

# Referendum e costituzionalismo liberale

JAMES M. BUCHANAN

Ho passato due mesi (da dicembre 1999 a gennaio 2000) in qualità di Hayek Memorial Visiting Professor presso l'Università di San Gallo in Svizzera. I miei colleghi più stretti erano, in quell'occasione, alcuni dei più accesi sostenitori della democrazia diretta, secondo i quali questa istituzione può funzionare bene dappertutto, non solo in Svizzera. Questi ricercatori sostengono che la democrazia diretta contribuisce a promuovere il benessere economico, ad assicurare la tranquillità interna e a generare stabilità politica<sup>1</sup>. Per di più, la democrazia diretta avrebbe l'ulteriore effetto di limitare le dimensioni del settore pubblico – un obiettivo caro agli occhi di ogni liberale classico.

Ma la scelta istituzional-costituzionale della democrazia diretta o di quella indiretta è davvero così decisiva come sostengono i fautori o i detrattori dell'una o dell'altra? I liberali classici possono anche esaltare l'esperienza Svizzera (in senso relativo), ma questa stessa esperienza deriva dall'operato della democrazia diretta o riflette piuttosto la presenza di altre caratteristiche rilevanti del contesto svizzero che delimitano gli elementi stessi della de-

mocrazia diretta? Certo, la Svizzera viene definita come *democrazia costituzionale*, ma l'aggettivo qualificativo potrebbe essere più importante del nome. *Vox populi*? Certo, chi lo nega, ma si tratta di una *vox populi* espressa all'interno di limiti ben definiti, come – cosa fondamentale – una struttura dell'autorità politica primaria genuinamente federalizzata.

Può darsi che molti di noi convengano che l'intera struttura politica della Svizzera contemporanea rappresenti un punto di riferimento per le riforme da attuare negli altri paesi. E, all'interno di quella struttura, le prove a favore dell'efficacia della democrazia diretta sono piuttosto convincenti. Ma è giusto sostenere con lo stesso entusiasmo di alcuni dei suoi fautori più accesi la democrazia diretta in se stessa, al di fuori della sua struttura costituzionale?

## I popoli, l'elitismo e la democrazia elettorale

Dai Greci antichi fino ai giorni nostri, vari filosofi, intellettuali e opinionisti hanno dato voce a un fondo di timore nei confronti dei popoli, del pubblico e dei

<sup>1</sup> Vedi in particolare: Feld e Savioz 1997; Kirchgässner, Feld e Savioz 1999; Feld e Kirchgässner 2000. Per una prospettiva al di fuori della Svizzera, vedi Anderson 1999.

membri del corpo politico inclusivo. Sottratta a questo timore c'è la presunzione che le migliori decisioni collettive, quelle cioè che motivano le azioni a favore della collettività intesa in senso unitario, possano essere prese solo da un'élite di persone relativamente illuminate, cioè da coloro che, essendo in qualche misura più capaci di giudicare la realtà, sono in grado di scegliere al posto della gente ciò che è meglio per tutti. Questa presunzione, espressa in modo così grossolano, verrebbe giudicata poco attendibile da molte persone; eppure queste stesse persone finiscono spesso per pensare implicitamente di essere migliori di altri nel riconoscere ciò che è «bene» per la collettività.

Allo stesso tempo, alcuni di coloro che adottano questa prospettiva potrebbero coerentemente rifiutarsi di attribuire qualsiasi valore normativo positivo alla democrazia in se stessa. In quest'articolo, comunque, non prenderò in considerazione questo gruppo di elitisti.

Il mio interesse è rivolto invece a coloro che sostengono di essere fra i sostenitori della democrazia, intesa in qualche senso elettorale, e che, allo stesso tempo, temono i popoli. Le persone che appartengono a questo gruppo vogliono opporsi in tutti i modi a qualsiasi forma di democrazia diretta e vogliono limitare il ruolo del popolo al processo di selezione dei governanti. Le elezioni popolari, cui partecipano i cittadini, per loro devono essere limitate alla scelta dei candidati al governo. E, una volta scelti attraverso le elezioni, non c'è nessuna ragione per la quale chi governa debba «rappresentare» il popolo. Se mai, il governante o i governanti scelgono *per* il popolo. E siccome

qualsiasi governante, come è implicito in questa tesi, non può che *fare bene*, non ci sarebbero valide ragioni per imporre limiti o divieti sulle sue azioni.

