

*parliamo male
di garibaldi*

Democrazia e referendum

di Antonio Guarino

1. "Le discussioni sulla democrazia, gli argomenti contrari o favorevoli ad essa, sono tarati di nullità intellettuale, perché non si sa di che cosa si stia parlando". Lo ha scritto de Jouvenel, ma è chiaro ch'era dominato da un certo malumore. Molto più sereno, e in certo senso ottimista, Alexis de Tocqueville, nell'opera sulla democrazia in America che lo ha reso celebre: "Ciò che getta il massimo di confusione nello spirito è l'uso che si fa delle parole democrazia e governo democratico. Fino a che non si riuscirà a definirle chiaramente e ad intendersi sulle definizioni si vivrà in una confusione di idee inestricabile, con grande vantaggio dei demagoghi e dei despotti".

Tocqueville una porta aperta l'ha lasciata, ma, dopo più d'un secolo e mezzo dal suo libro famoso, la "confusione di idee inestricabile" è, se non erra, più inestricabile che mai. Non solo le discussioni si sono moltiplicate, ma siccome tra Tocqueville e noi c'è stato di mezzo Giuseppe Garibaldi, oggi in Italia avviene che chi si attenda a mettere in discussione certe idee, che al momento prevalgono in ordine alla democrazia, "parla male di Garibaldi". Insomma è tacciato di antidemocratico e peggio.

Bene, correrò il rischio. La Costituzione della Repubblica ha dato spazio, nella struttura della democrazia italiana, all'istituto del referendum e in particolare (art. 75) all'istituto del referendum abrogativo delle leggi vigenti. Se lo chiedano cinquecentomila elettori, di quelli chiamati ad eleggere la Camera dei deputati, oppure lo chiedano cinque Consigli regionali, tutte le leggi possono essere abrogate mediante referendum popolare, fatta eccezione per quelle tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Ulteriori precisazioni

si leggono nello stesso articolo 75 e nella legge di attuazione, la legge 22 maggio 1970 n. 372: una legge, sia detto subito a scampo di ogni equivoco, che, sfiorando assai da vicino i confini della scorrettezza, ha creato un procedimento *slalom* essenzialmente inteso a scoraggiare e attardare le iniziative referendarie.

*Il legislatore può
cambiare idea?*

Non vi è dubbio, almeno a mio avviso, che la legge del 1970 sia da modificarsi, non solo allo scopo di depurarla da taluni gravi difetti tecnici, ma anche allo scopo di portarla ad essere quel che il legislatore costituzionale voleva: una legge di agevolazione delle operazioni di referendum. Non vi è nemmeno dubbio, sempre a mio avviso, che ogni eventuale riforma restrittiva dell'istituto del referendum non possa avere effetto retroattivo non debba quindi porre nel nulla il già incumbente referendum sull'aborto e gli altri otto referendum abrogativi indetti nel 1977 dal partito radicale. Il punto che mi lascia perplesso è un altro e, a dirla in un linguaggio caro ai politici, si trova a monte di tutti questi problemi.

2. Davvero l'istituto del referendum abrogativo è tra le cose migliori della nostra democrazia? Davvero è preoccupante o addirittura cupamente pericoloso per la democrazia italiana che da qualche parte del Parlamento siano state fatte proposte di riformare la Costituzione, non per abolire il referendum abrogativo, ma per ridurre in qualche modo la facilità del ricorso allo stesso e così pure al referendum previsto dall'art. 138 della Carta costituzionale?

Poche parole in ordine agli argo-

L' Astrolabio - 1977 n. 23

menti "esegetici" su cui si basano, più o meno allo stesso modo, le tre proposte di revisione costituzionale sinora presentate alla Camera dei deputati: quella democristiana (che ha il numero 1510), quella socialdemocratica (col numero 1514) e quella comunista, numero 1577.

