

Maggio '74:  
il divorzio  
Comincia la  
storia  
di un istituto  
oggi in crisi  
Ne parliamo  
con Stefano  
Rodotà

# Referendum story

## Da strumento di liberazione a scatola vuota?

«Un uso distorto e massiccio del referendum può portare ad un rifiuto dei cittadini e quindi ad un suo svilimento». Stefano Rodotà, docente di diritto civile all'Università Sapienza di Roma, è un referendario storico eppure nutre molte riserve, anzi e critiche, sulle raffiche di referendum sparate da Pannella e compagni negli ultimi anni. «Un'overdose che può far morire il referendum, uno strumento utile e necessario per la democrazia dal basso».

**Professor Rodotà, partiamo dal principio. Com'è l'istituto del referendum abrogativo e andato a finire nella Costituzione italiana?**

«C'è andato perché si riteneva che dovessero esserci degli spazi per quella che si usa chiamare la democrazia diretta, cioè l'intervento dei cittadini. Il nostro referendum è stato costruito in modo da non essere uno strumento plebiscitario. A differenza che in altri Paesi non è il governo o il capo dello Stato che può chiedere il referendum, come in Francia, ma unicamente il popolo con 500mila firme o cinque consigli regionali».

**Ci sono voluti ben 22 anni perché fosse fatta la legge sul referendum previsto dalla Costituzione. Perché?**

«C'era proprio il timore del voto popolare. La legge sul referendum passa solo nel '70 in vista del divorzio. La Dc sapeva che il Parlamento prima o poi avrebbe approvato il divorzio, perciò attivò il referendum con l'obiettivo di cancellare quella legge. Il referendum entra nella legislazione italiana in questo modo. Fino a quel momento la Dc non l'aveva concesso, come non aveva concesso tutta una serie di altri istituti di articolazione del potere, ad esempio le Regioni a statuto ordinario. Non è un caso che il 1970 è anche l'anno in cui vengono istituite le regioni. Il referendum è un meccanismo che viene fuori in un momento di grande liberazione della società. Il divorzio, le regioni e il referendum, sia pure introdotto con quel secondo fine che poi si rivelerà un boomerang per la stessa Dc. Il referendum del '74, proprio quello sul divorzio, più volte rinviato sarà quello che determinerà la prima codetta libera uscita dell'elettorato Dc».

**Forse è bene ricordare che la Repubblica italiana nasce con un referendum, quello del 1946, in cui vienesconfitta la monarchia.**

«Certo. Però fino ad un certo momento ci sono state delle difficoltà, non si voleva il referendum istituzionale, ma si voleva che fosse un'assemblea costituente a votare monarchia o Repubblica. Alla fine prevalse la decisione di far votare direttamente i cittadini. In quegli anni ci furono varie pressioni, anche da parte degli alleati. C'era l'idea che il timore del salto nel buio avrebbe consentito di mantenere la monarchia. Insomma, c'era e c'è sempre la speranza che il referendum serva come strumento di conservazione. Devo dire che all'assemblea costituente vi furono prudenze da parte della sinistra. Lo stesso Togliatti, se non ricordo male, riteneva che fosse basso il numero delle firme richieste. Einaudi era favorevole, ma sosteneva che in realtà i cittadini sarebbero stati chiamati a pronunciarsi solo sulle grandi questioni. C'era una grande prudenza, insieme alla sensazione che il referendum sarebbe stato uno strumento di uso eccezionale».

**Il primo referendum è del maggio 1974, quello sul divorzio. Lo vollero i Dc per abrogare la legge sul divorzio approvata dal parlamento. Ma ne uscirono sconfitti. Il voto popolare confermò la legge.**

«Sì. A questo punto comincia la storia di cui oggi viviamo non l'epilogo, ma sicuramente un forte momento di crisi».

