

Il referendum e il paradosso di Zenone

di **Alessandro Mangia** *

Che periodicamente, al rinnovarsi delle iniziative referendarie, tornino ad affacciarsi nel dibattito politico riflessioni già sentite sui «rischi» di una democrazia «diretta», e dunque emotiva ed istantanea, di contro ad un modello di democrazia parlamentare, che si vorrebbe «ordinata» e «razionale» e che dovrebbe svolgersi attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, non è solo indice di un fastidio diffuso entro la classe politica verso il moltiplicarsi, apparentemente senza ragione, delle iniziative di raccolta delle firme. Sembra indice, piuttosto, della irrisolta collocazione del referendum all'interno del nostro sistema istituzionale.

Infatti, che da più parti si diano segni di preoccupazione per le «distorsioni» che ogni singola consultazione popolare sembra in grado di recare allo svolgimento dei processi democratici, sembra derivare dal profondo disagio che si avverte verso un istitu-

to la cui saldatura con i meccanismi tradizionali della rappresentanza politica è restata, a dir poco oscura. Che la politica si trovi in imbarazzo di fronte al referendum, insomma, potrebbe derivare non solo e non tanto dalla pretesa irriducibilità della democrazia «diretta» ai meccanismi della rappresentanza politica – il che, per la verità sembra tutto da dimostrare – quanto dal fatto che, nel nostro ordinamento, il referendum è, e resta, un istituto del quale sono incerti ruolo ed effetti sostanziali.

La conferma di tutto ciò sembra provenire, del resto, dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, all'interno della quale non è dato rinvenire, se non in via del tutto astratta, alcun criterio alla luce del quale valutare la compatibilità di ogni singola richiesta con i limiti sanciti dalla costituzione. Anzi, che questi limiti siano stati creati cammin facendo dallo stesso giudice costituzionale, sovrapponendo le pro-

* professore incaricato di Istituzioni di diritto pubblico alla Facoltà di economia dell'Università Cattolica di Milano

prie sentenze a quanto stabilito dalla costituzione, sembra sommare incertezza ad incertezza e desta l'impressione che la materia referendaria sia una sorta di terreno aperto, suscettibile delle evoluzioni meno controllabili.

Cosicché non solo non è chiaro quale sia il nesso tra referendum e processi rappresentativi – il che sarebbe di per sé grave – ma, soprattutto, non è chiaro quali siano i criteri che reggono l'ammissione di ciascun quesito al giudizio popolare. A dispetto delle argomentazioni spese periodicamente dalla giurisprudenza costituzionale, l'impressione è che, di volta in volta, i referendum siano ammissibili a seconda che la materia su cui dovrebbe esercitarsi il voto popolare sia in grado di «sopportare», per così dire, l'intervento referendario senza conseguenze troppo destabilizzanti per il sistema. Il che ha il risultato di trasformare ogni procedimento referendario in una battaglia politica sulla «ammissibilità» o meno del referendum che inevitabilmente finisce con l'investire il ruolo e la legittimazione della Corte nel sistema istituzionale. E ciò, si badi, avviene non per caso, giacché che l'ammissibilità di un referendum sia solo in minima parte una questione giuridica e, innanzi tutto, una questione politica è dimostrato dalla prassi di quei paesi in cui la valutazione sulla ammissibilità di un referendum spetta, innanzi tutto, al governo o al parlamento, investendo la responsabilità politica di questi nei confronti del corpo elettorale.

Anzi, guardando alle prassi referendarie, l'impressione è che l'effetto principale del referendum sia quello di inserire una serie di cunei all'interno dei meccanismi della rappresentanza politica i quali sembrano destinati, più che a conseguire un preciso effetto di modificazione della disciplina di una materia, ad interrompere (o ad aggirare) il normale rapporto rappresentativo su alcuni temi, indipendentemente dall'esito destinato a scaturire da ciascun referendum.

Ed è qui, probabilmente che si va a toccare uno dei punti nodali del problema, giacché, nella logica «giuridica» di cui si è voluto rivestire il referendum, che un quesito sia ammissibile dovrebbe essere, a rigore, faccenda del tutto preliminare, facilmente risolubile e comunque secondaria rispetto al conseguimento di un effetto preciso di rimodellamento o di ristrutturazione di una disciplina, in cui dovrebbe consistere la sostanza dell'istituto. Se invece si pone mente alle prassi referendarie, è facile rendersi conto che il problema degli effetti di ciascuna consultazione sembra cosa di poco conto, nella convinzione che l'effetto del referendum sia un effetto unico e incontrovertibile, retto dalla logica del sì o del no, e dunque non suscettibile di alterazioni o cambiamenti. Così, per intenderci, che si sia votato in un certo senso negli anni '70 sul «nucleare» o che nel 1993 si sia votato in un certo modo sul sistema elettorale sembra cosa chiarissima, la quale non può prestarsi a fraintendi-

menti e che sembra indice, come ha ritenuto una volta la Corte, di una volontà «definitiva» ed «irripetibile» manifestata dal corpo elettorale.

