

REFERENDUM E PARTECIPAZIONE

Relatore: [Marco Olivetti](#), docente di Diritto Costituzionale all'Università di Foggia

Martedì 10 gennaio 2006 – SFISP 2005/2006

Testo non rivisto dall'autore

Tratto dal sito www.sfisp.it

Inizierò con una definizione e poi proverò a proporvi un percorso composto soprattutto di informazioni su questo meccanismo, sul referendum, che è un meccanismo da declinare al plurale, che ci consentirà anche di fare una serie di riferimenti su eventi e vicende del recente passato o del futuro dei prossimi mesi.

Se dovessimo dare una definizione di referendum potremmo dire che è una decisione popolare che viene adottata in risposta ad una domanda, altresì denominata come “quesito”. Questa è una definizione sulla quale si può ritenere che vi sia un largo consenso di coloro che hanno studiato questo problema, anche se già la definizione “decisione popolare” comporta alcuni problemi, per esempio rispetto ai cosiddetti referendum consultivi, che non sono una “decisione”. Il più delle volte comunque è una decisione popolare, cioè un atto giuridico vincolante, adottata quindi dal popolo o meglio dagli elettori; una decisione che viene però adottata in risposta ad una domanda, chiamata tecnicamente “quesito referendario”.

Già in questa definizione vi sono una serie di problemi nascosti, perché per esempio se il referendum è una decisione popolare adottata in risposta ad una domanda diventa strategico capire per esempio chi ha il potere di formulare quella domanda, chi ha il potere di iniziativa, chi di formulare la proposta, perché questo è un potere strategico. Il referendum è la possibilità di dare risposta ad una domanda e di solito la risposta può avere due possibilità: sì o no. E' quindi una procedura decisionale molto semplificata. Dico “di solito” perché in alcune consultazioni referendarie come sappiamo (è stato il caso di quella che si è svolta lo scorso anno) ha rilevanza anche una terza risposta: il non voto, l'astensione. In questo momento per semplificare possiamo dire che è una tecnica decisionale di tipo binario, molto semplificata e il monopolio della domanda, il potere di porre i termini della questione è un potere strategico. Lascio però un po' appesa la definizione perché ho bisogno di complicare un po' il panorama prima di soffermarmi sui meccanismi referendari permessi nel nostro paese.

Esiste un'estrema varietà di referendum che esistono nel diritto costituzionale comparato, cioè le decisioni popolari adottate in risposta ad una domanda possono avere forme e modalità molto diverse, che consentono la classificazione dei referendum in una serie di tipologie. Provo a fare qualche esempio per far intendere quanto siano diversi i meccanismi che di solito denominiamo come referendum. Ad esempio possiamo avere delle differenze che riguardano la fase dell'iniziativa, cioè il potere di mettere in moto la procedura referendaria. Da questo punto di vista si può distinguere tra i referendum caratterizzati dal fatto che l'iniziativa spetta al corpo elettorale (cioè agli elettori, o di solito ad una parte di essi) ed i referendum che hanno luogo su iniziativa delle autorità governanti.

La logica di questa due tipi di referendum è completamente diversa: per usare un'immagine inglese, i primi quelli che nascono su iniziativa popolare hanno una logica ascendente, “bottom-up”, che parte da una frazione del corpo elettorale; viceversa i secondi, quelli che vengono su iniziativa di un'autorità governante, quindi Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento, ecc. hanno una logica di tipo “top-down”, dai governanti ai governati. Quindi questa è una differenza molto importante perché nei referendum che avvengono su iniziativa dei governanti vi è il rischio della cosiddetta strumentalizzazione plebiscitaria, cioè il rischio che il referendum sia utilizzato non tanto per far decidere il popolo su una questione, quanto per far ratificare al popolo una decisione nella realtà già presa e per utilizzare la pronuncia referendaria come strumento per rafforzare la posizione politica di chi ha posto la domanda.

Per esempio, nella concezione che il generale De Gaulle aveva della Costituzione soprattutto negli anni '60, il referendum aveva una funzione di questo tipo: era cioè uno strumento che consentiva al

capo di dialogare direttamente con i cittadini o con le masse, ed è uno strumento che in questa chiave è stato utilizzato molto spesso da vari regimi autoritari, a cominciare da Napoleone III nell'Ottocento.

Viceversa il referendum può avere anche una dinamica di tipo ascensionale, cioè una dinamica "bottom-up", può cioè essere uno strumento posto nelle mani di una quota del corpo elettorale (oppure di una minoranza) vedremo più avanti che è per esempio il caso del referendum italiano, in cui l'iniziativa può essere presa in due fasi, prima da un comitato promotore e poi da 500.000 cittadini che sottoscrivono la richiesta di referendum.

Naturalmente questo non significa che il primo tipo di referendum sia necessariamente pericoloso per la democrazia e il secondo sia necessariamente scevro da pericoli, tuttavia si tratta di procedure decisionali abbastanza differenti tra loro.

Esistono poi altre differenze per quanto riguarda i meccanismi referendari, per esempio per quel che riguarda il momento in cui il referendum ha luogo rispetto all'atto al quale esso si riferisce. Esistono dei referendum che sono preventivi rispetto all'atto al quale si riferiscono e dei referendum che sono successivi, qui anticipo una distinzione che riprenderò dopo: ad esempio il referendum abrogativo, che è uno dei referendum più utilizzato nella nostra esperienza, quello che è stato convocato l'anno scorso sulla procreazione assistita, è un referendum successivo perché si riferisce ad una legge che era già in vigore e che voleva abrogarla; viceversa esistono anche dei referendum preventivi, dei referendum cioè che si tengono prima che la legge alla quale si riferiscono entri in vigore, è il caso del referendum al quale saremmo chiamati a votare fra qualche mese a proposito della riforma costituzionale di recente approvata nel nostro Parlamento, però questa riforma costituzionale non è ancora entrata in vigore proprio perché è stato richiesto contro di essa proprio un referendum preventivo.

Voi direte: ma da cosa dipende che un referendum sia preventivo o no? La risposta è piuttosto banale, dipende da come questo meccanismo è disegnato dalla Costituzione o dalla legge di un determinato Stato, in questo caso dalla Costituzione italiana.

Esistono poi referendum costituzionali e referendum legislativi, cioè referendum utilizzati per consentire o impedire l'entrata in vigore di norme di rango costituzionale o addirittura di una costituzione nel suo insieme e referendum che invece si riferiscono a leggi ordinarie, quindi non a leggi fondamentali dello stato. Nell'esperienza europea è molto diffuso il referendum costituzionale, ad esempio in Irlanda, Svizzera, Danimarca, Francia e anche in altri Paesi. L'esperienza italiana è esattamente opposta: da noi il referendum costituzionale, che pure esiste, è stato finora praticato una sola volta nel 2001, la seconda sarà fra qualche mese, mentre abbiamo avuto sessanta casi di referendum legislativi. Questa differenza non è una differenza marginale, perché mentre il referendum costituzionale si riferisce ad un atto che è il più importante tra tutti gli atti con cui lo stato può produrre diritto, cioè la Costituzione e le leggi per cambiarla, il referendum legislativo si riferisce invece a delle leggi ordinarie che sono subordinate alla Costituzione e quindi intravediamo il problema del sovrano, cioè il popolo che parla ma con una voce che è inferiore a quella della Costituzione.

Poi naturalmente potremmo distinguere tra referendum propositivi e referendum abrogativi, referendum regionali, nazionali, locali o addirittura ipotetici referendum su scala europea o referendum su questioni particolari, come le modificazioni dei confini territoriali di un ente, qui a Venezia se ne sono praticati vari, per la divisione del comune tra Mestre e Venezia, o referendum per modificare i confini territoriali delle regioni e delle province.

