

[Stojanović, Nenad. 2019. Democrazia diretta e populismo. In Enrico Biale & Corrado Fumagalli (a cura di), *Innovazioni democratiche*. Milano: Fondazione Giancarlo Feltrinelli, pp. 169-225. ebook gratuito: <https://fondazionefeltrinelli.it/schede/innovazioni-democratiche/>]

Democrazia diretta e populismo

Nenad Stojanović

Dire “la democrazia è in crisi” o “abbiamo un deficit democratico” è diventato ormai un luogo comune (cf. Crouch, 2004; Tormey, 2015; Grayling, 2017). Come ogni luogo comune rischia però di diventare privo di contenuto, un *cliché* che non corrisponde necessariamente alla realtà dei fatti (Papadopoulos, 2013).

Sia come sia, è innegabile che qualcosa stia accadendo nelle democrazie occidentali. Il tasso di partecipazione alle elezioni è in diminuzione. I partiti politici sono in affanno e “non sembrano più capaci di sostenere la democrazia nella sua forma presente” (Mair, 2013, 1)¹. È diventato accattivante pubblicare titoli audaci come *Contro la democrazia* (Brennan, 2018) oppure *La democrazia non esiste* (Odifreddi, 2018). Ma un aspetto va sottolineato: se le democrazie stanno attraversando un periodo di crisi, questa crisi concerne una forma particolare, e oggi dominante, di democrazia: la democrazia *rappresentativa* (Urbinati, 2006).

Intanto sempre più studiosi si interrogano sulle possibilità di innovazione democratica, cercando una sintesi tra domanda di partecipazione popolare e necessità di legittimazione politica (cf. Smith, 2009). Sulla scia di questi sviluppi, in questo capitolo, propongo una riflessione sulla necessità di utilizzare maggiormente gli strumenti della democrazia diretta (referendum e iniziative popolari). Ritengo infatti che essi possano permettere alle cittadine e ai cittadini di partecipare molto più attivamente alla vita politica del proprio paese. Inoltre, e in contrasto con la maggior parte di politologi e filosofi politici, è mia intenzione dimostrare che la democrazia diretta può resistere al suo uso e abuso da parte di politici, partiti e movimenti populistici. La partecipazione diretta dei cittadini può essere accompagnata e arricchita da altre innovazioni, come la *Citizens' Initiative Review* (CIR) adottata nello stato americano dell'Oregon dal 2010.

La CIR permette infatti a una ventina di cittadini, selezionati con un sorteggio, di discutere per una settimana sull'oggetto di un prossimo referendum. Alla fine del processo questo gruppo di cittadini

¹ Tutte le citazioni tratte da fonti non italofone sono state tradotte dall'autore.

riassume in una pagina la posta in gioco ed esprime una raccomandazione di voto (o più di una, se non si arriva a un consenso unanime). Il loro parere è pubblicato in un opuscolo referendario ufficiale che viene inviato a tutti i coloro che hanno diritto di voto. La CIR non è che uno fra tanti modelli di “democrazia deliberativa” – come i *deliberative polls* o i *mini-publics* per esempio. Tuttavia, il pregio principale della *Citizens’ Initiative Review* è che il risultato delle deliberazioni non finisce nel nulla, oppure nelle mani di politici comunque liberi di ignorarlo. Il parere della CIR scavalca infatti la sfera delle élite per arrivare direttamente nelle mani dei cittadini-votanti. Nel contesto del mio argomento, favorevole a un modello di democrazia diretta che sia resistente al populismo, la CIR diventa un complemento salutare perché in grado di affievolire il rischio di una supremazia delle élite. Lo spiegherò meglio nella penultima sezione di questo capitolo. Intanto, nell’avanzare la mia tesi, vorrei sottolineare che il mio approccio sarà perlopiù teorico, anche se cercherò di illustrarlo con alcuni esempi tratti dalla vita politica di tutti i giorni.

Lo scetticismo verso la democrazia diretta nella teoria politica

Finora, tra i teorici politici, la risposta dominante alla “crisi della democrazia” è stata la *democrazia deliberativa* (vedi, per esempio, Bohman, 1996; Dryzek, 2002)². L’idea di base è che la democrazia non possa e non debba ridursi al votare questo o quel partito, oppure all’esprimere un “sì” o un “no” in un referendum, ma che necessiti di spazi e momenti di “deliberazione”, in cui le cittadine e i cittadini possano scambiarsi opinioni, sentire e considerare le ragioni degli altri per giungere (idealmente) a un consenso su una questione politica d’interesse generale.

Altri studiosi – non necessariamente in un’ottica deliberativa – hanno cominciato a riscoprire i benefici della lotteria o del sorteggio per la selezione dei politici (Sintomer, 2007) o addirittura dei votanti (López-Guerra, 2014). Ma anche i teorici della democrazia deliberativa hanno fatto uso del sorteggio per selezionare i partecipanti ai *mini-publics*, alle giurie dei cittadini e ai *polls* deliberativi (Fishkin, 2009; Grönlund et al., 2014).

Sorprendentemente, tuttavia, pochissimi filosofi politici hanno considerato il potenziale della democrazia diretta per affrontare la crisi della democrazia. La sorpresa deriva dal fatto che, negli ultimi due decenni, in diverse parti del mondo, c’è stata un’impennata dell’uso dei referendum, accompagnata da un crescente numero di studi empirici (Cronin, 1989; Budge, 1996; Papadopoulos, 1998; Graham, 2009; Hug & Tsebelis, 2002; Kriesi, 2005; Altman, 2010; Qvortrup, 2013). Eppure, come altri hanno già potuto constatare, al giorno d’oggi manca una teoria vera e

² Si veda il contributo di Felicetti a questa raccolta.

propria della democrazia diretta (Tierney, 2012, 5; Merkel, 2014; Vospernik, 2014, 39; Merkel e Ritz, 2017, 9).

Qualche spunto interessante si trova tuttavia nei lavori di Michael Saward (1998)³. Secondo il politologo australiano il valore della democrazia va cercato soprattutto nell'eguaglianza politica, da considerarsi il principio chiave di qualsiasi teoria della democrazia degna di questo nome (Saward, 1998, 46)⁴. Questo principio afferma che ogni persona deve essere trattata come politicamente eguale a qualsiasi altra persona – “*people,*” scrive Saward, “*ought to be treated as political equals*” (Saward, 1998, 15). Ne derivano due esigenze normative: (1) l'eguaglianza a livello di *input* (esempio: una persona/un voto); (2) l'efficacia degli *input*, ossia che gli *input* debbano determinare i risultati (Saward, 1998, 50). La democrazia è quindi definita come una *responsive rule*, ossia un regime è veramente democratico, continua Saward, quando vi è “*necessary correspondence between acts of governance and the equally weighted felt interests of citizens with respect to those acts*” (Saward, 1998, 51).

Ora, una delle esigenze normative che derivano dall'ideale della *responsive rule* è che i meccanismi della democrazia *diretta* abbiano la precedenza rispetto ai meccanismi indiretti (Saward, 1998, 65). Ne consegue, sempre secondo Saward (1998, 82), che “non esiste un argomento *democratico* contro la democrazia diretta”. In altre parole, Saward ci offre argomenti perspicaci per capire il valore delle procedure di democrazia diretta nel contesto più ampio della teoria democratica.

Ma la sua rimane una voce isolata. Per quale ragione i filosofi politici hanno trascurato la democrazia diretta? Un motivo è che molti di loro hanno una visione troppo superficiale della democrazia diretta e pensano che essa consista nel radunare i cittadini in piazza e nel permettere loro di prendere decisioni politiche per alzata di mano. Questo traspare per esempio nei lavori di Thomas Christiano (2008), Nadia Urbinati (2006) e Hélène Landemore (2013). Mi focalizzo sul loro lavoro perché tutti e tre hanno una concezione egalitaria e anti-elitista della democrazia che di principio dovrebbe essere favorevole alla democrazia diretta. E invece non è così.

Secondo Christiano, la democrazia rappresentativa è superiore alla democrazia diretta per quanto riguarda il rispetto del principio di eguaglianza politica perché l'uso della democrazia diretta sarebbe un esercizio fin troppo “macchinoso e pesante” per i cittadini (2008, 104-5). La maggior parte dei cittadini, sempre secondo Christiano, non può dedicare il tempo necessario alle questioni politiche complesse; tempo che è però necessario nel processo legislativo. Di conseguenza, l'intero

³ Cf. anche Setälä (1999) e Lacey (2017). Anche se nemmeno questi studiosi sviluppano una teoria completa di democrazia diretta, nei loro lavori, come in quello di Saward, possiamo trovare argomenti teorici e normativi interessanti per capire il potenziale della democrazia diretta nelle democrazie coeve.

⁴ Si veda il contributo di Destri a questo volume.

processo democratico sarebbe monopolizzato dalle élite. Occorre perciò che i cittadini e i loro rappresentanti si suddividano il lavoro: spetta solo a quest'ultimi fare le leggi.

Ma perché mai, c'è da chiedersi, in un regime di democrazia diretta i cittadini dovrebbero prendere decisioni su *tutte* le leggi? Christiano non affronta infatti la possibilità, né i relativi benefici democratici ed epistemici, di un sistema ibrido in cui la democrazia diretta e quella rappresentativa coesistono. In un sistema del genere la democrazia diretta non sostituisce bensì completa le istituzioni rappresentative. In particolare, in un tale sistema il ruolo dei cittadini non si limita all'elezione di un parlamento e include gli *input* legislativi (tramite iniziative popolari) nonché un controllo dell'*output* legislativo (tramite referendum abrogativi).

Anche Nadia Urbinati (2006) ha una visione puramente strumentale della democrazia diretta. Si tratterebbe di un "sistema di *decision-making* che pone ai cittadini domande binarie sì/no e produce perciò decisioni che rappresentano molto approssimativamente ciò che i cittadini hanno in mente". Così la democrazia diretta non è adatta per "accomodare il pluralismo delle opinioni". Per Urbinati la democrazia rappresentativa è "superiore" a quella diretta non perché i rappresentanti eletti sarebbero più competenti ma perché il *feedback* costante fra rappresentanti e rappresentati consente di avere una "saggezza riflessiva" (*reflective wisdom*) nonché un tempo di riflessione fra l'espressione delle preferenze e la presa delle decisioni (Urbinati, 2006; cf. Landemore, 2013, 105-6).

Stando a Hélène Landemore (2013), infine, la rappresentanza, in quanto strumento democratico, introduce un "miglioramento epistemico"⁵ nel sistema politico perché è un modo "per migliorare le decisioni che i cittadini ordinari avrebbero preso, delegando questo compito ai politici professionisti" (Landemore, 2013, 106). Logicamente, perciò, allorché la democrazia diretta fosse fattibile (Landemore, 2013, 10), Landemore prospetta il rischio di lacune epistemiche nel sistema politico. Considerato tale rischio, la studiosa francese ritiene che la democrazia rappresentativa sia la forma "più intelligente" perché è "meno immediata, consentendo così al popolo di avere il tempo necessario per riflettere e per affinare i propri giudizi". Una lettura attenta del suo libro rivela però che, come Christiano, Landemore ha una visione molto semplice della democrazia diretta come se questa corrispondesse solo ad assemblee popolari di cittadini. E così non sviluppa argomenti teorici contro un uso della democrazia diretta quale complemento alle istituzioni rappresentative (cf. Budge, 1996).

⁵ Con "miglioramento epistemico" si intende un miglioramento della conoscenza che ci porta ad arrivare a decisioni più vicine alla "verità".

Lo spettro del populismo

Perché le teorie della democrazia si focalizzano così tanto sulla democrazia rappresentativa, e magari su quella deliberativa, e così poco sulla democrazia diretta? Oltre alle regioni normative ed epistemiche accennate nella sezione precedente, uno sguardo alla letteratura (cf. Sartori, 1987, 120; Haskell, 2001; Offe, 2014, 435; Scarrow: 1999, 275) ci fa capire che molti studiosi sono sinceramente preoccupati che la democrazia diretta apra le porte al *populismo*⁶. Più dettagliatamente si teme che la democrazia diretta possa:

- a. incentivare proposte populiste (a livello di *input*);
- b. portare a decisioni populiste (a livello di *output*);
- c. contribuire al successo elettorale di politici, movimenti e partiti populistici.