Peraltro, se si pone mente alla molteplicità di referendum che si sono tenuti dagli anni '70 ad oggi, e con esito positivo, è facile rendersi conto che, tra i molti, assai pochi sono gli esiti referendari dei quali si è potuta ritenere una qualche stabilità di effetti, mentre nella maggior parte dei casi gli esiti referendari sono destinati ad affievolirsi e scomparire non solo nella memoria degli elettori ma, ugualmente, dal dibattito politico. Così è stato del referendum sulle rappresentanze sindacali e così è stato del referendum sul finanziamento pubblico ai partiti. E molti altri potrebbero essere gli esempi.

L'impressione, allora, è che, da parte della politica come della giurisprudenza costituzionale, si tenda ad enfatizzare la fase della raccolta delle firme e della valutazione di ammissibilità proprio perché in qualche modo si è consapevoli che dal referendum possono scaturire conseguenze le quali non sono determinabili a priori, ma che sono destinate, piuttosto, a definirsi solo in relazione al contesto generale in cui va a collocarsi ciascun esito referendario: in relazione, cioè, all'uso, cioè, che degli esiti referendari si potrà fare da parte della «politica» nel momento in cui si porrà il problema di «gestire» i risultati di ciascuna consulta-

zione. Così, tanto per intenderci, la scelta per il maggioritario potrà essere presentata come una scelta definitiva e irripetibile del corpo elettorale, destinata a porsi come un punto fermo nell'organizzazione dello stato; mentre, di converso, la scelta di cancellare un ministero o di abrogare la disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti potrà essere facilmente elusa, facendo risorgere sotto nuove spoglie ciò che già una volta (a torto o a ragione) si è creduto bene cancellare.

Ed è semmai questo il punto su cui converrebbe insistere nel momento in cui, al di là delle stilizzazioni polemiche, si cerca di inquadrare il problema del referendum: quello cioè di capire quale potrà essere il destino di ogni esito referendario nel momento in cui il corpo elettorale, dopo essersi espresso, cessa subito di essere parte attiva nella questione sottoposta al suo giudizio. In questa prospettiva, allora, ci si rende conto che il vero problema del referendum non è tanto quello della sua astratta compatibilità con la democrazia «rappresentativa», quanto quello della natura e della stabilità dei suoi effetti: se cioè, l'esito referendario sia destinato a restare nella disponibilità del legislatore parlamentare, il quale legittimamente potrebbe disvolere (o vanificare) quanto scelto dal corpo elettorale, ovvero se, come vorrebbero altri, e come sembra adombrato dalla Corte costituzionale, gli esiti referendari siano di per sé sottratti all'intervento del legislatore, costituendo per questi un vinco-

lo paragonabile a quello discendente dalla costituzione.

Entrambe queste prospettive, apparentemente opposte, che si sono affacciate tra gli studiosi sembrano, peraltro, ritrovare un punto di contatto nel fatto di guardare al rapporto tra referendum e legislazione da una medesima prospettiva, che è poi quella che muove dalla assenza nella costituzione di ogni principio di coordinamento tra questi due termini: così, mancando nella costituzione ogni meccanismo di coordinamento tra legge e referendum è sembrato lecito colmare questa lacuna asserendo, di volta in volta, il primato della democrazia «diretta» sulla democrazia «rappresentativa» o viceversa. Entrambe le soluzioni sono fungibili perché entrambe sono figlie dello stesso schema di opposizione simmetrica tra termini omogenei; non solo, ma entrambe sono fungibili perché muovono dall'assunto per cui democrazia «diretta» e «rappresentativa» siano due sostanze, definite e provviste di propria consistenza, che informano di sé la costituzione e la vita dello stato.

In realtà democrazia «diretta» e «rappresentativa» sono solo formule le quali sono state create dagli studiosi per alludere alle forme di organizzazione del potere all'interno dello stato democratico; ed in quanto tali sono prive di qualunque forza prescrittiva. Asserire che la democrazia «diretta» è (o sarebbe) superiore alla democrazia «rappresentativa» – o viceversa – significa, a tacer d'altro, formulare giudizi privi di

contenuto; e questo per il fatto che formule di questo genere sono di per sé prive di significato qualora non siano raccordate ad un impianto normativo quale è, ad es., quello che ci proviene dalla costituzione. E nella costituzione, a rigore, non si formula alcuna opzione a favore di un termine o dell'altro, né ci si pone il problema della «superiorità» di una forma di democrazia sull'altra. Piuttosto ci si pone il problema di disciplinare e garantire (art. 48) il diritto di voto come condizione della democrazia e come situazione di base dell'individuo, la quale, a dispetto di contrapposizioni artificiose, entra in gioco sia come fonte della scelta referendaria, sia come fonte di legittimazione della decisione parlamentare. Che si sia potuto sostenere il primato della democrazia «parlamentare» sulla democrazia «diretta» discende semmai dal fatto che la costituzione attribuisce all'una caratteri di stabilità e continuità nei processi decisionali, mentre all'altra consente di intervenire in forme limitate e puntuali, salvo poi interrompersi e tacere.

