

Piccola guida tra schede colorate

GIORGIO TONINI

Sembra ormai certo che l'11 giugno andremo a votare per nientepopodimenoche... dodici referendum. Sarebbero stati una ventina se la Corte costituzionale non fosse intervenuta applicando numerosi "tagli" alla fitta siepe di quesiti depositati; saranno meno se le forze politiche si accorderanno in tempo utile per modificare qualcuna delle leggi in discussione. Per capirci qualcosa, proviamo a rinfrescarci insieme la memoria, con la tecnica dei "flash-back", su: le norme che regolano l'istituto referendario; la storia di questi referendum; e gli effetti che essi mirano a produrre, insieme ad un sintetico e personalissimo giudizio di merito.

Primo flash-back: la procedura dei referendum

I referendum sono contemplati dall'articolo 75 della Costituzione, inserito nella parte seconda ("Ordinamento della Repubblica"), titolo primo ("Il Parlamento"), sezione seconda ("La formazione delle leggi"). La collocazione indica la volontà di fare del referendum un solenne esercizio della sovranità popolare ed un contrappeso (come la Corte costituzionale o, in una certa misura, il Presidente della Repubblica) al potere legislativo del Parlamento. L'articolo 75 recita come segue: "È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum".

La legge in questione è quella n. 352 del 1970, varata in pratica per consentire di svolgere il famoso referendum contro il divorzio (1974). La legge prevede che le cinquecentomila firme di cui parla la Costituzione siano raccolte in tre mesi; che sia la Corte di Cassazione a valutare la validità delle firme raccolte e la Corte costituzionale a stabilire l'ammissibilità costituzionale del quesito proposto, ovvero che esso non rientri nei casi nei quali la Costituzione vieta il ricorso al referendum. Il o i referendum devono tenersi in una domenica di primavera, scelta dal Governo, l'anno successivo a quello in cui è stata effettuata la raccolta delle firme, purché in quello stesso periodo non debbano tenersi elezioni politiche generali, caso nel quale i referendum slittano all'anno successivo.

Negli ultimi anni la giurisprudenza sui e la prassi dei referendum hanno arricchito l'istituto con interessanti innovazioni. Innanzi tutto, è invalsa, dalla fine degli anni '70 in qua, la prassi della moltiplicazione dei quesiti referendari, per tre evidenti ragioni: la decisione da parte di alcuni movimenti, in particolare quello "pannelliano" (radicali, poi antiproibizionisti, poi club Pannella, poi riformatori...) di fare del referendum una forma ordinaria e non straordinaria di lotta politica; l'intento tattico di superare il giudizio di legittimità della Corte costituzionale attraverso la tecnica dell'assalto di massa alla trincea: molti cadranno, ma qualcuno riuscirà a superare lo sbarramento; l'intento di far passare, sia nella fase di raccolta delle firme, sia in quella di campagna elettorale e poi di voto, quesiti minori e poco "mobilitanti" sotto il pelo di pecora di quesiti di maggiore spessore politico e più forte richiamo per l'opinione pubblica.

In secondo luogo, si è affermata nella prassi una declinazione del referendum in chiave più "manipolativa" che strettamente "abrogativa". Più precisamente, l'utilizzo dello strumento dell'abrogazione "parziale" di una legge, previsto dalla Costituzione, è stato massicciamente usato per modificare le leggi più che per abrogarle, fino a sfiorare, nella sostanza anche se non nella forma, il referendum "propositivo", non previsto dal nostro ordinamento. In molti casi questa torsione dell'istituto referendario si è accompagnata con uno scivolamento dell'intento referendario dalla semplice abrogazione di una norma di legge alla stimolazione del Parlamento a legiferare, per così dire "sotto dettatura". Il caso più evidente di questa duplice, originale interpretazione della normativa costituzionale e ordinaria in materia di referendum, è stato quello dei referendum in materia elettorale (1991 e 1993), che sono riusciti a varare una organica riforma delle leggi elettorali, in parte manipolando referendariamente la legislazione in vigore, in parte costringendo il Parlamento ad intervenire in una direzione coerente con i quesiti proposti.