Gli articoli 75 e 138 della Costituzione, parlano di 500.000 elettori, ma sono stati compilati con riferimento ad un corpo elettorale, quello del 1948, che oggi come oggi, sia in virtù dell'incremento della popolazione italiana e sia a causa dell'abbassamento della maggiore età ai 18 anni compiuti, è aumentato del 44 o 45 per cento: i 500 mila elettori, si è aggiunto, possono essere senz'altro portati, in cifra tonda, a un milione.

Ora si può discutere se le tre proposte abbiano alquanto esagerato nel valutare il nostro popolo, indubbiamente giovanile e prolifico, con la "crescenza". L'argomento esegetico autorizza, in realtà, un aumento dei richiedenti a soli 700 mila o poco più, rinviandosi ulteriori incrementi all'avvenire. Ad ogni modo, è curiosamente radicale la tesi di chi difende il "quel che è detto" e si oppone al ritocco, mediante revisione costituzionale, del numero minimo di elettori necessario per la richiesta del referendum. Salvo che in ordine alla forma repubblicana dello Stato, il "legislatore costituzionale" può sempre riscuotersi e cambiare idea; o mi sbaglio?

*Un metodo da adattare
alle esigenze del reale*

A sostegno della revisione costituzionale può osservarsi, ad esempio, che negli articoli 75 e 138 della Costituzione è prevista, in alternativa alla domanda avanzata dai

500.000 elettori, la richiesta di 5 consigli regionali. Se gli elettori della Camera (i quali coincidono col corpo elettorale dei Consigli regionali) sono aumentati del 44-45%, ciò significa che dietro cinque consigli regionali vi è oggi appunto un 44-45% di elettori in più del 1948: per mantenere intatta l'alternativa di allora, tra elettori in presa diretta e consigli regionali, è evidente che i 500.000 del 1948 debbono essere portati oggi ad almeno 700.000.

Non solo. Ammettendo la possibilità dei referendum, richiesti direttamente dagli elettori, il legislatore costituzionale del 1948 ha indubbiamente voluto dare un rilevante respiro alle minoranze. Ma, bene o male che abbia fatto, questo respiro il legislatore costituzionale l'ha voluto anche contenere entro certi limiti, non solo di materie, ma di numeri dei richiedenti. I 500.000 elettori del 1948 erano pari a $\frac{1}{16}$ del corpo elettorale dell'epoca, che ammontava a 28 milioni. Se il corpo elettorale fosse oggi, rispetto ad allora, diminuito della metà, è ovvio che dovremmo ridurre in proporzione il numero dei 500.000 elettori. Visto che invece il corpo elettorale è aumentato di un 44-45%, è evidente che in proporzione "dobbiamo", anche se non ci piace, aumentare il numero dei 500.000.

3. E adesso parliamo di Garibaldi. A mio avviso (o forse è bene che dica: a mio sommo parere), l'istituto del referendum, e in particolare quello del referendum abrogativo, non aumenta per nulla il peso specifico di una democrazia di tipo rappresentativo. Al contrario, esso può avere aspetti addirittura controproducenti.

La democrazia, mi pare abbia detto Schumpeter, non è una struttura socio-giuridica unica ed invariabile. Essa è piuttosto un *metodo* inteso alla realizzazione del fine "governo

del popolo", intendo "di tutto il popolo". Un metodo che deve adattarsi alle esigenze del reale e che può e deve essere sempre rivisto, perfezionato e razionalizzato. I demo-emotivi mi perdonino, ma della democrazia la storia registra tanti (e più) "modelli" quanti son quelli delle automobili. E come alle automobili ultramoderne nessuno più si sogna di adattare l'accensione del motore a manovella, così alle democrazie del secolo ventesimo nessuno dovrebbe sognarsi di applicare utilmente strumenti che andavano bene venti secoli fa.