**Proviamo a ripercorrerla.**

«All'inizio degli anni '70 il referendum, in una situazione ancora stagnante, diventa uno strumento di rottura degli equilibri tradizionali. Non si vota con le costrizioni di partito, soprattutto di schieramento ma diventava una scelta su una

questione concreta. In questo senso l'istituto referendario rompe gli schemi dell'epoca e restituisce libertà ai cittadini. Quel referendum apre un processo di modernizzazione civile del paese. Un anno dopo viene approvato anche il diritto di famiglia. Quindi è una legge che libera energie civili e democratiche».

**Quel referendum fu seguito, prima nel '75 poi nel '76, da una grande avanzata elettorale del Pci.**

«Sì, ci fu un importante effetto di trascinamento a favore della sinistra. I referendum poi proseguono. Nel '78 ci sono due referendum importanti che vengono respinti: quello sul finanziamento dei partiti e quello sulla legge reale (ordine pubblico, ndr). Si votò l'11 e il 12 giugno. Questa lamentele di oggi secondo cui i referendum sono stati collocati troppo tardi dimentica che abbiamo votato tantissime volte a giugno, anche per elezioni politiche, senza problemi. E in quei due referendum del '78 si è votato con una partecipazione dell'80,2 per cento. Perciò la data non c'entra. Se oggi c'è la preoccupazione che la gente non vada a votare dobbiamo chiederci perché».

**Ci arriveremo, ma diamo uno sguardo ai referendum degli anni ottanta. Si inizia nell'81, con quello contro la legge sull'aborto.**

«Veniva attaccata da due parti perché ritenuta troppo restrittiva dai radicali e troppo libertaria dal Movimento per la vita. Anche qui il risultato è stato quello del mantenimento delle conquiste civili. Quindi i cittadini italiani, di fronte ad un tema difficile, si schierano di nuovo dalla parte della libertà. Però già allora si avverte un primo scricchiolio nell'impinato referendario. Quella volta si votò per quattro referendum, fra cui il porto d'armi e l'ergastolo. In quell'occasione, per la prima volta, si verifica quello che si può chiamare l'effetto traino del referendum più importante, quello sull'aborto. Per evitare di creare confusione i sostenitori dell'aborto indicarono di votare tutti no. E questo, per esempio, diede percentuali basse di consenso anche ad un referendum come quello sull'abolizione dell'ergastolo».

**Dopo l'81 ci sono i referendum sulla scala mobile, sul nucleare, ma poi arrivano quelli del '90.**

## Augusto Barbera, Ettore Gallo, Gianfranco Pasquino, Luigi Ferraioli. Quattro tesi con «ricette» differenti «Istituto da difendere. Ma il vero nemico è l'abuso»

Tutti, meno uno, d'accordo nel considerare i referendum troppi e troppo frequenti. L'ex presidente dell'Alta Corte: «L'errore è ammetterli»

ROMA. Chi vuole uccidere i referendum? Chi ne promuove ogni piè sospinto o chi dice che non andrà a votare per segnalare e respingere un abuso? Il dilemma c'è. L'articolo di Franco Cazzola sull'Unità ha aperto la discussione e ha suscitato la prevedibile, e prevista, polemica. Da parte di chi ha urlato che dando l'indicazione del non voto si vogliono uccidere i referendum, ma anche da parte di chi teme che con un'astensione di massa si affossi un istituto democratico grazie al quale questo paese è molto cambiato e in meglio.

E così, inevitabilmente, ai sette referendum proposti di Pannella se ne è aggiunto uno strisciante ma altrettanto importante: un referendum sui referendum, sulla legittimità di uno strumento che oggi appare abusato.

«L'abuso c'è - spiega il costituzionalista Augusto Barbera - ma non dimentichiamo che questo istituto ha dato all'Italia conquiste civili e politiche di grande im-

portanza. Basta ricordare quello su repubblica e monarchia, o quello sul divorzio».

Barbera polemizza con Giorgio Bocca e con il suo articolo nel quale il giornalista sembra ritenere gli italiani troppo disinformati e ignoranti per poter decidere su questioni tanto importanti come quelli solitamente posti dai referendum. «Bocca usa le stesse motivazioni - afferma il costituzionalista - usate dagli scrittori reazionari contro il suffragio universale».

