

Gli istituti di democrazia diretta e la loro incidenza sui processi deliberativi e sulle politiche pubbliche*

di Antonio La Spina

27 settembre 2019

Sommario: 1. Premessa – 2. Partecipazione, deliberazione, consultazione – 3. La domanda dal basso di estensione della democrazia diretta – 4. La democrazia e le varianti del populismo – 5. Come progettare gli istituti di democrazia diretta.

1. Premessa

Il titolo che mi è stato assegnato evoca un ambito molto vasto e articolato, al contempo circoscrivendolo. Non devo trattare le differenze e possibili contrapposizioni tra la democrazia rappresentativa e quella diretta, bensì il modo in cui gli “istituti di democrazia diretta” (IDD) si innestano sul tronco della prima, nonché gli effetti che ciò produce sui “processi deliberativi” e sulle “politiche pubbliche”. Il mio taglio e la letteratura di riferimento si riconducono alle scienze sociali empiriche (sociologia giuridica, analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, scienza politica).

Comincio con alcune precisazioni sul tema generale (§ 2). Mentre devo dare in larga misura per scontato - non perché in effetti lo sia, ma per ragioni di spazio - il significato di “democrazia rappresentativa”, è bene distinguere gli IDD da tre diverse modalità di innovazione/integrazione dei regimi democratici e dei loro processi decisionali. In modo schematico le indicherò come partecipative, deliberative e consultive. In concreto, queste tre modalità possono intrecciarsi tra loro e con gli IDD. Tuttavia, se le si concepisce nei modi di cui dirò, ciascuna di esse avrà elementi identificativi peculiari, se li si vuole cogliere. Perciò è a mio avviso necessario esplicitarli.

Tra i cittadini di molti paesi si riscontrano, com'è noto, aspettative crescenti di potenziamento degli IDD e di incremento del loro utilizzo (§ 3)¹. Ciò anche in connessione con il diffondersi di aggregazioni politiche di stampo populista, tra le quali occorre comunque operare appropriate distinzioni (§ 4). Passo quindi a esaminare alcuni dei contributi che hanno indagato le conseguenze sulla produzione di politiche pubbliche del possibile o effettivo ricorso a IDD (§ 5), per poi discutere in modo

* In via di pubblicazione negli Atti del VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali “Gli istituti di democrazia diretta in Italia, in Polonia e nell’Unione Europea”, Palermo, 7/8 giugno 2018.

¹ R. Altman (“The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900-2014)”, *Social Indicators Research*, 133, 2017) mostra come “l’uso dei meccanismi di democrazia diretta al livello mondiale stia crescendo” (p. 1123), sebbene con significative differenze tra un caso e l’altro.

analitico, anche alla luce di qualche esperienza concreta, alcune delle conformazioni che gli IDD possono assumere, considerando il possibile inserimento di momenti deliberativi (§ 6).

2. Partecipazione, deliberazione, consultazione

Nel senso che qui stipulo di attribuire a tale termine, si ha partecipazione quando per certi portatori di interessi (ad esempio residenti, utenti, lavoratori, oppure soggetti che si intestano prospettive più vaste, come la tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei consumatori, della legalità e così via), è prevista la possibilità di *prender parte* - personalmente, o tramite esponenti della categoria - a certi processi decisionali per ed entro certe politiche pubbliche, facendo pesare le proprie richieste in vista dell'esito finale. Vi è quindi un coinvolgimento diretto, per di più con un peso decisivo, che ha pertanto un'assonanza appunto con la democrazia diretta, con il conseguente rischio di creare qualche confusione. Per come le definisco qui, le forme di democrazia partecipativa sono però *circoscritte*, nel duplice senso che, per un verso, riguardano esclusivamente quegli ambiti tematici e quelle strutture di *governance* per cui sono state stabilite (in genere al livello locale), e per altro verso a esse accedono soltanto *alcuni* tipi di individui, gruppi, associazioni, corpi intermedi cui è consentito attivarsi, o che comunque decidono di farlo, ma non altri. Gli IDD, invece, si rivolgono, a seconda del livello di governo, virtualmente a *tutti* i cittadini in base al principio "una testa un voto", fermo restando che poi ciascuno potrà decidere di non firmare, di opporsi attivamente, di non andare a votare, e così via. Inoltre, in molti casi salienti - si pensi, in Italia, alla scuola, all'università, e così via - la partecipazione si esplica attraverso l'elezione di rappresentanti delle categorie di volta in volta rilevanti, i quali sono in linea teorica facilmente raggiungibili da parte della loro base, ma da questa ricevono comunque un mandato. In declinazioni siffatte della democrazia partecipativa, quindi, viene a mancare appunto la possibile partecipazione diretta di *tutti* i soggetti interessati, anche se la platea dei soggetti coinvolti è vasta (si pensi all'esperienza del "bilancio partecipato" di Porto Alegre, o allo stato del Kerala in India).

Può anche accadere che le opportunità partecipative, almeno all'inizio, non siano formalizzate, ma vengano piuttosto pretese e ottenute da certi movimenti sociali. Anche se vi fossero fasi in cui tali movimenti cercano di mobilitare tutti i loro aderenti (senza quindi esprimere portavoce, leader o rappresentanti), avremmo comunque sempre una limitazione a coloro che ritengono di farsi coinvolgere in una certa azione collettiva².

² Si vedano, al riguardo, tra i tanti, D. della Porta, "Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento «per la globalizzazione dal basso», *Rassegna italiana di sociologia*, 2, 2005; Id. *Can Democracy Be Saved?*, Cambridge, 2013 (che, concentrandosi maggiormente su movimenti, partecipazione e istanze deliberative infatti non tratta estesamente gli istituti di democrazia diretta) e A. Floridia e R. Vignati, "Deliberativa, diretta o partecipativa?", *Quaderni di Sociologia*, 65, 2014, che usano una distinzione ripresa da della Porta e per alcuni aspetti simile a quella qui da me presentata. V. anche G. Di Gaspare, "Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", *Amministrazione in cammino*, 2017. J. Candón Mena, D. Montero Sánchez, Á. Calle Collado, "Discourses and Practices of Radical Democracy", *Partecipazione e conflitto*, 11, 2, 2018 per parte loro distinguono la democrazia partecipativa/deliberativa da quella "radicale" e "antagonista".

Vengo alla modalità deliberativa. La deliberazione è sempre stata in qualche misura presente nelle esperienze democratiche, a partire dalla Grecia antica. Essa consiste nel confronto tra posizioni diverse - che possono anche cambiare grazie al dialogo e alla persuasione - con l'intento di pervenire a una soluzione condivisa e giustificabile. La definizione che ne fornisco qui, rifacendomi in particolare a Fishkin³, riguarda i tentativi di creare intenzionalmente - in base a un disegno che si deve fondare su consapevoli scelte metodologiche - insiemi di persone composti in modo da riprodurre al proprio interno le varie categorie sociali rilevanti e quindi una pluralità di posizioni sulla questione da esaminare. I soggetti coinvolti, con l'assistenza di moderatori che operano affinché si realizzi un dialogo genuino, dovrebbero quindi essere chiamati a riflettere sulle possibili alternative, a ponderarne i pro e i contro, a cercare di arrivare a una conclusione su cui molti convergono, che quanto meno dia conto in forma argomentata delle differenze. Secondo Fishkin e Luskin⁴ la composizione dei gruppi di discussione dovrebbe avvenire per estrazione a sorte. A mio avviso potrebbe anche non essere così. Non è peraltro questa la sede per approfondire tali aspetti di metodo. Va sottolineato che questa modalità di deliberazione in genere perviene a suggerimenti per i *policy-makers* di natura *non vincolante*. Essa vuole avvicinarsi alla democrazia diretta (e infatti si ispira ad alcuni istituti dell'Atene classica), ma ne va tenuta distinta, perché i partecipanti agli esercizi deliberativi, pur essendo selezionati in modo da rappresentare la moltitudine dei cittadini, sono necessariamente un piccolo numero. In secondo luogo, come ho già detto, nella mia definizione tali esercizi non arrivano a decisioni compiute, anche se il loro intento è di fornire ai decisori risultati ponderati e rilevanti. I casi in cui la discussione sfociasse in decisioni vere e proprie li farei piuttosto rientrare in quella che ho chiamato democrazia partecipativa.

Alla "consultazione", infine, possono pure essere attribuiti svariati significati. In questa sede la intendo⁵ come l'ascolto del punto di vista di soggetti rilevanti (portatori di interesse, cittadini comuni, esperti, esponenti di amministrazioni pubbliche e così via), al fine di ottenere anzitutto informazioni fattuali, ed eventualmente anche opinioni, orientamenti e preferenze, per migliorare l'adozione, l'attuazione e la valutazione delle politiche pubbliche. Diversamente da quanto avviene attraverso la modalità deliberativa, ciò cui adesso si dovrebbe puntare è la rilevazione di quanto interessa apprendere dai vari attori consultati, senza che essi interagiscano tra loro per arrivare alla deliberazione di una soluzione. In alcune tecniche di consultazione, come il focus group, un'interazione è in effetti prevista, ma non lo è la deliberazione.

Accezioni in varia misura differenti da quelle qui da me indicate si trovano in F. Fisher, "Participatory Governance: From Theory to Practice"; A. Ron, "Modes of Democratic Governance"; S.D. Phillips, "The New Citizenship and Governance: Alternative Intersections", tutti in D. Levi-Faur (a cura di), *The Oxford Handbook on Governance*, Oxford/New York, 2012. A. Fung ("Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences", *Journal of Political Philosophy*, 11, 3, 2003) illustra esperienze sia deliberative sia partecipative.

³ Tra i suoi molteplici contributi rinvio a J.S. Fishkin, "Making Deliberative Democracy Practical: Public Consultation and Dispute Resolution", *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 26, 4, 2011.

⁴ J.S. Fishkin e R.C. Luskin, "Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion", *Acta Politica*, 40, 2005.

⁵ Per una trattazione più estesa rinvio all'Introduzione in A. La Spina e S. Cavatorto (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, DFP, Soveria Mannelli (CZ), 2001.

