmente reperibili (per esempio per i media).
- Ci sono competenze facilmente disponibili? Assicurarsi che ci siano abbastanza persone per affrontare problemi tecnici o disturbi politici durante dibattiti e discorsi.
- È possibile approfittare di qualche elezione generale o locale?

Tenere un referendum in contemporanea a elezioni può aiutare ad aumentare la partecipazione – è importante se ci sono quorum partecipativi.

### **Formulazione del tema**

- La proposta dell'iniziativa/referendum deve essere chiara e precisa. Il testo non deve essere ambiguo e la proposta va pubblicata il più presto possibile.
- La proposta va redatta tenendo a mente tutti i potenziali alleati.

Non includervi aspetti irrilevanti che potrebbero spaventare i possibili alleati. E' anche possibile l'opposto: «fence sitters» (organizzazioni che tendono ad adottare una posizione neutrale), possono partecipare alla coalizione se vengono inclusi alcuni aspetti per loro importanti.

- La proposta va redatta tenendo in mente il pubblico. La proposta ha un'ampia attrattiva? Non c'è un tallone d'Achille?
- Le autorità accetteranno il risultato referendario come vincolante? Se no, allora vincolare i partiti politici ad essa può essere un'opzione: far loro promettere di accettare l'esito molto prima del referendum.
- Se c'è vittoria nel referendum, può essere contestato il risultato dal tribunale? (Ottenere consigli giuridici).

### **Coalizione**

- Una coalizione che includa alleati insoliti rinforza la credibilità dell'iniziativa (ad esempio, partiti politici conservatori e progressisti, datori di lavoro e impiegati, ecc.).
- I partner principali della coalizione devono essere disponibili dall'inizio.
- Sono essenziali buoni accordi tra partner di coalizione sul finanziamento, sulla posizione ufficiale comune, sulla divisione dei compiti e la designazione di portavoce ambo sesso sono essenziali.

### **Raccolta delle firme**

- Shultz scrive: «Lo Zen della raccolta di firme è non litigare con nessuno». Raccolta di firme e campagna elettorale è quindi meglio farli separatamente. Essere indotti in una discussione di un quarto d'ora o più con uno o più passanti non è un uso efficiente del tempo durante la campagna di raccolta delle firme.
- Fare il collegamento con la fase successiva della campagna. La raccolta di firme permette ai volontari di costruire un capitale di dedizione e impegno per la causa. Se questo capitale viene trascurato quando la soglia delle firme è stata raggiunta, è più difficile ri-mobilizzare una campagna efficace qualche mese dopo.
- Monitorare la validità delle firme. Le firme possono essere ottenute da persone con residenza o nazionalità errati, o nomi ed indirizzi possono essere illeggibili o errati. Si dovrebbe tenere conto di un tasso d'invalidità dal 10% al 20%.
- Organizzare un evento mediatico alla presentazione delle firme.

### **La campagna**

- «Mantenersi semplici e ripetere il messaggio centrale più e più volte.»
- Appellarsi anche alle emozioni del pubblico. Chi appare sia esperto che emotivamente impegnato fa buona impressione.
- Non lasciarsi sfuggire di mano l'iniziativa durante i dibattiti. Chiunque si lasci condurre su un binario morto dai suoi oppositori ha perso. Guardarsi dagli attacchi furtivi, specialmente sull'integrità della campagna.
- In particolare il potere costituito gioca quasi sempre sull'incertezza e le paure della gente e tira fuori questioni senza nesso. Dovete consapevolmente anticipare questo. Riferimenti a precedenti stranieri in connessione con la proposta possono essere efficaci per disinnescare scenari di paura.
- I partiti al potere si rivolgeranno anche al pubblico come individui («la tua sicurezza sociale» invece di «nostra»...) e collegano questo a un appello di fiducia nei «solidi valori», vale a dire i partiti al potere e i loro leader. Rimedio: rivolgersi al pubblico quale gruppo di persone responsabili che cercano reciprocamente una base comune.
- Fornire la documentazione ai media: annuncio dell'iniziativa, presentazione delle firme ed altre cose di questo genere sono buoni momenti. Mantenere buoni contatti con le agenzie di stampa interessate.

### **Opuscolo elettorale**

- Lo spazio di un opuscolo ufficiale è limitato. Mantenere argomenti semplici e ripetere frasi chiave che rispecchiano gli elementi essenziali.
- Per esempio, citare dichiarazioni chiare provenienti da autorità scientifiche o di altre persone in cui il pubblico ha fiducia può essere molto efficace.

## 5-2: Referendum e plebisciti in diversi paesi d'Europa

Di seguito una breve sintesi della normativa in materia di referendum nazionali e plebisciti in diversi paesi europei. Le fonti più importanti sono: B. Kaufmann e altri (a cura di), «Guida per la democrazia diretta in Svizzera e oltre» (2005), e B. Kaufmann e M.D. Waters (a cura di), «La democrazia diretta in Europa» (2004)

### Belgio

In Belgio i referendum vincolanti sono costituzionalmente esclusi. Dal 1945 si è tenuto solo un plebiscito (referendum su iniziativa del governo). Disposizioni di referendum di iniziativa popolare esistono solo a livello comunale, ma a parte il fatto che questi non sono vincolanti, il consiglio comunale può anche respingere la richiesta di referendum. Per alcuni anni però c'è stato un dibattito su ulteriori implementazioni di referendum e il sostegno dei partiti politici è cresciuto – in particolare nelle Fiandre.

### Esempio

Nel 1950 i Belgi votarono sul ritorno del re Léopoldo III. Con una partecipazione del 92,9%, il 57,7% l'approvò e il 42,3% fu contro.

### Danimarca

La costituzione danese determina che un referendum deve essere tenuto in certe situazioni, compresi gli emendamenti costituzionali ed il trasferimento di sovranità verso organismi internazionali quali l'Unione Europea. Un referendum può pure venir indetto se lo richiede almeno un terzo dei membri dei parlamentari. Ma questo diritto non è mai stato usato. Tutti i referendum nazionali sono vincolanti. Il Paese però non dispone di un referendum d'iniziativa popolare a ogni livello. Dal 1970 a livello locale si sono tenuti più di 160 plebisciti non vincolanti.

### Esempi

Nel 1972 i Danesi approvarono l'entrata nella Comunità Europea (63,4% Sì). Nel 1992 fu respinto il trattato di Maastricht con il 50,7 % di voti. Tuttavia l'anno seguente la Danimarca ottenne una opzione di rinuncia su quattro questioni (unione economica e monetaria, cittadinanza europea, difesa comune, giustizia e affari interni), e il trattato di Maastricht fu allora accettato con il 56,7% voti sì. Nel 1998 il 55,1% approvò anche il trattato di Amsterdam. Nel 2000 però il 53,1% votò contro l'adozione dell'euro.

