volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Referendum abrogativo: a che punto è la notte?

Autore: Mauro Volpi

Le recenti decisioni della Corte costituzionale sull'ammissibilità di otto richieste di referendum abrogativo, oltre a dover essere valutate in sé, richiedono una riflessione di più ampio spettro sullo stato di salute dell'istituto referendario e sulla sua collocazione nel sistema politico-istituzionale. Parlo non a caso del solo referendum abrogativo, perché tra quelli previsti dalla Costituzione i referendum territoriali e locali hanno avuto scarsa valenza, mentre quello costituzionale ha potuto svolgere un ruolo piuttosto chiaro, data la sua natura preventiva e oppositiva nei confronti delle revisioni costituzionali approvate dal Parlamento, di accettazione (nel 2001 e nel 2020) o di rigetto (nel 2006 e nel 2016 nei confronti delle due controriforme più ampie e dirompenti della Costituzione vigente). Invece il referendum abrogativo può avere virtualità diverse e ciò è dovuto al fatto che la sua adozione in Assemblea costituente fu quasi casuale, derivando dalla sfrondatura del progetto, contenente varie proposte di referendum, proposto dal relatore Mortati, e finì per fare proprio un istituto molto raro nel quadro comparativo e con effetti difficilmente prevedibili.

La storia del referendum abrogativo nel nostro paese sta a dimostrarlo. Dopo la lunga fase della inattuazione fino alla legge n. 352 del 1970, **il referendum abrogativo è stato ampiamente utilizzato. Basta guardare i dati: dal 1974 al 2016 si sono svolti 67 referendum in 17 votazioni referendarie**. Si è modificato anche l'oggetto dei referendum: nei primi anni essi hanno riguardato questioni etiche, sociali e attinenti ai diritti, poi progressivamente si sono estesi al terreno politico-istituzionale (leggi elettorali, finanziamento dei partiti, sistema radio-televisivo, ordinamento della magistratura ecc.). È cambiato, infine, il rapporto con il sistema politico-istituzionale, rispetto al quale si possono individuare cinque fasi. Nella prima le campagne referendarie contro il tentativo di abrogare leggi di civiltà (sul divorzio e sull'aborto) o per rivendicare diritti civili, hanno contribuito a svecchiare almeno in parte il quadro politico-istituzionale che si è dovuto adeguare, non senza resistenze, a trasformazioni avvenute nella società. La seconda fase è quella dei referendum a grappolo proposti dal partito radicale contrapposti all'indirizzo politico generale e quindi come contestazione del sistema dei partiti e dell'assetto istituzionale. Segue una terza fase nella quale il referendum diventa arma di lotta politica utilizzata dai partiti, incidendo sui rapporti tra maggioranza e opposizione (si pensi al referendum del 1985 sulla scala mobile). Nella quarta fase i referendum sulle "regole del gioco", a cominciare da quelle elettorali, esercitano una forte pressione su un sistema politico-istituzionale in crisi che non riesce ad assorbirne le spinte se non adeguandosi pedissequamente ai risultati referendari. **Negli ultimi dodici anni si è aperta una nuova fase di incertezza nella quale convivono i tentativi partitici di utilizzare il referendum per finalità politiche strumentali (è questo il caso della "appropriazione" da parte della Lega dei referendum radicali sulla giustizia) e le spinte provenienti dal basso e dall'associazionismo democratico diffuso di difesa dell'ambiente e di diritti personali come risposta all'inerzia manifestata dal Parlamento**.