Idealmente, la consultazione dovrebbe arricchire l'evidenza empirica e in genere la base informativa grazie alle quali i *policy-makers* (assemblee legislative, governi, autorità indipendenti e così via) potranno a loro volta deliberare meglio. È pertanto evidente che la consultazione così intesa serve per un verso a coinvolgere soggetti che restano ai margini e non hanno voce - così irrobustendo la legittimazione delle decisioni - e per altro verso a rendere le decisioni medesime più idonee a raggiungere i risultati attesi, evitando oneri eccessivi ed effetti collaterali indesiderabili. Al contempo, nella mia accezione la consultazione si iscrive pienamente nella logica della democrazia rappresentativa.

3. La domanda dal basso di estensione della democrazia diretta

Matsusaka⁶ già nel 2005 riportava rilevazioni demoscopiche secondo cui negli USA più del 70% dei cittadini erano favorevoli a un incremento degli IDD negli stati membri (più della metà invece in riferimento al livello federale), con "numeri" analoghi "per l'Europa". A suo avviso⁷ ciò dipendeva anche dall'incremento del livello medio di istruzione e dalla diffusione di nuove tecnologie e nuovi mezzi di comunicazione.

In molti regimi democratici, più o meno consolidati, già da qualche tempo sono emerse manifestazioni di insoddisfazione e domande di innovazione, fermo restando che nei vari paesi si ha una salienza di volta in volta maggiore, minore o nulla degli IDD, sicché anche le differenze nazionali vanno tenute in considerazione quando si dà conto di tale domanda dal basso. Secondo Dalton, Bürklin e Drummond⁸ vi sarebbero due categorie sociali più inclini a pronunciarsi a favore di un'estensione degli IDD: la prima è quella dei portatori di una visione "nuova" della politica, attenta a valori - che Inglehart⁹ definisce post-materialisti - quali ambiente, pari opportunità, inclusione, partecipazione; la seconda, invece, comprende coloro che si sentono poco soddisfatti e distanti dal funzionamento delle istituzioni rappresentative. I più istruiti non sarebbe intensamente a favore degli IDD in genere, mentre "la democrazia diretta riceve un sostegno maggiore tra quelli che stanno ai margini della politica". Ad avviso degli autori, l'innesto degli IDD potrebbe forse portare a un rinvigorimento delle democrazie rappresentative, ma vi è anche il rischio che esso rafforzi certe tendenze "nativiste e populiste" e fornisca l'occasione per penalizzare le "minoranze impopolari ... la democrazia diretta può facilmente diventare una democrazia plebiscitaria"¹⁰.

In un assai recente lavoro specificamente ispirato a tale distinzione di Dalton *et al.*, focalizzato sulla Germania, Grotz e Lewandowsky¹¹ hanno sostenuto che categorie differenti di cittadini tendono a sostenere tipi differenti di IDD. In particolare, a loro

⁶ "Direct Democracy Works", *Journal of Economic Perspectives*, 19, 2, 2005, p. 186.

⁷ "The eclipse of legislatures: direct democracy in the 21st century", *Public Choice*, 124, 2005, p. 163. Una panoramica più recente, da una diversa angolatura e concentrata sull'impegno effettivo degli IDD, è in E. Erne, M. Blaser, "Direct democracy and trade union action", *Transfer*, 24, 2, 2018.

⁸ Dalton, R.J., Bürklin, W. e Drummond, A., "Public Opinion and Direct Democracy", *Journal of Democracy*, 4, 12, 2001.

⁹ R. Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton, 1977, trad. it. *La rivoluzione silenziosa*, Milano, 1983.

¹⁰ Dalton *et al.*, *op. cit.*, specie pp. 145-9, 151.

¹¹ "Promoting or Controlling Political Decisions? Citizen Preferences for Direct-Democratic Institutions in Germany", *German Politics*, 14 marzo 2019, DOI: 10.1080/09644008.2019.1583329, specie pp. 2, 4-5, 7, 11, 14-5.

avviso coloro che si dichiarano vicini a formazioni politiche ispirate a valori post-materialisti (quali tutela dell'ambiente, partecipazione, diritti umani) e hanno preferenze politiche più articolate preferirebbero le "proposte di iniziativa popolare", che "promuovono" l'immissione di contenuti nuovi nella deliberazione politica. Invece, ci dicono gli autori, diversamente dalla maggioranza dei rispondenti, coloro che "si sentono più alienati dalla democrazia rappresentativa", vicini alla "destra radicale populista", "con livelli di istruzione più bassi", sembrerebbero anche più orientati a favore dei referendum, "che forniscono il potere di prendere in mano le tematiche delle politiche pubbliche e, se hanno successo, di costringere il parlamento ad agire", nella speranza che così si adottino scelte per loro vantaggiose. Va però sottolineato, a mio avviso, che il caso tedesco è alquanto peculiare, anche perché qui gli IDD al livello federale vennero esclusi dai padri costituenti del secondo dopoguerra, memori dei rischi concretizzatisi durante il nazismo, e vi sono tuttora assenti, mentre esistono in molti Länder¹².

Già Donovan e Karp¹³, facendo riferimento tra l'altro alla variabile anagrafica, comparando Svizzera, Nuova Zelanda, Canada, Svezia, Finlandia e Norvegia avevano trovato, in modo non del tutto conforme a quanto indicato da Dalton *et al.*, che "i cittadini più giovani e quelli più interessati" ai processi di decisione politica, più "impegnati" e disponibili a far fronte ai "costi cognitivi aggiuntivi" richiesti dall'impiego degli IDD ne favorirebbero, con qualche cautela, la valorizzazione.

Anche Peters¹⁴ ha distinto tra i vari tipi di IDD, argomentando che alcuni di essi farebbero da "complemento" alla democrazia rappresentativa (generando così una "somma positiva" e così favorendo la partecipazione alle urne complessiva), mentre altri si porrebbero in una "competizione a somma zero" con essa. Tra i primi, a suo avviso, le iniziative popolari, volte a influire sull'agenda delle decisioni, che stimolerebbero anche la partecipazione alle elezioni. Tra i secondi i referendum costituzionali o legislativi, nonché il *recall* (la revoca di un mandato conferito tramite elezione), che invece favorirebbero l'astensionismo elettorale.

Infine, una comparazione, anch'essa recente, tra 21 paesi europei¹⁵, che ha preso in considerazione tra le altre le variabili del "dovere civico" e del "cinismo politico", ha trovato tanto la conferma di un sostegno sempre più diffuso per gli IDD in tema di integrazione europea (a fronte di "una situazione paradossale" per cui "mentre i referendum sono sempre più popolari, essi risultano anche sempre più contestati"), quanto che - sebbene secondo gli autori tendano a favorirli sia i più attivi e politicamente sofisticati, sia anche i più "frustrati" e delusi, che vi vedono comunque "un'opportunità" in più - detto sostegno risulta "più elevato" tra quei "cittadini critici" che sono sì poco soddisfatti del funzionamento concreto dei sistemi politici, ma al tempo stesso "rimangono impegnati nei confronti dei principi democratici".

¹² Sull'intenso uso degli IDD in Baviera Z. Asatryan e K. De Witte, "Direct democracy and local government efficiency", *European Journal of Political Economy*, 39, 2015; Z. Asatryan, T. Baskaran, F. Heinemann, "The effect of direct democracy on the level and structure of local taxes", *Regional Science and Urban Economics*, 65, 2017.

¹³ T. Donovan e J.A. Karp, "Popular Support for Direct Democracy", *Party Politics*, 12, 5, 2006, sp. pp. 671, 675, 684.

¹⁴ Y. Peters, "Zero-Sum Democracy? The Effects of Direct Democracy on Representative Participation", *Political Studies*, 64, 3, 2016, specie pp. 593-4, 596-8, 605-6.

¹⁵ A.R.T. Schuck, C.H. de Vreese, "Public support for referendums in Europe: A cross-national comparison in 21 countries" *Electoral Studies*, 38, 2015, sp. pp. 149-50, 155-6.

Gerghina¹⁶ ha analizzato 38 paesi europei, trovando che la “legittimità” soggettivamente attribuita dai cittadini al sistema politico in cui vivono tende, nel complesso, a essere positivamente correlata con la presenza di IDD, a condizione che questi, ove previsti per legge o comunque utilizzabili, siano realmente “applicati. Quando ... rimangono sulla carta”, gli IDD “non attivano le attitudini che ci si aspetterebbe di trovare tra i cittadini”.

Gli IDD potrebbero essere utili nella ricerca non già di una irrealistica sintonia perfetta, bensì di un miglioramento del *policy-making*, nel senso di favorire “politiche che riflettano in modo più fedele i desideri degli elettori”¹⁷. Secondo Leemann e Wasserfallen è peraltro possibile che vi sia già una “congruenza di *policy*” - vale a dire una rispondenza tra scelte di *policy* e gli orientamenti prevalenti “nell’elettorato” - anche senza che gli IDD entrino in gioco. Quando invece la carenza di sintonia è notevole, a certe condizioni il loro utilizzo potrebbe incrementare la corrispondenza tra le scelte adottate e le preferenze della maggioranza della popolazione. Pertanto, a loro avviso è “la struttura del conflitto politico” che determina l’ampiezza delle conseguenze positive degli IDD, i quali possono anche opportunamente favorire una “disaggregazione delle tematiche di *policy*”¹⁸. Di più, la mera presenza di IDD, anche se questi venissero in concreto attivati assai poco, dovrebbe presumibilmente esercitare una pressione su chi ha un mandato popolare diretto o indiretto, inducendolo a una maggiore attenzione verso le idee e le esigenze della cittadinanza¹⁹.

4. La democrazia e le varianti del populismo

Come emerge già da questa parziale rassegna di una letteratura ben più vasta, le vicende relative al favore o al disfavore verso gli IDD sembrano intrecciarsi con le dinamiche di espansione o contrazione del populismo. A prima vista, quest’ultimo dovrebbe avere il potenziamento degli IDD come sua priorità, per esserne a propria volta irrobustito quando detto potenziamento si verificherà. A ben guardare, però, non è affatto detto che le cose stiano senz’altro così, come riferisco meglio tra poco. Molto dipende, tra l’altro, da cosa si intende per populismo.

