

Le insidie della democrazia dei referendum

di *Andrea Pareschi*

03-12-2016

La tesi che questo articolo si propone di argomentare è, in buona sostanza, che nella prassi politica contemporanea il referendum costituisca uno strumento di democrazia diretta assai più imperfetto di quanto la vulgata solitamente sostenga. Attraverso gli esempi del referendum britannico del 23 giugno 2016 sulla permanenza o meno nell'Unione Europea e dell'ormai prossimo referendum italiano del 4 dicembre 2016 sulla riforma della Parte II della Costituzione, l'intenzione è quella di illustrare alcune serie discrepanze tra lo strumento referendario quale esso si presenta nel "mondo reale" e la teoria costituzionale e democratica. L'analisi dovrebbe contribuire ad una più misurata e consapevole valutazione di pregi e difetti del referendum stesso come modalità di decisione politica, non certo per sminuirlo in modo netto, ma al contrario per constatare schiettamente quali criticità sono passibili di allontanarlo da un'autentica ed effettiva espressione della "voce del popolo".

Nella sua concezione più diffusa, almeno all'interno delle liberaldemocrazie occidentali, il referendum è inteso pressappoco come un correttivo degli ordinari meccanismi della democrazia rappresentativa, cui fare ricorso (in deroga proprio a quei meccanismi) in quei casi "speciali" in cui le decisioni da prendere siano ritenute tali da richiedere la più chiara manifestazione della volontà popolare. Non è davvero un'affermazione rivoluzionaria il sostenere che lo strumento referendario sia spesso considerato come il culmine della democrazia diretta, da usarsi per temperare gli opposti principi della democrazia rappresentativa - rispetto ai quali si pone in una tensione permanente e irresolubile - quando la posta in gioco renda più indicato consultare direttamente l'insieme dei cittadini.

E' naturalmente noto che, in contesti non democratici, l'istituto del referendum si presta bene a dinamiche plebiscitarie e cesaristiche. In democrazia, d'altra parte, il referendum rappresenta un'arma a doppio taglio da usarsi con cautela proprio per la sua natura di strumento di espressione non-mediata del demos, passibile quindi di introdurre e promuovere un criterio di legittimazione delle decisioni politiche alternativo e in concorrenza con le architetture di democrazia rappresentativa su cui gli Stati democratici si reggono. Per questo motivo, storicamente la "tensione" è stata risolta con la sua incorporazione negli ordinamenti costituzionali nella veste di meccanismo residuale per circostanze rigorosamente selezionate.

Diversi Stati hanno ovviamente optato per soluzioni più o meno restrittive sulla base delle proprie specificità. Limitandoci a referendum atti a coinvolgere l'intera popolazione nazionale, nella sua forma attuale, l'ordinamento italiano prevede essenzialmente due tipi di referendum. Il primo è quello volto a "deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge", referendum che però lo stesso art. 75 della Costituzione vieta di usare in relazione ad alcuni tipi di leggi certo non di secondaria importanza: "leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali". In secondo luogo, secondo l'art. 138 lo strumento referendario è usato - proprio come avverrà tra pochi giorni - come "passaggio" finale per confermare o per impedire l'entrata in vigore di una legge di revisione della Costituzione o di una legge costituzionale, passaggio che però viene meno qualora la legge stessa sia stata approvata (in seconda votazione) da ciascuna delle due Camere con l'ampia maggioranza costituita dai due terzi dei votanti. E' quindi chiaro quindi anche ad una prima lettura del testo costituzionale che il nostro

ordinamento ha privilegiato referendum di natura oppositiva, tali da chiamare il corpo elettorale ad attivarsi per sbarrare la strada ad atti legislativi sgraditi, e non di natura propositiva come in altri ordinamenti statali.

In ogni caso, lo strumento referendario in particolare e le suggestioni di democrazia diretta più in generale sono diventati sempre più centrali nella pratica democratica durante gli ultimi lustri. I segni di un'accresciuta disaffezione dei cittadini verso i rispettivi sistemi politici si sono accumulati: calo degli iscritti ai partiti, minore identificazione di partiti di riferimento da parte degli elettori, affluenza elettorale in declino e accresciuta volatilità elettorale, per non parlare dell'ascesa di una pletera di partiti non tradizionali e in molti casi apertamente anti-establishment. Che le cause siano da ricercarsi in un aumento dell'assertività dell'opinione pubblica democratica, in una minore capacità (e volontà) dei partiti di essere attivi nella società e rappresentarne le istanze, o in entrambe le dinamiche, è in questo quadro di fondo che si inserisce la proliferazione di referendum a livello nazionale e sub-nazionale che ha avuto luogo in tempi recenti in Europa. Dall'Olanda alla Grecia, dalla Gran Bretagna all'Ungheria, in diversi Paesi europei si sono tenute negli ultimi anni consultazioni referendarie ben diverse per oggetto, circostanze e atteggiamenti delle élite politiche nazionali, accomunate però proprio dal ricorso alla vox populi.