La paura del populismo si regge anche sul fatto che “tutti i partiti della destra populista e radicale propongano [...] l'introduzione o l'uso maggiore [della democrazia diretta]” (Mudde, 2007, 152). In effetti, nel 2014 i partiti come l'UKIP, i Democratici Svedesi e l'Alternativa per la Germania (AfD) hanno creato una piattaforma europea denominata “Alleanza per la democrazia diretta in Europa”. Recentemente, il partito austriaco FPÖ ha chiesto e ottenuto concessioni proprio su questo tema dal partner di coalizione, il capo del partito democristiano Sebastian Kurz. Anche in Italia, nel giugno del 2018, il Movimento 5 Stelle ha insistito su questo punto nei negoziati con la Lega, arrivando persino a creare un ministero della democrazia diretta.

La paura del populismo raduna sotto lo stesso tetto tutta una serie di motivi che spiegano lo scetticismo dei teorici della democrazia verso la democrazia diretta. Le tre principali componenti della critica alla democrazia diretta sostenuta dalla paura del populismo sono: (a) l'ignoranza dei votanti; (b) la tirannia della maggioranza; (c) la mancanza di deliberazione.

(a) L'ignoranza dei votanti

Da una prospettiva anti-populista l'ignoranza renderebbe le persone vulnerabili a narrazioni semplicistiche e davanti informazioni false. Questa critica segue una lunga tradizione del pensiero

⁶ La mia definizione del populismo si basa sull'analisi di Jan-Werner Müller (2016; cf. Meny e Surrel, 2000; Taggart, 2000; Albertazzi e McDonnell, 2015). Due aspetti, secondo Müller, contraddistinguono ogni movimento populista: (a) l'anti-elitismo e (b) l'anti-pluralismo. È la *combinazione* di questi due tratti che fa del populismo un'ideologia pericolosa per la democrazia. I populistici credono infatti che “loro e soltanto loro rappresentino il popolo” (Müller, 2016, 101). Oltre a ciò, la natura anti-pluralista del populismo tende a identificare i propri avversari nelle minoranze: stranieri, migranti e minoranze etniche.

politico occidentale. Da Platone in poi, filosofi e filosofe hanno espresso dubbi circa la competenza dei cittadini di votare su oggetti politici complessi (cf. Cronin, 1989, chap. 4; Papadopoulos, 1998; Chollet, 2011, 70–9; Morel, 2012, 503, 506; Achen e Bartels, 2016, 79-85). Giovanni Sartori (1987, 120), per esempio, ritiene che l’“ignoranza cognitiva” dell’elettorato consenta alle proposte populiste di ottenere la maggioranza nelle votazioni popolari.

Jason Brennan, nel suo recente libro *Contro la democrazia* (2018), ha difeso un argomento simile. Immaginando un referendum negli Stati Uniti in cui si chiede se accettare o no un aumento dell’immigrazione, Brennan pensa che la risposta giusta necessiti conoscenze scientifiche e sociali enormi, competenze che la maggior parte degli americani non possiede. Quindi, non crede che indire un referendum sull’immigrazione – una proposta tipicamente populista – sia una buona idea. Per aggirare il problema Brennan propone un approccio chiamato *the enlightened preference method*: prima di potere votare i cittadini dovrebbero sottoporsi a un apposito test in cui vengono esaminate le loro conoscenze elementari in storia, scienze sociali, politica e così via.

(b) La tirannia della maggioranza

La logica maggioritaria della democrazia diretta alimenta la paura della “tirannia della maggioranza” (cf. Riker, 1982). Si tratta di una critica generale alla democrazia diretta, nonché alla democrazia *tout court* (cf. Smith, 2015, 939). Diventa però ancora più incisiva se considerata sotto la luce del populismo. Come già notato, i populistici hanno una concezione anti-pluralista del “popolo” che spesso e volentieri prende di mira le minoranze. Questo si ricollega a un’altra incognita dei regimi democratici in società complesse. Si dice infatti che nelle società divise, in cui convivono diversi gruppi etnici, religiosi, linguistici, l’uso della democrazia diretta possa mettere a repentaglio i diritti delle minoranze (Barry, 1975, 485-6; Papadopoulos, 2013, 232).

A titolo di esempio ricordiamo il referendum del 2012 in Lettonia, in cui la maggioranza dei votanti (75%) rifiutò alla lingua russa lo statuto di lingua ufficiale accanto al lettone⁷. Stando al censimento del 2000, il russo è la lingua nativa del 37% dei residenti della Lettonia (ma non tutti hanno la cittadinanza lettone e quindi il diritto di voto). I risultati del referendum dimostrano che nelle regioni russofone, nel sud-est del Paese, la stragrande maggioranza dei votanti era in favore della legge. Si tratta quindi di un esempio emblematico di come una minoranza etnolinguistica possa schiacciare, in maniera democratica, i diritti delle minoranze.

⁷ *La Stampa*, 28 febbraio 2012. <https://www.lastampa.it/2012/02/28/blogs/voci-globali/lettonia-respinto-il-referendum-sul-russo-come-seconda-lingua-F3QuG0KVGFBYehhCkgVEtO/pagina.html>

Un altro esempio è il referendum consultivo dell'ottobre 2002 nella città di Bolzano in cui gli italiani sono in maggioranza e i germanofoni in minoranza (Benedikter, 2014). In quell'occasione la maggioranza dei votanti (62%) si esprime contro il cambiamento del nome della Piazza della Vittoria in Piazza della Pace, deciso dalla giunta comunale nel dicembre del 2001. La piazza è antistante il monumento alla Vittoria, costruito fra il 1926 e il 1928 nel periodo fascista per celebrare la vittoria nella Prima Guerra mondiale, ma anche la relativa annessione del Sudtirolo all'Italia. La comunità di lingua tedesca e la sinistra italiana hanno cercato a più riprese di modificare il nome ma si sono scontrati con le istanze della destra⁸.

In Svizzera non si trovano tanti esempi di votazioni popolari in cui i diritti linguistici di una minoranza siano stati calpestati dalla maggioranza (Stojanović, 2006). Ma tra i pochi esempi a disposizione si riconosce che, se paragonati alle votazioni popolari, i diritti delle minoranze sono meglio difesi nelle istituzioni della democrazia rappresentativa. Per esempio, nel Cantone dei Grigioni – l'unico cantone svizzero con tre lingue ufficiali (tedesco, romancio e italiano), con il tedesco come lingua maggioritaria (circa 75%) – la legge sulle lingue, il cui scopo è la difesa delle minoranze romancia e italoфона, è stata votata praticamente all'unanimità dal parlamento cantonale (inclusi quindi i deputati di lingua tedesca) ma è passata di misura (con il 54% di sì) davanti al Popolo (Stojanović, 2010). E soprattutto, in tutti i comuni di lingua tedesca una maggioranza (seppur debole) dei votanti era contraria alla legge. La legge è quindi passata grazie a un ampio sostegno nei comuni di lingua romancia e italiana oltre a una minoranza dei votanti di lingua tedesca.

(c) La mancanza di deliberazione

La democrazia diretta è vista con sospetto anche dai teorici della democrazia deliberativa, a causa delle sue insufficienze deliberative (Fishkin, 2002; Bächtiger, 2016, 34-7). In particolare, si sostiene che la democrazia diretta non soddisfi nessuna delle quattro "condizioni ideali" della democrazia deliberativa (Parkinson, 2001): (1) partecipazione aperta, (2) competenza comunicativa, (3) eguaglianza di risorse, e (4) processo decisionale basato sul consenso (Cohen, 1998). La democrazia diretta è vista come una "forma estrema del potere della maggioranza" che mina la deliberazione (Chambers, 2011, 231).

Va sottolineato che anche il populismo – soprattutto tramite la sua retorica di "noi contro loro" (il "vero" popolo ovvero la "maggioranza silenziosa" contro le élite e le minoranze etniche) – viola le norme di rispetto reciproco che sono centrali nell'approccio deliberativo (Müller, 2016). I populist

⁸ L'allora vicepremier, Gianfranco Fini (Alleanza Nazionale), aveva per esempio tenuto un comizio a Bolzano in favore al "sì" (cioè in favore del nome Piazza della Vittoria). *Corriere della Sera*, 7 ottobre 2002. https://www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2002/10_Ottobre/07/bolzano.shtml

escludono sin dall'inizio un processo deliberativo con altri partiti o gruppi minoritari. In un sistema di democrazia diretta, quindi, il populismo diventa particolarmente problematico perché un tale sistema può offrire spazio pubblico per minare le norme deliberative dall'interno.

Controcorrente: una difesa della democrazia diretta

Nella sezione precedente ho spiegato perché il populismo rappresenta il principale argomento dei critici alla democrazia diretta. Vorrei ora presentare un punto di vista diverso sostenendo che, in determinate condizioni, la democrazia diretta può avere effetti diametralmente opposti: il suo uso può compromettere la logica stessa del populismo e quindi la retorica dei politici e dei movimenti populistici.

Il mio ragionamento si svilupperà attorno a tre tesi: (a) maggioranze e minoranze instabili, (b) la creazione del *demos* comune, e (c) la funzione “valvola di sfogo” della democrazia diretta.

(a) Maggioranze e minoranze instabili

L'uso frequente e regolare della democrazia diretta ha il potenziale di minare in modo strutturale e duraturo l'ideologia populista basata sulla “volontà popolare” e una concezione unitaria, non-pluralista del “popolo”. Certo, sappiamo che tale concezione del popolo è fittizia (Chollet, 2011, 109; Müller, 2016). Ma la mia tesi è che rimane più facile smascherarla in un sistema di democrazia diretta dove i cittadini hanno tante occasioni di esprimersi su proposte e scelte politiche.

Per capirlo, è di fondamentale importanza sottolineare che l'uso frequente di strumenti della democrazia diretta crea un contesto in cui le maggioranze e le minoranze sono *instabili*. In Svizzera, ogni cittadino-votante può testimoniare che il risultato delle votazioni lo vede talvolta in maggioranza e talvolta in minoranza (Stojanović, 2011, 104-105). Si tratta di un fatto che, paradossalmente, i teorici della democrazia vedono come un grande *svantaggio* della democrazia diretta (Schmidt, 2010, 188). Dal mio punto di vista, invece, è un elemento centrale di un approccio non-populista alla democrazia diretta perché aumenta la probabilità che i cittadini appartenenti a questa o quella minoranza (etnica, linguistica, religiosa) siano, ogni tanto, in maggioranza sulle questioni politiche poste al vaglio popolare (cf. Rothchild e Roeder, 2005, 17).

Questa intuizione contribuisce a relativizzare la critica secondo cui la democrazia diretta aumenta il pericolo della tirannia della maggioranza e in particolare il problema delle minoranze permanenti. È vero semmai il contrario: è in un sistema puramente rappresentativo che il parere delle minoranze può essere accantonato in maniera permanente. Laddove invece i cittadini possono votare

frequentemente sulle questioni politiche importanti – per esempio sulle riforme delle pensioni, della sanità pubblica, dell’educazione, dei trasporti ecc. – è molto più probabile che il singolo cittadino appartenente a una minoranza sarà ogni tanto dalla parte dei vincitori, quindi in *maggioranza* (cf. Stojanović, 2011, 104-5). Questo effetto della democrazia diretta è stato a mio avviso sottostimato e poco teorizzato nella letteratura. Esso rafforza però la legittimità del sistema politico e consente di opporsi con maggiore efficacia alla retorica populista.

(b) La creazione del *demos* comune

La democrazia diretta potrebbe favorire la formazione di un *demos* e contribuire alla “formazione di un’identità comune” (Papadopoulos e Magnette, 2010, 725). A prima vista non è chiaro perché questo aspetto possa avere un potenziale non-populista. “Demos” infatti non è altro che “popolo” in greco. Qui bisogna precisare che il tipo di *demos* che la democrazia diretta permette di costruire *non* corrisponde alla concezione di popolo nell’ideologia populista. Si tratta invece di una comunità politica *plurale*, che non cancella le diversità e di cui le società eterogenee hanno bisogno poter avere un regime democratico stabile (Stojanović, 2011; cf. Lacey, 2014). Una tale concezione del popolo è più vicina a quella di Claude Lefort, ossia all’idea che in una democrazia il popolo è “multiplo” e quindi indeterminato oppure (in francese) *infigurable* (Chollet, 2015, 33, 42; cf. Canovan, 2006). In altre parole, la democrazia diretta non fa emergere un popolo omogeneo, caro ai populistici, bensì un popolo (*demos*) plurale. Per capirlo bisogna riallacciarsi all’argomento precedente sulle maggioranze e minoranze instabili. È possibile che in alcune votazioni la maggioranza del Popolo – o più precisamente la maggioranza dei votanti che hanno espresso un voto valido (e non bianco o nullo) – stia dalla parte dei populistici. Ma un uso sistematico e frequente della democrazia diretta – quindi non solo quando pare e piace ai populistici – farà emergere altre maggioranze; maggioranze che non saranno necessariamente in sintonia con la retorica populista e la finzione che vede il Popolo come un’entità omogenea.

(c) La funzione “valvola di sfogo” della democrazia diretta

Il dibattito sul pericolo del populismo che si presuppone sia inerente alla democrazia diretta ci porta a distinguere fra partiti populistici e movimenti populistici. È possibile che i *partiti* populistici possano approfittare delle opportunità offerte dal sistema di democrazia diretta; opportunità che non avrebbero in un sistema puramente rappresentativo. L’esempio spesso citato è il partito svizzero SVP/UDC di Christoph Blocher (Sciarini et al., 2014). Per i *movimenti* populistici la democrazia diretta potrebbe invece essere un ostacolo perché funziona “come una valvola che integra le preferenze e

le emozioni nel processo politico e fa sì che le proteste non siano necessarie” (Fatke e Freitag, 2013, 253; cf. Kriesi e Trechsel, 2008).

Questa funzione della democrazia diretta – chiamata anche *Ventilfunktion* in tedesco – è stata osservata da diversi studiosi svizzeri (Bühlmann, 2015, 580; Caroni e Vatter, 2016; Linder e Mueller, 2017, 327). Marc Bühlmann, per esempio, sostiene che un movimento populista islamofobo come la “Pegida” in Germania non è mai riuscito a prendere piede in Svizzera, nonostante diversi tentativi, proprio a grazie alle strutture della democrazia diretta (Bühlmann, 2015, 582). Anche Luzius Mader, il vice-direttore dell’Ufficio federale di giustizia – un’unità amministrativa svizzera paragonabile al ministero della giustizia – è dell’avviso che un’iniziativa popolare come quella sul divieto dei minareti del 2009 era senz’altro deplorabile, ma ha contribuito a “evitare certi sviluppi nella società che sarebbero stati molto più gravi” (Mader, 2013). Va sottolineato che in precedenza Kriesi e Wisler (1996) avevano già evidenziato che i “nuovi movimenti sociali” hanno saputo approfittare della democrazia diretta per influenzare l’agenda politica, ma che a lungo termine si sono indeboliti o sono addirittura scomparsi proprio perché le loro richieste principali avevano trovato una valvola di sfogo nelle votazioni popolari (Epple-Gass, 1991, 151).

Che modello di democrazia diretta?

Finora ho utilizzato il termine “democrazia diretta” in maniera piuttosto generica. In realtà, è molto importante sapere di che democrazia diretta parliamo per capire se e in quale misura essa possa essere favorevole o sfavorevole al populismo. È perciò importante approfondire alcuni dettagli istituzionali relativi all’organizzazione delle iniziative popolari e dei referendum.

Nessuno nega che la democrazia diretta possa produrre effetti nefasti, ma lo stesso vale anche per la democrazia rappresentativa. Non a caso, d’altronde, i fondatori della democrazia americana hanno previsto pesi e contrappesi (*checks and balances*) nel sistema politico. In generale, sono i tribunali, nelle democrazie odierne, cui spetta la difesa dei diritti fondamentali e costituzionali, quindi anche la difesa delle minoranze, contro un’eventuale tirannia della maggioranza democratica.

Usando la stessa logica, anche un regime politico che completa le istituzioni della democrazia rappresentativa con quelle della democrazia diretta può e deve trovare dei meccanismi di protezione. Per dirla con Jon Elster (2013), che a sua volta si è ispirato di Jeremy Bentham, abbiamo bisogno di “garanzie contro l’abuso del potere” (*securities against misrule*). Che aspetto dovrebbe avere, quindi, la democrazia diretta per potere resistere al pericolo del populismo? Le opzioni sono numerose. In questa sede mi propongo di presentare brevemente sei modalità diverse.

Primo, le votazioni popolari dovrebbero essere organizzate partendo dal basso e non dall'alto. È necessario quindi raccogliere un certo numero di firme, invece di permettere alle élite politiche e istituzionali (il presidente, il parlamento) di indire referendum a piacimento. Bisogna cioè evitare il rischio che il leader populista, arrivato al potere tramite elezioni regolari, possa usare la democrazia diretta allo scopo plebiscitario. Esempi recenti sono il referendum sull'accoglienza dei rifugiati, voluto da Viktor Orbán in Ungheria (ottobre 2016), e il referendum sulla trasformazione della Turchia in una repubblica presidenziale (aprile 2017), deciso da Recep Erdoğan.

Secondo, è importante che sia garantita la trasparenza sulle fonti di finanziamento, o prevedere eventualmente un tetto massimo di spesa, per evitare l'abuso della democrazia diretta da parte di individui, populistici o non, particolarmente benestanti. Questo problema è stato spesso rilevato negli studi empirici sulla democrazia diretta negli Stati Uniti (Lupia e Matsusaka, 2004) e, in misura minore, in Svizzera (cf. Maduz, 2010).

Terzo, è anche possibile prevedere un esame di costituzionalità per verificare se un'iniziativa popolare violi certi diritti fondamentali oppure i diritti delle minoranze. In Svizzera, le iniziative popolari che violano il diritto internazionale inderogabile (*ius cogens*) non possono essere sottoposte al voto popolare. Il problema però è di decidere quale organo deve esprimersi in merito. In Svizzera è il Parlamento. Non tutti trovano soddisfacente questa soluzione perché il Parlamento, eletto dal Popolo, tende a non ostacolare l'esercizio dei diritti popolari (non a caso non aveva invalidato l'iniziativa contro la costruzione dei minareti). Ma nemmeno le alternative convincono: sarebbe meglio delegare questo compito al Tribunale federale, ossia a un gruppo di giudici eletti dal Parlamento? Questa è una discussione di più ampia portata che riguarda il *trade off* tra diritti costituzionali e diritti democratici e che non possiamo condurre in questa sede. Va però sottolineato che è stata sufficientemente affrontata nella letteratura, soprattutto nel contesto americano circa la *judicial review* (cf. Waldron, 2006).

Quarto, si può introdurre un quorum di partecipazione. In Italia per esempio vi è un quorum del 50%. Questo strumento non convince, tuttavia, perché rischia di essere controproducente. Pur riconoscendo che la bassa affluenza alle votazioni (ma anche alle elezioni in generale) costituisce un problema per la democrazia, l'uso del quorum rischia di allontanare dalle urne i cittadini che altrimenti avrebbero votato e quindi produce risultati contorti. Un ottimo esempio è il referendum nei Paesi Bassi contro l'accordo di associazione fra l'Ucraina e l'UE (aprile 2016), lanciato da alcuni movimenti populistici. Il quorum del 30% ha fatto sì che molti avversari del referendum fossero rimasti a casa pensando che la loro astensione avrebbe permesso di non raggiungere il quorum. Alla fine la partecipazione è stata del 32% e i referendari hanno vinto con il 61%. Una conseguenza di questo risultato è che nel mese di luglio 2018 il Parlamento olandese ha deciso di chiudere con l'esperimento della democrazia diretta. A mio parere questa decisione è un episodio triste nella

storia della democrazia. Sarebbe un po' come se il Congresso americano avesse deciso di abolire le elezioni presidenziali solo perché un populista come Donald Trump ha potuto accedere alla Casa Bianca.

Quinto, per offrire maggiore garanzia alle minoranze si potrebbero introdurre le maggioranze multiple oppure delle soglie minime di approvazione (una specie di quorum all'uscita invece che all'entrata). Se le minoranze sono concentrate in certe zone geografiche, è possibile richiedere che un dato referendum necessiti non solo della maggioranza a livello della nazione ma anche di un consenso minimo (per esempio il 25%) nelle singole regioni del Paese. In Svizzera, per esempio, nelle votazioni più importanti, che concernono il cambiamento della costituzione, è richiesta sia la maggioranza del popolo sia la maggioranza dei cantoni.

Sesto, un miglioramento interessante della democrazia diretta, con un notevole potenziale non-populista, è il “modello Oregon” che vale la pena di descrivere a parte.

Il “modello Oregon”

La *Citizens' Initiative Review* è un'innovazione democratica praticata in Oregon dal 2010 (Gastil et al., 2014; Gastil et al., 2017) e sempre di più anche in altri Stati americani. La CIR consiste in un gruppo di 18-24 cittadini selezionati tramite sorteggio e bilanciati dal punto di vista demografico (*stratified sampling*) in vista di una votazione popolare. Per cinque giorni questo gruppo di cittadini si riunisce e discute con l'aiuto di un paio di moderatori⁹. Nei cinque giorni a disposizione i cittadini possono sentire le opinioni degli esperti e capire gli argomenti favorevoli o contrari all'oggetto che sarà posto in votazione. Alla fine di un processo deliberativo scrivono insieme uno *statement* che spiega la posta in gioco ed emette una raccomandazione di voto (ci possono però essere anche due raccomandazioni, per esprimere la posizione della maggioranza e quella della minoranza del gruppo). Lo *statement* è pubblicato sull'opuscolo informativo ufficiale che viene inviato a tutti i votanti. Così tutti i votanti possono conoscere non solo l'opinione del governo, del parlamento, dei partiti e delle associazioni – come accade già oggi nei Paesi con democrazia diretta particolarmente sviluppata, ma anche quella del gruppo di cittadini “normali”.

La CIR è interessante sotto vari punti di vista. Primo, l'uso del sorteggio garantisce il rispetto del principio di eguaglianza politica, un principio chiave nella democrazia non sempre rispettato nelle elezioni (Manin, 1995). Il perché è presto detto: le leggi della probabilità assicurano a ciascuno le

⁹ Il ruolo dei moderatori – chiamati anche *facilitators* – è centrale negli esperimenti deliberativi (Myers, 2017). Spetta a loro presentare l'esperimento ai partecipanti, intervenire nelle discussioni quando necessario (in particolare per permettere a tutti di esprimersi e cercando di evitare deragliamenti) e infine chiudere la discussione, possibilmente con un risultato tangibile.

stesse medesime chance di venire sorteggiati per svolgere un ruolo di pubblica utilità. Nelle elezioni invece sono spesso favoriti i candidati che portano un cognome conosciuto o che dispongono di risorse finanziarie importanti.

Secondo, è uno strumento di educazione civica perché permette ai cittadini selezionati di imparare come funzionano le istituzioni democratiche. A lungo termine potrebbe avere effetti interessanti non solo sull'aspetto cognitivo, ma anche circa l'apatia partecipativa che caratterizza le democrazie coeve.

Terzo, e contrariamente a tanti altri esperimenti di democrazia deliberativa, i risultati di questo processo deliberativo non finiscono nel nulla oppure, nella migliore ipotesi, nelle mani dei politici che possono decidere liberamente se tenerne conto o no. Qui i risultati finiscono direttamente nelle mani dei cittadini-votanti, facilitando la loro decisione in una votazione popolare.

Ma è il quarto effetto che è particolarmente interessante nel contesto della presente analisi. Il modello di Oregon potrebbe infatti ridurre il rischio di decisioni populiste (cf. Bächtiger et al., 2011). Per esempio, un esperimento analogo condotto in Gran Bretagna nel contesto della *Brexit* ha mostrato che un gruppo di cinquanta cittadini "normali" selezionato tramite sorteggio era inizialmente favorevole (52%) al populismo dei partiti e movimenti *pro-Brexit*. Ma dopo un esame approfondito dei pro e dei contro la percentuale dei favorevoli è scesa al 40%¹⁰.

Un altro effetto non-populista riguarda i cittadini-votanti e soprattutto quelli che non hanno (più) fiducia nelle raccomandazioni di voto emesse da partiti e leader politici e che sono generalmente più vulnerabili alle sirene del populismo. Ebbene, questi cittadini potrebbero essere più interessati a seguire il parere espresso da un gruppo di cittadini ordinari e che, come illustrato poc'anzi, non è necessariamente populista. La domanda centrale, ovviamente, è in quale misura i votanti sarebbero disposti a seguire o almeno a tenere in considerazione le raccomandazioni della CIR. Ebbene, in base a una serie di sondaggi condotti in Oregon, Gastil et al. (2014, 80) affermano che la percentuale dei votanti che ha letto gli *statement* della CIR prima del voto è aumentata dal 29% nel 2010 al 43% nel 2016 (Gastil et al., 2017, 19). Sei votanti su dieci li hanno trovati "abbastanza" o "molto" d'aiuto (Gastil et al., 2017, 20).

¹⁰ Nicolas Gruen, "An Ancient Greek idea could foil Brexit's democratic tragedy", *The Guardian*, 16 gennaio 2018. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/16/democratic-tragedy-brexit-ancient-greece-citizens-assembly-democracy>.

Conclusione

Leggendo questo capitolo le lettrici e i lettori attenti si sono potuti accorgere che il modello di democrazia diretta che ho presentato assomiglia molto a quello praticato in Svizzera. Non nego che vedo molti vantaggi nel sistema svizzero. Ma la mia intenzione non era di difendere a spada tratta il modello elvetico che, fra l'altro, ritengo necessiti di diverse riforme. L'applicazione del modello Oregon potrebbe, per esempio, essere un'interessante innovazione della democrazia diretta – e della democrazia *tout court* – praticata in Svizzera.

Scopo principale del capitolo era piuttosto quello di mostrare che la “crisi della democrazia” non deve portarci a togliere il potere dai cittadini per offrirlo agli “esperti” – come sostenuto dai fautori dell'epistocrazia (Brennan 2018). Anzi, sono del parere che sia necessario andare nella direzione opposta, offrendo ai cittadini nuove opportunità di partecipazione democratica. In tale contesto, introdurre la democrazia diretta può essere uno strumento utile per rafforzare la legittimità delle istituzioni democratiche. La democrazia diretta può essere favorevole ai populismi, ma, come ho cercato di argomentare, *non deve* esserlo. Molto dipende dal modello di democrazia diretta che si vuole applicare.

Bibliografia

- Achen, C. H. & Bartels L. M., 2016. *Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton University Press.
- Albertazzi, D. & McDonnell D., 2015. *Populists in Power*. Routledge.
- Altman, D., 2010. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press.
- Bächtiger, A., 2016. Warum die Schweiz mehr Deliberation gut brauchen könnte. In D. Brühlmeier & Mastronardi P. (eds), *Demokratie in der Krise?* Chronos, pp. 29-41.
- Bächtiger, A., Steenbergen, M., Gautschi, T. & Pedrini S., 2011. Deliberation in Swiss direct democracy: a field experiment on the expulsion initiative. *NCCR Newsletter*, No. 8, February 2011.
- Barry, B., 1975. Political accommodation and consociational democracy. *British Journal of Political Science* 5(4): 477-505.
- Benedikter, T., 2014. *Direkte Demokratie und mehrsprachige Gebiete*. Bolzano: POLITiS.
- Bohman, J., 1996. *Public Deliberation*. The MIT Press.
- Brennan, J., 2018. *Contro la democrazia*. Roma: LUISS University Press. Trad. it. di *Against Democracy* (Princeton University Press, 2016).
- Budge, I., 1996. *The New Challenge of Direct Democracy*. Polity Press.
- Bühlmann, M., 2015. Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit. *Leges* 26(3): 571-83.
- Canovan, M., 2006. The People. In J. S. Dryzek, B. Honig & A. Phillips (eds), *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford University Press, pp. 349-62.
- Caroni, F. & Vatter A., 2016. Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. *Leges* 27(2): 189-210.
- Chambers, S., 2001. Constitutional referendums and democratic deliberation. In M. Mendelson & Parkin A. (eds.), *Referendum Democracy*. Palgrave, pp. 231-55.
- Chollet, A., 2011. *Défendre la démocratie directe*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Chollet, A., 2015. "Peuple-Un" ou *dèmos*: les figures du peuple chez Lefort et Castoriadis. In N. Poirier (ed.), *Cornelius Castoriadis et Claude Lefort: L'expérience démocratique*. Le bord de l'eau, pp. 31-42.