Sullo sfondo della riflessione sul nostro tema si staglia una contrapposizione tra almeno due concezioni della democrazia. La prima, che discende da Schumpeter e più

¹⁶ “Direct democracy and subjective regime legitimacy in Europe”, *Democratization*, 24, 4, 2017, p. 625.

¹⁷ Così, tra gli altri, S. Hug, “Policy consequences of direct legislation: theory, empirical models and evidence”, *Quality & Quantity*, 45, 2011, p. 559.

¹⁸ “The Democratic Effect of Direct Democracy”, *American Political Science Review*, 110, 4, 2016, pp. 750-1, 754-5, 760-1. Tale analisi si concentra sulla Svizzera (su tale paese, tra i tanti, anche P. Funk, C. Gathmann, “Voter preferences, direct democracy and government spending”, *Journal of Political Economy*), 32, 2013.

¹⁹ Così, tra gli altri, E.R. Gerber, “Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives”, *American Journal of Political Science*, 40, 1, 1996; S. Hug, “Occurrence and Policy Consequences of Referendums”, *Journal of Theoretical Politics*, 16, 3, 2004, p. 322 e *passim*; Id., “Some Thoughts about Referendums, Representative Democracy and Separation of Powers”, *Constitutional Political Economy*, 20, 3-4, 2009. S. Bowler e T. Donovan (“Measuring the Effects of Direct Democracy on State Policy: Not All Initiatives Are Created Equal”, *State Politics and Policy Quarterly*, 4, 3, 2004) sottolineano peraltro come molto o tutto dipenda della specifica conformazione dell’IDD. A seconda dei casi, questo potrebbe anche “somiigliare a una pistola ad acqua” (p. 351).

di recente è stata proposta da Riker²⁰, la vede essenzialmente come un sistema capace di selezionare i decisori politici con metodi e procedimenti di scelta competitivi che ne rendano possibile l'eventuale ricambio, senza che si possa far riferimento a un'inafferrabile volontà popolare²¹. Di conseguenza, "populista" sarebbe l'ingenua/irrealizzabile pretesa di aderire a ciò che il popolo desidera, o quanto meno di avvicinarsi il più possibile, magari attraverso gli IDD. Diventerà populista, allora, qualunque esperienza politica che faccia riferimento alla volontà popolare (quindi anche molte costituzioni, ivi compresa quella statunitense il cui preambolo esordisce con *We the People of the United States*, così come lo sarebbe il discorso di Lincoln a Gettysburg²²). Questa concezione proceduralista sembrava aver trovato un'ulteriore giustificazione anche nel "teorema di impossibilità" di Arrow²³, il quale ha mostrato come le decisioni collettive non possono soddisfare contemporaneamente un insieme di ragionevoli condizioni, sicché quando, come quasi sempre avviene, le alternative sono superiori a due, le democrazie sarebbero destinate alla paralisi decisionale, o a scelte dettate da contingenze, ovvero a subire imposizioni, senza che comunque risulti possibile esprimere la volontà popolare.

Circa tale visione è stato però rilevato, anche da parte di Sen²⁴, sia che - in modi diversi da quanto presuppone il predetto teorema - gli esseri umani in effetti confrontano, sebbene in modo imperfetto, le loro preferenze soggettive, sia che è possibile ancorare una "scelta sociale" a condizioni oggettive, ad esempio in tema di povertà. Inoltre, le conseguenze previste in astratto dalle deduzioni di Arrow in concreto la gran parte delle volte non hanno luogo. Infatti, nella gran parte delle democrazie il più delle volte non troviamo maggioranze cicliche²⁵, né decisioni casuali o "imposte". Ciò non dimostra l'irrelevanza di tali eventualità (né quella del programma di ricerca che fa perno sulla loro analisi), ma suggerisce piuttosto che attraverso certi accorgimenti strutturali e un certo ruolo giocato dai partiti l'instabilità e l'accidentalità sono state più o meno efficacemente poste sotto controllo²⁶. Inoltre, vi è anche chi - come Mackie²⁷ - sostiene che, per quanto la volontà popolare sia in certa misura sfuggente e certamente non cristallizzabile in modo definitivo, è purtuttavia possibile adottare architetture istituzionali e politiche pubbliche congegnate in modo da averla come punto di riferimento. A suo avviso esiste "un vago e generalmente approvato bene comune" che "può essere approssimato progettando una sfera pubblica e una democrazia rappresentativa appropriate". Talvolta tali orientamenti dei cittadini sono netti, convergenti e maggioritari, sicché il volere del popolo salta all'occhio. Talaltra

²⁰ *Liberalism Against Populism*, San Francisco, 1982, trad. it. *Liberalismo contro populismo*, Milano, 1996; *The Art of Political Manipulation*, New Haven, 1986.

²¹ Di recente tale concezione è stata efficacemente riproposta da A. Weale, *The Will of the People. A Modern Myth*, Cambridge, 2018.

²² Su entrambi si sofferma a più riprese Y. Meny, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019.

²³ *Social Choice and Individual Values*, New Haven, 1963 (2^a), trad. it. *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, 1977.

²⁴ "Rationality and Social Choice" e "The Possibility of Social Choice", entrambi in *American Economic Review*, rispettivamente 85, 1, 1995 e 89, 3, 1999.

²⁵ G. Tullock, "Why so much stability", *Public Choice*, 37, 2, 1981.

²⁶ Per una trattazione estesa rinvio a La Spina, *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria*, Milano, 1989, pp. 251 ss., 258 ss.

²⁷ "Schumpeter's Leadership Democracy", *Political Theory*, 37, 1, 2009, p. 129.

no, il che rende necessario il lavoro delle istituzioni rappresentative²⁸. Anche in tale seconda ipotesi, comunque, i rappresentanti cercano in continuazione di capire quali sono i desiderata dei vari segmenti della popolazione (ivi comprese le seconde o terze scelte, sulle quali è più facile trovare convergenze), attraverso i sondaggi e altre fonti di informazione²⁹. Mettere del tutto fuori gioco concetti come sovranità popolare, interesse generale, bene comune può essere eccessivo³⁰. Vi è quindi spazio per una concezione di democrazia più “piena” di quella schumpeteriana³¹, seppure, a mio avviso, non del tutto antitetica a questa, quanto piuttosto in grado di riassorbirla in sé.

In definitiva, non bisogna etichettare senz'altro come populista chi ritiene sensato parlare di volontà popolare, né chi immagina che si possa rivitalizzare e difendere la liberal-democrazia tramite un'estensione accorta e consapevole degli IDD. Tra l'altro, il divieto di mandato imperativo, volto a consentire ai rappresentanti di deliberare in vista del superiore interesse della nazione, presuppone che tale interesse non sia una vuota astrazione. Per altro verso, in presenza di un mandato vincolante i rappresentanti potrebbero agire sotto la dettatura non solo dell'aggregazione politica che ne ha consentito l'elezione, ma anche di interessi particolari (poteri economici, categorie sociali, territori, etc.). In secondo luogo, vi saranno certamente casi in cui la volontà popolare non è affatto evidente o comunque facilmente riconoscibile, il che

²⁸ Secondo P. Ochoa Espejo (“Populism and the Idea of People”, in *Oxford Handbook of Populism*, edizione on line, a cura di C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, Id., P. Ostiguy, Oxford/New York, 2017) il popolo non è affatto un “gruppo di di individui” omogeneo e cristallizzato (pp. 2, 10). A suo modo di vedere è necessario fare riferimento a una volontà popolare, ma questa anziché un contenuto materiale dato è piuttosto un criterio-guida per i decisori (*ibidem*). L'individuazione di tale volontà è per l'autrice necessariamente, dinamicamente e processualmente il frutto di un percorso, quindi di una “serie di eventi” (p. 10) e dell'interazione tra punti di vista variegati, non di rado confliggenti tra loro. Invece spesso i populistici pretendono di esprimere “la vera voce del popolo reale” (p. 17). In questo senso per Ochoa Espejo essi “tradiscono quegli ideali democratici che sostengono di appoggiare” (p. 1). Sul punto anche Weale, *op. cit.*, capp. 3-6; R.E. Goodin, “Democracy, preferences and paternalism”, *Policy Sciences*, 26, 1993.

²⁹ Così G. Mackie, *op. cit.*, specie pp. 129, 131-2, 140, 142, 145. Si veda anche Id., *Democracy Defended*, Cambridge Univ. Press, 2003.

³⁰ D. Altman (“Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy”, *Democratization*, 20, 4, 2013, pp. 615-7, 631) mostra come la presenza di IDD (da lui visti come “complementari” e aggiuntivi) rende la “democrazia rappresentativa” (che è di per sé meritevole di sostegno) più robusta e legittimata e “democratizza la democrazia”, proprio perché attribuisce alla cittadinanza una saliente possibilità di esprimere le proprie preferenze e li rende “proprietari del loro futuro politico”. D. Altman, P. Flavin e B. Radcliff (“Democratic Institutions and Subjective Well-Being”, *Political Studies*, 65, 3, 2017, pp. 685-7, 699-700) conducono una comparazione tra i vari sistemi democratici, in ragione della loro maggiore o minore attitudine a generare una più elevata “qualità della vita”, dunque “benessere”, “felicità”, “fioritura umana”, sviluppo umano, integrazione sociale, e li valutano sulla base della capacità di “tradurre le preferenze” dei cittadini “in politiche pubbliche” di qualità, nonché del rendimento delle istituzioni.