Tra questi, il referendum sulla membership dell'Unione Europea che si è tenuto in Gran Bretagna ha occupato un posto particolare. Innanzitutto, per lo shock determinato dal risultato, che ha sancito l'intenzione di una maggioranza dei votanti di porre fine alla partecipazione britannica all'UE, e che ha portato la consultazione all'attenzione di tutta Europa. In secondo luogo, per le spaccature generazionali e di istruzione che ha fatto emergere all'interno dello Stato britannico, come per quelle geografiche tra le nazioni del Regno - con Scozia e Irlanda del Nord ad aver votato per restare nell'Unione Europea, Inghilterra e Galles ad essersi prevalentemente espressi per lasciarla. Certamente, sono state le relazioni già incerte tra le nazioni a dare un significato problematico a questo dato. Tuttavia, questo elemento è stato sufficiente a mettere in dubbio la suggestione di una voce unica del popolo, tanto che in seguito varie idee sulla possibilità di un secondo referendum hanno continuato ad essere avanzate da più parti e a fluttuare.

Del referendum britannico occorrerebbe rimarcare altri aspetti critici. Non è forse altrettanto noto che una delle ragioni fondamentali che hanno messo in moto la catena di eventi culminata con il referendum è stata la necessità dell'ormai ex primo ministro Cameron di tenere a bada l'irrequieta ala euroscettica del suo partito, in qualche modo contenuta nel gennaio 2013 con una promessa che lo stesso Cameron non si aspettava di dover mantenere dopo le elezioni del 2015. Un referendum spinto da motivi di gestione interna del partito conservatore ha quindi dato voce al popolo in maniera decisiva, ma alle condizioni che lo stesso Cameron si era assicurato di poter imporre: in un momento di sua scelta entro il 2017, e dopo una rinegoziazione con i partner europei condotta da lui stesso. Questo ha contribuito ad un dibattito sugli equilibri relativi tra il tradizionale carattere elitista della democrazia britannica e la nuova enfasi sulla sovranità popolare, nella misura in cui il referendum era visto appunto come un modo di cedere la parola al popolo oppure, al contrario, come un evento le cui condizioni di contorno erano comunque definite da élite politiche: un punto che si applicherebbe bene anche ad altri recenti referendum.

Soprattutto, però, lo scontro tra "sovranità parlamentare" e "sovranità popolare" è tornato alla ribalta dopo la recente sentenza dell'Alta Corte britannica che ha ribadito la necessità anche di un voto parlamentare per permettere l'attivazione dell'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea. In definitiva, gli elettori britannici hanno constatato che la loro scelta era stata consultiva anziché vincolante.

Questo è in aperto contrasto con quanto stabilito dal Codice di buona pratica sui referendum statuito dalla Commissione Europea per la Democrazia Attraverso il Diritto, un organo consultivo del Consiglio d'Europa più noto come Commissione di Venezia. Il codice afferma infatti all'art. 3 che "gli elettori devono essere informati degli effetti del referendum" - e prescrive inoltre che "il quesito messo al voto deve essere chiaro", cosa impossibile dal momento che le condizioni dell'uscita del Regno Unito dall'UE sarebbero state ancora tutte da definire.

Anche l'interpretazione delle richieste dell'elettorato non era del tutto immune da ambiguità: è stato fatto notare come una parte degli argomenti per il Leave fosse di tenore iper-globalista, del tutto in contrasto con un'altra parte più nostalgica e anti-immigrazione che tuttavia si batteva per lo stesso esito. Tuttavia, almeno in principio è possibile sostenere che lo scontento generalizzato nei confronti dello status quo abbia trovato uno sbocco quasi unitario nel fronte del Leave. Un'affermazione del genere sarebbe molto più complessa nel caso del referendum costituzionale italiano ormai imminente.

Quali sono i problemi che quest'altro referendum mostra e anzi esacerba? Un primo pensiero corre naturalmente ai toni asperri e da crociata, agli argomenti imprecisi quando non consciamente distorti o plasmati per parlare alla pancia dell'elettorato: ma al di fuori di utopie desiderabili quanto improbabili, è anche di materia simile che le campagne politiche si nutrono. Si potrebbe semmai rimarcare l'eterogeneità della riforma costituzionale approvata dal Parlamento e sottoposta a referendum, sebbene occorra constatare che il codice della Commissione di Venezia, che pure prevede un requisito legato all'unità di contenuto del quesito, ammette un'eccezione per la revisione totale o per la revisione sostanziale di vari capitoli di un testo costituzionale. E inoltre, quale sia l'effetto giuridico della consultazione è, in senso stretto, noto. Non sono, quindi, le perplessità che discendono dal caso britannico a destare maggiore preoccupazione rispetto a quello italiano.

