

Perché i referendum?



di Antonio Maria Baggio

Le consultazioni referendarie degli anni Novanta sono molto diverse da quelle di vent'anni fa: quali strategie politiche vi stanno sotto e dove possono portarci?

«**F**atta l'Italia, ora bisogna fare gli italiani», diceva qualcuno nel secolo scorso, all'indomani dell'unificazione nazionale. Oggi invece gli italiani sembrano trovarsi di fronte all'arduo compito di dover rifare l'Italia, e scoprono che non è facile. A proporre la questione ci hanno pensato, in questi anni, le raffiche di referendum sui quali gli elettori sono stati chiamati a prendere posizione. Reduci dalle elezioni amministrative e dai dodici referendum su leggi elettorali, televisioni e orari dei negozi – e mentre siamo in attesa delle elezioni politiche – Pannella sta raccogliendo firme per 18 nuovi referendum, e Bossi ne ha annunciati altri 4. A cosa è dovuta questa corsa referendaria?

Uno sguardo agli altri paesi europei ci mostra che fuori Italia il referendum – salvo che nel caso svizzero – è l'eccezione, non la norma. I cittadini sono chiamati a decidere questioni riguardanti gli orientamenti fondamentali del proprio paese, come fu per l'adesione all'Unione dei paesi del Nord Europa, o nel caso del voto sulla Nato della Spagna, o per il decentramento, all'interno del Regno Unito, della Scozia e del Galles.

La Costituzione italiana prevede il referendum abrogativo, destinato cioè a cancellare in tutto o in parte una legge vigente; i padri costituenti intendevano mettere a disposizione degli elettori uno strumento per aumentare la loro possibilità di partecipare alle decisioni politiche; alcuni addirittura (tra di essi dei cattolici, come Costantino Mortati) pensavano al referendum come a un vero e proprio "contro-potere" nelle mani dei cittadini; in ogni caso, il referendum è stato pensato come una integrazione delle scelte che devono essere compiute dai rappresentanti eletti nelle due camere, cui spetta il compito di legiferare, non come una loro sostituzione.

Il parlamento ha la possibilità, prima che gli elettori vengano consultati, di modificare la legge sottoposta a giudizio, o di farne una nuova, evitando così la consultazione dei cittadini. Se siamo andati a votare così spesso – si potrebbe pensare – è perché il parlamento ha voluto conoscere l'orientamento dell'elettorato prima

di legiferare. In realtà, questo è vero solo in parte: nella maggioranza dei casi abbiamo votato perché il parlamento non è riuscito a legiferare, mostrando un immobilismo, o l'esistenza di contrasti tali che ne limitano la capacità di scelta politica.

Vi ricordate gli anni Settanta? Furono caratterizzati da due referendum, sul divorzio e sull'aborto, che riguardavano la sfera individuale, e non quella istituzionale, la forma di governo e di stato. Le consultazioni degli anni Novanta invece – da quella promossa da Segni in poi – si sono proposte la trasformazione dell'ordinamento politico, utilizzando il grimaldello dei referendum elettorali per ottenere che, cambiato il modo di eleggere i rappresentanti, anche le istituzioni si adeguino alla nuova logica.

Ma perché la maggior parte della classe politica è fortemente refrattaria al cambiamento, tanto da dovercela condurre prendendola per l'orecchio dei referendum? I grandi partiti, specialmente quelli al governo, hanno in genere ostacolato il ricorso ai referendum: sia perché questi, creando una spaccatura verticale nel corpo elettorale, avrebbero diviso l'opinione all'interno degli stessi partiti, modificando l'equilibrio dei loro rapporti; sia perché ne sarebbe stata minacciata la centralità dei partiti stessi, all'interno dei quali la classe politica voleva che rimanesse ogni potere decisionale.

La strategia referendaria adottata dai radicali di Pannella fin dagli anni Settanta, mirava invece proprio a questo assalto alla "partitocrazia", e si è poi incontrata con chi, successivamente, ha adottato i referendum come strumenti per una strategia di riforme istituzionali.

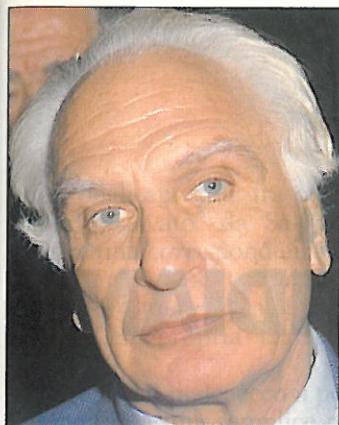
Qual è il problema? Che in questo modo si modifica il senso che il referendum aveva per gli ideatori della Co-

stituzione. Si dirà: «Poco male, chi muore giace e chi vive si dà pace». Ma il fatto è che non si può usare un martello per segare, e una tenaglia per scavare: il referendum cioè, usato per un obiettivo diverso da quello per il quale era stato pensato, produce effetti equivoci.

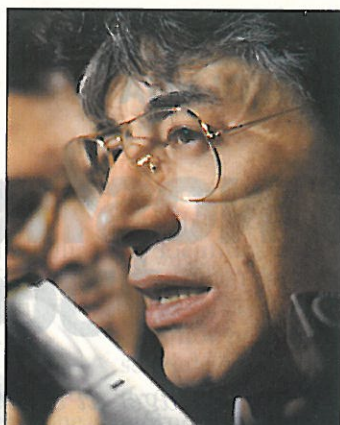
La modifica delle norme elettorali, ad esempio, è stata un primo passo verso le riforme istituzionali.



Un mazzo di schede degli ultimi referendum: e ce ne aspettano altri 21!