³¹ Y. Meny (*Popolo ...*, cit., cap. 1, § 3) ha recentemente sottolineato, per un verso, che “al di là della propria legittimazione e delle istituzioni e regole che ne governano e ordinano il funzionamento, la democrazia è innanzitutto un ideale. Questo rappresenta al contempo la sua forza e la sua debolezza, dato che il bersaglio grosso, il governo del popolo, dal popolo, non è mai centrato”. Per altro verso, a suo avviso la democrazia è anche un *work in progress*, un *unfinished business* via via perfezionabile (ivi, cap. 2). Perfezionamento verso il quale secondo me ci si potrebbe muovere tramite alcuni innesti sapienti di IDD. Lo stesso Meny (ivi, cap. 1, § 2; cap. 3, § 3) nota come in Francia - programmaticamente nella revisione costituzionale del 2008, cui si è dato attuazione solo nel 2015 - sia stato introdotto il referendum di iniziativa popolare, che però è stato percepito assai poco dalla coscienza sociale. A suo avviso è analoga la situazione della “iniziativa dei cittadini” prevista dall'UE nel trattato di Lisbona.

crea uno spazio per l'elaborazione di soluzioni adatte, ma non per questo sempre desumibili direttamente e senza ombra di dubbio "dal basso".

Va poi rilevato che il "populismo" - sebbene su ciò non tutti siano d'accordo - non pare una categoria internamente omogenea. Yves Meny³² a suo tempo lo ha definito "un guscio vuoto", che viene riempito in vari modi, e al contempo una conseguenza collaterale della disaffezione verso il funzionamento concreto di alcune democrazie. In effetti, circolano molteplici definizioni. Senza alcuna pretesa di completezza, mi limito qui a richiamarne alcune, ben diverse tra loro.

La prima è quella di Müller³³, il quale delinea la sindrome di un populismo che definirei integralista e aggressivo. A suo avviso, le aggregazioni politiche populiste pretendono di parlare a nome dell'intero "popolo", ma in effetti ne selezionano una certa parte, da loro ritenuta depositaria di valori genuini e superiorità morale rispetto a classi dirigenti dipinte come distanti, inadeguate, auto-referenziali, spesso corrotte³⁴. Appena potranno, sfruttando i meccanismi della democrazia rappresentativa, essi cercheranno di impadronirsi degli apparati statali, creeranno sistemi di "clientelismo di massa" fondati su un "legalismo discriminatorio" (volto a favorire i loro seguaci), cercheranno di "reprimere"³⁵ e sopprimere le articolazioni, i corpi intermedi, le istanze critiche della società civile³⁶, ove possibile porranno mano anche a riforme costituzionali volte ad abolire o comunque ridurre il pluralismo e a precostituire posizioni di vantaggio per sé³⁷. Quanto al nostro tema specifico, secondo Müller a dispetto delle apparenze e degli stereotipi, i tipici leader populistici possono sì talora sfruttare in chiave plebiscitaria istituti quali il referendum, ma in realtà non desiderano affatto che i cittadini in forma singola o associata interferiscano con le loro scelte di *policy*. Può darsi quindi senz'altro un "populismo senza partecipazione"³⁸. Anche quando i populistici fanno ricorso al referendum, per tale autore il presupposto è che essi abbiano già stabilito ciò che va fatto, beninteso in nome del popolo, il quale è chiamato a fornire solo una conferma *ex post*³⁹. Un leader populista, sempre ad avviso di Müller, è insopportabile verso la partecipazione e la deliberazione e in concreto *eviterà* di istituzionalizzare gli IDD. Inoltre, in genere il populismo da lui tratteggiato è nemico

³² "Populismo e democrazia in Europa", *il Mulino*, 1, 2005, pp. 8, .

³³ J.W. Müller, "Populism and Constitutionalism", in *Oxford Handbook of Populism*, cit.; Id., *What is Populism?*, London, 2017.

³⁴ *Ibidem*, p. 5.

³⁵ *Ibidem*, pp. 55-7, 92.

³⁶ *Ibidem*, pp. 59-60.

³⁷ *Ibidem*, pp. 76-82, 120-1.

³⁸ *Ibidem*, pp. 36, 73-80.

³⁹ *Ibidem*, p. 36. M. Qvortrup ("The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy", *Journal of Democracy*, 28, 3, 2017, pp. 142, 149 ss., 144 ss.) mostra che in paesi "autoritari o semi-autoritari" i leader hanno cercato di usare dei plebisciti per legittimare certe loro decisioni. Si potrebbe quindi ritenere che l'incremento dei referendum nel mondo sia "un'arma nelle mani di governi illiberali" e si colleghi pertanto a un deterioramento delle democrazie. Dopo gli anni Novanta dello scorso secolo, però, secondo Qvortrup nel complesso si è avuta una diminuzione dei suddetti plebisciti tipici degli "stati non liberi", a fronte di un incremento generale dei referendum genuinamente democratici. Questi ultimi a suo avviso si confermano come palestre di civismo. Secondo S. Gerghina ("Hijacked Direct Democracy: The Instrumental Use of Referendums in Romania", *East European Politics and Societies and Cultures*, XX, X, 2019, pp. 1-2, 17-8 e *passim*) certi tipi di referendum possono talora essere usati non in primo luogo "come mezzi per rispecchiare le opinioni dei cittadini sui temi di *policy*", quanto per "mobilitare il sostegno e persuadere gli elettori", e talora anche per danneggiare partiti e personalità con i quali vi era competizione.

del pluralismo e dei *checks and balances*. Tali sue tesi vengono appoggiate a svariati casi concreti⁴⁰.

Attenendosi a tali premesse, a rigor di logica se il gruppo dirigente di un partito che nella vulgata corrente viene definito populista (o si auto-definisce tale) si conducesse invece in modi diversi da quelli appena tratteggiati, ad esempio impegnandosi a modo suo per dare genuinamente più spazio agli IDD, oppure per salvaguardare il confronto e il pluralismo, ne seguirebbe che o si dovrà evitare, riferendosi a esso, di chiamarlo in quel modo, visto che del populismo *à la* Müller gli mancherebbero taluni tratti essenziali, ovvero bisognerà immaginare almeno un'altra variante, come ad esempio un populismo più riflessivo, dialogico, comunque differente da quello integralista/aggressivo.

Vi possono poi essere leader, partiti, movimenti che di per sé non hanno quella tradizione, ma in certe fasi si sono mostrati populistici quanto a certe venature, pur non essendo pienamente tali. Un noto esempio statunitense è quello di Franklin D. Roosevelt, ma ve ne sono numerosi altri⁴¹.

Altri autori, pur evidenziando elementi preoccupanti del populismo, ne forniscono un'immagine nel complesso non del tutto fosca. Così Wright⁴² dice che "il populismo è il campanello d'allarme della democrazia" e che gli "esperimenti" con gli IDD vanno incoraggiati, seppure non in alternativa alla democrazia rappresentativa. Molyneaux e Osborne⁴³ per parte loro sostengono che il populismo può risultare pericoloso, ma talvolta, se incardinato in una solida architettura istituzionale, può essere una "forza dinamica, creativa e positivamente distruttiva". In un certo senso, si tratta di una "inevitabile e non necessariamente del tutto indesiderabile componente della vita politica", sicché è a loro avviso "un errore assumere una radicale disgiunzione tra istituzioni liberali e passione populista". Crouch⁴⁴, pur non mancando di evidenziare la difficile compatibilità con alcuni cardini delle istituzioni liberali, distingue tra populismi e para-populismi di destra, di sinistra e di centro (in quest'ultimo caso pensando a Macron⁴⁵). Riferendosi ad alcuni più che ad altri, egli afferma che bisogna evitare sia di sottostimare sia di esagerare il loro peso e l'entità della minaccia che ne deriva per la democrazia pluralista. A suo avviso, il deterioramento di quest'ultima è possibile, ma non inevitabile. Qualora accettassero i vincoli dei pesi e contrappesi ed evitassero certi usi manipolativi del riferimento alla volontà popolare e dei media, a

⁴⁰ *What is Populism?*, pp. 35, 121-3. Diversamente dagli autori qui richiamati, E. Laclau ("Populism: what's in a name", in F. Panizza, a cura di, *Populism and the Mirror of Democracy*, London/New York, 2005) ha legittimato alcune esperienze populiste - che sono peraltro tali, a suo avviso, secondo gradazioni variabili - criticando le liberal-democrazie, alla cui scarsa capacità ricettiva per C. Mouffe ("The 'end of politics' and the challenge of right-wing populism", in Panizza, *op. cit.*) è da ricondurre anche il populismo di estrema destra.

⁴¹ Meny, *Popolo ...*, cit., cap. 6, § 2. K. Mudde e C. Rovira Kaltvasser (*Populism. A Very Short Introduction*, Oxford/New York, 2017) si soffermano sull'esperienza di Solidarność, e anch'essi su svariati presidenti USA. Quando qui parlo di venature non mi riferisco ovviamente a Andrew Jackson, né a Donald Trump, i quali vengono pacificamente categorizzati come populistici in senso pieno.

⁴² T. Wright, "Democracy and Its Discontents", *Political Quarterly*, 90, S1, 2019, pp. 8, 11.

⁴³ M. Molyneaux e T. Osborne, "Populism: a deflationary view", *Economy and Society*, 46, 1, 2017, pp. 2, 11, 9.

⁴⁴ Crouch, P. "Post-Democracy and Populism", *Political Quarterly*, 90, S1, 2019, specie pp. 131-3, 135-6.

⁴⁵ In senso analogo Weale, *op. cit.*, cap. 2, nonché Meny (*Popolo ...*, cit.) riferendosi a precedenti presidenti francesi.

opinione di Crouch taluni tra i nuovi arrivati potrebbero meritarsi uno spazio e fornire spunti per un rinnovamento positivo⁴⁶.

Secondo alcuni specialisti del tema bisogna essere prudenti con le generalizzazioni. Ad esempio, per Rovira Kaltwasser, Taggart, Ochoa Espejo e Ostiguy non tutti i partiti populistici propongono o adottano “un tipo specifico di politiche economiche”. Ancora, “la democrazia non può essere separata dal populismo”. A seconda di “come” si strutturano “le prassi populiste”, queste potrebbero talora “espandere la partecipazione e l’inclusione, senza danneggiare il pluralismo e diritti delle minoranze”⁴⁷.