L'imprevedibilità dell'utilizzazione e degli effetti del referendum abrogativo è stata accentuata da altri due fattori. Il primo è stato quello del suo **uso come sostituto di altri referendum non costituzionalmente previsti, in funzione consultiva o propositiva**. Così in vari casi al quesito formale rivolto al corpo elettorale che aveva una portata limitata, si è sovrapposto un "quesito politico implicito", che chiedeva di pronunciarsi su una questione generale (basti pensare a quelli in materia di nucleare e di tariffe del servizio idrico del 2011 che sottendevano una scelta sul rifiuto di centrali nucleari e sulla natura pubblica dell'acqua). **In altri casi i promotori hanno fatto ricorso ai referendum manipolativi**, consistenti nel ritaglio di spezzoni normativi, o anche di singole frasi, parole o della punteggiatura per far assumere alla legge sottoposta alla richiesta referendaria un significato diverso. La Corte costituzionale ha finito per approvare questa tecnica, in particolare per i referendum in materia elettorale, che sono consentiti solo se in caso di abrogazione la normativa di risulta è concretamente applicabile. **Il ricorso alla tecnica manipolativa è diventato così consistente che la Corte, a partire dalla sentenza n. 36 del 1997 ha tentato di porre un limite, consistente nell'ammettere il referendum manipolativo solo quando la nuova normativa di risulta è ricavabile da quella vigente e quindi la manipolazione non è creativa o comunque eccessiva**. Purtroppo la tecnica in questione non è tale da sostituire efficacemente l'inesistenza di un referendum propositivo, in quanto il risultato derivante dall'obbligo di utilizzare solo il testo della legge vigente non può essere certo ottimale. Sarebbe come se il Parlamento potesse sostituire una legge utilizzando solo le parole in essa contenute!
Vi è poi un secondo fattore che può rendere ambiguo l'esito del referendum. Questo risulta chiaro quando il quesito ha natura binaria, per cui la scelta tra abrogazione o mantenimento della disciplina sottoposta al voto risulta di immediata evidenza. Ma non è così quando il quesito è tecnicamente complesso e pone una questione alla quale può essere data una pluralità di risposte. In questa ipotesi anche l'esito abrogativo rende impossibile stabilire con certezza quale sia la volontà positiva del corpo elettorale nella scelta di una o di un'altra soluzione diverse da quella abrogata.

Infine la variabilità del referendum abrogativo ha riguardato anche gli esiti del voto. **Fino al 1987 hanno prevalso i no, in seguito in molti casi ha vinto il sì. Ancora più significativo è il fatto che nelle ultime otto votazioni tra il 1997 e il 2016 i referendum siano sempre risultati invalidi per mancato raggiungimento del quorum, ad eccezione dei quattro tenutisi nel 2011 su gestione dei servizi pubblici, tariffa del servizio idrico, rifiuto di produzione di energia nucleare e legittimo impedimento**. Va poi rilevato che non sempre i poteri politici hanno rispettato la volontà espressa dal corpo elettorale: basti pensare al recente disegno di legge sulla concorrenza nettamente orientato alla privatizzazione dei servizi pubblici locali e all'emergere della tentazione del ricorso all'energia nucleare in contrasto con gli esiti dei referendum del 2011.

Si può quindi parlare di una crisi del referendum abrogativo, che in concreto è determinata dal ricorso all'astensione di chi è contrario all'abrogazione, ma pone interrogativi più generali sulla valenza dell'istituto in quanto tale. Pare evidente

che **occorrono delle riforme**. Tra queste sono importanti **la riduzione del quorum di validità** (rapportato alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni politiche o ad una percentuale significativa, calcolata sugli elettori, dei voti favorevoli all'abrogazione) e **l'anticipazione del giudizio di ammissibilità al momento in cui i promotori abbiano raccolto un numero significativo di firme** (ad es. duecentomila) onde evitare frustrazioni nei sottoscrittori e spreco di energie da parte dei promotori. Occorre poi rivedere la legge attuativa rendendo più semplice la raccolta delle firme e la validazione dei firmatari. Su questo terreno è intervenuta la novità rappresentata dalla introduzione delle firme digitali elettroniche, stabilita non nel quadro di una riforma organica della legge ma con un emendamento alla legge di conversione del decreto-legge su semplificazioni e PNRR. L'effetto è stato consistente per la raccolta delle firme sulla richiesta relativa all'eutanasia e soprattutto per quella sulla legalizzazione della coltivazione di cannabis. La modifica può certo essere un'opportunità, ma anche un problema, per il rischio che possa facilitare eccessivamente il ricorso al referendum e scavalcare sistematicamente il Parlamento. Tuttavia ritengo che la risposta non possa essere quella di negare il ricorso alle innovazioni tecnologiche che possono favorire la partecipazione. Piuttosto **occorre una riforma organica degli istituti di democrazia diretta, che vanno rivisti e implementati, senza escludere il ricorso a ipotesi di iniziativa legislativa popolare o di referendum propositivo soggette a opportuni limiti e controlli**, il che consentirebbe di ricondurre il referendum abrogativo entro i suoi limiti fisiologici. Vi è poi un altro versante ineludibile rappresentato dalla necessità di rafforzare i fattori di integrazione degli istituti di democrazia diretta con quelli della democrazia rappresentativa. A tal fine va rivalutato il ruolo della rappresentanza, in modo da restituire al Parlamento capacità decisionale e di risposta alle domande sociali, e occorre riformare la politica a cominciare dall'attuazione per via legislativa del "metodo democratico" previsto dall'art. 49 della Costituzione. **È illusorio pensare che senza un Parlamento forte e senza partiti autorevoli gli istituti di democrazia possano svolgere un ruolo che vada oltre la contrapposizione improduttiva**.