C'è però di più. Parte del problema risiede in una dinamica in effetti ben nota alla scienza politica e già sottolineata in relazione ai numerosi referendum che si sono tenuti sulla questione europea, vale a dire la tendenza degli elettori ad esercitare una sorta di razionalità limitata, o razionalità a basso contenuto informativo. Nella misura in cui valutare il merito della questione richiede competenze e conoscenze specifiche e l'impiego di congrue quantità di tempo, i cittadini basano la propria decisione di voto su una serie di scorciatoie cognitive che comprendono ad esempio il modo in cui si schierano i partiti e singoli opinion leaders, valutazioni sullo stato dell'economia e prospettive per il futuro, l'andamento della campagna referendaria e così via. Dal punto di vista normativo si ha quindi una discrepanza tra modelli che vogliono l'elettore informato, responsabile e impegnato in scambi deliberativi e la "situazione sul campo". E' naturale che, quando la consultazione referendaria ha a che fare con una modifica estensiva del testo supremo di un ordinamento democratico nazionale, l'esistenza di certe dinamiche susciti disagio.

Queste e altre tendenze riscontrate in referendum avvenuti altrove riguardano, eccome, anche il caso italiano. Secondo un sondaggio realizzato dal Centro Italiano Studi Elettorali (CISE) per Il Sole 24 Ore e pubblicato il 17 novembre, il 37% degli intervistati si diceva ancora indeciso sul voto e addirittura una maggioranza assoluta affermava di sapere poco (41%) o nulla (17%) sui contenuti della riforma costituzionale. E' il caso di notare che, benché un 60% ritenesse improbabile un aumento dell'instabilità economica a seguito della mancata approvazione della riforma, un significativo 33% si diceva dell'idea opposta: il dato fa il paio con l'ormai ricorrente tendenza degli opposti fronti referendari a disputare le probabili conseguenze economiche dell'una o dell'altra decisione. Non solo, quindi, l'elettore finisce per votare gettando un occhio alla situazione

economica, ma lo fa con il timore delle imprevedibili forze "impersonali" dei mercati e della speculazione finanziaria. Lo fa, in certi casi, guardando alla percezione che del risultato si avrà all'estero, in tempi in cui ogni evento politico rilevante in uno Stato europeo è osservato con trepidazione, specialmente per il momentum che i successi di partiti anti-establishment anche diversissimi fra loro stanno preservando e anzi incrementando. E lo fa, naturalmente, con l'altro occhio rivolto verso i sondaggi, la cui influenza sulla scelta finale di numerosissimi cittadini fa sì che (paradossalmente) essi possano non riflettere affatto l'esito probabile della consultazione.

Tutto questo ha conseguenze drastiche sulle possibilità di interpretare i significati del voto. Se vincesse il Sì, quale ruolo avrebbe giocato l'identificazione con il Partito Democratico? Il favore personale verso il primo ministro Renzi? Il desiderio di un nuovo sistema percepito come più snello e meno bloccato, al di là delle identificazioni di partito? La volontà di mantenere in piedi un governo stabile, qualche che fosse, e/o di sbarrare la strada a forze percepite come populiste? Il timore di un'impennata improvvisa dello spread? Quale peso avrebbe avuto il merito della questione?

Domande simili valgono ovviamente sull'altro versante. Quale sarebbe, in caso di vittoria del No, il peso attribuito all'azione del Movimento Cinque Stelle? E alla Lega Nord? Quale ruolo si attribuirebbe all'antipatia nei confronti del governo in carica? Alla volontà di preservare il più possibile immutata una Costituzione percepita come poco meno che sacra? Al fastidio nei confronti della retorica sul "taglio delle poltrone"? Alla preoccupazione per il cosiddetto "combinato disposto" con la legge elettorale, o per il metodo con cui la riforma costituzionale è stata rapidamente approvata in Parlamento? Analisti rispettabili hanno persino sostenuto che, nella difficoltà di valutare gli sfaccettati aspetti giuridici del merito, sui quali gli stessi costituzionalisti sono in disaccordo, è prettamente sulla base delle (plausibili) conseguenze politiche che si dovrebbe prendere la propria decisione (su una riforma destinata a modificare stabilmente l'ordinamento costituzionale!). Analisi scientifiche dei motivi del voto saranno certamente prodotte, ma a distanza di tempo: e c'è da ritenere che ben poche raggiungerebbero l'opinione pubblica, consentendo ad ampi fronti polifonici e forse cacofonici di interpretare il risultato in modi molto diversi fin dall'indomani.

La conclusione non è che i referendum siano strumenti talmente colmi di contraddizioni - rispetto ad una visione utopica in base a cui costituirebbero l'autentica opportunità per un demos informato e impegnato di far risuonare la sua vera voce - da rendere preferibile una democrazia che non li preveda. La soluzione, se di soluzione si può parlare, ha ovviamente molto più a che fare con l'impegno, con gli sforzi di informazione, di persuasione e di discussione critica, che non con l'idea indebitamente elitista per cui, poiché del popolo non ci si può fidare, il popolo stesso non andrebbe ascoltato. Al tempo stesso, è estremamente importante rendersi conto che la vox populi è più sfaccettata, mutevole e instabile di quanto i più puri elementi normativi della teoria democratica vogliano, sottoposta a sirene suadenti e ululati rabbiosi provenienti da molte direzioni diverse, non naturalmente equipaggiata per discernerele e dotata di tempo e competenze limitati. Ne si fa quindi la vox Dei soltanto a proprio rischio e pericolo.

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui