

## REFERENDUM E DEMOCRAZIA

A Pericle, famoso statista ateniese del V secolo a.C., viene attribuito un detto: «benché soltanto pochi siano in grado di dar vita ad una politica, noi siamo tutti in grado di giudicarla». Alla saggezza degli antichi si contrappone l'opinione di molti moderni (di più varia estrazione) secondo i quali non solo la costruzione di uno Stato è compito così alto e complesso da non poter essere rimesso al popolo, ma quest'ultimo non sarebbe neppure in grado di poterne valutare la bontà e la conformità ai propri bisogni. Tanto lungo e profondo è stato il lavoro di questi gruppi elitari che oggi la gran parte dei cittadini ha smesso di farsi domande per cercare di capire il senso delle cose che stanno alla base della convivenza sociale. Eppure in politica, come in economia, i concetti essenziali sono pochi e non così difficili da capire. Quindi non bisogna mai smettere di chiedersi: perché?

E' da poco passato il tempo del referendum abrogativo sulle trivellazioni, tra non molto vi sarà quello sulla mini-revisione costituzionale del governo Renzi. L'anno scorso, quasi in sordina, la Corte costituzionale ha bocciato una proposta di referendum abrogativo della legge Fornero, nonché le leggi regionali venete sulle consultazioni referendarie, puramente consultive, in materia di indipendenza e di riconoscimento dello statuto speciale.

L'art. 1 della Costituzione italiana solennemente proclama che la sovranità appartiene al popolo, salvo poi precisare che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione stessa. Già qui vi è una contraddizione perché se la sovranità è quel potere originario che è per sua natura illimitato, il potere preminente su ogni altro potere, come può essere limitata? Se qualcuno può limitarla significa che essa, in realtà, risale semmai a questo "qualcuno" e non al popolo. Ma il popolo non può neppure modificare la Costituzione. Solo il Parlamento può modificarla ed il referendum popolare previsto dal secondo comma dell'art. 138 (del genere di quello su cui saremo chiamati a votare tra qualche mese) può essere solo confermativo o di rigetto della legge costituzionale approvata dal Parlamento. Inoltre non si dà luogo al referendum qualora la legge di revisione sia approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. In questa situazione, possiamo sostenere, in tutta coscienza, che la sovranità appartiene al popolo? Senza contare che vi sarebbero poi, al di là della previsione espressa di divieto di revisione costituzionale della forma repubblicana (art. 139), delle disposizioni o addirittura delle sezioni non modificabili (veri e propri dogmi che nulla hanno da invidiare a quelli teologici), a seconda dell'esperto di turno (e su quest'ultimo aspetto vi sarebbero molte cose interessanti su cui riflettere, ma che non possono essere qui segnalate per ragioni di spazio).

Il popolo non può nemmeno imporre l'approvazione di una legge ordinaria con apposito referendum. La Costituzione prevede solo la proposta di legge di iniziativa popolare (art. 71), la quale può essere tranquillamente ignorata o manipolata dal Parlamento. Nella mini-revisione costituzionale voluta dal governo Renzi si prevede, oltre tutto, che il numero di firme occorrenti per la presentazione della proposta passi da cinquantamila a centocinquantamila. Cosa rimane? A bene vedere, il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 è l'unico vero strumento di democrazia diretta previsto nel nostro ordinamento costituzionale, ma anche questo è stato abilmente depotenziato. Innanzitutto, la sua effettiva applicabilità venne esplicitamente condizionata all'emanazione di una legge ordinaria attuativa. La Costituzione è entrata in vigore nel 1948. All'inizio del 1970, tale legge attuativa non era ancora stata approvata. Chissà per quanto tempo ancora l'istituto referendario sarebbe rimasto sulla carta se, proprio nel 1970, non si fossero create le particolari condizioni che ne permisero lo sdoganamento. La legge sul referendum, infatti, fu la contropartita richiesta dalle forze di ispirazione cattolica per rinunciare all'opposizione ostruzionistica contro la legge che introduceva il divorzio. Non a caso il primo referendum abrogativo indetto in Italia, nel 1972 (e tenutosi nel 1974), ha avuto per oggetto proprio la legge sul divorzio. Ma non basta. La Costituzione prevede che non possano essere oggetto di referendum abrogativo alcuni tipi di norme, come quelli fiscali e le leggi di bilancio. Visto che si tratta di limitazioni alla sovranità popolare, logica (anche giuridica) vorrebbe che queste limitazioni debbano essere interpretate in modo restrittivo. Al contrario, la nostra Corte costituzionale da sempre le interpreta in modo estensivo, così da ridurre ulteriore spazio alla sovranità popolare. L'anno scorso, per esempio, con la sentenza n. 6/2015, la Corte ha impedito la tenuta di un referendum abrogativo avente per oggetto la legge Fornero perché ritenuta assimilabile

ad una legge di bilancio, quando anche un normale cittadino comprende che la legge riguardante la formazione e l'approvazione il bilancio dello Stato è cosa ben diversa dalla legge Fornero.

In più, l'art. 75 Cost. prevede che il referendum abrogativo sia valido solo se partecipa alla votazione più della metà degli aventi diritto. A questo punto è bene chiedersi perché, invece, tale quorum non sia previsto per la validità del referendum sulle leggi di revisione costituzionale, come quella approvata su iniziativa del governo Renzi, anche se – a rigor di logica – la materia trattata sia ben più rilevante. Il lettore lo avrà già compreso: mettere un quorum su un referendum abrogativo significa rafforzare la tenuta della legge parlamentare che si vorrebbe abrogare, visto che ormai l'astensione fisiologica viaggia su percentuali altissime, mentre se fosse previsto per un referendum costituzionale aumenterebbe le possibilità che questo referendum non fosse valido, con conseguente rigetto della modifica costituzionale decisa dalla classe politica.

Un'ulteriore – ed intollerabile – compressione alle libertà democratiche emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sui referendum consultivi, come quelli promossi nel 2014 dalla Regione Veneto sui temi dell'indipendenza e dell'autonomia speciale e bocciati con la sentenza n. 118/2015. Soprattutto inquietano alcune argomentazioni utilizzate dalla Corte per impedire la tenuta di questi referendum. La figura del referendum consultivo non è prevista nella nostra Costituzione, ma neppure vietata. Se lo Stato, una Regione, un Comune volesse conoscere l'opinione dei propri cittadini su una determinata questione, anche di portata istituzionale, perché dovrebbe avere dei limiti? Se, ad esempio, il Parlamento volesse conoscere l'opinione del corpo elettorale su una legge fiscale, perché gli dovrebbe essere impedito? Perché l'art. 75 vieta il referendum abrogativo in materia di leggi fiscali? Anche un non giurista comprende l'enorme differenza che c'è tra il referendum abrogativo, che – se approvato – elimina una norma di legge, modificando l'ordinamento giuridico, ed il referendum consultivo, che non modifica alcunché, facendo solo emergere l'opinione popolare su un determinato argomento. Per la Corte costituzionale il referendum consultivo non è equiparabile all'esercizio della libertà di pensiero, ma assolve una funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici. Richiamando un suo precedente (sent. n. 470/1992), la Corte ritiene che, in linea di principio, i referendum consultivi di portata istituzionale vadano bloccati perché è necessario evitare il rischio di influenzare negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato. In sostanza, la Consulta afferma che le Regioni possono promuovere iniziative volte a modificare la Costituzione, seguendo la procedura ivi prevista, ma non sia mai che il popolo (od una frazione di esso) possa essere consultato su tale argomento perché ciò potrebbe in qualche modo condizionare il proseguimento o l'abbandono dell'iniziativa da parte dei suoi rappresentanti politici. Affermazione per molti versi stupefacente in bocca all'organo che dovrebbe garantire le libertà ed i diritti democratici. Tra l'altro, così ragionando, la Corte dimostra di vivere lontano mille miglia dalla realtà. Infatti, è sotto gli occhi di tutti come, soprattutto degli ultimi anni, si sia creato uno scollamento tra i cittadini e gli organi politici, i primi invocanti profonde riforme istituzionali ed economiche, i secondi arroccati in difesa dei propri privilegi e delle posizioni di potere dei partiti. Tale vistoso, innegabile scollamento dimostra che i rappresentanti politici sono normalmente refrattari di fronte alle istanze provenienti dal popolo e ben lontani dall'esserne condizionati. Guardiamo al caso del referendum abrogativo di circa vent'anni fa sul finanziamento pubblico dei partiti. La maggioranza degli italiani (oltre il 90%) bocciò la legge e il Parlamento si è subito affrettato a farne un'altra, per continuare a garantire un enorme flusso di denaro pubblico ai partiti, cambiando semplicemente la forma e parlando di rimborsi spese, come se la sostanza non fosse sempre quella. E va ricordato che, pur di fronte ad un simile clamoroso caso di violazione della volontà popolare, la Corte costituzionale ha trovato successivamente il modo di impedire la censura della nuova legge, tra l'altro dichiarando inammissibile l'azione giudiziaria intrapresa dal partito radicale. E' triste, ma si può ben dire degli italiani quello che Rousseau diceva degli inglesi del suo tempo: il popolo italiano «crede di essere libero, ma si sbaglia di grosso; lo è solo durante le elezioni dei membri del Parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo, non è più niente».