Le condizioni di fondo della democrazia diretta

Stringendo il discorso all'essenziale, tutti sappiamo che vi sono due modi fondamentali di democrazia: quello della democrazia diretta e quello della democrazia rappresentativa. Tutti siamo convinti altresì (o perlomeno supponga) che l'"idealtipo" della democrazia è dato dalla democrazia diretta, dalla partecipazione immediata di tutti i cittadini alle delibere relative al governo della cosa pubblica. Si cita immanchabilmente, a questo proposito, la felicissima Atene dei secoli V e IV avanti Cristo, tacendo magari il fatto che la democrazia ateniese fu tanto bella, ma anche tanto aiutata dalla fortuna, e che il periodo più splendido di essa fu, tutto sommato, quello di Pericle, il primatista mondiale, forse alla pari solo con Augusto, dei persuasori occulti. Comunque, qual è la condizione di fondo affinché una democrazia diretta possa realizzarsi? Lo sanno tutti: è il numero estremamente limitato dei cittadini. Ecco il motivo (d'altronde non il solo) per cui, negli stati moderni, la democrazia diretta ha ceduto il passo alla democrazia rappresentativa.

Il modello italiano di democrazia rappresentativa è certamente pieno di difetti. Bisognerebbe renderlo più efficiente nei suoi meccanismi e più sensibilizzato alle esigenze sociali ed economiche della storia che scorre d'accordo. Ma siamo franchi: l'istituto del referendum, tipico delle democrazie dirette, si inserisce armonicamente in esso, o non piuttosto lo squilibria? La risposta esatta, a mio parere, è quest'ultima: non solo perché il referendum abrogativo altera sul piano formale la funzionalità di un sistema rappresentativo ma soprattutto perché rimane intatta, in uno stato complesso come il nostro, la difficoltà insuperabile di una partecipazione pienamente cosciente e responsabile del popolo, di tutto il popolo, a scelte "abrogative", le quali presuppongono la conoscenza e coscienza, da parte di tutti, dei meccanismi legislativi, spesso delicati e complicati, che si vogliono togliere di mezzo.

So bene che l'obiezione che corre alla mente di tutti, anche alla mia, è quello del referendum abrogativo della legge sul divorzio, al cui esito ("no" all'abrogazione) è indiscutibilmente legato un balzo in avanti della nostra democrazia. Ma il referendum del 1974 è stato un *unicum* difficilmente ripetibile: sia perché l'alternativa era ben circoscritta, sia perché esso è stato in realtà lo strumento per scuotere nelle sue basi un regime che si era andato sovrapponendo alla vita repubblicana. Mettiamo infatti che si arrivi, nella primavera del 1978, al referendum sull'aborto, cioè all'alternativa tra la conferma delle norme penali che attualmente reprimono come reato ogni pratica abortiva e l'eliminazione di tutte quante quelle norme penali. L'esito totalmente abrogativo potrà soddisfare i radicali, ma non soddisferebbe certo coloro che sostengono la liberalizzazione dell'aborto solo nei primi

*parliamo male
di garibaldi*

tre mesi del concepimento. Mi domando perciò come risponderebbero all'*aut-aut* di un referendum sull'aborto molti tra coloro che approvano pienamente una legge di riforma, ma non di radicale ablazione, del regime legislativo attuale.

4. Ciò posto, io non dico che il referendum abrogativo debba essere cancellato dalla Costituzione. Vi rimanga, ma vi sia più attentamente disciplinato, affinché non si trasformi in un elemento di scacco di tutto il sistema. Sull'onda emotiva di una certa propaganda, si possono indurre milioni di persone a votare tanto l'abrogazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti (il che potrebbe non essere male), quanto l'abrogazione in un colpo solo del codice penale (il che sarebbe certamente un disastro). In ogni caso, lasciando stare l'esito fausto o infausto dei referendum, la frequenza e la molteplicità degli stessi si tradurrebbe inevitabilmente in disordine. Il paese passerebbe la vita, ancor più di quanto già non succeda attualmente, tra campagne elettorali, votazioni, verifiche.

E chi sa che gli elettori, stanchi di essere tenuti costantemente al calor bianco delle votazioni, non comincerebbero ad assentarsi dalle stesse, così come già si va verificando presso altre accreditate democrazie dei nostri tempi. La democrazia rappresentativa italiana si avvierebbe, su questa strada, ad assumere quel carattere elitario, che apre a sua volta le porte all'autoritarismo.

A. G.