### Germania

A livello nazionale non c'è nessuna forma di processo decisionale democratico diretto. Sebbene alla sezione 20 della Costituzione tedesca si legga: «Tutto il potere dello Stato emana dal popolo; esso viene esercitato dal popolo attraverso le elezioni e i referendum...», la necessaria legislazione è carente. Nessun plebiscito è stato tenuto a partire dal 1945. Tuttavia, come descritto nel capitolo 5°, tutti gli Stati e i municipi hanno introdotto il referendum d'iniziativa popolare, per lo più durante gli anni '90, e questi vengono largamente utilizzati in alcuni posti. Questi referendum sono vincolanti. In Parlamento c'è una maggioranza a favore della democrazia diretta a livello nazionale, però ancora non è stata raggiunta la maggioranza necessaria dei due terzi per un emendamento costituzionale.

### Francia

La sezione 3 della Costituzione francese – adottata nel 1958 tramite referendum – recita: «La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita mediante i suoi rappresentanti e i referendum.» Tuttavia non ci sono referendum popolari o iniziative popolari in Francia. Gli emendamenti alla costituzione, così come gli emendamenti locali, in linea di principio devono essere sottoposti a plebiscito. Comunque l'iniziativa su questo può esser presa soltanto dal Presidente francese, o in misura minore, dal Parlamento (il potere del Parlamento francese è scarso). Il Presidente può anche decidere di usare un plebiscito per un «disegno di legge», che necessita dell'approvazione parlamentare. Il voto non è su un disegno di legge perfettamente elaborato ma solo su un'idea generale. I referendum nazionali sono vincolanti. I politici francesi hanno regolarmente promesso più democrazia diretta; ad esempio, durante la sua campagna di rielezione del 2002, il Presidente Chirac propose l'introduzione di iniziative popolari o cittadine a livello nazionale e comunale come una possibilità futura.

### Esempi

L'elezione diretta del Presidente venne approvata da una maggioranza del 62,3% nel 1962. Lo stesso anno gli elettori approvarono l'indipendenza dell'Algeria col 90,8%. L'allargamento della Comunità Europea venne approvata con una maggioranza del 68,3% nel 1972. Il Trattato di Maastricht ottenne appena una maggioranza del 51% nel 1992. Nel 2000 la riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni venne approvata dal 73,2%.

## Regno Unito

Il Regno Unito non ha nessuna Costituzione scritta – le «regole del gioco politico» sono contenute in leggi, convenzioni e «intese». Storicamente c'è stato forse il timore che una Costituzione formale potesse sfidare l'affermazione di sovranità del Parlamento e limitare i suoi poteri. Negli anni recenti il ruolo del parlamento è andato indebolendosi significativamente in confronto a quello del governo. Non ci sono referendum di iniziativa popolare, ma il governo talvolta ha indetto plebisciti. A livello comunale un referendum di iniziativa popolare, che permette ai cittadini di scegliere l'opzione di eleggere direttamente il loro sindaco, fu introdotto mediante il Local Government Act (2000). Il Parlamento scozzese ha introdotto un sistema di petizione popolare nel 1999. All'incirca 1000 petizioni sono state presentate fino a marzo 2006. Nel febbraio 2004 fu avviato un rivoluzionario sistema di petizione on-line, che comprende la raccolta on-line di firme. Nel suo primo anno è arrivato a 90 petizioni.

### Esempi

Nel 1973 c'è stato un plebiscito sull'Irlanda del Nord: il 98,9% degli elettori votò a favore del mantenimento nel Regno Unito (un boicottaggio da parte dei Cattolici causò una bassa affluenza del 58,1%). Nel 1975 l'adesione alla Comunità Europea fu approvata con una maggioranza del 67,2%. Nel 1979 e 1997 furono tenuti plebisciti sulla «devolution» scozzese e gallese. Nel 1997 dei plebisciti approvarono un Parlamento separato per la Scozia ed un'Assemblea per il Galles. All'Irlanda del Nord fu concessa una sua propria Assemblea nel 1998 come parte del plebiscito sull'accordo del «venerdì santo». Ci sono stati 33 referendum locali per l'elezione diretta dei sindaci e nel 2005 ci fu un plebiscito locale ad Edimburgo sull'introduzione di una tassa di congestione (74% i 'No'). Il Primo Ministro Tony Blair promise che il Trattato sulla Costituzione europea e l'euro sarebbero stati adottati solo se fossero stati approvati mediante referendum (plebiscito).

## Ungheria

La Costituzione ungherese prevede il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare. Tuttavia c'è un lungo elenco di eccezioni: il bilancio, tasse nazionali e locali stabilite a livello nazionale, tariffe pubbliche, trattati internazionali, scioglimento del Parlamento e autorità locali, accordo di coalizione, dichiarazione di guerra e stato d'emergenza, dispiegamento dell'esercito all'estero ed all'interno (!) del paese, concessione di amnistia. Inoltre l'iniziativa popolare non può essere utilizzata per modificare gli strumenti di democrazia diretta (un modo sottile dell'élite per avere l'ultima parola sul sistema democratico). I referendum talvolta sono vincolanti, talvolta consultivi (facoltativi). Nel 1997 il quorum partecipativo fu ridotto dal 50% al 25% degli elettori. Senza questo cambiamento i referendum sull'adesione alla NATO (nel 1997) e l'accesso all'Unione Europea (2003) sarebbero falliti entrambe causa l'affluenza troppo bassa. A partire dal 1989 sono stati tenuti nove referendum nazionali. A livello locale il referendum è in alcuni casi vincolante, in altri casi i cittadini possono richiedere un referendum con sottoscrizione degli elettori dal 10% al 25% (un record planetario!). Anche qui, molti temi importanti sono esclusi. I referendum locali sono vincolanti.

### Esempi

Nel 2004 il 55,6% degli elettori approvarono l'introduzione della doppia nazionalità per alcuni gruppi di persone. Lo stesso giorno fu tenuto un secondo referendum in cui il 65% votò a favore della revoca della privatizzazione di ospedali e servizi di assistenza che era già in corso. Nel 2003 l'83,8% approvò l'entrata nell'Unione Europea.

## Irlanda

Insieme alla Danimarca l'Irlanda fornisce un esempio tipico di referendum obbligatorio in Europa. Dal 1937 ogni emendamento alla costituzione è stato obbligatoriamente sottoposto al popolo. La maggioranza semplice dei voti decide, senza quorum partecipativo. Tra il 1937 ed il 2002 si sono tenuti 28 referendum nazionali. Inoltre il Presidente può indire un plebiscito se rifiuta una legge votata dal Parlamento. Tuttavia la procedura è complessa e non è stata ancora usata. Come nella maggioranza dei Paesi europei gli elettori irlandesi non possono lanciare referendum.

### Esempi

L'entrata nella Comunità Europea fu approvato con l'83,1% nel 1972. Venti anni dopo anche il Trattato di Maastricht venne approvato mediante referendum con una maggioranza del 69,1%. Tre referendum ebbero luogo nel 1992 sulla legislazione sull'aborto. Tramite questi referendum fu accordato il diritto di recarsi all'estero allo scopo di abortire, nonché il diritto di diffondere informazioni sulle possibilità di aborto. Nel 1995 la legislazione sul divorzio fu approvata tramite referendum con stretta maggioranza del 50,3%. Nel 2001 fu respinto il Trattato di Nizza con solo il 46,1% dei votanti a favore. Quando gli altri Paesi dell'Unione Europea fecero pressioni sull'Irlanda, l'Irlanda ottenne alcune opzioni di uscita e lo stesso trattato venne allora accettato dal 62,9% degli elettori nel 2002.

## Italia

Dal 1970 l'Italia ha avuto il referendum abrogativo vincolante e questo viene ampiamente utilizzato. Dopo la Svizzera ed il Liechtenstein l'Italia ha la più ampia esperienza di democrazia diretta in Europa. Il referendum abrogativo permette ai cittadini di sottoporre una legge approvata dal Parlamento, o una parte di questa, alla votazione popolare. La soglia di sottoscrizione è relativamente bassa a 500 000 (l'1% degli aventi diritto di voto) e le firme possono essere raccolte per le strade. Inoltre cinque governi regionali possono insieme obbligare alla votazione popolare. Il problema maggiore del referendum italiano è l'elevato quorum partecipativo: una legge è respinta solo se ha una maggioranza di voti contro e, allo stesso tempo, questa maggioranza rappresenta il 50% di tutti gli aventi diritto al voto. Per questa regola ben 20 dei 42 referendum nazionali tenuti dal 1990 alla fine del 2003 sono stati invalidati. Inoltre alcuni importanti temi sono esclusi, quali imposte, bilancio e trattati internazionali. La Corte costituzionale ha una considerevole libertà di interpretare le disposizioni d'eccezione formulate in modo vago. Questo si traduce in un grande numero di iniziative referendarie cassate. Questo è il motivo primario del fallimento delle iniziative più importanti; su temi meno importanti o tecnici, è molto più facile che la Corte consenta la votazione popolare. L'assenza di una vera iniziativa popolare rappresenta una grave limitazione della sovranità popolare. Una particolarità italiana è il diverso comportamento di voto tra il Nord e il Sud. Nel Sud la partecipazione è il 20% più bassa di quella del Nord. Nel referendum sull'abolizione della monarchia nel 1946 il Nord era in prevalenza repubblicana, tutto il Sud in prevalenza monarchico.

### Esempi

Le leggi approvate dal Parlamento, che rendevano impossibile il divorzio e introducevano una maggiore difficoltà d'aborto, vennero respinte dagli elettori italiani. Il referendum del 1974 sul divorzio (il 40,7% voleva proibire il divorzio) e quello del 1981 sull'aborto (il 32% degli elettori sostenevano un irrigidimento della legislazione sull'aborto) sono esempi di referendum abrogativi su questioni etiche. Nel 1995 fallì un'iniziativa che mirava a indebolire il controllo di Berlusconi sui mass media. Solo il 43% degli elettori sostenne la proposta di limitare la proprietà a un singolo canale TV per una società di telecomunicazioni privata.

## Lituania

Questa repubblica baltica ha buone disposizioni: essa ha il referendum costituzionale obbligatorio, il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare. Dal 1991 a marzo 2006, sono stati tenuti 18 referendum. Tuttavia a causa dell'elevato quorum partecipativo – il 50% degli elettori – parecchi referendum sono stati invalidati. Nel 2002 e 2003 la legge referendaria venne emendata: il quorum partecipativo venne ridotto per referendum concernenti l'adesione a organismi internazionali ai quali viene trasferita sovranità. Il motivo era opportunistico perché l'élite politica voleva che il referendum del maggio 2003 sull'accesso all'UE avesse successo ad ogni costo. Per tutti gli altri temi il quorum di partecipazione rimase immutato. Non c'è nessuna forma di democrazia diretta a livello regionale e locale.

### Esempi

Nel 1996 sono stati tenuti ben 5 referendum nazionali (di cui 4 furono nello stesso giorno). La vendita di terreni agricoli a certe parti fu approvata dal 52% degli elettori; il 79,6% votò a favore di un risarcimento a cittadini che avevano perso la proprietà sotto il comunismo; il 78,7% votò per abbassare il numero dei seggi in Parlamento da 140 a 111; il 77,3% votò per tenere le elezioni parlamentari ogni quattro anni, la seconda domenica di marzo; e il 76,9% approvò una misura mediante la quale almeno la metà del bilancio annuale venisse spesa per la politica sociale. Nel 2003 il 92,0% dei votanti sostennero l'accesso all'UE.

## Paesi Bassi

In Europa i Paesi Bassi hanno probabilmente la minore esperienza di referendum. La Costituzione – molto difficile emendare – non consente alcun voto vincolante popolare. A livello comunale invece si sono svolti circa 125 referendum facoltativi dal 1912 – la maggioranza dei quali plebisciti. Negli anni '90 alcuni comuni introdussero il referendum abrogativo d'iniziativa popolare. Nella capitale, Amsterdam, sette referendum si sono già svolti dal 1992. Sotto la pressione dell'opinione pubblica, sempre più partiti politici sono ormai a favore all'introduzione del referendum abrogativo in base al modello italiano. Ma questo richiede una modifica della Costituzione, la quale è fallita per un pelo nel 1999. In seguito al referendum sulla Costituzione europea, questo potrà essere tentato ancora.

### Esempio

Nel 2005 ebbe luogo il primo plebiscito nazionale dal 1815. Con una partecipazione del 63,3% fu respinta la Costituzione europea dal 61,5% dei votanti.

## Norvegia

La Costituzione norvegese data al 1814 e non prevede nessuna forma di democrazia diretta. Tuttavia il Parlamento (lo 'Storting') può indire un plebiscito facoltativo. Dal 1905 si sono così tenuti sei plebisciti nazionali. Vi è anche una importante tradizione di plebisciti a livello comunale, dove circa 500 plebisciti hanno avuto luogo dal 1972. Nel 2003 il Parlamento ha introdotto il referendum d'iniziativa popolare a livello comunale. Ciò permette a 300 cittadini di proporre un tema specifico al votazione popolare.

### Esempi

Nel 1972 l'adesione alla Comunità Europea fu respinta dal 53,5% dei votanti; nel 1994 ci fu una nuova votazione sull'adesione alla Unione Europea con un risultato simile: il 52,2% contro.