In terzo luogo, la Corte costituzionale ha dato vita con gli anni ad un proprio, robusto "corpus" giurisprudenziale, ricavabile dalle sentenze pronunciate in materia di ammissibilità: basti pensare al principio per cui il quesito deve

essere "univoco", ovvero deve riguardare un'unica materia, e deve essere "chiaro", in riferimento agli intenti dei promotori; oppure si pensi al principio, particolarmente applicato quando si sia trattato di leggi elettorali, per il quale l'effetto abrogativo del referendum non deve essere tale da impedire la formazione di un organo di rilevanza costituzionale. In pratica, la Corte stabiliva così il principio secondo il quale in materia, ad esempio, di leggi elettorali, il referendum può essere solo abrogativo parziale e, in pratica, manipolativo, ossia tale da produrre come effetto la creazione di una norma nuova, anziché la mera cancellazione della norma precedente.

Secondo "flash-back": un cenno di storia di questi referendum

I quesiti sui quali saremo chiamati a votare tra pochi giorni (11 giugno 1995) sono i superstiti di una nidiata assai più numerosa, falciata dalla Corte costituzionale. Sono i primi referendum della Seconda Repubblica, o almeno di quella terra di nessuno nella quale ci troviamo e che sta tra la Prima Repubblica che è morta e la Seconda che stenta a nascere. Anzi, attorno a questi referendum si è sperimentata, per un verso, la creazione di nuove aggregazioni politiche; per altro verso l'obiettiva necessità di rivedere ed aggiornare il patto costituzionale.

Con questi referendum sono state effettuate "prove politiche" di costruzione del "Polo della libertà", nonché dell'alleanza tra sinistra e cattolici democratici. Nel '93, Pannella e Bossi, i Riformatori e la Lega Nord, con l'aggiunta successiva del Msi-An e col sostegno di Silvio Berlusconi, il Polo si è gradualmente costituito come composita area politica, anche attorno ai referendum. Nelle intenzioni dei promotori essi dovevano porre le basi per una "svolta" - se non una "rivoluzione" -, tesa a fare dell'Italia un paese più anglosassone-atlantico che europeo, certamente un paese "liberale", o meglio ancora "liberista". Così, tre referendum si proponevano di modificare ulteriormente le leggi elettorali, sostituendo il doppio turno, ove presente, con la generalizzazione del turno unico. Altri si proponevano la liberalizzazione totale della concorrenza in materia di commercio, ma anche di sanità e persino di fisco; il ridimensionamento della tv pubblica; la riduzione della forza del sindacato; una politica più ambigua in materia di ordine pubblico e di lotta alla criminalità organizzata. Come si vede, il blocco degli argomenti utilizzati dal Polo nella trionfale campagna elettorale del marzo 1994, è già quasi per intero contenuto - o è comunque annunciato - nella raffica di referendum (13), proposti nel '93 da Bossi e Pannella.

Sul versante opposto, sinistra storica e sinistra cristiana e democristiana, hanno a loro volta utilizzato i referendum come prove generali di alleanza politica, scegliendo - certo non a caso - come terreno di incontro la prosecuzione

di una battaglia - quella contro la legge Mammì e lo strapotere di Berlusconi **che essa sanciva** - che li aveva già visti, in piena era di trionfo del "Caf", "uniti e perenti".

Infine, un po' in secondo piano, è venuta a delinearsi la strategia di Rifondazione comunista, con i suoi attacchi al sindacato e alla sinistra riformista, obiettivamente, anche se involontariamente, utili a Berlusconi e soci, secondo l'antica massima cinese secondo la quale "il nemico del mio nemico è mio amico".

La falcidia operata dalla Corte costituzionale nei riguardi soprattutto dei referendum Pannella-Bossi-Polo (su tredici ne sono passati sei) ha fatto gridare un po' tutto il centro-destra all'aggressione partitocratica, alla mafiosità della Corte come "cupola" di regime, nella migliore delle ipotesi come organo incapace ad esprimere giudizi indipendenti e imparziali.

In realtà, le decisioni della Corte appaiono poco contestabili, ovviamente sotto il profilo della legittimità. Sia nel caso delle leggi elettorali di Camera e Senato, poiché il quesito infrangeva il divieto giurisprudenziale a lasciare senza procedura di formazione organi di rilevanza costituzionale, sia in quello volto ad eliminare il sostituto d'imposta, data la natura di quesito "tributario" che esso palesemente presentava.

Parimenti fondata, sul piano costituzionale, l'inammissibilità affibbiata al quesito sul Servizio sanitario nazionale, volta a rendere facoltativo e in concorrenza con la sottoscrizione di altre forme assicurative, il pagamento dei contributi sanitari.

La Corte ha giustamente richiamato il dettato costituzionale, che attribuisce (art. 32) alla Repubblica il compito della tutela della salute e dell'assicurazione "di cure gratuite agli indigenti". Resta aperto il problema non tanto della Corte, ma della stessa Costituzione: se cioè sia ancora possibile e credibile - in un contesto politico e culturale così distante da quello della fine degli anni Quaranta, con la presenza di un centro-destra che rappresenta una fortissima minoranza, se non addirittura, come fu un anno fa, una discreta maggioranza - che la Costituzione metta al bando il liberismo "alla Thatcher"...

Terzo flash-back: su cosa ci è chiesto di esprimerci

I dodici referendum si dividono in tre grandi gruppi. Il primo è il gruppo dei quesiti "pannelliani" e, limitatamente agli ultimi due, anche "bossiani":

1. Legge elettorale dei Comuni, mira ad estendere ai Comuni con più di 15 mila abitanti il sistema maggioritario ad un turno per eleggere il sindaco. (Commento: non si capisce il motivo di tanto "accanimento terapeutico" nei riguardi delle leggi elettorali; per di più, quella comunale ha funzionato egregiamen-

te e non si vede alcuna ragione di trasformare il doppio turno delle comunali nel turno unico delle regionali. Si dice che il turno unico porta al bipartitismo: a guardare cosa è successo alle regionali, non si direbbe...).

2. Eliminazione delle trattenute automatiche per i sindacati. In pratica la tessera sindacale non potrà più essere pagata ogni mese, automaticamente, mediante trattenuta girata poi dal datore di lavoro al sindacato (Commento: questo referendum è uno dei punti di contatto tra centro-destra e Bertinotti. In astratto potrebbe anche essere animato dalla buona intenzione di rivitalizzare il rapporto tra Confederazioni e iscritti. In pratica esso finirebbe invece per indebolire il sindacato e, con esso, quel che resta della solidarietà).

3 e 4: liberalizzazione degli orari e delle licenze per gli esercizi commerciali. (Commento: Proposte di per sé non prive di suggestione. Ma c'è il problema di gestire il loro impatto sociale e occupazionale. Liberalizzare significa, in questo caso, distruggere tanti posti di lavoro. Il commercio italiano, per molti aspetti ancora pre-moderno, chiede una riforma incisiva in direzione dell'Europa. Ma riforme come queste non si fanno a colpi di referendum).

5. privatizzazione della Rai. Promosso dalla Lega Nord, col sostegno di Pannella, poi di un po' tutto il Polo, questo referendum ha infine convinto D'Alema a sostenerlo. (Commento: se non ha senso che lo Stato produca in proprio panettoni e merendine, è altrettanto insensato che esso produca varietà, canzonette e quiz. Meglio privatizzare una o due reti Rai, lasciare l'altra alla mano pubblica, allo scopo di consentire alla Rai di concentrarsi sui temi propri del servizio pubblico. Questo è il mio personale giudizio, anche se so che altri amici la pensano diversamente).

6. Soggiorno cautelare. Proposto dalla Lega, questo referendum si propone di eliminare il costume di confinare in tranquille località del Nord, pericolosi "boss" mafiosi del Sud. (Commento: è un referendum che strizza l'occhietto alla xenofobia "nordista" e, insieme, ha effetti poco chiari, ma comunque di indebolimento dell'impegno dello Stato contro la criminalità organizzata).

7-8-9. Legge Mammì. Promossi tutti e tre da Progressisti e Sinistra del Ppi, intendono, rispettivamente: limitare ad una le reti possedute dallo stesso soggetto (norma anti-trust); eliminare gli inserimenti pubblicitari nei film; superare l'attuale concentrazione del mercato della pubblicità; (Commento: il primo e il terzo sono pienamente condivisibili, il secondo appare più convincente sul piano artistico e culturale che su quello dei suoi effetti pratici).

10-11-12. Rappresentanze sindacali. Rifondazione comunista ha teso con questi referendum - obiettivamente contro il sindacato - ad affermare la propria diversità dagli altri e in particolare dal Pds, in favore di una propria dislocazione sulla fascia estrema della sinistra. (Commento: difendiamo il sindacato). ■