Dunque questa prima carrellata di osservazioni era semplicemente per fare presente come dietro quest'etichetta, che il referendum è una decisione popolare adottata in risposta ad una domanda (quesito) esiste una grande varietà di tecniche decisionali che hanno in comune il fatto che la decisione in questione viene presa direttamente dai governanti.

Forse è bene richiamare un aspetto di una certa importanza anche in connessione al titolo che voi avete dato all'incontro di questa sera. Di solito si associa il referendum all'idea di democrazia diretta, cioè ad una forma di democrazia nella quale gli elettori prendono direttamente una decisione

su una questione della vita comune, per citare i casi della nostra storia: aborto, divorzio, fecondazione assistita, nucleare, le leggi elettorali e quant'altro.

La democrazia diretta viene di solito contrapposta alla democrazia rappresentativa. La democrazia rappresentativa sono le istituzioni democratiche esistenti in tutti i paesi cosiddetti democratici, cioè sono procedure basate sul fatto che gli elettori non prendono direttamente le decisioni, non decidono direttamente su una questione della vita associata, ma eleggono periodicamente un parlamento ogni 3, 4 o 5 anni (2 negli U.S.A.) e questo parlamento è poi la sede nella quale vengono prese le decisioni vincolanti per la vita comune, quindi creazione e produzione di diritto vengono poste in essere.

Questo ci fa intravedere la valenza del referendum come meccanismo decisionale e partecipativo, in quanto si tratta appunto di un meccanismo che consente ai cittadini di decidere direttamente, dovremmo però evitare di mitizzare eccessivamente il referendum perché le democrazie contemporanee non sono democrazie per l'esistenza degli istituti referendari ma per l'esistenza dei parlamenti, dei parlamenti per le elezioni libere o dei partiti che competono per conquistare seggi in questi parlamenti. Questo è l'elemento che caratterizza le democrazie contemporanee. Poi fra queste democrazie alcune utilizzano anche la tecnica decisionale rappresentata dal referendum. L'Italia in Europa, dopo la Svizzera e il Liechtenstein, è il paese che maggiormente utilizza dal punto di vista della frequenza questa tecnica decisionale. Poi naturalmente lo scenario dei meccanismi partecipativi è molto più ampio e magari dopo ritorneremo.

Proviamo adesso un poco a restringere il percorso, cercando di individuare come nel sistema costituzionale italiano viene disegnato l'istituto referendario, come esso ha vissuto, come è stato utilizzato e quali momenti di crisi sono emersi fino a questo momento.

Già da quello che ho detto si può intravedere che la Costituzione italiana accoglie nel suo testo una rete, una gamma articolata di strumenti di tipo referendario, diverse tipologie di referendum.

Esistono due tipologie di referendum nazionali: il primo è il referendum costituzionale, il secondo è il referendum abrogativo delle leggi ordinarie. Si tratta di due meccanismi molto diversi nei quali gli elementi di classificazione che or ora vi ho proposto portano a delle conclusioni quasi opposte tra di loro riguardo alla natura di questi due strumenti. Accanto a questi due strumenti referendari di rango nazionale esistono poi come già anticipato dei referendum regionali e dei referendum locali.

Quindi quattro tipologie di meccanismi referendari nel nostro paese: referendum costituzionale e referendum abrogativo sulle leggi ordinarie (i due tipi di referendum di tipo nazionale), referendum regionali e referendum locali.

Dunque una tipologia piuttosto articolata che i nostri padri costituenti vollero come elemento che doveva segnare una novità nel funzionamento della democrazia in Italia. Tutta la storia italiana, dal Risorgimento fino alla fine della Liberale e all'avvento del fascismo, era stata segnata dalla polemica che si può riassumere nella contrapposizione tra il paese legale e il paese reale, cioè i critici delle istituzioni liberali create all'indomani dell'unità d'Italia sostenevano che queste istituzioni liberali, ancorché rappresentative, cioè basate sull'esistenza appunto di un parlamento, per una serie di ragioni, innanzitutto il fatto che il suffragio, cioè il diritto di voto, era limitato, non erano realmente rappresentative del vero paese, il paese reale, quindi tra paese reale e paese legale vi era uno stacco. Questa è una polemica che era stata cavalcata da varie parti, sia dai socialisti, sia da alcune correnti democratiche o radicali o repubblicane, anche dai cattolici, che non a caso non partecipavano all'epoca alla vita politica nazionale, ed era stata anche uno degli argomenti con i quali lo stesso fascismo aveva inteso superare la cosiddetta democrazia formale o liberalismo formale che l'Italia aveva avuto. Quando, esaurito il regime fascista, si scrive una nuova costituzione, si vogliono restaurare le istituzioni rappresentative, quindi il parlamento, il ruolo dei partiti, si vuole rialzare davvero il suffragio dando il voto alle donne e rendendo davvero universale il suffragio maschile, che non era mai stato del tutto universale prima della prima guerra mondiale, ma si vuole completare la democrazia anche con alcuni strumenti che dando direttamente la parola al corpo elettorale (la parola direttamente ai cittadini) dovrebbero servire, nell'ideologia dei padri costituenti che li avevano voluti, appunto a superare quella frattura fra paese legale (le istituzioni,

anche se rappresentative) e paese reale.

Naturalmente il referendum non era l'unico meccanismo partecipativo finalizzato a superare questa frattura, i costituenti erano esponenti di partiti politici molto forti quindi il primo strumento che essi immaginavano per superare la frattura tra paese legale e paese reale erano i partiti politici e accanto ai partiti politici tutta la vasta gamma di istituzioni pluralistiche che la nostra Costituzione evoca o disciplina, quello che si etichetta sotto il concetto a volte un po' gommoso di formazioni sociali: sindacati, associazioni, la cooperazione a carattere di mutualità, di cui in questi giorni si discute, e quant'altro.

In questo panorama anche il meccanismo referendario e quindi un panorama di referendum molto vario ed articolato, più vario ed articolato che in molte costituzioni, ma attenzione: anche questa scelta di introdurre una serie complessa di meccanismi referendari non significa che i nostri costituenti volevano una democrazia diretta, significa semplicemente che essi, stando per il ritorno alle dinamiche della democrazia rappresentativa, anzi per la loro piena realizzazione dato che nell'età liberale erano state incomplete perché poi erano scomparse nel periodo fascista, per ritorno alle dinamiche della democrazia rappresentativa intendevano completare, integrare e correggere il funzionamento delle istituzioni rappresentative con alcuni meccanismi di democrazia diretta o partecipativa, cioè appunto meccanismi liberali.

Proviamo a vedere, e mi scuso se ci saranno anche qui degli aspetti un po' tecnici, quali sono le caratteristiche di questi due referendum. Comincio non da quello che da un punto di vista di importanza formale dovrebbe venire prima, ma da quello che dovrebbe venire dopo, che però ha avuto maggior peso nella storia italiana del dopoguerra: si tratta appunto del referendum abrogativo. Innanzitutto cosa vuol dire referendum abrogativo. Abrogare vuol dire privare di efficacia una norma giuridica, toglierla di mezzo se vogliamo usare un linguaggio atecnico, eliminarla. Perché dunque un referendum abrogativo? L'art. 75 della Costituzione prevede solo questo tipo di referendum con riferimento alle leggi ordinarie, cioè non consente al corpo elettorale di proporre una nuova legge, non è possibile proporre e votare un nuovo testo legislativo; questa è una prerogativa che la nostra Costituzione riserva al Parlamento, proprio perché i padri costituenti intendevano creare delle selezioni rappresentative e non una democrazia diretta.