Horacio Conde



I referendum in corso

I referendum sui quali si sta attualmente raccogliendo le firme sono 18, proposti dai "Club Pannella-Riformatori". A dare una mano ai radicali è scesa in campo Forza Italia: ufficialmente si impegna solo per otto quesiti (i due sulle leggi elettorali, i quattro sulla magistratura, quelli sull'Enel e sulla pubblicità Rai). In realtà l'aiuto è offerto per tutti e diciotto i referendum: sia perché chi si reca a firmarne otto può essere facilmente indotto ad accettare anche gli altri dieci; sia perché vari esponenti di Forza Italia si sono pronunciati a favore di tutte le proposte; sia perché Berlusconi ha interesse che vadano in porto anche i referendum sull'aborto e sulla droga, argomenti sui quali non solo il Polo della libertà, ma anche il suo avversario, l'Ulivo di Prodi, è diviso al proprio interno: è possibile che, per evitare un confronto approfondito sui referendum, che potrebbe spaccare entrambe le alleanze, i due poli decidano di anticipare le elezioni politiche, soluzione gradita a Silvio Berlusconi.

Su tutti i referendum ci sarebbe da discutere parecchio. Li-

perché il referendum è uno strumento troppo rozzo per intervenire su problemi complessi, come abbiamo constatato nel caso delle televisioni, o delle rappresentanze sindacali.

Il ricorso costante al referendum, inoltre, mal si concilia con una democrazia incentrata sul parlamento: favorisce piuttosto una democrazia in cui sono presenti aspetti plebiscitari, nella quale un governo forte si rivolge con frequenza, direttamente, agli elettori, confinandone la rappresentanza parlamentare alla funzione di ratificare ed eseguire decisioni prese altrove. Per certi aspetti, questo è stato il ruolo del parlamento sotto la legge elettorale proporzionale, quando i rappresentanti, perlopiù, ratificavano le decisioni prese dai vertici dei partiti. Limitarsi a sostituire alla partito-

Da sinistra: Mario Segni fu il principale promotore del referendum che avrebbe portato con una nuova legge elettorale al sistema maggioritario; Marco Pannella, fin dagli anni Settanta, ha perseguito una strategia politica che si è servita dei referendum per attaccare la partitocrazia; Umberto Bossi ha recentemente annunciato la decisione di proporre 4 referendum: anch'essi puntano a cambiamenti istituzionali.

mitiamoci, per ora, a dichiarare una netta avversione nei confronti di tre di essi: quello che tende a liberalizzare l'uso delle droghe leggere, quello che vorrebbe consentire l'aborto anche nelle strutture private e senza le motivazioni attualmente necessarie, quello che vuol mettere il servizio sanitario nazionale in concorrenza diretta con le strutture private, facendo venir meno una gran parte delle risorse necessarie al servizio pubblico per garantire le cure a tutti i cittadini.

Ecco l'elenco degli altri quindici.

Due referendum propongono l'eliminazione della quota proporzionale per l'elezione dei deputati e dei senatori.

Quattro riguardano i magistrati: si vuole cambiare in senso maggioritario il modo di eleggere i giudici del Consiglio superiore della magistratura; si chiede che i magistrati avanzino nella carriera solo attraverso concorsi pubblici; che risarciscano ai cittadini in tempi brevi i danni dovuti ad irregolarità o ingiustizie processuali; che sia loro vietato assumere incarichi al di fuori delle loro funzioni d'ufficio.

Gli altri referendum chiedono: l'eliminazione del monopolio dell'Enel sull'energia elettrica; la smilitarizzazione della Guardia di finanza; l'eliminazione dei "patti in deroga", cioè dei contratti di locazione in deroga alla legge sull'equo canone; la facilitazione dell'obiezione di coscienza, in modo che ognuno vi possa ricorrere senza dare spiegazioni; il divieto ai cacciatori di entrare nei terreni privati senza autorizzazione; una radicale limitazione della pubblicità nella Rai; l'abrogazione dell'ordine dei giornalisti; il ritorno al maestro unico nelle scuole elementari.

Anche la Lega Nord ha presentato tre referendum, finalizzati, come ha spiegato l'on. Borghezio «alla disarticolazione del vecchio stato centralista». Col primo si chiede l'abolizione dei prefetti; col secondo si vuole modificare lo status giuridico dei segretari comunali, attualmente funzionari di nomina ministeriale; il terzo, infine, vuole l'abolizione dell'articolo del codice penale che punisce ogni atto rivolto contro l'unità d'Italia. Con questi referendum la Lega vuol porre le premesse per le riforme istituzionali che dovrebbero dar vita ad uno stato federale. A noi sembra che i quesiti leghisti dimostrino, una volta di più, che non si può proporre dei referendum su questioni così complesse.

crazia un governo forte, dal punto di vista democratico non è certo un progresso.

Il rimedio non sta nell'eliminare i referendum; si potrebbe anzi pensare, se si vuole mantenere il ruolo di stimolo che il referendum per sua natura possiede, di introdurre, a fianco del referendum abrogativo, quello propositivo, ma delimitando con chiarezza le materie e le condizioni di entrambi alzando il numero di firme necessarie per proporli, ed impedendo che gli elettori debbano pronunciarsi su troppi quesiti per volta.

Il problema di fondo, piuttosto, sembra quello di produrre una classe politica nuova, espressione della parte migliore della società, capace di guidare il cambiamento, di produrre leggi efficaci, restituendo al referendum la sua funzione di consultazione integrativa, non sostitutiva.

tuzionali necessarie, che però ancora non ci sono, col risultato di lasciare il paese in una fase di transizione che si trascina penosamente, consentendo "ribaltoni", governi pseudo-tecnici, campagne elettorali perenni. La semplice abrogazione di norme lascia insomma in una condizione di incompiutezza pericolosa, che pone il problema ma non le condizioni per risolverlo,

Giuseppe Di Stefano