- Christiano, T., 2008. *The Constitution of Equality*. Oxford University Press.
- Cohen, J., 1998. Democracy and liberty. In J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, pp. 185-231.
- Cronin, T., 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press.
- Crouch, C., 2004. *Post-Democracy*. Polity Press.
- Dryzek, J.S., 2002. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford University Press.
- Elster, J., 2013. *Securities against Misrule*. Cambridge University Press.
- Epple-Gass, R., 1991. Neue Formen politischer Mobilisierung: (k)eine Herausforderung der schweizerischen Demokratie? *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 31: 151-71.
- Fatke, M. & Freitag M., 2013. Direct democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative? *Political Behavior* 35: 237-60.
- Fishkin, J. S., 2002. Beyond referendum democracy. In E. Abrams (ed.), *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*. Rowman & Littlefield.
- . 2009. *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.
- Gastil J. et al., 2014. Vicarious deliberation: How the Oregon Citizens' Initiative Review influenced deliberation in mass elections. *International Journal of Communication* 8(1): 62-89.
- Gastil, J., Johnson, G.F., Han, S.-H. & Rountree J., 2017. *Assessment of the 2016 Oregon Citizens' Initiative Review on Measure 97*. State College, PA: Pennsylvania State University. Available online at <http://sites.psu.edu/citizensinitiativereview>.
- Grayling, A. C., 2017. *Democracy and its Crisis*. London: Oneworld.
- Grönlund, K., Bächtiger, A. & Setälä M. (eds). 2014. *Deliberative Minipublics – Involving Citizens in the Democratic Process*. ECPR Press.
- Haskell, J., 2001. *Direct Democracy or Representative Government – Dispelling the Populist Myth*. Westview Press.
- Kriesi, H., 2005. *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lexington Books.
- Kriesi, H. & Trechsel A., 2008. *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge University Press.

- Kriesi, H. & Wisler D., 1996. Social movements and direct democracy in Switzerland. *European Journal of Political Research* 30(1): 19-40.
- Lacey, J., 2014. Must Europe be Swiss? On the idea of a voting space and the possibility of a multilingual demos. *British Journal of Political Science* 44(1): 61-82.
- Lacey, J., 2017. *Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union*. Oxford University Press.
- Lefort, C., 1979. *L'invention démocratique*. Paris: Fayard.
- Linder, W. & Mueller S., 2017. *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern: Haupt Verlag. 4th rev. ed.
- López-Guerra, C., 2014. *Democracy and Disenfranchisement. The Morality of Electoral Exclusion*. Oxford University Press.
- Lupia, A. & Matsusaka G., 2004. Direct democracy: New approaches to old questions. *Annual Review of Political Science* 7: 463-482.
- Mader, L., 2013. Referat Juristentag 2013. [Testo in possesso dell'autore.]
- Maduz, L., 2010. Direct democracy. *Living Review of Democracy* 1. <http://www.livingreviews.org/lrd-2010-1>
- Mair, P., 2013. *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracies*. Verso.
- Manin, M., 1995. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- Merkel, W., 2014. *Direkte Demokratie. Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Merkel, W. & Ritzi C. (eds). 2017. *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Morel, L., 2012. Referendum. In A. Sajo & M. Rosenfeld (eds), *The Oxford Book of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, pp. 501-528.
- Mudde, C., 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press.
- Müller, J.-W., 2016. *What is Populism?* University of Pennsylvania Press.
- Myers, G. 2007. Myers, G., 2007. Enabling talk: how the facilitator shapes a focus group. *Text & Talk – An Interdisciplinary Journal of Language Discourse & Communication Studies* 27(1): 79-105.

- Odifreddi, P., 2018. *La democrazia non esiste. Critica matematica della ragione politica*. Milano: Rizzoli.
- Offe, C., 2014. The Europolis experiment and its lessons for deliberation on Europe. *European Union Politics* 15(3): 430-41.
- Papadopoulos, Y., 1998. *Démocratie directe*. Economica.
- Papadopoulos, Y., 2013. *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*. Palgrave Macmillan.
- Papadopoulos, Y. & Magnette, P., 2010. On the politicisation of the European Union: Lessons from consociational national polities. *West European Politics* 33(4): 711-29.
- Parkinson, J. R., 2001. Deliberative democracy and referendums. In K. Dowding et al. (eds), *Challenges to democracy*. Palgrave, pp. 131-52.
- Riker, W.H., 1982. *Liberalism against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Waveland Press.
- Rothchild, D. & Roeder P.G. Roeder., 2005. Dilemmas of state-building in divided societies. In Rothchild, D. & Roeder P.G. Roeder (eds), *Sustainable Peace*. Cornell University Press, pp. 1-25.
- Sartori, G., 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham House.
- Saward, M., 1998. *The Terms of Democracy*. Polity Press.
- Scarrow, S., 1999. Democracy with – and without – parties. *Party Politics* 5(3): 275-82.
- Sciarini, P., Varone, F., Engeli, I. & Gava R., 2014. Agenda-setting and direct democracy: The rise of the Swiss People's Party. In C. Green-Pedersen & S. Walgrave (eds), *Agenda Setting, Policies, and Political Systems*. The University of Chicago Press, pp. 105-22.
- Schmidt, M.G., 2010. *Wörterbuch zur Politik*. 3rd ed. Alfred Kröner Verlag.
- Setälä, M., 1999. *Referendums and Democratic Governments. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Palgrave Macmillan.
- Sintomer, Y., 2007. *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*. La Découverte.
- Smith, G., 2009. *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizens Participation*. Cambridge University Press.
- Smith, D., 2015. Direct Democracy. In M.T. Gibbons et al. (eds), *The Encyclopaedia of Political Thought*. Wiley Blackwell, pp. 938-9.

Stojanović, N., 2006. Direct democracy: a risk or an opportunity for multicultural societies? The experience of the four Swiss multilingual cantons. *International Journal on Multicultural Societies* 8(2): 183-202.

Stojanović, N., 2010. Une conception dynamique du principe de territorialité linguistique. La loi sur les langues du canton des Grisons. *Politique et Sociétés* 29(1): 231–259.

Stojanović, N., 2011. Limits of consociationalism and possible alternatives. Centripetal effects of direct democracy in a multiethnic society. *Transitions* 51(1-2): 99-114.

Qvortrup, M., 2013. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*. Manchester University Press.

Tierney, S., 2012. *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford University Press.

Tormey, S., 2015. *The End of Representative Politics*. Polity Press.

Urbinati, N., 2006. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago University Press.

Vospersnik, S., 2014. *Modelle der direkten Demokratie*. Nomos.

Waldron, J., 2006. The core of the case against judicial review. *The Yale Law Journal* 115 (6): 1346-1406.

Warren, M.E. & Gastil J., 2015. Can deliberative minipublics address the cognitive challenges of democratic citizenship? *Journal of Politics* 77(2): 582-574.