Il referendum è solamente abrogativo perché si aveva un po' paura della legislazione popolare diretta, perché si voleva configurare il referendum come un correttivo, come meccanismo per avvicinare il paese legale al paese reale. Probabilmente però i padri costituenti non immaginavano quale sarebbe stata la storia di questo istituto, di questo meccanismo. Innanzitutto è stata una storia di congelamento per oltre vent'anni: dal 1948 al 1970 il referendum abrogativo è rimasto soltanto sulla carta, l'art. 75 della Costituzione lo prevedeva ma rendeva necessaria una legge perché esso diventasse operativo, perché potesse essere utilizzato, e questa legge i partiti si sono ben guardati dall'approvarla. Attenzione non solo i partiti di maggioranza, neanche i partiti di opposizione.

Tutti, dopo averlo voluto scrivere nella Costituzione in quest'ansia di avvicinare il paese legale al paese reale, preferirono essere essi stessi lo strumento di avvicinamento del paese legale al paese reale, cioè vedevano nel referendum un pericolo concorrente, quindi lo interrirono fino al 1970.

Quand'è che viene scongelato da questa specie di congelatore costituzionale nel quale era stato posto? Viene scongelato alla fine degli anni '60 perché in Italia vi è una battaglia molto dura tra partiti di sinistra, il Partito Liberale, da una parte e la Democrazia Cristiana e il Movimento Sociale dall'altra, sull'introduzione nel nostro ordinamento del divorzio. Le forze favorevoli al divorzio nella legislatura eletta nel 1968 hanno la maggioranza in parlamento, anche se una maggioranza trasversale. La Democrazia Cristiana però, in base al modo in cui funzionava il Parlamento all'epoca, ha forza notevolissima che consentirebbe praticando l'ostruzionismo di bloccare questa decisione. Si raggiunge una sorta di compromesso, sostanzialmente questo: "noi faremo resistenza ma non faremo ostruzionismo, vi lasciamo approvare la legge sul divorzio visto che avete la maggioranza, tuttavia in cambio chiediamo che si renda praticabile l'istituto referendario che finora è rimasto sulla carta".

Per quale motivo? Perché in questo modo, mettendo in funzione il meccanismo referendario si potrà

poi far decidere sulla questione del divorzio direttamente i cittadini mediante un referendum abrogativo. Quindi le leggi sono vicine l'una all'altra, nella primavera del 1970 viene approvata la legge 352/1970 che regola il referendum abrogativo e alla fine dello stesso anno il divorzio diventa legge nel nostro ordinamento.

L'intreccio tra divorzio e referendum abrogativo è un intreccio strettissimo nella fase iniziale e appunto non a caso il primo referendum abrogativo attuato in Italia sarà proprio quello che avrà luogo quattro anni dopo il 12 maggio 1974 a proposito della legge sul divorzio, ma poi appunto la storia del referendum andrà molto oltre questo episodio iniziale. Sapete appunto che in questo referendum promosso appunto da varie associazioni cattoliche, già con la raccolta delle firme nel 1971 e poi rinviato attraverso una serie di artifici giuridici fino al 1974, i difensori della legge sul divorzio prevalgono con circa il 60% dei voti, e da allora il referendum comincia ad essere utilizzato da forze diverse da coloro che lo avevano voluto realizzare. Badate, i democristiani erano stati coloro che più lo avevano voluto anche in Assemblea Costituente; il padre dei meccanismi referendari è Costantino Ammortati che era un costituzionalista calabrese che faceva parte del gruppo dossettiano, quindi era uno degli uomini di Dossetti in Assemblea Costituente e arriva in Assemblea Costituente con una proposta di sette tipi di referendum, ancora di più di quelli che poi verranno realizzati.

Quindi i democristiani vogliono il referendum nella Costituzione e poi vogliono la legge che dà attuazione al meccanismo referendario. Tuttavia negli anni successivi al 1974 il referendum diventerà un'arma utilizzata non dai grandi partiti o solo su grandi questioni ma diventerà uno strumento utilizzato soprattutto da piccole minoranze, e questo perché? Proprio per il modo in cui esso può essere messo in moto, perché il referendum abrogativo può essere messo in moto da una minoranza, da 500.000 elettori. Allora raccogliere 500.000 firme, disse Togliatti in Assemblea Costituente è un problema di organizzazione, non è un'impresa impossibile, se si è ben organizzati anche un gruppo relativamente piccolo, considerando che 500.000 è 1/100 del corpo elettorale italiano che oggi è attorno ai 48/49 milioni, con una buona organizzazione può abbastanza facilmente raccogliere 500.000 firme e quindi mettere in moto una procedura referendaria.

Nella seconda metà degli anni '70, infatti, sono i Radicali, un partito che allora non era rappresentato in Parlamento (vi entra nel '76 con un numero ridottissimo di deputati) ad utilizzare in maniera molto aggressiva questo strumento. Questo vale sia per la seconda metà degli anni '70 sia per la prima metà degli anni '80; in questo ultimo periodo vi è un nuovo referendum proposto dal mondo cattolico, con esito analogo al precedente, come sapete si tratta del referendum sul divorzio.

Negli anni '80 il referendum abrogativo conosce un ulteriore successo, i promotori si differenziano e per la prima volta il referendum sulla Scala Mobile voluto da Berlinguer tra il 1984 e il 1985 è proposto dal Partito Comunista. Ed è singolare questo: il Partito Comunista è sempre stato molto cauto sull'uso dello strumento referendario, nell'Assemblea Costituente l'ha guardato con grande diffidenza e alla fine degli anni '70 ne ha accettato la messa in funzione perché era una forma di compromesso con i democristiani, appunto il referendum in cambio della legge sul divorzio. Poi sarà il Partito Socialista con il referendum sul nucleare e sulla giustizia nel 1987 alleato con i Radicali, quindi verrà la grande stagione dei referendum degli anni '90: cominciano con i referendum sulla legge elettorale e si distendono lungo tutto il decennio degli anni '90 con oltre 30 referendum soltanto in questo decennio, fino ai referendum recenti di questi ultimi anni.

Quindi un'arma utilizzata in più modi da più soggetti per un totale di circa 60 casi, che come già anticipavo portano l'Italia ad essere dopo la Svizzera (che è un Paese nel quale in un anno si svolgono due o tre tornate referendarie) il paese che maggiormente ha praticato questo istituto, che è diventato un ingrediente caratteristico del nostro sistema democratico e che lo distingue nettamente dagli altri paesi; un meccanismo di questo tipo non esiste in nessuna delle altre democrazie che hanno dimensioni simili all'Italia, non esiste in Germania, non esiste in Spagna, non esiste in Francia, non esiste in Polonia, non esiste nel Regno Unito, dove pure si fanno referendum che hanno una dinamica e un meccanismo diverso e comunque se ne fanno in numero

molto minore.

Tuttavia questo grande successo è anche la chiave della crisi dello strumento, perché gli anni '90 soprattutto sono gli anni anche dell'abuso dello strumento referendario. Cosa si intende per abuso dello strumento referendario? Direi che significa fondamentalmente due grandi cose: la prima è l'uso del referendum in misura quantitativamente eccessiva. In alcune tornate per esempio nel '95, soprattutto nel '97, poi di nuovo nel 2000, il partito Radicale propone più di 10 richieste referendarie contemporaneamente (in un caso arriva a richiedere 20 referendum contemporaneamente), tra l'altro anche con una tecnica molto discutibile dal punto di vista pratico: su questi banchi su cui si raccolgono le firme che si trovano per strada vengono proposti dei moduli che sono messi a fotocopia, per cui vi è il primo referendum sopra, per cui firmando per uno, si firma in realtà per 20 referendum.