## Austria

L'Austria ha un referendum obbligatorio e vincolante per una revisione completa della Costituzione. Le revisioni costituzionali parziali vengono sottoposte a referendum se almeno un terzo del 'Nationalrat' (Parlamento) o del 'Bundesrat' (rappresentanti degli Stati federali) richiede tali modifiche alla Costituzione. Il 'Nationalrat' può indire un plebiscito vincolante anche su una legge ordinaria. A partire dal 1945 si sono svolti due plebisciti nazionali. Non esiste referendum d'iniziativa popolare a livello nazionale. Tuttavia con la raccolta di 100.000 firme i cittadini possono presentare una petizione al Parlamento ('Volksbegehren'). L'opzione è usata regolarmente ma non porta a un referendum. In due dei nove Stati (Alta Austria e Stiria) esiste però un referendum d'iniziativa popolare, nonché iniziative popolari in tutti comuni.

### Esempi

Nel 1978 fu tenuto un plebiscito indetto sull'entrata in servizio della centrale nucleare di Zwentendorf. L'avvio dell'impianto venne respinto con una stretta maggioranza del 50,5% dei votanti. Nel 1994 la gente approvò l'entrata nella Comunità Europea con una maggioranza del 66,6%.

## Polonia

La Costituzione polacca, adottata con plebiscito nel 1997, non include il referendum d'iniziativa popolare. Tuttavia il paese ha un sistema di plebisciti e questi vengono svolti regolarmente. I plebisciti sono validi se il 50% degli aventi diritto vi partecipa. Dal 1996 si sono tenuti sette plebisciti, di cui gli ultimi due erano vincolanti.

### Esempi

In un giorno del 1996 tennero ben 5 plebisciti. Le votazioni riguardavano tre proposte di privatizzazione (tutti respinti: con rispettivamente il 96,2%, 91,3%, e 76,8% dei votanti) e due proposte sulla pensione (entrambi anche respinti dal 95,1% e dal 96,0% dei votanti). Nel 2003 l'adesione all'UE fu approvata dal 77,5% dei votanti.

## Slovacchia

La Slovacchia ha parecchi strumenti di democrazia diretta. Con 350.000 firme i cittadini possono lanciare un referendum facoltativo o un'iniziativa popolare. I diritti fondamentali del cittadino, tasse, bilancio e le imposte ne sono esclusi. L'accesso a un'associazione internazionale di Stati è soggetto a un referendum obbligatorio. Il Governo e il Parlamento possono anche indire un plebiscito su di un tema a loro scelta. Ci sono stati nove plebisciti nazionali dal 1994. L'elevato quorum partecipativo del 50% dei votanti provoca spesso il fallimento dei referendum. Il referendum del 2003 sull'accesso all'UE fu pesantemente criticato come sleale dai suoi oppositori.

### Esempio

Nel 1998 l'84,3% votò contro la privatizzazione 'di industrie strategiche', in particolare le compagnie elettriche. Nel 2000 il 95,1% votò per lo svolgimento di elezioni anticipate. Nel 2003 il 92,7% approvò l'accesso all'UE. Nel 2004 l'84,6% votò ancora una volta a favore di elezioni anticipate.

## Spagna

La costituzione spagnola determina che governo e parlamento possano indire un plebiscito su questioni d'importanza nazionale. Tuttavia ci sono molte eccezioni: emendamenti alla costituzione, tasse, bilancio e questioni su cui il Parlamento dispone di autorità assoluta. Inoltre 75.000 cittadini possono presentare un tipo di petizione. Questa può condurre ad un referendum, ma ci vuole l'approvazione del Presidente, non è un referendum d'iniziativa popolare a pieno titolo. Un aspetto interessante è che gli iniziatori di una petizione possono ottenere il rimborso di una parte dei loro costi. Questo denaro per i referendum è subordinato a un quorum partecipativo del 50% dei votanti. Ci sono stati sei plebisciti nazionali dal 1945. A livello regionale non c'è nessuna forma di referendum; a livello comunale il Consiglio comunale può indire un plebiscito locale.

### Esempi

Nel 1978 un emendamento costituzionale venne approvato da ben il 91,3% dei votanti. Nel 1986 gli Spagnoli votarono per decidere se restare o meno nella NATO: il 56,9% votarono a favore. Nel 2005 la costituzione Europea venne approvata dal 76,7% dei votanti.

## Svezia

Come in Francia il governo svedese utilizza il plebiscito. Il Partito Socialdemocratico ha dominato la politica svedese dal 1920, ma nel 2006 fu eletto un governo conservatore. Dal 1945, sono stati tenuti cinque plebisciti. I plebisciti sono obbligatori solo in certe circostanze. A livello locale c'è solo il diritto di presentare un argomento all'ordine del giorno.

### Esempi

Nel 1980 fu tenuto un plebiscito con tre scelte sulla politica nucleare. L'opzione mediana – costruzione di 12 centrali nucleari che sarebbero state rimpiazzate dopo 25 anni da fonti energetiche alternative – ricevette la più alta percentuale di voti (40,5%). Nel 1994 il 52,9% dei votanti approvò l'accesso nell'UE. Nel 2003 il 55,9% votò contro l'introduzione dell'euro.

## 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. È 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 oggi. 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 vir-

tuosi, 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 approvano 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 scelgono, 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 Rasmussen 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](http://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 simili 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 sconcertante. Leggi di censura, leggi anti-evolutioniste, 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 prevede 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. È 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.

È 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 diffinitività 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 populist

Oltre all'argomento discusso precedentemente – che la democrazia diretta violerebbe i diritti della minoranza – spesso si insinua anche che la democrazia diretta offrirebbe un'ampia tribuna a populist e demagoghi (vedi l'inserito 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 populist 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.

È 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 è 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 piacciono 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). È 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 mediatrice 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. È 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 parti-

to 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 Ber-

na, 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. È 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 essere 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 una 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. È 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 Philippe 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. È 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.

## I. 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 minacciano 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 secon-

do 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 corretto 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 subito 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

prematamente 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 'Ermächtigungsgesetz' (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](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 dalla 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 il loro potere di persuasione. È 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.