Mudde e Rovira Kaltwasser⁴⁸ evidenziano la “confusione e la frustrazione” che si associano all’uso corrente del termine e sostengono che, per quanto i populismi tendano a porsi in tensione con gli istituti liberali, di fatto è nelle liberal-democrazie che essi per il momento il più delle volte si collocano⁴⁹. Secondo la loro definizione i populismi sono muniti di ideologie “esili” (*thin*, nel senso di non fondate su visioni del mondo organiche e teorie articolate), credono che la società sia distinta in due “campi omogenei e antagonisti”, vale a dire “il popolo puro” e “l’élite corrotta”, ritengono che “la politica debba essere un’espressione della ... volontà generale ... del popolo”⁵⁰. Inoltre, secondo tali autori il populismo può, non necessariamente in modo intenzionale, a seconda dei casi produrre effetti di indebolimento (danneggiando “minoranze” e “diritti fondamentali”, generando “nuove fratture”) o al contrario di rivitalizzazione delle democrazie (dando sfogo e ascolto a “settori della società ... esclusi” o comunque poco considerati)⁵¹.

Ostiguy⁵² per parte sua vede il populismo in termini non tanto categoriali, quanto piuttosto “ordinali”, nel senso che nei casi concreti troviamo la sua presenza in grado maggiore o minore. Inoltre, per lui rilevano essenzialmente sia le differenze tra la parte “alta” (anzitutto in termini di identità socio-culturale) e la parte “bassa” - spesso marginalizzata - della popolazione, sia la capacità dei populistici di mettersi in sintonia con quest’ultima. Secondo Rovira Kaltwasser⁵³ rispondere ai populismi radicalizzando lo scontro, “combattendo il fuoco col fuoco” può essere controproducente. D’altro

⁴⁶ F. Occhetta (“Populismi”, *Civiltà cattolica*, 168, 4008, 2017, p. 558) scrive che “i populismi ... rimangono dentro la cornice delle democrazie svuotandole di significato ... Tuttavia la strada istituzionale è quella del dialogo inclusivo. È un errore ... non entrarci in comunicazione o considerarl[i] una forza antisistema, ma nello stesso tempo occorre ribattere nel merito i problemi ... La storia del dopoguerra ci insegna che forze populiste e antisistema si sono gradualmente democratizzate attraverso un confronto dialettico maturo con le altre forze politiche”.

⁴⁷ “Populism: An Overview of the Concept and the State of the Art”, in *Oxford Handbook of Populism*, cit., pp. 14, 18.

⁴⁸ *Populism ...*, cit., cap. 1.

⁴⁹ Rilevo che, d’altro canto, ciò che finora non è avvenuto potrebbe verificarsi in un prossimo futuro. In alcuni casi nazionali (ad esempio alcuni stati membri dell’UE entrati dopo il loro distacco dal blocco sovietico) la tensione di cui sopra potrebbe sfociare nella eliminazione di tratti essenziali della liberal-democrazia.

⁵⁰ *Populism: A Very Short ...*, cit., cap. 1. Anche Mudde, “Populism: An Ideational Approach”, in *Oxford Handbook of Populism*, cit.; B. Stanley, “The Thin Ideology of Populism”, *Journal of Political Ideologies*, 13, 1, 2008.

⁵¹ *Populism: A Very Short ...*, cit., cap. 5.

⁵² “Populism: A Socio-cultural Approach”, in *Oxford Handbook of Populism*, cit., pp. 16-17, 20, 1, 5 ss.

⁵³ “Populism and the Question of How to Respond to It”, in *Oxford Handbook of Populism*, cit., pp. 1, 4, 9, 11-13, 15; anche Mudde e Id., *op. cit.*, cap. 6.

canto, a suo avviso “non necessariamente ... tutte le forme di populismo vanno viste come pericolose”. Anzi, alcune di esse avanzano critiche non incongrue contro certe “modalità oligarchiche della politica” e pongono “questioni legittime” sullo stato di salute “delle liberal-democrazie”.

In definitiva, non c'è un rapporto univoco tra populismo e IDD. Certi populismi - ma in realtà non tutti - possono essere in sostanza infastiditi dagli IDD, ovvero usare il referendum solo per ratificare ex post orientamenti più o meno illiberali, come segnala Müller. Alcuni altri hanno piuttosto in mente di scardinare la democrazia rappresentativa per governare a colpi di IDD. Altri ancora potrebbero all'atto pratico contribuire a rivitalizzarla. Bisogna di volta in volta specificare a quale variante di populismo si stia facendo riferimento. Si può ritenere, di nuovo in parziale sintonia con Müller, che una larga parte dei leader e delle aggregazioni di tipo populista sono stati e sono ancora una minaccia tale da sgretolare certi assetti democratici, o quanto meno hanno difficoltà a convivere con essi. Ma non tutti i populismi sono esattamente così. Altre esperienze⁵⁴ hanno dimostrato sul campo di essere compatibili con la liberal-democrazia. Il che di per sé non comporta che qualunque populismo compatibile sia anche per ciò stesso capace, qualora fosse al governo, di adottare politiche pubbliche appropriate, e in particolare di soddisfare i bisogni di quelle vaste fasce popolari (più o meno “basse” e marginali) che lo ha sostenuto. Ciò dipende da altri fattori.

Va anche ricordato che la prima forte espansione degli IDD negli USA si ebbe nelle prime due decadi dello scorso secolo. Fu uno dei risultati ottenuti anche e soprattutto dal *progressive movement*, che differiva per aspetti sostanziali dal populismo nel senso odierno del termine (il quale a propria volta ha tratti alquanto diversi dal People's Party statunitense di fine Ottocento). Infatti, i *progressives* ponevano l'enfasi sulla competenza, l'imparzialità e l'integrità degli amministratori (in espressa antitesi allo *spoils system* e al clientelismo di stampo jacksoniano), sull'*expertise*, nonché sul risanamento della vita democratica anche attraverso un'educazione della cittadinanza alla partecipazione, che avrebbe dovuto tra l'altro esplicarsi attraverso gli IDD⁵⁵. Basti dire che una delle figure più emblematiche della *progressive era* fu Woodrow Wilson.

4. L'impatto sulle politiche

In molti paesi gli istituti di democrazia diretta esistono da tanto tempo, comunque da ben prima del recente innalzamento delle diverse maree populiste. Di conseguenza, anche se il potere di attivarli è in genere riconosciuto a gruppi di cittadini

⁵⁴ Meny (*Popolo ...*, cit.) menziona al riguardo il caso di Tsipras. Si potrebbero evocare, sempre senza pretesa di completezza, anche gli esempi di Mujica e Lula, peraltro caratterizzati da gradazioni e intensità di populismo minori e dall'adozione di politiche efficaci, ad esempio quanto a riduzione della povertà.

⁵⁵ Sul punto, tra i tanti, C.J. Tolbert, “Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States”, *Political Science Quarterly*, 118, 3, 2003; Id. e D.A. Smith, “Representation and Direct Democracy in the United States”, *Representation*, 42, 1, 2006; A. Lupia, J.G. Matsusaka, “Direct Democracy: New Approaches to Old Questions”, *Annual Review of Political Science*, 7, 2004; F.J. Boehmke, D.C. Bowen, “Direct Democracy and Individual Interest Group Membership”, *Journal of Politics*, 72, 3, 2010; J. Barth, C.M. Burnett, J. Parry, “Direct Democracy, Educative Effects, and the (Mis) Measurement of Ballot Measure Awareness”, *Political Behavior*, 2019, <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09529-w>.

che possono essere apertistici, i partiti stessi, anche quelli più tradizionali, potrebbero aver avuto convenienza a farne uso. Leemann evidenzia come infatti nel caso svizzero “quando la competizione partitica aumenta” - quindi negli anni elettorali - si rileva una “più elevata frequenza delle iniziative”, spesso su impulso di esponenti di partiti. Al contempo, i referendum restano anche uno strumento che può costringere assetti partitici auto-referenziali a misurarsi con tematiche nuove, come, sempre secondo Leemann, sarebbe avvenuto “con l'ondata post-materialistica degli anni Settanta”⁵⁶.

In alcuni paesi gli IDD possono incidere su aspetti della politica fiscale sub-nazionale nonché sulla creazione di nuovo debito pubblico. Anzi, talune decisioni in ambito tributario, su altri ambiti di finanza pubblica, su certi tipi di spesa vanno talora obbligatoriamente sottoposte a referendum.

Alcuni autori hanno fornito, almeno in certi periodi, una versione ottimistica e quasi entusiastica delle prospettive degli IDD⁵⁷. In una recente rassegna uno dei maggiori specialisti del tema, Matsusaka, indica alcuni “andamenti robusti”⁵⁸ rintracciabili nella letteratura, che si è tradizionalmente concentrata su USA (ove non è coinvolto il livello federale) e Svizzera, ma è andata via via includendo anche molti altri casi nazionali⁵⁹. L'Italia, dopo i predetti due paesi leader, si colloca come uno di quelli al mondo in cui gli IDD sono usati più frequentemente⁶⁰. Matsusaka mostra come si evidenzino livelli relativamente più bassi di tassazione, debito o spesa lì dove le relative decisioni devono subire un referendum confermativo, il che in prima battuta lascerebbe prevedere anche politiche di *welfare* più deboli. Guardando invece alle iniziative popolari, pure per queste si può presumere in genere un analogo impatto restrittivo, ma in effetti non è stato proprio sempre così neppure negli USA, che ad esempio nei primi decenni e negli anni '50 e '60 del Novecento rivelavano una correlazione tra presenza di IDD e tendenza alla spesa espansiva (la cui inversione si mostrò in modo eclatante in California nel 1978), correlazione che continua a manifestarsi nelle città. Neppure nel caso svizzero, ove gli IDD riguardano anche il livello federale, si ha sempre una tendenza restrittiva. Pertanto, a suo avviso la connessione significativa non è tra iniziativa popolare ed effetti sui conti pubblici. Il fattore causale rilevante sarebbe piuttosto l'atteggiamento della popolazione verso il tema in una data fase storica, il che peraltro confermerebbe la migliore corrispondenza tra politiche pubbliche e volontà popolare lì dove sono usati gli IDD⁶¹.