Ma l'uso dei referendum a grappolo o a raffica è discutibile anche perché cambia la natura del meccanismo: mentre il referendum è la risposta ad una domanda ed è la decisione su un problema, per cui il suo elemento critico è sempre stato: ma abbiamo un corpo elettorale così maturo da poter decidere direttamente facendo a meno dei rappresentanti che sono i parlamentari? Un dubbio che si ebbe quando si doveva decidere tra monarchia e repubblica nel 1943: saranno gli elettori e addirittura le elettrici (che vanno a votare per la prima volta nella storia del nostro Paese) così mature da poter decidere saggiamente su quella questione? Questo è stato sempre il grande dubbio sull'uso del referendum, ma tuttavia quello che era certo era che il referendum era una decisione su una questione ben precisa: l'aborto, il divorzio, la repubblica, la monarchia.

Nel momento in cui il corpo elettorale è chiamato a decidere su venti referendum contemporaneamente cambia la natura dello strumento perché diventa una sorta di plebiscito sulla politica perseguita dalla maggioranza parlamentare in quel momento e quindi diventa un modo per sottoporre all'elettorato un'agenda politica alternativa a quella che passa per le elezioni, si forma quasi una classe politica referendaria, negli anni '90, si potrebbero fare nomi e cognomi di personaggi che hanno costruito la loro carriera attorno alle tornate referendarie, naturalmente soprattutto i Radicali ma con molti compagni di strada in questo cammino. Quindi il primo abuso deriva dall'uso troppo frequente dell'istituto referendario.

Il secondo abuso è connesso, e deriva dal sottoporre al voto del corpo elettorale questioni minori, non del tutto irrilevanti ma percepite come minori; un esempio di una questione che non è affatto irrilevante né politicamente né giuridicamente è la separazione dei campi delle carriere tra i pubblici ministeri ed i magistrati: è una questione che qui in Italia si discute da almeno una quindicina d'anni ed è una questione di grande rilevanza giuridica e politica sul modo in cui è organizzata la Magistratura.

Però inevitabilmente una cosa è sottoporre al corpo elettorale una questione di questo tipo abbastanza tecnica e un'altra cosa è sottoporre al corpo elettorale una decisione su una questione di costume, di morale e sociale come il divorzio o l'aborto, sono due oggetti completamente diversi. Quindi nel momento in cui si moltiplicano i referendum del secondo tipo, su questioni sì importanti ma non immediatamente percettibili come rilevanti dal cittadino ordinario, che egli sente lontane da ciò che gli capita o da ciò che gli può capitare allora qui abbiamo un'altra forma di abuso: l'elettore si sente disincentivato alla partecipazione.

Due forme opposte di abuso: l'eccessiva frequenza delle richieste referendarie e la parcellizzazione delle questioni; per esempio mi viene in mente un quesito referendario proposto più volte dai radicali circa il monopolio dell'INAIL, anche qui una questione di una certa importanza ma non centrale rispetto alla percezione corrente dei problemi da parte delle persone. Quindi cosa succede a fronte degli abusi? Succede che cresce l'astensionismo, nel senso che alle tornate referendarie il numero di partecipanti diminuisce sempre di più. Qui si cadeva da molto in alto, nel senso che nel referendum sul divorzio del 1974 avevano partecipato l'87,7% degli aventi diritto, un tasso di partecipazione molto alto. Questo tasso di partecipazione conosce nel corso della seconda metà degli anni '70, poi negli anni '80, e soprattutto negli anni '90 un declino.

Ma la cosa ha una sua rilevanza giuridica perché in qualche modo i padri costituenti avevano intuito

che potesse succedere qualcosa di simile e avevano anche previsto una sorta di antidoto, è però un antidoto strano che rischia di essere di quegli antidoti che possono funzionare alla rovescia. L'antidoto è il seguente: l'art 75 della Costituzione stabilisce che un referendum abrogativo è valido, può produrre i suoi effetti, vale a dire può abrogare la legge se vincono i sì soltanto se partecipa al voto la metà più uno di coloro che hanno diritto a votare, è il cosiddetto "quorum", veniamo da una battaglia su questo che si è svolta l'anno scorso. I costituenti vollero evitare che delle piccole minoranze potessero appropriarsi dello strumento referendario sottoponendo al voto del corpo elettorale questioni irrilevanti oppure questioni anche manipolate per il modo in cui venivano configurate e richiesero questo tasso di partecipazione perché il referendum potesse essere valido. Naturalmente questa regola può funzionare come antidoto di fronte agli abusi ma è anche un'arma nelle mani di coloro che si oppongono al referendum, perché di fronte al referendum che propone una questione che io non condivido, che vuole abrogare una legge che a me per ipotesi piace, io ho a questo punto due strumenti: il primo quello che all'inizio sembrava il solo, è fare campagna per il no, quindi convincere chi è contrario all'abrogazione di quella legge, cioè chi è favorevole al mantenimento in vigore di quella legge, a scomodarsi, uscire di casa e ad andare a votare per il no; il secondo è invece fare campagna per l'astensione, cioè invitare gli elettori a non andare a votare perché non andare a votare, se il passaparola funziona, significa che se non si raggiunge il 50% più uno degli aventi diritto la legge rimane in vigore, anche se tutti coloro che vanno a votare dicono sì.

Il caso più famoso da questo punto di vista in Italia si verificò nel 1999, c'era un referendum sulla legge elettorale della Camera dei Deputati, in cui si voleva abrogare la quota proporzionale nel sistema elettorale della Camera, partecipò al voto il 47,9% degli italiani (quorum mancato di uno 0,3%) nonostante che il 91/92% degli elettori si fosse espresso per l'abrogazione parziale della legge elettorale della Camera, il referendum fu dichiarato nullo. Tra l'altro se qualcuno di voi ricorda con quella singolare sceneggiata molto italiana che si verificò la sera delle elezioni in cui i politici principali furono chiamati a commentare il risultato, il primo exit-poll diceva 50,1%, quindi questi commentarono per tre ore l'esito referendario e la straordinaria vittoria del maggioritario con il 90% dei sì, dopodiché verso l'una si accorsero di essersi sbagliati tutti perché invece non era il 50% dei partecipanti ma il 49,7% quindi il referendum era fallito.

Naturalmente poi su questo meccanismo si possono fare vari tipi di valutazioni, una caratteristica delle regole istituzionali è quella di non essere mai neutra e naturalmente ognuna di esse portatrice di un qualche tipo di valore, però poi alla fine sono messe nelle mani delle persone e del modo in cui queste le utilizzano, quindi devono essere valutate nel contesto nel quale una mossa o un meccanismo istituzionale viene utilizzato.

Quello che si può dire è che il quorum è effettivamente un contropotere, è un meccanismo che viene posto in mano alle minoranze che si sentano minacciate da una richiesta referendaria per bloccare la decisione della maggioranza. E' un meccanismo di tipo montesquieuiano non di tipo rustoviano, cioè un meccanismo in mano a chi vuole resistere ad una decisione maggioritaria perché il referendum è una decisione maggioritaria e una delle sue inconvenienti è il rischio di mettere in pericolo i diritti delle minoranze.

Naturalmente può essere semplicemente una strada troppo semplice, in alcuni casi, e non è un caso che fin dal primo referendum vi è stata questa tentazione: nel 1972 di fronte alla proposta cattolica di un referendum sul divorzio alcuni cattolici che non volevano quel referendum, guidati da Pietro Scoppola, proposero di astenersi, tra l'altro Pietro Scoppola poi l'anno scorso è stato tra coloro che hanno criticato l'analoga iniziativa intrapresa dal comitato "Scienza e vita", il che dimostra che poi in queste questioni bisogna andare al merito e non fermarsi troppo sull'eticità o meno dell'uso di questo strumento. Quello che si può dire è che di fronte all'abuso dello strumento referendario il quorum è stato in qualche modo un antidoto, un antidoto di cui a sua volta si può abusare.

Quindi noi ci troviamo oggi rispetto al referendum abrogativo in un momento di crisi di questo istituto perché è dal 1995 che non scatta il quorum; gli ultimi 15 referendum sono stati tutti nulli (le tornate referendarie del 1997, 1999, 2000, 2003, 2005). Anche per questo motivo molti hanno

criticato l'iniziativa presa l'anno scorso dalla Conferenza Episcopale e dal comitato "Scienza e vita", del quale il sottoscritto faceva parte, di invitare all'astensione nel referendum abrogativo.

E molti oggi credono che la soppressione o la modificazione della regola del quorum sia la chiave per ridare vitalità a questo meccanismo. A mio avviso in questo caso si vede solo una parte del problema, nel senso che probabilmente per rivitalizzare il referendum abrogativo bisognerebbe rendere un po' più seria e un po' più ordinata la fase di avvio della procedura; forse le 500.000 firme che Togliatti definiva "un problema di organizzazione" in Assemblea Costituente sono diventate un po' troppo poche, specialmente nella società contemporanea in cui i mezzi di comunicazione consentono di far passare le notizie con più rapidità di quanto avveniva in passato e quindi non serve neanche una grande organizzazione come quella che Togliatti aveva in mente quando pensava che era un problema di organizzazione raccogliere 500.000 firme; può essere anche un piccolo gruppo che fa molto chiasso, che riesce ad ottenere audience sui media, che riesce a gridare su una questione magari usando toni futuristici, ed ecco che le 500.000 firme sono raggiunte, anche perché magari la procedura di raccolta delle firme è gestita in modo molto informale.

Allora probabilmente la via per rivitalizzare il referendum può essere un doppio binario, e questo richiederebbe delle riforme legislative se non costituzionali in parte, che possa aumentare questa soglia da 500.000 ad 800.000 oppure 1 milione per richiedere il referendum abrogativo e richiedere anche una maggiore formalizzazione della procedura di richiesta referendaria. Al tempo stesso, probabilmente, la proposta è quella di modificare il quorum. Questa è un'ipotesi che formulano ad esempio gli autori di un libro scritto alcuni anni fa, due miei colleghi Barbera Augusto e Morrone Andrea, *La Repubblica dei referendum*, a sottolineare questo grande ruolo dei referendum; il titolo richiama quello di un altro libro molto bello di Pietro Scoppola *La Repubblica dei partiti*, quindi ha un tono un po' evocativo. Attualmente il quorum, per rendere valido un referendum, è che deve partecipare al voto la metà più uno degli aventi diritto: in effetti è una soglia molto alta in un'epoca nella quale alle elezioni già normalmente va a votare il 65-72/73% degli elettori quando va bene. Per questo la proposta è: fissiamo il quorum non rispetto agli elettori ma rispetto ai partecipanti alle ultime elezioni politiche, cioè l'idea è di avere un quorum più basso, che richiederebbe comunque una certa partecipazione al voto, quindi dovrebbe scoraggiare i referendum che non riescono a catturare l'attenzione neanche di una quota consistente dell'elettorato, ma scoraggiare anche l'utilizzo dell'arma astensionistica. Al tempo stesso però il referendum verrebbe ricondotto un po' nel suo alveo aumentando il numero delle firme necessarie per poterlo richiedere, rendendo la procedura più seria. Ad esempio, tra le proposte che si sono formulate vi è quella di istituire una "referendum card", una specie di bancomat con la quale il cittadino potrebbe sottoscrivere ogni anno un numero massimo di quesiti, non 20 contemporaneamente.

Non dimentichiamoci che chiedendo un referendum un cittadino non esercita solo un suo diritto ma esercita un potere che ha come effetto di chiamare al voto 50 milioni di italiani, quindi è l'esercizio di un diritto che produce effetti anche su altri, quindi forse dovrebbe essere maggiormente responsabilizzato e disciplinato. Quindi, con un intervento a doppio binario, rendere più difficile l'attivazione di questo meccanismo, sperando che questo significhi che solamente sulle grandi questioni si promuova un referendum e dall'altro lato abbassare il quorum, quindi disincentivare l'uso del quorum come arma per fermare il referendum, potrebbero essere un doppio binario per rivitalizzare questo istituto. Resta il fatto che fino a quando restano le regole attuali è perfettamente legittimo utilizzarle, quindi fino a quando vi è la regola che il quorum è questo, chi è contrario ad un referendum ha tra le sue possibilità quella di invitare a non votare oltre a quella di invitare a votare no e anche il non voto può essere una forma di partecipazione se è un non voto motivato e responsabile. Fin qui diciamo come caratteristiche essenziali per quel che riguarda appunto il referendum abrogativo, che appunto ha questa struttura ascensionale, iniziativa di un gruppo di cittadini (un comitato promotore con i 500.000 elettori), poi vi è un controllo della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale e quindi il via al voto.

Accanto a questo referendum ne esiste un altro a livello nazionale su quale vale la pena di spendere

qualche parola non tanto perché sia stato molto utilizzato finora, quanto perché è il tipo di referendum con il quale ci troveremo ad avere a che fare tra qualche mese (si prevede nel mese di giugno). Si tratta del referendum costituzionale. Perché si chiama così? Si chiama referendum costituzionale perché è legato alle leggi che sono finalizzate a cambiare la Costituzione cioè alle leggi di revisione costituzionale.

Qui già vediamo una differenza con referendum abrogativo: il referendum abrogativo è una procedura del tutto indipendente dalla legge che vuole abrogare, cioè io posso chiedere oggi l'abrogazione di una legge approvata sotto il regime fascista; negli anni '70 i radicali volevano abrogare il codice penale che era ancora quello approvato su proposta del ministro Rocco negli anni '30. Quindi la procedura per proporre un referendum non è legata ad una procedura parlamentare in corso. Invece il referendum costituzionale non è un referendum che serve per cambiare la Costituzione o per abrogare alcuni suoi articoli, come il referendum abrogativo, rispetto alle leggi ordinarie. E' invece uno strumento che serve a bloccare i tentativi di cambiare la Costituzione. Quindi mentre il referendum abrogativo ha una dinamica in qualche modo innovativa, è uno strumento dato in mano a 500.000 elettori per togliere di mezzo una legge che è in vigore, fosse anche una legge appena approvata, ma potrebbe essere anche una legge approvata venti o trent'anni prima, il referendum costituzionale invece è un'arma di resistenza che la Costituzione prevede per coloro che vogliono difendere la Costituzione al momento in vigore.

La nostra Costituzione prevede una procedura che si chiama tecnicamente di revisione costituzionale, cioè una procedura per cambiare la Costituzione stessa, che è affidata a due fasi: una prima fase che è parlamentare, cioè la legge di revisione costituzionale dev'essere approvata dal parlamento, una procedura anche piuttosto complessa e articolata; dopodiché se il parlamento non approva la legge di revisione costituzionale con una maggioranza molto alta, cioè i 2/3 degli aventi diritto, ma la approva semplicemente con la maggioranza assoluta, coloro che sono contrari possono richiedere contro questa legge di revisione costituzionale un referendum confermativo o sospensivo o costituzionale. Provo a spiegarmi diversamente, la regola per cambiare la Costituzione Italiana è ispirata a questa logica. Per cambiare la Costituzione serve il voto della maggioranza del Parlamento (lo stesso voto che serve per approvare una qualsiasi legge), tuttavia non basta questo: è una condizione necessaria ma non sufficiente, perché la nostra Costituzione prevede per la procedura di revisione costituzionale che la maggioranza che vuole cambiare la Costituzione debba anche ottenere o il consenso dell'opposizione (arrivando cioè ai 2/3 dei voti in entrambe le Camere) oppure se non ci riesce deve dimostrare di avere il sostegno della maggioranza del corpo elettorale, cioè qualcuno potrà richiedere un referendum per fermare quella legge di revisione costituzionale.