Questo diffuso orientamento forse serve per opporsi alle riforme che permetterebbero alla democrazia diretta o indiretta di diventare più influente nella politica contemporanea. Il timore residuo nei confronti dei popoli, il timore di lasciar esprimere ai cittadini le proprie preferenze politiche, unito alla scelta a favore di una democrazia elettorale ristretta alla selezione dei governanti, rappresentano una miscela altamente pericolosa. Il demagogo, in questo modo, trova aperta la strada per usare le sue abilità retoriche allo scopo di assicurarsi il posto di potere e utilizzare il potere per realizzare i propri obiettivi personali, facendoli peraltro passare per obiettivi dell'intera comunità. La storia sanguinosa dell'ultimo secolo dovrebbe aver dimostrato i pericoli cui portano queste idee.

#### **Il costituzionalismo: popoli a distanza**

Come abbiamo già visto, per opporsi alla «democrazia diretta», senza aggettivi qualificativi, non bisogna per forza essere elitisti. Si potrebbe facilmente sposare la tesi che non ci possono essere fonti di valore extra-individuali e che non ci sono buone ragioni per differenziare gli individui sulla base della loro capacità di scegliere fra diversi valori, e ci si potrebbe opporre lo stesso a qualsiasi agenda aperta alle ragioni della democrazia diretta. In parte, una posizione di questo tipo deriva dal riconoscimento che qualsiasi processo di scelta collettiva che sia fattibile deve

comportare un tipo di votazione che non richieda per forza, per essere vincolante, l'assenso unanime di tutte le parti coinvolte. Consideriamo la votazione a maggioranza, e un'agenda aperta di decisioni da prendere. Qualsiasi scelta della maggioranza diventa vincolante per tutti i membri della comunità politica, non solo per coloro che appartengono alla coalizione di maggioranza. E un sistema maggioritario con un'agenda politica aperta, anche se non è così pericoloso come un sistema dove una maggioranza non fa null'altro che scegliere un governante, è altamente vulnerabile ai tentativi di manipolazione demagogica. Perché, ad esempio, non imporre i valori della maggioranza sulla minoranza?

La domanda suggerisce una risposta piuttosto immediata. Chi potrebbe mai sapere in anticipo se dopo il voto ci si troverà nella maggioranza decisiva o no? Come può essere prevedibile l'agenda della politica maggioritaria? La logica situazionale suggerisce che l'accordo generale, *fra tutti i cittadini*, dovrebbe situarsi all'interno di ciò che è possibile fare – un accordo generale sulla necessità di limitare l'agenda dell'azione collettiva, quasi indipendente da quale debba essere la regola di voto. Un accordo di questo genere non individua nessun elemento comune fra le persone se ci si basa sulle loro preferenze individuali, anzi, se mai vale il contrario. È perché le preferenze di una persona possono essere diverse da quelle di un'altra che tutti vorranno accordarsi sulle regole che limitano il raggio di coercizione che la politica comporta inevitabilmente.

Si noti che, in questa variante di ciò che potremmo chiamare logica del costitu-

zionalismo, non ho affermato che una particolare regola sia superiore alle altre. Né ho affermato che, quando le persone concorderanno alcune regole per limitare l'azione politica, avranno con ciò dimostrato di avere una saggezza superiore. Sto solo suggerendo che un certo accordo sulle strutture costituzionali dovrebbe emergere dalla constatazione generalizzata, da parte di tutti i cittadini, del fatto che gli individui richiedono di essere protetti dall'estensione potenziale della coercizione collettivizzata, indipendentemente dalle particolari procedure istituzionali con cui vengono assunte le decisioni politiche o collettive e vengono autorizzate le azioni.

In contrasto con gli elitisti che, in un senso o nell'altro, temono il popolo e negano la competenza delle persone comuni, i costituzionalisti si basano esclusivamente sul popolo, anche se a una certa distanza dalle scelte politiche ordinarie, considerandolo l'origine giustificatoria ed esplicativa di qualsiasi azione collettiva. Democrazia con determinate limitazioni – questa struttura politica diventa categoricamente diversa da quella che contraddistingue il pensiero esplicito o implicito di coloro che non riescono, per qualche ragione, a comprendere la differenza fra scelte costituzionali e scelte fatte all'interno di regole concordate e stabilite.

#### **La democrazia con limitazioni costituzionali**

Se si presuppone che i processi democratici, indipendentemente da come sono organizzati, siano contraddistinti da limitazioni costituzionali che riguardano

l'ampiezza, l'intensità e le caratteristiche dell'azione politico-collettiva, allora diventa importante chiedersi quale sia la miscela appropriata di elementi sia di democrazia indiretta che di democrazia diretta. Ad ogni modo, non si può ignorare la presenza di *feedbacks* fra le regole costituzionali e i processi decisionali autorizzati proprio da queste regole. È plausibile osservare che, poiché i costi delle decisioni collettive sono relativamente più alti nel caso della democrazia diretta, il numero di attività politicizzate sarebbe inferiore rispetto al caso della democrazia indiretta<sup>2</sup>. Già solo questa caratteristica piace ai liberali classici, che partono dalla premessa che le dimensioni relative del settore pubblico o politico dell'interazione sociale siano una variabile da minimizzare.

È probabile ci siano anche delle interdipendenze fondamentali fra le caratteristiche delle alternative disponibili per l'azione collettiva e la miscela di elementi di democrazia diretta e democrazia indiretta presenti nella scelta politica. In altre parole, l'agenda effettiva della politica sarà diversa nel caso della democrazia diretta piuttosto che in quello della democrazia indiretta. È plausibile che la democrazia diretta, come suggeriscono i suoi sostenitori, contribuisca a ridurre la legislazione di interesse speciale (di tipo particolaristico) che sembra sempre più tipica delle democrazie indirette contemporanee. Sicuramente è più facile organizzare coalizioni trasversali fra parlamentari o rappresentanti di governo in un'assemblea di dimensioni ridotte di quanto lo sia organizzare coalizioni al-

trettanto efficaci in un contesto elettorale di grandi numeri.

Forse ciò che è più importante, tuttavia, è che lo spazio per l'avanzata degli interessi particolari dei legislatori a prescindere dalle preferenze dei cittadini, determinato dalla struttura mandante-agente della democrazia rappresentativa, è invece totalmente assente nella democrazia diretta. Non si dovrebbe temere così che sorga una classe politica o legislativa quasi permanente, composta da politici capaci di manipolare gli interessi di quei gruppi che cercano di ottenere favori particolari dal governo e che garantiscono la fonte di massicce rendite per i membri della stessa classe politica. Il timore dell'influenza sempre maggiore di questa classe politica ha assunto sembianze concrete nella serie di proposte di limiti temporali che sono state attivamente discusse negli Stati Uniti negli anni novanta, alcune delle quali sono poi state attuate a livello statale. Chiaramente, i limiti temporali e la democrazia diretta appartengono a due ambiti completamente diversi del discorso politico.

Quali potrebbero essere i limiti alla democrazia diretta effettivamente stabiliti da un accordo costituzionale generale? Quali aree di possibile azione collettiva sarebbero escluse dal voto diretto? Quali aree sarebbero invece aperte a questo tipo di voto?

Sembra chiaro che si partirebbe dalla stesura di una specie di carta costituzionale dei diritti, un elenco cioè dei diritti che non possono essere modificati in nessun modo dal voto popolare. Il ruolo protettivo svolto da questo elenco po-

<sup>2</sup> Questa osservazione è stata fatta da Buchanan e Tullock (1962, 212).

trebbe essere giustificato indipendentemente dal fatto di aver adottato un processo democratico diretto o indiretto. Ma, specialmente per quanti intendono limitare la partecipazione dei cittadini alla sola scelta dei governanti, la necessità di una carta dei diritti può sembrare legata alla rilevanza degli elementi diretti all'interno della struttura decisionale.

#### La democrazia diretta e lo status quo costituzionale

La questione rilevante, tuttavia, non è quella di determinare se i cittadini, in un qualche ipotetico contesto di *tabula rasa*, converrebbero effettivamente oppure no sull'introduzione di istituzioni di democrazia diretta nella costituzione che deve essere prima scritta e poi applicata. Con la sola eccezione dei cambiamenti immediatamente successivi ad una rivoluzione, esistono già delle entità politiche che sono determinate da una rete complessa di regole, usi, convenzioni e istituzioni che, presi assieme, possono essere descritti come una «costituzione». In ciascun paese, questa costituzione può essere nata, storicamente, in diversi modi e attraverso diversi stadi di sviluppo. Può darsi che le pratiche politiche e giuridiche preesistenti si siano semplicemente evolute; può anche essere che alcune di queste pratiche siano state scelte esplicitamente in un momento specifico della storia del paese; altre pratiche, invece, potrebbero essere state imposte coercitivamente da autorità esterne o anche da autorità interne che ormai non sono più considerate legittime. Indipendentemente dalle sue origini, è la costituzione, vale a dire lo *status quo* delle regole politico-giuridiche, a stabilire l'in-

sieme di parametri entro i quali l'azione collettiva ha luogo e ci si aspetta abbia luogo.

La questione rilevante è la possibilità di introdurre una serie di cambiamenti in questo insieme preesistente di regole; in particolare, quei cambiamenti che comportino l'introduzione di più elementi di democrazia diretta nella struttura del processo decisionale. Io sostengo che, osservata da questa prospettiva, la democrazia diretta assume un significato in parte diverso da quello che emerge dal confronto fra modelli puramente stilizzati. Come qualcosa aggiunto o da aggiungere alle procedure e regole decisionali preesistenti, qualcosa da attuare attraverso organismi legislativi o agenzie esecutivo-amministrative, i provvedimenti che prevedono iniziative e referendum popolari possono impedire determinate azioni collettive che altrimenti potrebbero essere attuate senza un controllo popolare. Provvedimenti di questo tipo potrebbero esercitare una certa influenza anche solo come freno potenziale all'azione collettiva, pure se non viene fatto alcuno sforzo effettivo per organizzare un test elettorale. I legislatori, i governanti, i burocrati e i giudici cercheranno di contenere le proprie azioni discrezionali all'interno di confini più stretti se saranno sottoposti alla minaccia di abrogazione dei propri provvedimenti dovuta ad un referendum popolare contrario. In definitiva, gli effetti della democrazia diretta, che si aggiungono alle regole decisionali preesistenti, contribuiscono sicuramente a ridurre l'ampiezza e la profondità dello spazio politicizzato: un risultato, fra l'altro, accolto positivamente dai liberali classici.

Una conclusione analoga non può invece essere raggiunta se si *sostituisce* in toto la democrazia rappresentativa o legislativa con la democrazia diretta. Come si è già fatto notare, l'agenda politica ne risulterebbe piuttosto modificata, e l'assenza di qualsiasi controllo legislativo potrebbe permettere a maggioranze ben organizzate di attuare politiche pubbliche che altrimenti non sarebbero mai state approvate. In questo caso, si dovrebbe introdurre un insieme più restrittivo di divieti costituzionali all'azione collettiva allo scopo di controbilanciare gli eccessi potenziali della maggioranza.

#### La strategia costituzionale

Quanto detto suggerisce che i liberali classici, generalmente, dovrebbero sostenere proposte di riforma costituzionale che introducano nuovi elementi di democrazia diretta, dal momento che proprio questi elementi hanno l'effetto previsto di stabilire vincoli all'azione collettiva più stringenti di quelli già presenti nel quadro degli attuali parametri costituzionali. Per esempio, una proposta che richieda un voto maggioritario tramite referendum per approvare aumenti delle tasse verrebbe sicuramente salutata con favore dalla maggior parte dei liberali classici. O una proposta che permetta agli elettori di esprimersi attraverso un referendum sulle iniziative di legge a seguito della petizione di un numero ben definito di cittadini è difficile possa essere rifiutata dal ragionamento liberale.

Come ha più volte fatto presente Peter Bernholz, tuttavia, una riforma costituzionale non nasce dal nulla. Una riforma costituzionale, attuata tramite l'introdu-

zione di elementi di democrazia diretta o in altro modo, richiede lo sforzo di imprenditori politici che devono utilizzare una *strategia costituzionale* appropriata, se vogliono aver speranze di successo. A questo riguardo, le proposte volte a introdurre elementi di democrazia diretta potrebbero essere piuttosto diverse da molte altre riforme auspiccate. Proposte di questo tipo possono essere presentate, senza dubbio, come estensioni della democrazia e del processo democratico. Chi si oppone a queste proposte può essere criticato perché rafforza gli interessi delle *élites* al potere, che continuano a temere il popolo.

Si confronti, ad esempio, la discussione ipotetica di 1) una proposta di richiedere, nel caso di aumenti delle tasse, un'approvazione più che maggioritaria nelle assemblee legislative con la discussione di 2) una proposta di richiedere che qualsiasi aumento delle tasse sia soggetto a un referendum popolare con votazione a maggioranza. Qualsiasi socialista si opporrebbe alla prima proposta sulla base di quelli che definisce i suoi principi di valore «democratici». I socialisti possono infatti sostenere che la regola di voto a maggioranza qualificata finisce necessariamente col permettere ad una minoranza di bloccare un aumento delle tasse che avrebbe un consenso maggioritario. La regola della minoranza, potrebbero dire, non può essere difesa legittimamente al posto della regola della maggioranza.

Si confronti ora questa discussione ipotetica con un'altra discussione che potrebbe sorgere quando si prende in considerazione la seconda proposta. Proporre che all'approvazione a maggioranza in un'assemblea legislativa debba essere ag-

giunta l'approvazione a maggioranza da parte di tutto l'elettorato non è una posizione che può essere criticata perché «antidemocratica». Al massimo, chi si oppone potrebbe lamentarsi del fatto che questo stadio aggiuntivo del processo decisionale è troppo complicato e costoso. Ma gli oppositori non possono dichiarare apertamente quello che costituirebbe la base per un'opposizione genuina, vale a dire la sfiducia dell'elettorato per l'approvazione di una serie di imposte fiscali necessarie per raggiungere il livello di crescita desiderato nel settore politicizzato dell'economia.

Dovrebbe quindi essere chiara l'impostazione strategica del pensiero liberale classico che fa leva sugli alti e i bassi dell'opinione pubblica rispetto all'operato del governo in carica. Il liberale classico dovrebbe prestare il proprio sostegno a quegli imprenditori che guidano gli sforzi riformisti tesi ad «aprire» il processo governativo attraverso il referendum e le iniziative popolari. A questo punto, il liberale classico diventa chiaramente distinguibile dall'autentico conservatore, che potrebbe invece essere suo alleato in molte questioni sostanziali di politica pubblica. Il conservatore potrebbe essere sinceramente preoccupato dell'incognita futura rappresentata da qualsiasi cambiamento fondamentale delle attuali strutture decisionali politiche. La stabilità, sia pur intesa in termini dinamici, è il valore più importante dei conservatori. Ma, per il liberale classico, se si osserva una certa stabilità ad un livello di politicizzazione che sembra eccessivo e ad un livello che, per di più, continua a crescere in termini relativi, la strategia costituzionale obbli-

gata deve essere la coalizione più ampia possibile fra le fila di quanti cercano di attuare riforme strutturali basilari. E considerazioni di ordine strettamente strategico suggeriscono che venga riservata particolare attenzione a quelle situazioni in cui i socialisti o i liberali di sinistra non possono opporsi apertamente alle riforme sulla base dell'argomento «antidemocratico». L'insieme di riforme rappresentato dall'agenda della «democrazia diretta» offre, in molti contesti, proprio questo tipo di opportunità. È forse così fuori luogo sostenere che l'ampio consenso dell'opinione pubblica a favore delle restrizioni costituzionali sui limiti temporali delle cariche politiche che si è verificato negli Stati Uniti negli anni novanta potrebbe essere incanalato, almeno in parte, a favore di proposte che introducano più occasioni di esercizio del voto popolare?

In conclusione, mi si permetta di tornare al punto da cui è iniziato questo articolo. Se paragonata agli standard del liberalismo classico, la Svizzera è un modello sicuramente positivo. La Svizzera combina infatti le forme più estese di democrazia diretta fra i paesi sviluppati del mondo con una efficace forma di federalismo. Queste due caratteristiche strutturali garantiscono entrambe il sostegno continuativo da parte dei liberali classici, che aspirano a istituzioni di governo abbastanza forti da prevenire il pericolo – sempre incombente – di cadere nell'anarchia, ma anche limitate da controlli e contrappesi costituzionali effettivi in modo da allontanare la tentazione – anch'essa sempre presente – di comportarsi come il Leviatano.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anderson, Gary (1999), *Electoral Limits*, in Donald P. Raterer e Richard E. Wagner (a cura di), *Limiting Leviathan*, Cheltenham, Edward Elgar
- Buchanan, James M. e Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press
- Feld, Lars P. e Kirchgaessner, Gebhard (2000), *Direct Democracy, Political Culture and the Outcome of Economic Policy: A Report on the Swiss Experience*, in «European Journal of Political Economy»
- Feld, Lars P. e Savioz, Marcel R. (1997), *Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation*, in «Kyklos», vol. 50, pp. 507-538
- Kirchgaessner, Gebhard • Feld, Lars P. • Savioz, Marcel R. (1999), *Die Direkte Demokratie: Modern, Erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Basilea, Helbing and Lichten