⁵⁶ L. Leemann, “Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920-2011”, *Swiss Political Science Review*, 21, 4, 2015, pp. 596, 607-10, 614. Cfr. A.H. Trechsel e P. Sciarini, “Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?”, *European Journal of Political Research*, 33, 1998.

⁵⁷ Si vedano, ad esempio, Lupia e Matsusaka, *op. cit.*; Matsusaka, “Eclipse ...”, *cit.*; Id., “Direct Democracy ...”, *cit.*. S. Geissbühler, “Does direct democracy really work? A review of the empirical evidence from Switzerland”, *Przegląd Politologiczny*, 19, 4, 2014. Una visione più critica, ma anch'essa complessivamente favorevole è quella di Tolbert e Smith, *op. cit.*

⁵⁸ “Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence”, *Public Choice*, 174, 2018, p. 108.

⁵⁹ Hanno una copertura vasta i lavori di L. Blume, J. Müller, S. Voigt, “The economic effects of direct democracy – a first global assessment”, *Public Choice*, 140, 2009; L. Blume e S. Voigt, “Institutional details matter - more economic effects of direct democracy”, *Economics and Governance*, 13, 2012.

⁶⁰ Erne e Blaser, *op. cit.*, p. 225.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 115 ss., 118, 119 ss., 123 ss. Secondo L.P. Feld, J.A.V. Fischer e G. Kirchgässner (“The effect of direct democracy on income redistribution: evidence from Switzerland”, *Economic Inquiry*, 48, 4, 2010, p. 834) “la Svizzera con la sua democrazia diretta a tutti i livelli di governo può ben difficilmente esser vista come un esempio in cui il *welfare state* è messo a repentaglio” dagli IDD. A loro avviso li

Quanto a pena di morte, restrizioni in materia di aborto, divieto di matrimoni tra persone dello stesso sesso, inglese come lingua ufficiale, provvedimenti in tal senso pure si correlano con la presenza di IDD. Anche adesso, per Matsusaka, ciò è in sintonia con la coscienza sociale prevalente in certi momenti in certi stati membri. D'altro canto, anche temi meno conservatori quali legalizzazione della cannabis, animalismo, salario minimo⁶² sono stati affrontati tramite IDD.

Secondo Matsusaka (il quale ha talora parlato anche di una "eclisse delle assemblee legislative")⁶³ e Lupia non sarebbe vero, il più delle volte, che gli IDD (i quali ovviamente hanno i loro costi) possano essere sistematicamente strumentalizzati dai ceti più ricchi e dagli attori economici più forti, dal momento che spesso sono piuttosto sostenuti da donazioni diffuse. Per quanto talora le minoranze siano state penalizzate, ciò è avvenuto anche e assai di più "a opera delle assemblee legislative"⁶⁴. D'altro canto, viene affermato che "larghe maggioranze di elettori" afroamericani, asiatici e *latinos* sarebbero a favore delle iniziative popolari⁶⁵. I cittadini sarebbero in genere abbastanza competenti e documentati (anche attraverso il passaparola e il ricorso a conoscenti informati di cui si fidano, vista anche la relativa semplicità delle scelte su cui sono chiamati a pronunciarsi). In definitiva, ad avviso di tali autori, così come dei già richiamati Leemann e Wasserfallen e di numerosi altri, a uno sguardo d'insieme gli IDD migliorerebbero non di poco la coerenza tra politiche pubbliche e orientamenti dell'elettorato. Il loro crescente successo avrebbe pertanto aspetti decisamente positivi.

Anche Tolbert e Smith nel complesso valorizzano gli IDD, anzitutto nella loro funzione di pedagogia del senso civico, e notano ad esempio che in genere negli stati membri degli USA che ne sono dotati è prevista una limitazione dei mandati dei rappresentanti elettivi. Quanto ai diritti delle minoranze, tali autori, insieme a molti altri, pongono tuttavia in evidenza esempi che lasciano pensare a una crescita tendenziale dei provvedimenti che ne comportano un sacrificio⁶⁶. Ovviamente, come

una minore pressione fiscale si concilia comunque con misure significativamente redistributive. Nello stesso senso, sempre con riferimento alla Svizzera, anche Geissbühler, *op. cit.*, pp. 93 ss. Secondo Asatryan *et al.*, *op. cit.*, nel caso bavarese la spesa pubblica talora è in effetti cresciuta, sostenuta da prelievi imposti sulle imprese grazie agli IDD e coerentemente con gli orientamenti della maggioranza dei cittadini.

⁶² *Op. ult. cit.*, pp. 107-8, 129 ss. Si vedano anche K. Arceneaux, "Direct Democracy and the Link Between Public Opinion and State Abortion Policy", *State Politics and Policy Quarterly*, 2, 4, 2002; S. Holquist, "Direct Democracy and the Politics of Abortion: Evaluating the Responsiveness of State Abortion Policy to State Abortion Attitudes", *Policy Perspectives*, April 2014.

⁶³ "Eclipse ...", *cit.*, pp. 164-6, 167-8, 171-3; Id., "Direct democracy works", *cit.*, pp. 191-4, 197-201; Id., "Public policy ...", *cit.*, pp. 134-8; Id. e Lupia, *op. cit.*, pp. 467-75, 476-9. Secondo B.S. Frey e A. Stutzer ("Happiness, economy and institutions", *Economic Journal*, 110, 2000) la presenza di IDD si correlerebbe anche a più elevati livelli di felicità tra i cittadini.

⁶⁴ Un esempio: F. Fubini, "La battaglia dei formaggi: se lo 0,91 per cento decide per gli italiani", *Corriere della sera*, 14/7/2018.

⁶⁵ "Eclipse ...", *cit.*, p. 168.

⁶⁶ *Op. cit.*, pp. 27, 29 ss. e 36. Svartati salienti esempi sono in F.O. Smith Jr., "Due Process, Republicanism, and Direct Democracy", *New York University Law Review*, 89, 2014. Mostrano il "relative disadvantage" delle "racial and ethnic minorities" R.T. Moore e N. Ravishankar, "Who loses in direct democracy?", *Social Science Research*, 41, 2012. Secondo D.C. Lewis ("Direct Democracy and Minority Rights: Same-Sex Marriage Bans in the U.S. States", *Social Science Quarterly*, 92, 2, 2011) negli USA la conformazione degli IDD è più rischiosa per le minoranze rispetto alla Svizzera.

sottolineano Bochsler e Hug nella loro recente rassegna⁶⁷, molto dipende dalle preferenze degli elettori, che variano nel tempo e nello spazio. Se la maggioranza locale, come può spesso avvenire, non vede di buon'occhio talune minoranze, queste vengono penalizzate⁶⁸.

D'altro canto, a seconda di come si configurano la situazione socio-economica e le strutture istituzionali, l'iniziativa popolare potrebbe talora diventare (anche se non sempre) uno strumento di espressione delle esigenze di segmenti minoritari che diversamente resterebbero "sotto-rappresentate"⁶⁹. Negli stati membri degli USA dove gli IDD sono presenti si evidenzia sia un relativo incremento degli aderenti a gruppi di interesse sia anche una loro maggiore diversificazione qualitativa⁷⁰. In svariate salienti occasioni alcune iniziative relative a IDD hanno avuto il decisivo supporto dei sindacati⁷¹. Per inciso, a maggior ragione se i populismi fossero sempre ostili ai corpi intermedi, ne seguirebbe che nessun populismo potrebbe esprimersi a favore degli IDD.

Andando un po' più nello specifico della *policy analysis*, se, come in effetti si riscontra, sovente gli IDD portano a riduzione dei prelievi e della spesa delle istituzioni pubbliche, ciò comporterebbe anche una maggiore efficienza delle politiche e delle amministrazioni, visto che l'input di risorse decresce⁷², portando a tagli, licenziamenti, minori assunzioni, maggior carico di lavoro per persona. È indubbio che in certe istituzioni pubbliche esistano organici sovrabbondanti nonché sacche di privilegio e rendita, dovute anche a ragioni di consenso e talora a corruzione. Ma non è detto che le cose stiamo sempre così. Un'istituzione pubblica "esposta a IDD" potrebbe diventare all'apparenza più efficiente (nel senso di comprimere il costo per unità di prodotto), ma ridurre per tale ragione la qualità dei servizi, la soddisfazione degli utenti (specie di quelli più deboli), la cura di bisogni essenziali. Ad esempio, rilevano Kogan, Lavertu e Peskowitz, negli USA, ove non di rado i distretti scolastici sono variamente soggetti a vedere periodicamente decise le loro dotazioni finanziarie tramite apposite consultazioni para-referendarie dei relativi bacini d'utenza, ciò ha avuto talora effetti non positivi sui livelli di prestazione, sulle motivazioni degli operatori, oltre che ovviamente sulla continuità del servizio, tutti aspetti che molti residenti che vanno a votare potrebbe non saper o non voler valutare, essendo sistematicamente influenzati da "distorsioni cognitive e disinformazione", tendendo a "sovrastimare" i possibili

⁶⁷ "How minorities fare under referendums: A cross-national study", *Electoral Studies*, 38, 2015. In conclusione (p. 213) tali autori adombrano, pur non mostrandosi molto convinti al riguardo, possibili correttivi da introdurre tramite elementi deliberativi cui torno nel prossimo paragrafo.

⁶⁸ Con riferimento agli USA e agli immigrati ciò è quanto sta avvenendo a quanto argomenta A. Silva, "Direct-Democracy Rules: The Effect of Direct Democracy on State Immigration Legislation", *PS Political Science & Policy*, April 2018.

⁶⁹ A. Vatter, "Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages", *European Journal of Political Research*, 38, 2000, pp. 186-7. Secondo Y. Papadopoulos ("How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making", *West European Politics*, 24, 2, 2001) gli IDD avrebbero spinto i partiti politici svizzeri a comportamenti adattivi e un approccio incentrato sulla ricerca di accordi basati su un consenso allargato.