# Bibliografie

- R. Abers (2000), «Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil», Boulder: Lynne Rienner Publishers
- J.M. Allswang (2000), «The initiative and referendum in California, 1898-1998», Stanford, Stanford University Press
- S.S. Andersen / K.A. Eliassen (1991), «European Community lobbying», *European Journal of Political Research* 20, p.
- Aristoteles (1954), «Ethica Nicomachea», Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel
- H.H. von Arnim (2001), «Das System: die Machenschaften der Macht», München: Droemer Verlag
- A. Auer (ed.) (1996), «Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie», Basel: Helbing & Lichtenhahn
- M. Baldassare (2005), «PPIC statewide survey. Special survey on Californians and the initiative process», San Francisco: Public Policy Institute of California
- B.R. Barber (1984), «Strong democracy. Participatory politics for a new age», Berkeley: University of California Press
- B.R. Barber (1995), «Jihad versus McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world», New York: Ballantine Books
- B.R. Barber (1997), «Civil Society. De hernieuwde opbouw van een sterke democratie», *Nexus* 18, p. 72-87
- A. Baxter-Jones / P. Helmes (1994), «Born too late to win?», *Nature* 370, p. 186
- J. Becquart-Leclercq (1988), «La démocratie locale à l'américaine», Paris: PUF
- B. Beedham (1996), «Full democracy. It means government by the people, and we are the people», *The Economist*, 21 December, p. 3-14
- M. Benz / A. Stutzer (2004), «Are voters better informed when they have a larger say in politics?», *Public Choice* 119, p. 31-59
- J. Billiet / M. Swyngedouw / A. Carton (1992), «Motieven van het stemgedrag op 24 november 1991: kiezen voor Agalev, CVP, PVV, SP of VU-VVD», Leuven: KUL, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinie-onderzoek
- A.S. Blinder / D. Holtz-Eakin (1984), «Public opinion and the balanced budget», *American Economic Review* 74, p. 144-149
- I. Bohnet / B.S. Frey (1994), «Direct-democratic rules: the role of discussion», *Kyklos* 47, p. 341-354
- C. Booker / R. North, «The great deception. Can the European Union survive?», London/New York: Continuum
- S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998) «Citizens as legislators. Direct democracy in the United States», Columbus: Ohio State University Press
- P. Brickman / D. Coates (1978), «Lottery winners and accident victims: is happiness relative?», *Journal of Personality and Social Psychology* 36, p. 917-927
- D.S. Broder (2000), «Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money», New York, Harcourt
- I. Budge (1996), «The new challenge of direct democracy», Cambridge: Polity Press
- H.P. Bull (ed.) (2001), «Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg», Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung
- D. Butler / A. Ranney (1994), «Referendums around the world. The growing use of direct democracy», Washington D.C.: AEI Press
- L. Carlen, «Die Landsgemeinde», p. 15-25 in: A. Auer (1996)
- B. Cassen (1998), «Démocratie participative à Porto Alegre. Une expérience exemplaire au Brésil», *Le Monde Diplomatique*, nr. 8, p. 3
- CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (1991), «Omvang van informele arbeid in 1988. Jaarvolumeschattingen op basis van tijdbestedingsgegevens», *Sociaal Culturele Berichten*, nr. 6
- M.-T. Coenen / R. Lewine (ed.) (1997), «La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées», Brussel: De Boeck Université
- T. Cronin (1989), «Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall», Cambridge: Harvard University Press
- M. Csikszentmihalyi / I.S. Csikszentmihalyi (1994), «Optimal experience: psychological studies of flow in consciousness», Cambridge: Cambridge University Press
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1988), «Not me or thee but we: the importance of group identity in eliciting cooperation in a commons dilemma situation», *Acta Psychologica* 68, p. 83-97
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1990), «Cooperation for the benefit of us – not me, or my conscience», p. 97-110 in: J.J. Mansbridge (1990)
- J. Dearlove / P. Saunders (2000), «Introduction to British politics», Cambridge: Polity Press
- M. Deutsch (1973), «The resolution of conflict: constructive and destructive processes», New Haven: Yale University Press
- M. Deutsch (1985), «Distributive justice: a social-psychological perspective», New Haven: Yale University Press
- F. de Waal (1996), «Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen en andere dieren», Amsterdam: Uitgeverij Contact
- W. Dewachter (1992), «Besluitvorming in politieke België», Leuven: Acco
- W. Dewachter (2003), «Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding», Leuven: Acco
- T. Donovan / S. Bowler (1998), «Direct democracy and minority rights: an extension», *American Journal of Political Science*, 42, p. 1020-1024
- T. Donovan / S. Bowler / D. McCuan / K. Fernandez (1998), «Contending players and strategies: opposition advantages in initiative campaigns», p. 80-104 in: S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998)
- K. Doornbos (1971), «Geboortemaand en schoolsucces», Groningen: Wolters-Noordhoff
- A. Dudink (1994), «Birth date and sporting success», *Nature* 368, p. 592
- S. Edwards (1994), «Born too late to win», *Nature* 370, p. 186
- M. Efler (1999), «Zwischen Profit und Reform: A century of citizen lawmaking», *Zeitschrift für Direkte Demokratie* 44, p. 8-10

- M. Efler (2001), «Der Kampf um 'Mehr Demokratie in Hamburg'», p. 77-87 in: H.P. Bull (2001)
- M. Elchardus (1999), «Democratie zonder politiek?», *Samenleving en politiek*, jrg. 6, nr. 2, p. 30-43
- F. van den Enden (1665, 1992), «Vrije politieke stellingen», met een inleiding van Wim Klever, Amsterdam, Wereldbibliotheek
- L.P. Feld / G. Kirchgässner (1999), «Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities», p. 151-179 in: J.M. Poterba / J. von Hagen (1999)
- L.P. Feld / J.G. Matsusaka (2003), «Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons», *Journal of Public Economics* 87, p. 2703-2724
- L. P. Feld / M.R. Savioz (1997), «Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation», *Kyklos* 50, p. 507-538
- S. Feldman (1984), «Economic self-interest and the vote: evidence and meaning», *Political Behaviour* 6, p. 229-252
- R.H. Frank (1997), «The frame of reference as a public good», *Economic Journal* 107, p. 1832-1847
- N. Frei (1987), «Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945», München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- B.S. Frey (1994), «Direct democracy: politico-economic lessons from Swiss experience», *AEA Papers and Proceedings* 84, pp. 338-342
- B.S. Frey (1997a), «Not just for the money. An economic theory of personal motivation», Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey (1997b), «A constitution for knaves crowds out civic virtue», *Economic Journal* 107, p. 1043-1053
- B.S. Frey / I. Bohnet (1994), «The Swiss experience with referenda and federalism», *Idioma* 6, p. 147-160
- B.S. Frey / I. Bohnet (1995), «Switzerland – a paradigm for Europe?», *European Review* 3, p. 287-294
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1999), «The new democratic federalism for Europe», Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1996), «FOCJ: competitive governments for Europe», *International Review of Law and Economics* 16, p. 315-327
- B.S. Frey / M. Goette (1998), «Does the popular vote destroy civil rights?», *American Journal of Political Science* 42, p. 1343-1348
- B.S. Frey / G. Kirchgässner (1993), «Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen», *Analyse & Kritik* 15, p. 129-149
- B.S. Frey / M. Kucher / A. Stutzer (2001), «Outcome, process and power in direct democracy: new econometric results», *Public Choice* 107, p. 271-293
- B.S. Frey / A. Stutzer (2002), «Happiness and economics: how the economy and institutions affect well-being», Princeton: Princeton University Press
- M. Gallagher / P.V. Uleri (1996), «The referendum experience in Europe», Houndmills: MacMillan Press
- B.S. Gamble (1997), «Putting civil rights to a popular vote», *American Journal of Political Science* 41, p. 245-269
- E. Garrett / E.R. Gerber (2001), «Money in the initiative process: evidence of its effects and prospects for reform», in: M.D. Waters (2001)
- E.R. Gerber (1999), «The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation», Princeton: Princeton University Press
- E.R. Gerber / A. Lupia / M.D. McCubbins / D.R. Kiewiet (2001), «Stealing the initiative. How state government responds to direct democracy», Upper Saddle River: Prentice Hall
- R. Gorney (1980), «Cultural determinants of achievement, aggression, and psychological distress», *Archives of General Psychiatry* 37, p. 452-459
- A. Gross (1996), «Die Modernität der direkten Demokratie», *Zeitschrift für direkte Demokratie* 30, p. 12-14
- A. Gross (1999), «Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermütigung zur Zukunft der direkten Demokratie», p. 87-100 in: H.K. Heussner & O. Jung (1999)
- A. Gross (2000), «Macht is het privilege niet te hoeven leren», *Tijdschrift voor Directe Democratie* 2
- R.A. Guzzo / R.A. Katzell (1987), «Effects of economic incentives on productivity: a psychological view», p. 107-119 in: R. Nalbantian (1987)
- Z. Hajnal / H. Louch (2001), «Are there winners and losers? Race, ethnicity and California's initiative process», San Francisco: Public Policy Institute of California
- Z. Hajnal / E.R. Gerber / H. Louch (2002), «Minorities and direct legislation: evidence from California's ballot proposition elections», *Journal of Politics* 64, p. 154-177
- J.F. Helliwell / R.D. Putnam (1995), «Economic growth and social capital in Italy», *Eastern Economic Review* 21, p. 295-307
- R.L. Helmreich / W.E. Beane / G.W. Lucker / J.T. Spence (1978), «Achievement motivation and scientific attainment», *Journal of Personality and Social Psychology* 4, p. 222-226
- F. Herzberg (1987), «One more time: how do you motivate employees?», *Harvard Business Review*, September-October, p. 109-120
- H.K. Heussner (1999), «Volksgesetzgebung und Todesstrafe», *Recht und Politik* 35, p. 92-100
- H.K. Heussner / O. Jung (eds.) (1999), «Mehr direkte Demokratie wagen», München: Olzog
- A. Hitler (1925, 1943), «Mein Kampf», München: Zentralverlag der NSDAP
- M. Hutter (2001), «Die Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden», Appenzell: Museum Appenzell
- IRI (2005), «What impact does the money have in the initiative process?», Washington: Initiative & Referendum Institute
- J. Israel (2001), «Radical enlightenment. Philosophy and the making of modernity, 1650-1750», Oxford, Oxford University Press.
- D.W. Johnson / G. Maruyama / R. Johnson / D. Nelson / L. Skon (1981), «Effects of cooperative, competitive, and individualistic goal structures on achievement: a meta-analysis», *Psychological Bulletin* 89, p. 47-62
- G.A. Kaplan / E.R. Pamuk / J.W. Lynch / R.D. Cohen / J.L. Balfour (1996), «Inequality in income and mortality in the United States: analysis of mortality and potential pathways», *British Medical Journal* 312, p. 999-1003

- S. Kasmir (1996), «The myth of Mondragon. Cooperatives, politics and working-class life in a Basque town», Albany: State University of New York Press
- B. Kaufmann / R. Büchi / N. Braun / P. Carline (eds.) (2005), «Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond», Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe
- B.P. Kennedy / I. Kawachi / D. Prothrow-Stith (1996), «Income distribution and mortality: cross sectional ecological study of the Robin Hood index in the United States», *British Medical Journal* 312, p. 1004-1007
- D.R. Kiewit / K. Szakaly (1996), «Constitutional limits on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness», *Journal of Law, Economics and Organization* 12, p. 62-97
- G. Kirchgässner / L.P. Feld / M.R. Savioz (1999), «Die Direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig», München: Verlag Franz Vahlen
- A. Klamer (1995), «De markt ontkracht onze waarden», *Economische en Statistische Berichten*, 27 September, p. 851
- A. Klamer / I. Van Staveren (1997), «Geven is geen ruilen. De gift in de economie», p. 108-120 in: A. Komter (1997)
- K.W. Kobach (1993), «The referendum: direct democracy in Switzerland», Aldershot: Dartmouth Publishing
- K.W. Kobach (1994), «Switzerland», p. 98-153 in: D. Butler en A. Ranney (1994)
- W. Kohler (1921), «The mentality of apes», London: Routledge & Kegan Paul
- A. Kohn (1990), «The brighter side of human nature. Altruism and empathy in everyday life», New York: Basic Books
- A. Kohn (1993), «Why incentive plans cannot work», *Harvard Business Review*, September-October, p. 54-63
- A. Kohn (1992), «No contest. The case against competition. Why we lose in our race to win», New York: Houghton Mifflin Company
- A. Komter (1996), «The gift. An interdisciplinary perspective», Amsterdam: Amsterdam University Press
- A. Komter (1997), «Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven», Amsterdam: Amsterdam University Press
- H.P. Kriesi (1993), «Directe democratie in de Zwitserse politiek», in: Ph. van Praag (1993)
- J. Kruger / Th. Gilovich (1999), «Naive cynicism in everyday theories of responsibility assessment: on biased assumptions of bias», *Journal of Personality and Social Psychology* 76, p. 743-753
- J. Lecomte (1995, 2003), «L'éveil de la démocratie à Fosses-la-Ville aux XIIIe et XIVe siècles», Fosses-la-Ville: Syndicat d'Initiative
- R.J. Lowry (ed.) (1973), «Dominance, self-esteem, self-actualization: germinal papers of A.H. Maslow», Monterey: Borooks/Cole Publishing Company
- A. Lupia (1994), «Short-cuts versus encyclopedias: information and voting behaviour in California's insurance reform elections», *American Political Science Review* 88, p. 63-76
- G. Mak (1996), «Hoe God verdween uit Jorwerd», Amsterdam: Atlas
- J.J. Mansbridge (1990), «Beyond self-interest», Chicago: University of Chicago Press
- A.H. Maslow (1943a), «A theory of human motivation», *Psychological Review* 50, pp. 370-396
- A.H. Maslow (1943b, 1973), «The authoritarian character structure», in: R.J. Lowry (1973)
- A.H. Maslow (1950, 1973), «Self-actualizing people: a study of psychological health», p. 11-34 in: R.J. Lowry (1973)
- J. G. Matsusaka (2004), «For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy» University of Chicago Press
- J. G. Matsusaka (2005), «Direct democracy and fiscal gridlock: have voter initiatives paralyzed the California budget?» *State Politics and Policy Quarterly* 5, p. 248-264
- T. Mayer (1989), «Volksentscheid – ein Weg zur Mediendiktatur? Gefahren und Auswege», *Flensburger Hefte* 25, p. 113-122
- M. Mead (ed.) (1961), «Cooperation and competition among primitive peoples», Boston: Beacon
- B. Meier (1996), «Sozialkapital in Deutschland. Eine empirische Skizze», *Beiträge zur Wirtschafts und Sozialpolitik* 231, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft
- D.T. Miller / R.K. Ratner (1998), «The disparity between the actual and assumed power of self-interest», *Journal of Personality and Social Psychology* 74, p. 53-62
- S. Möckli (1994), «Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtensten und Australien», Bern: Verlag Paul Haupt
- E.N. Muller/ M.A. Seligson (1994), «Civic culture and democracy: the question of causal relationships», *American Political Science Review* 88, p. 635-652
- D.G. Myers (1996), «Exploring psychology», New York: Worth Publishers
- R. Nalbantian (ed.) (1987), «Incentives, cooperation and risk sharing», Totowa: Rowman and Littlefield
- Y.-K. Ng (1997), «A case for happiness, cardinalism, and interpersonal comparability», *Economic Journal* 107, p. 1848-1858
- F.W. Nietzsche (1882, 1999), «Die fröhliche Wissenschaft», *Kritische Studienausgabe* 3, Berlin/New York, Walter De Gruyter
- A. Nijboer (2005a), «The first Dutch referendum: a pre-ballot assessment», *Notre Europe Policy Paper* 14, Paris: Notre Europe
- A. Nijboer (2005b), «The Dutch referendum», *European Constitutional Law Review* 1, p. 393-405
- A. Nijboer (2003), «Weinig mis met democratie in Californië», *Financieele Dagblad*, 23 August
- F. Oberholzer-Gee / B.S. Frey / A. Hart / W.W. Pommerehne (1995), «Panik, Protest und Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 131, p. 147-177
- E. O'Keefe (1999) «Who rules America: the people vs. the political class», *Spring Green: Citizen Government Foundation*
- A. Oldag / H.-M. Tillack (2003), «Raumschiff Brüssel. Wie die Demokratie in Europa scheitert», Berlin: Argon Verlag
- S.P. Oliner / P.M. Oliner (1988), «The altruistic personality: rescuers of Jews in Nazi Europe», New York: Free Press
- A.J. Oswald (1997), «Happiness and economic performance», *Economic Journal* 107, p. 1815-1831

- Th. Paine (1894), «The writings of Thomas Paine, collected and edited by Moncure Daniel Conway», New York: G.P. Putnam's Sons
- R. Penrose (1994), «Shadows of the mind. A search for the missing science of consciousness», Oxford: Oxford University Press
- B. Piper (2001), «A brief analysis of voter behaviour regarding tax initiatives, from 1979 to 1999», Washington: Initiative & Referendum Institute
- K.R. Popper (1982), «The open universe. An argument for indeterminism», London: Routledge
- J.M. Poterba / J. von Hagen (eds.) (1999), «Fiscal institutions and fiscal performance», Chicago: Chicago University Press.
- Power Inquiry (2006), «Power to the people: an independent inquiry into Britain's democracy», Layerthorpe: York Publishing
- Ph. van Praag (ed.) (1993), «Een stem verder: het referendum in de lokale politiek», Amsterdam: Het Spinhuis
- Ph. van Praag (2000), «Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum», in P. Tops / F. Hendriks (2000)
- R.D. Putnam (1993), «Making democracy work», Princeton: Princeton University Press
- R.D. Putnam (1996a), «The strange disappearance of civic America», *The American Prospect* 24, <http://epn.org/prospect/24/24putn.html>
- R.D. Putnam (1996b), «Bowling alone: America's declining social capital», *Journal of Democracy* 6, p. 65-78
- J. Rauch (1996), «Kindly inquisitors. The new attacks on free thought», Chicago: Chicago University Press
- F. Rehmet / S. Wenisch (2005), «Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide», München: Mehr Demokratie
- M. Ridley (1996), «The origins of virtue», London: Viking
- H. van Rompuy (1997), «Doordoen, ook zonder applaus» (interview), *De Standaard*, 24 June
- M. Ross en F. Sicoly (1979), «Egocentric biases in availability and attribution», *Journal of Personality and Social Psychology* 37, p. 322-336
- N. Roubini / J. Sachs (1989), «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies», *European Economic Review* 33, p. 903-933
- O. Ruin (1996), «Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues», p. 171-184 in: M. Gallagher / P.V. Uleri (1996)
- R.J. Rummel (1995), «Democracies are less warlike than other regimes», *European Journal of International Relations* 1, p. 457-479
- P. Schrag (1998) «Paradise lost. California's experience, America's future» New York: The New Press
- B. Schuster / V. Brandstätter / D. Frey (1997), «Wie das Schöne im Menschen bewahren – und dennoch durch Anreize motivieren?», *Die Betriebswirtschaft* 57, p. 581-584
- A. Shapira / M.C. Madsen (1969), «Cooperative and competitive behaviour of Kibbutz and Urban children in Israel», *Child Development* 40, 609-617
- A. Shapira / M.C. Madsen (1974), «Between-and within-group cooperation and competition among Kibbutz and Non-kibbutz children», *Developmental Psychology* 10, 140-145
- J.R. Searle (1992), «The rediscovery of the mind», Cambridge (MA): MIT Press
- M. Seipel, T. Mayer (1997), «Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weitergeht», München: Mehr Demokratie e.V.
- J. Shultz (1996), «The initiative cookbook. Recipes and stories from California's ballot wars», San Francisco: The Democracy Center
- J. Shultz (1997), «How big corporations became Proposition 13's biggest winners», *Democracy in Action* (Newsletter of the Democracy Center), herfst, p. 8-9
- R. Stommer (1985), «Die inszenierte Volksgemeinschaft. Die 'Thing-Bewegung' im Dritten Reich», Marburg: Jonas
- W. Smeenk (1996), «Thuisblijven bij verkiezingen in Nederland en de Verenigde Staten», *Mens en Maatschappij* vol. 70, nr. 3, p. 220-242
- D. A. Smith (1998), «Tax crusaders and the politics of direct democracy», New York: Routledge
- D.A. Smith (2001), «Special interests and direct democracy: an historical glance», p. 59-71 in: M.D. Waters (2001).
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (1999), «Sociaal-Culturele Verkenningen», Den Haag: SCP
- R.M. Stein (1990), «Economic voting for governor and US senator: the electoral consequences of federalism», *Journal of Politics* 52, p. 29-53
- R. Steiner (1919, 1999), «Towards social renewal. Rethinking the basis of society», London: Rudolf Steiner Press
- Stuttgarter Memorandum (1994), «Petition der 'Demokratie-Initiative 94' an den Landtag von Baden-Württemberg», Boll: Stiftung MEDIA
- G. Tabellini / A. Alesina (1990), «Voting on the budget deficit», *American Economic Review* 80, p. 37-49
- W. Thienpont (1993), «Invloed van het jaarklassensysteem op de schoolloopbaan», *Caleidoscoop*, vol. 5 nr. 1, p. 11-16
- A. de Tocqueville (1835/1840, 1947), «Democracy in America», Oxford: Oxford University Press
- P. Tops / F. Hendriks (ed.) (2000), «De stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur», Assen: Van Gorcum
- C. Turnbull (1972, 1994), «The Mountain People», London: Pimlico
- T. Tutko / W. Burns (1976), «Winning is everything and other American myths», New York: MacMillan
- J. Verhulst (1992), «Seasonal birth distribution of West European soccer players: a possible explanation», *Medical Hypotheses* 38, p. 346-348
- Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND 1997), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Algemene Zaken en Financiën
- R.J. Waldman (1992), «Income distribution and infant mortality», *Quarterly Journal of Economics* 107, p. 1283-1302
- P. Warr / P. Jackson / M. Banks (1988), «Unemployment and mental health: some British studies», *Journal of Social Issues* 44, p. 47-68
- M.D. Waters (ed.) (2001), «The battle over citizen lawmaking», Durham: Carolina Academic Press
- M.D. Waters (2002), «Initiative and referendum in the United States: a primer», Washington: Citizen Lawmaker Press

M.D. Waters (2003), «Initiative and referendum almanac», Durham: Carolina Academic Press

W. Weihrauch (1989), «Der freie Mensch – die einzige Quelle des Rechts. Interview mit Wilfried Heidt», Flensburger Hefte 25, p. 10-109

R.K. von Weizsäcker (1992), «Staatsverschuldung und Demokratie», Kyklos 45, p. 51-67

G. van Westerloo (2002), «De illusie van democratie», NRC Handelsblad, Magazine M, 4 May

R.G. Wilkinson (1992), «Income distribution and life expectancy», British Medical Journal 304, p. 165-168

R.G. Wilkinson (1996), «Commentary: a reply to Ken Judge: mistaken criticisms ignore overwhelming evidence», British Medical Journal 311, p. 1285-1287

P. Williams / P. Davies / R. Evans / N. Ferguson (1970), «Season of birth and cognitive development», Nature 228, p. 1033-1036

L. Winkelmann / R. Winkelmann (1995), «Happiness and unemployment: a panel data analysis for Germany», Konjunkturpolitik 41, p. 293-307

H.E.S. Woldring (1996), «De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie», Utrecht: Het Spectrum

R. Wuthnow (1991), «Acts of compassion», Princeton: Princeton University Press

J.F. Zimmerman (1999), «The New England town meeting: democracy in action», Westport: Praeger

## Gli autori

**Jos Verhulst** (nato nel 1949) ha un dottorato di ricerca in chimica quantistica all'Università di Leuven, Belgio, e altri suoi studi includono filosofia ed economia. È cofondatore di Democratie.nu, il Movimento Belga per la democrazia diretta. Le opere precedenti di Jos Verhulst comprendono : «Der Glanz von Kopenhagen : Geistige Perspectives der modernen Physik» ('Prospettive spirituali della fisica moderna', 1994), un'interpretazione aristotelica della meccanica quantistica, e «Der Erstgeborene : Mensch und höhere Tiere in der Evolution» (1998), una punto di vista non-darwiniano sull'evoluzione umana (pubblicato nel 2003 negli Stati-Uniti col titolo : 'Developmental Dynamics in Humans and Other Primates'). Il suo lavoro è stato pubblicato in Psychological Report, Acta Biotheoretica, il British Medical Journal ed Annals of Human Biology. Ha anche pubblicato articoli su vari argomenti di interesse sociale in diversi giornali e riviste. Ha scritto la prima edizione di questo libro nel 1998.

**Arjen Nijeboer** (nato nel 1974) ha studiato giornalismo e comunicazione al Windesheim College, Zwolle, Paesi Bassi, e relazioni internazionali all'Università di Amsterdam. E' cofondatore del Initiative&Referndum Institute Europe e della Referendum Platform. Ha condotto parecchie campagne nei Paesi Bassi per l'introduzione della democrazia diretta, compresa la campagna per un referendum sulla Costituzione Europea e consiglia politici, autorità e organizzazioni in materia di referendum e campagne. Ha pubblicato articoli su questioni di democrazia su giornali nazionali e riviste accademiche e professionali in vari paesi. E' anche coautore di questa seconda edizione estesa e riveduta.

# Gli editori di quest'opera

## **Democracy International**

Democracy International è un network di movimenti per la democrazia diretta che è stato fondato a Bruxelles all'inizio del 2005. Mira a promuovere la democrazia diretta sia nei paesi dell'Europa che a livello dell'UE. Accoglie sia i critici che i sostenitori dell'Unione europea che, nonostante le loro differenze, sono uniti nel loro desiderio di maggiore democrazia diretta in Europa. Democracy International ha condotto con successo campagne per ottenere un referendum sulla Costituzione europea nel maggior numero di paesi possibili: circa 10 Stati membri hanno annunciato tale referendum. La sua campagna per l'introduzione dei diritti di democrazia diretta nella Costituzione europea è riuscito solo parzialmente: l'iniziativa popolare europea vi era stata inclusa. Dopo la bocciatura della Costituzione Europea, Democracy International è stata una delle numerose organizzazioni a fare campagna per l'introduzione separata dell'iniziativa popolare europea, così come per una nuova Convenzione, eletta direttamente dai cittadini, per cercare nuove vie per la cooperazione europea.

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

## **Democratie.nu**

Il movimento fiammingo per la democrazia diretta è stato fondato nel 1995 come WIT (Bianco). Il suo cambio di nome nel 2005 in Democratie.nu riflette meglio l'idea che un sistema politico senza possibilità di referendum obbligatorio su ogni questione politica non può essere detto vera democrazia. In Belgio, il movimento ha contribuito in modo significativo all'inserimento della democrazia diretta nei manifesti di molti partiti politici e nel dibattito pubblico in generale. Dal 1995 alla fine del 2003, WIT ha pubblicato la più interessante rivista sulla democrazia diretta, De Wit Werf.

[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)

## **Referendum Platform**

Referendum Platform fu fondata nel 2000 per promuovere l'introduzione della democrazia diretta nei Paesi Bassi. Ha iniziato con successo con una campagna per un referendum sulla Costituzione europea e per l'introduzione dell'iniziativa popolare nella città di Amsterdam. Consiglia gruppi di cittadini che avviano referendum locali, svolge ricerche e pubblica libri, rapporti e articoli sulla democrazia diretta nei Paesi Bassi all'estero.

[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)