Alla luce di questo, che si dia contrapposizione tra referendum e legislazione può ammettersi solo se si dimentica uno dei postulati della democrazia: se si dimentica, cioè, che la decisione del parlamento, piaccia o non piaccia, è implicitamente decisione del corpo elettorale ed in questa ha da identificarsi. Dire che il parlamento rappresenta il corpo elettorale, in fondo, non significa nulla più (ma neppure nulla di meno)

dal dire che il corpo elettorale decide attraverso il parlamento perché attraverso il parlamento si fa presente. Semmai la differenza starebbe nel fatto che in un caso – e cioè con il referendum – la decisione sarebbe assunta istantaneamente ed immediatamente dal corpo elettorale, mentre nell'altro caso – e cioè con la legge – la decisione sarebbe assunta mediante un meccanismo stabile e necessario, il quale è chiamato ad operare continuativamente e senza interruzioni all'interno dello stato.

Se si riflette su questo, però, ci si rende conto che la forza del referendum – e cioè la sua attitudine a «fotografare» con realismo e senza mediazioni la volontà del corpo elettorale – è al tempo stesso la sua più profonda debolezza, perché ciò che è stato voluto in quel momento sul sistema elettorale, sul finanziamento dei partiti, sulle rappresentanze sindacali, non è detto che dallo stesso corpo elettorale sia voluto a distanza di un giorno, di un mese, di un anno. Come nel paradosso di Zenone, per cui la tartaruga potrebbe essere più lesta del corridore più veloce, perché infiniti sono i punti che deve percorrere, si potrebbe dire scherzando, ma non troppo, che infiniti sono gli esiti referendari che potrebbero scaturire dallo stesso quesito se davvero si prendesse per buona la tesi per cui il referendum è espressione reale e concreta della volontà popolare. Che sia reale e concreta non c'è dubbio, almeno se si ricorda che anche

l'astensione nel referendum ha effetti ai fini della consultazione: ma di quale volontà popolare? Quella di ieri, di oggi, di una settimana o di un anno fa?

In realtà, come per la legge, la scelta condotta attraverso il referendum acquista significato solo se letta attraverso i meccanismi di una finzione giuridica: così come si suole ripetere, da Kelsen in poi, che la rappresentanza parlamentare sarebbe una finzione giuridica, allo stesso modo bisognerebbe dire che l'«immediatezza» della scelta popolare è fittizia. Essa è, semmai, una scelta che viene assunta secondo determinate regole e con effetti determinati (o determinabili), ma non per questo diversa da quella assunta attraverso l'artificio della elezione dei «rappresentanti».

Il che non vuol dire che il referendum sia solo una consultazione «istantanea», priva di forza di condizionamento sul sistema rappresentativo: che cioè il parlamento in virtù dei suoi caratteri di stabilità e continuità possa prescindere dal fatto che, comunque, in quella determinata materia si è data una manifestazione di volontà riconosciuta dall'ordinamento e legittimata dal voto. Questa soluzione, a prima vista appagante, diviene subito inaccettabile nel momento in cui si osservi che la contrapposizione tra democrazia «diretta» e «rappresentativa» è in realtà una contrapposizione tra due diverse forme di manifestazione del medesimo diritto di voto che viene esercitato, in momenti e in procedimenti diversi, dal corpo elettorale. Anzi, a

voler percorrere fino in fondo questo sentiero, bisognerebbe forse rilevare che la stessa nozione di «corpo elettorale» è una nozione a carattere convenzionale, la cui esistenza (ed utilità) tuttavia non può essere posta in dubbio, pena il venir meno dell'edificio costruito su questa convenzione.

Se questo è vero, allora, non sembra dubbio che il voto referendario un qualche effetto sul sistema rappresentativo sia in grado di sortirlo, e cioè quello di costringere il sistema rappresentativo a non porsi in una situazione di opposizione con lo stesso voto popolare da cui ripete la propria legittimazione. Il che non significa interrompere il divieto di man-

dato rappresentativo imposto dall'art. 67 cost., ma soltanto imporre un principio di non contraddizione tra la legittimazione di cui godono le camere e la uguale legittimazione che è propria dell'esito referendario. Questo vorrà dire, in altre parole, che l'esito referendario dovrà ritenersi intangibile per il parlamento, non nel senso che alla legge sia precluso intervenire nella materia oggetto di consultazione, ma soltanto che ad essa sia precluso vanificare l'esito del referendum, almeno fino a quando in capo al sistema rappresentativo non sia intervenuta una nuova e più recente legittimazione: non si siano avute, in altre parole, nuove e più recenti elezioni politiche.