⁷⁰ Boehmke e Bowe, *op. cit.*

⁷¹ Erne e Blaser, *op. cit.*

⁷² Così, favorevolmente, Asatryan e De Witte, *op. cit.* (specie p. 58), e in termini più generali Matsusaka, "Direct Democracy and Public Employees", *American Economic Review*, 899, 5, 2009.

guadagni di efficienza, ed esibendo sensibili e non facilmente spiegabili oscillazioni tra una votazione e l'altra⁷³.

Un passaggio essenziale dell'influente argomentazione à la Matsusaka e Lupia è che i cittadini chiamati a esprimersi sui temi oggetto di IDD sono in concreto sufficientemente competenti. Se invece non lo fossero, almeno in certi casi significativi, alcuni salienti elementi positivi verrebbero a cadere. Un recente lavoro empirico di Bart, Burnett e Parry⁷⁴, congegnando in modo più mirato di quanto in genere non si faccia le domande da rivolgere in presenza dell'avvenuta attivazione di molteplici IDD, rivela in vaste fasce della popolazione livelli di informazione, consapevolezza e coerenza di gran lunga inferiori a quanto sarebbe necessario per ipotizzare una "volontà". Ma se moltissimi cittadini il più delle volte (perché vi sono tanti referendum, o perché quelli in via di svolgimento sono su temi distanti dai loro interessi immediati) non hanno idea di ciò che sarebbero chiamati a decidere, allora anche la presunta corrispondenza tra almeno alcune delle scelte di *policy* e le preferenze della maggioranza va seriamente revocata in dubbio. Anche quando le questioni in ballo appaiono universalmente rilevanti e a prima vista semplici e dicotomiche (sicché ha senso affrontarle con un sì o con un no), non è affatto detto che lo siano. Si pensi a Brexit e alla complessità e multiformità delle alternative dissimulate dall'apparente nettezza dell'opzione⁷⁵. Più in generale, nei referendum e nelle proposte di legge di iniziativa popolare chi propone il quesito e come questo viene formulato fa un'enorme differenza (un punto cui torno nel paragrafo successivo).

Il principio della sovranità del consumatore, già assai discutibile quando si parla di mercati economici, è dunque da guardare con estrema cautela quando lo si vuole estendere a una presunta sovranità del cittadino-elettore-contribuente. Peraltro, com'è noto Anthony Downs, uno degli antesignani della *public choice* (alla quale si rifanno alcune delle posizioni richiamate in questo paragrafo), proprio in considerazione dei costi di informazione sosteneva che fosse "irrazionale per la gran parte dei cittadini acquisire informazione politica a scopo elettorale ... pertanto l'ignoranza circa la politica non è il frutto di un'apatia poco patriottica; piuttosto, è una risposta altamente razionale ai fatti della vita politica in una grande democrazia"⁷⁶. Ciò spingeva poi l'approccio downsiano verso aporie non facili da superare (visto che a quel punto sarebbe razionale non andare a votare affatto in occasione di elezioni politiche o amministrative), se spostiamo il focus sugli IDD, a meno che un singolo cittadino non

⁷³ V. Kogan, S. Lavertu, Z. Peskowitz, "Direct Democracy and Administrative Disruption", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2017, doi: 10.1093/jopart/mux001, specie p. 384.

⁷⁴ Barth *et al.*, *op. cit.* C.M. Burnett, "Information and direct democracy: What voters learn about ballot measures and how it affects their votes", *Electoral Studies*, 57, 2019. Si vedano anche Holquist, *op. cit.* e T. Donovan, C.J. Tolbert, D.A. Smith, "Political Engagement, Mobilization, and Direct Democracy", *Public Opinion Quarterly*, 73, 1, 2009, i quali evidenziano come tipi diversi di cittadini si sentano mobilitati in modo diverso, anche in relazione agli ordinari appuntamenti elettorali. Secondo E.R. Gerber e J.H. Phillips ("Evaluating the Effects of Direct Democracy on Public Policy: California's Urban Growth Boundaries", *American Politics Research*, 33, 2, 2005) i cittadini sarebbero consapevoli e di per sé non "estremisti". L'analisi di tali autori è tuttavia circoscritta a un ambito assai specifico.

⁷⁵ Tant'è che vi è chi sostiene la necessità di ritornare a decidere con le idee più chiare: A. Weale, "The Democratic Duty to Oppose Brexit", *Political Quarterly*, 88, 2, 2017. In generale sulla ripetizione di referendum sulla medesima tematica A. Trechsel, "Reflexive Accountability and Direct Democracy", *West European Politics*, 33, 5, 2010.

⁷⁶ Downs, "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy*, 65, 2, 1957, p. 147.

abbia un fortissimo interesse specifico - per ragioni “materialiste”, o anche post-materialiste - verso uno dato tema, il che ovviamente a fronte di una vasta congerie di *issues* assai il più delle accade caso per caso solo per categorie ben circoscritte, non c'è da aspettarsi che egli dedichi la sua attenzione a tutti gli IDD. Di conseguenza, non andrà a votare o - il che è anche peggio - se lo farà non avrà una consapevolezza adeguata. Da ciò non segue che allora gli IDD siano da scartare. Al contrario, se veramente li si vuole valorizzare, sia per rinnovare la democrazia rappresentativa, sia per promuovere una cittadinanza più attiva ed “educata”, occorre però tenere conto di questi profili problematici.

Tra l'altro, se si indebolisce l'assunto secondo cui l'elettore è in genere attento e quindi capace di formare una propria volontà, allora il rischio che gli IDD possano essere sfruttati da portatori di interessi particolari o comunque minoritari al fine di imporre la propria volontà a tutti riemerge. Per la verità, in certi casi è anche avvenuto il contrario: certi poteri economici hanno caso mai provato a indebolire gli IDD, per difendere i propri interessi⁷⁷. D'altro canto, se vi sono soglie per far richiesta e quorum assai bassi o assenti, può avvenire che una minoranza combattiva, motivata e ben provvista di denaro riesca a far indire un referendum e infine a far passare la “sua” legge, di fatto sulle teste di una vasta maggioranza “razionalmente” disinteressata (quando non appositamente manipolata)⁷⁸. A scoppio ritardato il popolo potrebbe poi accorgersi di aver sbagliato. O potrebbe anche non rendersene conto (perché la questione non è di quelle più visibili), pur avendo oggettivamente subito un danno.

Accanto a quello della tirannia della maggioranza, in definitiva, si profila anche il rischio di una sostanziale prevalenza della minoranza. Infatti lo stesso Matsusaka rileva sia la necessità di cercare una “divisione del lavoro ottimale” tra IDD e democrazia rappresentativa⁷⁹, sia che “gran parte della Costituzione USA è concepita

⁷⁷ Ad avviso di E. Laposata, A.P. Kennedy e S.A. Glantz (“When Tobacco Targets Direct Democracy”, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 39, 3, 2014) ciò è avvenuto da parte dei produttori di sigarette allo scopo di contrastare la legislazione sul fumo. Degli IDD bavaresi che hanno generato oneri fiscali per certe imprese si è già detto.

⁷⁸ Sulla raccolta a pagamento di firme per IDD, vietata durante la *progressive era* e poi riammessa nel 1988, J. Fishkin, T. Kousser, R.C. Luskin, A. Siu, “Deliberative Agenda Setting: Piloting Reform of Direct Democracy in California”, *Perspectives on Politics*, 13, 4, 2015, pp. 1031-2. Ad avviso di tali autori, negli stati più grandi ciò “ha dato il controllo effettivo dell'agenda a coloro che possono pagare ... gruppi di interesse ben finanziati” o “donatori individuali miliardari”. Il rischio di imposizione di “un punto di vista minoritario” è accennato anche in R. Bellamy, “Majority Rule, Compromise and the Democratic Legitimacy of Referendums”, *Swiss Political Science Review*, 24, 3, 2018, p. 318. Secondo M.L. Stearns (“Direct (Anti-) Democracy”, *George Washington Law Review*, 80, 2012), fatte salve alcune tematiche circoscritte per le quali ciò non avverrebbe, certi IDD (specie iniziative popolari e referendum automatici) danno luogo addirittura a esiti antidemocratici. F.O. Smith Jr., *op. cit.*, rileva che se l'uso di certi IDD consente provvedimenti legislativi che possono sacrificare diritti individuali di minoranze senza che possa intervenire l'assemblea legislativa (o ponendo ostacoli eccessivi a tale intervento) ciò viola il principio del *due process of law* di cui al 14° emendamento della Costituzione USA e pone “seriamente in dubbio la costituzionalità di tali provvedimenti” (ivi, p. 586), venendovi a mancare i necessari passaggi procedurali e deliberativi. Una difesa degli IDD, anche sotto il profilo procedurale, che è tuttavia focalizzata sulla Svizzera, è in B.S. Frey, “Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from the Swiss Experience”, *American Economic Review*, 84, 2, 1994.

⁷⁹ “Eclipse ...”, *cit.*, pp. 173 ss.

al fine di prevenire l'applicazione della regola della maggioranza in situazioni in cui i diritti delle minoranze sono minacciati"⁸⁰.

5. Come progettare gli istituti di democrazia diretta

Ricapitolando, gli IDD - specie quelli originati da iniziative dal basso - possono talora avere il grande pregio di "costringere" i decisori a occuparsi di qualche ambito che avevano evitato, magari in virtù di non dette convenienze convergenti. È possibile che i rappresentanti tendano, almeno su certe questioni, a comportarsi in modo auto-referenziale, concordando e scambiando tra loro decisioni, non-decisioni, sostegni incrociati, il che li porta a perdere il contatto con le aspettative della popolazione. L'uso degli IDD, allora, potrebbe rinvigorire una democrazia rappresentativa, stimolarla a rinnovarsi. Ciò si è avuto talvolta anche nel nostro paese, ad esempio nel 1993. Arrivare a porre sull'agenda dei decisori certi problemi e certe soluzioni è già di per sé un successo. In taluni casi i cittadini possono anche ottenere l'adozione di scelte di *policy* compiute.

D'altro canto, l'architettura degli IDD deve tenere conto di una molteplicità di insidie. Il rischio di una prevaricazione di minoranze da parte della maggioranza. Il rischio simmetrico, a seconda delle regole vigenti, di posizioni *minoritarie* che si fanno strada e hanno infine successo. Vi sono attori politici facoltosi e/o capaci di attivare una visibilità mediatica che potrebbero far vincere le "loro" richieste. Ancora, ferma restando la generale valenza educativa degli IDD, in una situazione di generale sovraccarico informativo può avvenire che i cittadini di volta in volta chiamati a esprimersi su tematiche disparate reagiscano con fastidio quando non le ritengono importanti, ovvero vadano a votare sapendone troppo poco. Quanto più frequente e tumultuoso è l'uso degli IDD, tanto più possono aversi congestione, disaffezione, sovraccarico, in ultima analisi esiti che non rispecchiano affatto una volontà popolare. Può anche avvenire che una campagna referendaria venga distorta da notizie manipolate e fatte circolare ad arte. Chi attiva un IDD, anche se è in piena buona fede e mosso da considerazioni di interesse generale, può formulare il quesito e la corrispondente scelta di *policy* in modo discutibile. In definitiva, servono IDD *ben temperati*.

Le suddette questioni non sono peregrine. Ma i rimedi esistono. Con riguardo ai gruppi minoritari, nonché ai bisogni e diritti ritenuti essenziali, la soluzione è di proteggerli con una cintura di sicurezza - tramite previsioni costituzionali, o comunque divieti legislativi - che li sottragga sia agli IDD sia anche a decisioni delle assemblee elettive. Ciò vale sia per i diritti di libertà, sia per i diritti sociali. Questi ultimi, in particolare, spesso presuppongono una redistribuzione che dovrebbe andare a favore di categorie deboli e vulnerabili. La tutela dovrebbe quindi riguardare i livelli essenziali delle prestazioni in questione. Diverso sarebbe il caso di chi invece godesse di prestazioni non giustificabili e situazioni di privilegio, che invece dovrebbero essere assoggettabili a IDD.

Vi è chi invoca massima libertà di iniziativa, quorum bassissimi o inesistenti, esiti degli IDD vincolanti per i *policy-makers* e non più riformabili, ovvero rivedibili a

⁸⁰ "Direct Democracy Works", *cit.*, p. 200.

condizioni ardue⁸¹. Tuttavia, se si vuole evitare il pericolo di prevalenza delle minoranze e al contempo conservare un rapporto sinergico con la democrazia rappresentativa, il percorso deve essere differente. Sono necessari anzitutto un numero congruo di richiedenti e un quorum robusto, unitamente a trasparenza sui finanziamenti, nonché regole attente sulla pubblicità e sulla copertura da parte di media vecchi e nuovi, così come sugli attivisti a pagamento. Va anche posto un tetto al numero di IDD attivabili in un dato arco di tempo. È possibile agganciare gli IDD alle normali tornate elettorali. Ciò ha vantaggi economici e organizzativi, ma potrebbe influenzare impropriamente gli esiti.

Quanto alle conseguenze di un referendum, se questo è consultivo - ammesso che i rappresentanti elettivi siano veramente disposti a tenerne conto - ha il pregio di innescare un iter deliberativo, anziché un secco sì/no, il che potrebbe consentire alle assemblee legislative di soffermarsi sul provvedimento, eventualmente migliorandolo. Ma se gli IDD avessero sempre e soltanto valore consultivo si correrebbe il rischio di alimentare quella delegittimazione della democrazia rappresentativa e quei sentimenti di delusione che invece si vogliono evitare. Pertanto, devono essere consentiti anche IDV con un esito decisivo, vincolante per i *policy-makers*. Bisogna poi vietare o rendere molto difficile la revisione di tali esiti? Ritengo di no. Se il popolo si è espresso una prima volta in via diretta, potrà ben farlo anche successivamente (a tutti può capitare di cambiare idea). Inoltre, se una certa materia è di competenza dell'assemblea legislativa prima dell'uso di un IDD, dovrà esserlo anche dopo. Mi pare pertanto eccessivo impedirle di ritornarvi una volta che il corpo elettorale si sia pronunciato via IDD, o richiedere a tal fine maggioranze qualificate molto elevate, come in alcuni stati membri degli USA. Si potrebbe caso mai prevedere una trattazione ad hoc e una procedura rinforzata. Ad esempio, se siamo al livello nazionale, sedute parlamentari esclusivamente dedicate alla proposta di riforma di un esito referendario (per evitare che si abbia un *do ut des* con altri provvedimenti in gestazione) e maggioranze che superino la metà dei componenti della camera o delle camere competenti.

Infine, va prendendo giustamente piede l'idea di inoculare elementi deliberativi negli IDD⁸². Lo si può fare in vari modi⁸³. Una possibilità, vigente in Svizzera e in Uruguay, è di prevedere che si voti tanto sull'originaria proposta di iniziativa popolare

⁸¹ In direzione di risultati vincolanti vanno, ad esempio, le proposte di F. Cheneval e A. el-Wakil, "The Institutional Design of Referendums: Bottom-Up and Binding", *Swiss Political Science Review*, 24, 3, 2018; el-Wakil e Cheneval, "Designing Popular Vote Processes to Enhance Democratic Systems", *ivi*. Sulla regolazione degli IDD T. Reidy, J. Suiter, "Do rules matter? Categorizing the regulation of referendum campaigns", *Electoral Studies*, 38, 2015; L. LeDuc, "Referendums and deliberative democracy", *ivi*.

⁸² Fishkin *et al.*, *op. ult. cit.* parlano piuttosto di un più ambizioso e a mio avviso problematico "microcosmo deliberativo" su un *insieme* di misure da indicare ai *policy-makers*, soffermandosi anche su esperienze che infatti non hanno avuto una buona riuscita. Si vedano J. Gastil, R. Richards, "Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies", *Politics & Society*, 41, 2, 2013; S. Chambers, "Making Referendums Safe for Democracy: A Call for More and Better Deliberation", *Swiss Political Science Review*, 24, 3, 2018; H. Landmore, "Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative", *ivi*; S. McKay, "Designing Popular Vote Processes for Democratic Systems: Counter-Proposals, Recurring Referendums, and Iterated Popular Votes", *ivi*.

⁸³ Un percorso ingegnoso, suggestivo e decisamente complesso, comprendente anche votazioni popolari reiterate sullo stesso tema, è quello delineato da McKay, *op. cit.* e Id. "Building a Better Referendum: Linking Mini-Publics and Mass Publics in Popular Votes", *Journal of Public Deliberation*, 15, 1, 2019.

quanto su un'eventuale controproposta, avanzata o dall'assemblea legislativa (come nel caso svizzero) oppure, secondo un suggerimento di Altman, da un "mini-pubblico"⁸⁴ di cittadini creato ad hoc in modo da rispecchiare al proprio interno una varietà di gruppi sociali.

A eventuali dibattiti sui media e in altre sedi in vista di una nuova iniziativa popolare potrebbero non partecipare fasce rilevanti della popolazione, bensì soltanto esponenti di interessi forti e/o minoranze intense. Un mini-pubblico in certa misura randomizzato - analogamente a quanto si è avuto in Irlanda e in Islanda⁸⁵ - in effetti fa da contrappeso e può dar sbocco a punti di vista "freschi". Tuttavia, i cittadini che lo compongono spesso non saranno attrezzati a considerare anche gli interessi diffusi, quelli delle generazioni future, quelli dell'ecosistema, oltre a vari aspetti specialistici. Ritengo quindi necessario costituire a complemento almeno un *panel* o due di soggetti (studiosi, esperti) ai quali poter chiedere di dare voce anche a chi non ne ha affatto, nonché integrare le *technicalities*.

A mio avviso quando si può farne a meno non si dovrebbe pretendere l'attenzione di coloro che potrebbero essere chiamati a votare. Bisogna evitare di stancarli e disorientarli, ad esempio con votazioni reiterate sullo stesso tema, o troppi quesiti nella medesima tornata. Il momento migliore per chiamare in causa sia un mini-pubblico sia i predetti *panels* ristretti secondo me è *prima della raccolta delle firme*. Se in tale occasione emergessero indicazioni di modifica e i proponenti dell'iniziativa le recepissero, avremmo così avuto uno snodo deliberativo capace di affinare la bozza iniziale. Se invece i suggerimenti venissero respinti, si chiederà ai proponenti di presentare ai potenziali firmatari entrambe le alternative e comunque partirà una duplice raccolta di sottoscrizioni. Se sia la proposta originaria sia la contro-proposta totalizzassero il numero di firme richieste - cosa per nulla scontata, essendo forse più probabile che ne resti in piedi una sola, o magari nessuna delle due - l'assemblea legislativa potrà operarne una sintesi. Soltanto ove ciò non avvenisse si potrebbe chiedere al corpo elettorale di esprimersi sulle due alternative. La soluzione regolativa qui prospettata potrebbe auspicabilmente realizzare un fruttuoso e non irrealistico amalgama tra democrazia diretta, deliberazione e democrazia rappresentativa.

⁸⁴ Il termine è stato usato per primo da Fung, *op.cit.*, riferendolo a vari tipi di entità. Altman ("Strengthening democratic quality: Reactive deliberation in the context of direct democracy", Kellogg Institute for International Studies, Working Paper #400, 2014, <https://kellogg.nd.edu/documents/1718>) parla di un gruppo piccolo, formato per estrazione casuale, ma sulla base di una previa stratificazione incisiva (in sostanza una scelta ragionata delle caratteristiche ritenute salienti).

⁸⁵ Tali esperienze di riforme costituzionali sono a mio avviso entrambe della massima importanza. Su quella irlandese https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitutional_convencion.html (visitato il 9/7/2019) e i collegamenti ulteriori ivi indicati. Su quella islandese, poi non andata a buon fine, H. Landemore, "Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment", *Journal of Political Philosophy*, 23, 2, 2015.