Quindi qui il referendum ha una funzione oppositiva, di difesa della Costituzione, oppositiva rispetto alla legge con la quale si vuole cambiare la Costituzione. Questo strumento è rimasto in frigorifero per un periodo molto più lungo di quello del referendum abrogativo, perché il referendum abrogativo è stato scongelato nel 1970 e operativamente con il divorzio nel '74. Anche quello costituzionale è stato scongelato nel 1970 ma il primo caso di referendum costituzionale si è verificato soltanto quattro anni fa, nel 2001, probabilmente molti di voi lo ricorderanno.

Questo perché fino alla fine degli '90 i tentativi di cambiare la Costituzione italiana sono stati molto limitati, e quando delle modifiche sono state realizzate lo sono state in modo consensuale tra maggioranza e opposizione, per cui non c'era nessuno che avesse un reale interesse a richiedere un referendum per fermare una legge di revisione costituzionale. Nel 2001 però la maggioranza del Centrosinistra alla fine della scorsa legislatura approvò una legge di revisione costituzionale senza l'accordo dell'opposizione. Due giorni dopo questa approvazione in Parlamento, il Parlamento fu sciolto, si andò a votare, le elezioni furono vinte dall'opposizione ma ormai il procedimento di formazione di quella legge era concluso. L'opposizione aveva però chiesto un referendum per bloccare quella legge di revisione costituzionale. Gli elettori furono chiamati a votare il 7 ottobre 2001 e confermarono ricorderete la legge di riforma del titolo quinto, cioè la legge che ha aumentato i poteri delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Sta accadendo in qualche modo la stessa cosa seppur al contrario in questo periodo: voi sapete che a

novembre la maggioranza di centrodestra ha approvato una legge di riforma della Costituzione, l'ha approvata in via definitiva in Parlamento, molto più ampia di quella del 2001 perché modifica 50 degli 84 articoli di cui è composta la seconda parte della Costituzione, quindi è una modifica radicale e riguarda tutti i pilastri della seconda parte della Costituzione: Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale.

E' io regionalismo appunto, è la cosiddetta *devolution*; questa legge di revisione costituzionale è stata osteggiata per vari motivi dal Centrosinistra, durante la battaglia parlamentare e naturalmente adesso che questa legge è stata approvata con i voti della sola maggioranza parlamentare in carica, il Centrosinistra ha richiesto raccogliendo le firme e attraverso un'iniziativa di alcuni deputati di Centrosinistra, perché in quel caso l'iniziativa può partire anche dalle minoranze parlamentari, ha richiesto un referendum per fermare questa legge di revisione costituzionale e quindi questo sarà il referendum che celebreremo nel mese di giugno.

E quando prima dicevo la differenza tra i referendum preventivi e i referendum successivi si può ben vedere proprio in questo caso, perché mentre il referendum abrogativo è un referendum che interviene per togliere di mezzo una legge che è già in vigore, il referendum costituzionale si richiede dopo che la legge è stata approvata dal parlamento, ma prima che essa entri in vigore, perché quando viene chiesto il referendum la legge rimane come "appesa", fino a quando il corpo elettorale non si è pronunciato. Per cui questa grande riforma della Costituzione ha concluso il suo iter parlamentare ma potrà diventare testo costituzionale effettivamente in vigore soltanto se nel referendum che si svolgerà probabilmente a giugno il corpo elettorale darà il suo responso positivo. Con una particolarità un po' sorprendente forse a prima vista, ma a ragione, a mio avviso, molto chiara. La particolarità è che in questo caso non è prevista la regola del quorum. Infatti la regola del quorum è prevista solo per il referendum abrogativo (quello per cui abbiamo votato l'anno scorso). E per quale motivo? Perché quello è un referendum di iniziativa popolare ed è una procedura del tutto indipendente dall'approvazione di una legge, può avere ad oggetto ripeto anche una legge approvata quarant'anni fa; quindi tutta la procedura nasce su iniziativa di dieci promotori che raccolgono 500.000 firme che convocano al voto 50 milioni di italiani. Per questo la Costituzione vuole che sia dimostrato che ci sia quanto meno una condivisione sulla rilevanza della questione che si manifesta partecipando al voto.

In questo caso le cose stanno diversamente perché il referendum costituzionale non è una procedura indipendente: è una procedura che anch'essa deve essere attivata da 500.000 elettori o da 5 consigli regionali oppure anche da 1/5 dei parlamentari, ma è una procedura che si inserisce nella procedura di approvazione della legge. Ha una finalità diciamo così di resistenza, come se la logica fosse opposta rispetto al referendum abrogativo, dove si ha una forza propulsiva per modificare qualcosa. Il referendum confermativo delle leggi costituzionali ha invece la funzione di frenare la revisione costituzionale, naturalmente se gli elettori lo vogliono.

Oltre a questi referendum nazionali abbiamo poi dei referendum regionali e locali sui quali io non vi tedierò, che da noi non hanno avuto un grandissimo successo. Questo è un po' un paradosso perché di solito se guardiamo al diritto comparato, in gran parte dei Paesi vi sono molti più referendum locali che referendum nazionali, cioè il terreno di coltura della democrazia diretta sono i referendum comunali, provinciali e regionali. Pensate che nel caso degli Stati Uniti molti degli stati membri oltre che molti comuni, praticano estensivamente, diffusamente e con una certa frequenza i referendum anche con forme più articolate delle nostre, ma a livello federale esso non esiste. Così in Germania: il referendum c'è nei Länder e a livello comunale, ma non c'è a livello federale.

In molti paesi il vero terreno di coltura dovrebbe essere il referendum locale. Era così in Italia anche nell'età liberale dove l'unico tipo di referendum previsto era il referendum comunale sulla municipalizzazione dei servizi pubblici. Nell'Italia del dopoguerra invece i referendum locali non hanno mai goduto di grandissima salute se non per questioni molto specifiche (il caso di Mestre e Venezia è un'eccezione legata ad una situazione del tutto particolare).

Al di fuori di queste eccezioni data la presenza omogenea tra le regioni del nord e del sud, tra regioni bianche e regioni rosse, non c'è una ragione dello scarso decollo del referendum a livello

territoriale legata a situazioni particolari, come per il referendum costituzionale, che sta diventando oggi più importante dopo esser stato per tanto tempo inutile, per la ragione che la Costituzione ora è diventato un terreno conteso mentre prima era un terreno condiviso.

Le riforme regionali degli ultimi anni e le riforme delle autonomie locali che pur in maniera molto complessa, intricata, contorta e contraddittoria hanno ampliato gli spazi delle autonomie locali, stanno avendo come effetto indiretto una flebile crescita di questi strumenti referendari anche a quel livello locale dove ovviamente essi sono maggiormente uno strumento di partecipazione in senso tecnico. Anche qui naturalmente le controindicazioni non mancano.

La partecipazione che ha oggi maggior successo è quella "one issue", che riguarda una sola questione (ad esempio l'ambiente) piuttosto che la partecipazione ordinaria e faticosa alla vita di un partito, cosa che si verifica anche nella chiesa nel rapporto tra associazioni e movimenti per alcuni aspetti. Su questo c'è da fare un po' d'attenzione perché anche qui il concetto di partecipazione è spesso intriso soltanto di dinamiche emotive o negative, cioè si partecipa molto quando c'è un nemico chiaro e ben identificato, sia esso la centrale per lo smaltimento dei rifiuti che stanno costruendo nel mio comune oppure la discarica dei rifiuti nucleari a Scanzano oppure la TAV che stanno costruendo nella valle di Susa, quindi anche il fenomeno della partecipazione specialmente nella forma "one issue", su una singola questione è un fenomeno che può essere caratterizzato da forti elementi di ambiguità. La cultura alla quale noi facciamo riferimento cioè quella del cattolicesimo italiano ci ha invece insegnato una concezione di partecipazione continua attraverso la fatica del processo democratico, che poi non esclude che possano esservi anche momenti eccezionali di questo tipo, ma che non può esaurirsi nella partecipazione "one issue".

La mia conclusione è che, ed è molto di basso profilo da questo punto di vista, il giudizio sullo strumento referendario rimane a mio avviso un giudizio positivo, cioè il referendum ha arricchito le dinamiche di funzionamento della democrazia in Italia anche se ha funzionato in maniera forse non prevista rispetto al modo in cui i padri costituenti se lo immaginavano e sarebbe importante chinarsi (soprattutto la classe politica) su questo strumento per individuare delle cure per rivitalizzarlo e per riequilibrarlo.

Perché sostenere semplicemente che il referendum non funziona perché qualcuno utilizza la tentazione di usare male lo strumento del quorum è sicuramente riduttivo. Io credo che se facciamo riferimento ai referendum dello scorso anno, la chiave di lettura c'è l'ha data il Presidente della Repubblica, che come sapete quando è andato a votare, anche il giorno della tornata referendaria, ha detto "Attenzione, guardate che questi non sono referendum come l'aborto o il divorzio: qui ci sono questioni che gran parte delle persone non capiscono".

Quindi io direi che su questa vicenda dei referendum del 2005, per chi ha sostenuto l'astensione, chi ha difeso la legge 40/2004, oggi la tentazione sarebbe quella di dire che tutti compatti il 75% degli italiani sono rimasti a casa perché volevano difendere la legge 40. Forse se siamo anche un po' intellettualmente onesti diciamo che sicuramente c'è stato questo effetto perché c'è stata una campagna di mobilitazione e di sensibilizzazione, ma probabilmente è più evidente la dimensione di sconfitta che ha subito chi ha proposto quel referendum perché era un referendum che aveva ad oggetto questioni talmente tecniche, specifiche, dettagliate e anche molto controverse dal punto di vista scientifico che molti elettori hanno applicato una variante paesana del principio di precauzione dicendo "qui c'è qualcosa che non funziona molto bene, non è chiara, me ne sto a casa perché forse in fondo è meglio così"; hanno detto più un no a chi aveva proposto il referendum che un sì alla campagna di chi aveva invitato all'astensione.

La vera conclusione è che nessuna regola istituzionale è perfetta. Se qualcuno si mette ad utilizzare i meccanismi istituzionali in maniera eversiva, e questo è quello che il Partito Radicale ha fatto sistematicamente da quando è apparso nella scena politica italiana prima negli anni '50 e poi negli '70, nessuno ci garantisce che un meccanismo possa funzionare virtuosamente: tutto può essere distorto anche perché le regole istituzionali sono appunto degli accorgimenti tecnici, non dei precipitati di saggezza universale.

DIBATTITO

1. La legislazione più recente ha introdotto delle forme di finanziamento ai comitati promotori dei referendum che sono parallele a quelle dei finanziamenti ai partiti, per cui è chiaro che c'è anche un certo interesse economico al raggiungimento del quorum. Questo per i Radicali era una questione particolarmente importante, a differenza per esempio dei Diessini nella battaglia per il referendum sulla procreazione assistita, i quali, essendo rappresentati in Parlamento, avevano anche altre forme di finanziamento. Su queste forme di finanziamento, di rimborso ai comitati referendari così come ai partiti si potrebbe discutere, probabilmente sono molte di più le cause delle anomalie di funzionamento di rappresentanza, dei nostri meccanismi decisionali, di quelli del sistema elettorale in senso stretto. A mio avviso non è nemmeno questa la questione principale per quel che riguarda il referendum. La vera questione è che è troppo facile raccogliere queste 500.000 firme nel modo in cui sono raccolte oggi; anche il grado di accertamento dell'identità di chi firma è facilmente bypassabile, non c'è controllo al momento della raccolta delle firme. C'è dopo, in sede di verifica, della Corte di Cassazione, ma non ho mai capito con quale grado di accuratezza questo venga svolto.

Il fatto di stabilire un costo per il referendum è incompatibile coi principi di uguaglianza della nostra democrazia, ma potrebbero esserci altre forme. Se noi ricevessimo una tessera elettorale elettronica, come quella sanitaria, che servisse anche per il voto alle elezioni politiche e che ci abilitasse nel corso di un anno solare a sottoscrivere al massimo due quesiti referendari e per farlo noi dovessimo non fermarsi al banchetto per strada e firmare sulla scia dell'emotività del momento ma uscire di casa e andare all'apposito ufficio comunale a firmare per il referendum, cioè se si rendesse più seria la procedura per il referendum e si alzasse la soglia delle firme da raggiungere, non in modo radicale, ma anche in rapporto all'aumento del corpo elettorale dal 1948 a oggi, probabilmente sarebbe sufficiente per scoraggiare referendum proposti da piccoli gruppi, mentre le grandi organizzazioni che rappresentano pezzi reali di questo Paese sarebbero comunque in grado di raccogliere le firme. Servirebbe a ridare dignità a uno strumento di decisione sulle grandi questioni. Non si tratta di fare un discorso di buon senso quale: "noi paghiamo i parlamentari, sono loro a dover decidere non il popolo". La partecipazione democratica è un valore, ma deve essere su questioni di grande rilevanza su cui il cittadino è in grado di avere un'opinione motivata.

Si potrebbe imparare dall'esperienza Svizzera, ad esempio, dove ogni anno si tengono 2-3 tornate referendarie all'anno: il Governo Federale, sia che sia favorevole che contrario al quesito referendario, invia agli elettori un opuscolo neutrale che spiega qual è lo sfondo della questione, la posizione del Governo, l'iniziativa dei promotori. Abbiamo bisogno di uscire da questa dinamica spontaneistica post-sessantottina del referendum e imbrigliarla un po', non per tarpare la partecipazione ma per dare dignità al referendum.

2. Sul fatto che il referendum sul divorzio abbia dato origine a una spaccatura fra i cattolici con effetti perduranti oggi: sia che abbia perso come negli anni '70 o vinto come l'anno scorso, il mondo cattolico si è comunque schierato in maniera maggioritaria in una delle due direzioni, anche se essendo una realtà complessa, alcuni settori, quasi inesistenti sul referendum sull'aborto, un po' più consistenti nel caso di quello sulla procreazione assistita o sul divorzio, si sono schierati su una posizione diversa. Ma a me sembra che i cattolici abbiano sempre dimostrato grande compattezza, sia l'anno scorso che nel 1974 dove, eccetto alcuni gruppi di intellettuali, le grandi organizzazioni ecclesiali, i movimenti, l'Azione Cattolica si sono schierati in modo attivo. Ridimensionerei questa spaccatura, che riguarda soprattutto forse più i gruppi dirigenti che il cosiddetto cattolicesimo militante, che specie sull'aborto e sulla procreazione assistita ha avuto una compattezza maggiore di quanto si potrebbe immaginare.

3. Riguardo al tradimento dell'esito referendario, da far coincidere con il caso del referendum sui finanziamenti ai partiti: non è l'unico caso. Ce n'è uno anche più grave, riguardo al referendum che ha avuto maggiore eco negli ultimi 20 anni, quello sulla legge elettorale, a seguito della quale nel 1993 è stato introdotto un sistema elettorale maggioritario, tradito nello stesso modo approvando una legge elettorale pseudo-proporzionale, con la quale voteremo alle prossime elezioni politiche,

per seguire gli interessi di uno dei due schieramenti. O anche il caso del referendum sul Ministero dell'Agricoltura, dove ha prevalso la logica centralista romana a scapito delle regioni. In questi casi il rovesciamento è avvenuto dopo breve tempo. Del resto non si può pensare che la decisione popolare eternizzi una questione o consenta di modificarla solo con un altro referendum: si mitizzerebbe eccessivamente la decisione del popolo. Mi permetterei di dire che in questo momento forse una decisione popolare come quella del 1987 sulle centrali nucleari meriterebbe qualche riflessione, così come quella sull'aborto.

4. Le materie su cui non si può indire un referendum riguardano i referendum abrogativi, perché per quelli costituzionali l'oggetto sul quale il referendum ruota è già predeterminato dalla legge che deve modificare la Costituzione. Il referendum abrogativo invece ha una procedura indipendente, è per abrogare una legge in vigore anche da anni. I costituenti hanno voluto cautelarsi evitando alcuni referendum e hanno fatto un elenco che oggi appare un po' invecchiato, che riguarda: le leggi tributarie (chi non vorrebbe abolire qualche tassa?), le leggi di bilancio, che riguardano il funzionamento dello Stato, le leggi di indulto e amnistia (sarebbe un referendum populista), leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, perché è una responsabilità verso altri Stati, ecc. Questo elenco è stato poi molto arricchito dalla Corte Costituzionale in occasione del giudizio di ammissibilità, cioè un giudizio che esprime la Corte Costituzionale quando è presentato un referendum, stabilendo se lo si possa fare o no. In alcuni casi la Corte ha sancito che il referendum deve avere un oggetto omogeneo: non può riguardare, come ad esempio nel 1978, novanta articoli del Codice Penale che hanno oggetto diverso fra loro, perché significa fare violenza all'elettore, che ipoteticamente potrebbe voler rispondere sì su alcune questioni e no su altre e sarebbe invece obbligato a esprimersi unitariamente su questioni diverse. La rete dei casi su cui i referendum possono avere luogo è quindi ampia e complessa. Una critica che semmai si può fare è che la Corte Costituzionale, nell'interpretare queste disposizioni estensivamente, abbia adottato una giurisprudenza che molti chiamano "casistica", cioè un po' procede come un raddomante interpretando le vicende politiche del momento. Ad esempio, l'anno scorso, con i cinque referendum sulla procreazione assistita, di cui uno di abrogazione totale e quattro parziali, in sede di giudizio di ammissibilità, se la Corte avesse applicato coerentemente la sua giurisprudenza ne sarebbero saltati tre, il quarto era dubbio, il quinto certo. In realtà lì dentro c'era una maggioranza favorevole a quei referendum: otto erano favorevoli a votare su tutti e cinque e sette contrari. Hanno poi trovato un compromesso: ne hanno tolto di mezzo uno, quello sull'abrogazione totale e hanno fatto votare sugli altri. Fonti interne alla Corte Costituzionale lo confermano. Spesso le decisioni sono prese con criteri pseudo-politici e pseudo-ideologici, senza il rigore necessario.

5. Negli altri Paesi in cui non ci sono le procedure referendarie sono i Parlamenti che decidono. In fondo cos'è il referendum? E' dare al popolo la parola per decidere su una questione che in una democrazia rappresentativa sarebbe decisa dal Parlamento o al limite dal potere esecutivo. La Germania per esempio è uno di questi per un motivo ben preciso: i tedeschi avevano avuto referendum ai tempi della Repubblica di Weimar con un effetto destabilizzante. Quindi quando hanno scritto la Costituzione contro il nazismo una delle cose chiare e distinte era che i referendum non si fanno, almeno a livello federale. Per questo la classe politica tedesca, di destra e di sinistra, non ha voluto nemmeno indire il referendum per la Costituzione Europea. Ci sono poi Paesi che hanno una pratica misurata dei referendum, di solito legati ai cambiamenti della Costituzione, ad esempio l'Irlanda, la Francia, la Danimarca.

6. Nel referendum costituzionale che si terrà questa primavera saremo chiamati ad esprimersi sulla legge di riforma costituzionale nel suo complesso, nei suoi 80 articoli. E questo è un problema perché in questa riforma ci sono questioni diverse: la nuova riforma bicamerale, la *devolution*, il premierato forte o "assoluto", come lo chiamano alcuni. Io personalmente sono contro gran parte di queste modifiche ma ci sono alcune disposizioni, del tutto marginali rispetto all'impianto complessivo, che condivido, soprattutto in termini di regionalismo, che mi sembrano dei buoni correttivi. Quindi se potessi votare in maniera differenziata in alcuni casi voterei sì. Ma qui il voto è su tutta la riforma costituzionale e qui si spiega perché il referendum sia legato alla procedura di

approvazione di quella legge. Cioè mentre il referendum abrogativo è una procedura indipendente, che non nasce nel corso di una procedura legislativa, anche se può riferirsi a una legge già in vigore, pure da un periodo lungo, il referendum costituzionale è una fase di una procedura più ampia per modificare la Costituzione, fase che si apre quando la legge che vuole cambiare la Costituzione non è stata approvata a maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere, che tradotto in italiano significa che la maggioranza non ha ottenuto l'accordo dell'opposizione politica principale, cioè ha cercato di cambiare le regole del gioco da sola. Allora ha due possibilità: fermo restando che serve il sì della maggioranza parlamentare per cambiare la Costituzione, cioè la maggioranza assoluta delle due Camere, serve anche o il sì dell'opposizione (in questo caso il referendum non si può richiedere), oppure la maggioranza deve ricorrere alla procedura referendaria che però riguarda tutta la legge, quindi noi dovremo esprimerci sulla riforma costituzionale nel suo complesso.

7. Relativamente al momento della procedura referendaria costituzionale che sospende l'entrata in vigore della legge. La legge ha il suo cammino parlamentare più complesso di una legge ordinaria. Deve essere approvata due volte, sia dalla Camera che dal Senato. Una volta approvata, ed è ciò che è successo a novembre, questa legge è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. Dal giorno della pubblicazione c'è un termine di tre mesi entro il quale può essere richiesto il referendum da tre soggetti diversi: o 500.000 elettori, o cinque Consigli Regionali o un quinto delle due Camere. Nei secondi due casi è sufficiente che l'atto sia depositato e si richiede il referendum. Nel caso delle 500.000 firme la legge sui referendum prevede che per interrompere il decorso dei tre mesi basti che un comitato promotore annunci di avere avviato la raccolta firme, per la cui cosa ha poi tre mesi di tempo. Se non riuscisse a raccoglierle e non intervenissero minoranze parlamentari e Consigli Regionali il Presidente della Repubblica dovrebbe promulgare la legge. Non c'è giudizio di ammissibilità. Abbiamo visto che su alcune materie il referendum abrogativo non si può tenere, cioè quelle dell'articolo 75 che abbiamo visto prima più tutte le altre che la Corte Costituzionale si è inventata di volta in volta, e quindi la Corte deve intervenire per dire se il referendum riguardo una materia si possa indire o no. Siccome nel caso della legge di revisione della Costituzione il referendum ha per oggetto la legge costituzionale così com'è, il giudizio di ammissibilità non ha senso e se è richiesto il referendum questo si deve tenere, se no la legge non può essere promulgata. Mentre nel referendum abrogativo c'è questo strano gioco, per cui si deve votare no se si vuole mantenere la legge e sì per il contrario, questo di giugno è un referendum approvativo, per cui la modalità di voto è più semplificata.