E tuttavia c'è qualcuno che sta distruggendo i referendum, secondo Barbera, ed è proprio Marco Pannella che ne propone tanti e in modo indiscriminato. E allora che fare? Ecco il suggerimento del costituzionalista: si vada a votare e si scelga la scheda che si intende usare lasciando le altre. In questo modo - dice - si afferma pienamente il proprio diritto alla scelta, ma si evita di uccidere uno strumento legislativo così importante come quello referendario».

Ma l'abuso c'è. Su questo punto c'è accordo fra molti giuristi e costituzionalisti. C'è abuso perché i referendum sono troppi, perché i quesiti non sono chiari, perché non sono più referendum abrogativi come prevede la Costituzione, perché raramente sono di interesse generale.

Il giurista Luigi Ferraioli elenca tutti i motivi dell'abuso e aggiunge: «In questo modo l'istituto referendario si sta squallificando, sta perdendo il suo ruolo di pressione sul parlamento. La soluzione è la riforma. Un riforma che preveda la chiarezza del quesito, che limiti le materie che possono essere prese in considerazione, che confermi il carattere abrogativo. Insomma di modi ce ne sono».

Ma ormai non è troppo tardi? Non si corre il rischio di essere sepolti sotto un mare di quesiti prima che si riesca legiferare?

Il rischio c'è. «Di questa riforma



Una manifestazione del «No» al referendum sul divorzio

Unità

zione dei cittadini questo rischio è minore o nullo. Quando i temi invece hanno una minore rilevanza immediata per i cittadini la tentazione o la propensione a non andare a votare è maggiore che in altre circostanze».

**C'è anche la questione del gran numero di referendum che moltiplica le difficoltà per gli elettori.**

«In questo caso il referendum è uno strumento che produce reazioni di rifiuto da parte delle persone perché questi sono difficili. Da anni segnaliamo i pericoli per i referendum, pericoli legati all'uso massiccio che se ne fa. In queste condizioni si possono produrre due reazioni che io giudico negative per i referendum. La prima: l'innalzamento dalle attuali 500 ad 800 mila firme per convocare un referendum; questo naturalmente restringe le possibilità di uso

dello strumento referendario. L'altro aspetto negativo, lo ripeto, è il rifiuto dei cittadini che io non sottovaluterei come fanno i radicali attribuendolo solo alla scarsa informazione. Perciò dico che siamo ad un punto critico. Io non mi auguro modifiche formali del referendum, ma spero si vada ad un suo uso più sobrio e mirato ai grandi temi».

Raffaele Capitanì

ma si sta discutendo da molto, troppo tempo» afferma Ettore Gallo, ex presidente della Corte Costituzionale. Per Gallo si può fare subito qualcosa e la può fare proprio quella Corte costituzionale che di volta in volta decide dell'ammissibilità o meno dei quesiti presentati. «Oggi - spiega Gallo - i referendum da strumenti eccezionali sono diventati strumento di ordinaria legislazione ma la Corte può intervenire confermandone invece l'eccezionalità». In poche parole tutto si potrebbe risolvere «con un po' di buona volontà», con un intervento da parte della Corte che proprio in nome della eccezionalità «non dovrebbe ammetterne tanti, ma solo alcuni».

Fra le tante voci che gridano all'abuso, che chiedono riforme e correzioni ce n'è una che invece è di parere contrario. È quella di un altro costituzionalista, Gianfranco Pasquino. «Che cosa significa abuso? Che cosa è la normalità su

matte come queste? Se per abuso si intende che il numero di referendum è eccessivo, non mi pare proprio. Se si dice che sono troppo frequenti ricordo che gli ultimi sono stati votati nel 1995 e dieci referendum ogni due anni non sono molti. Se l'abuso è legato alle materie trattate, questo non è di chi promuove i referendum, ma del Parlamento che legiferava male, lentamente e in ritardo». Ed ecco la soluzione di Pasquino, diversa da quella fin qui elencate. Non si tratta di riformare i referendum, ma di riformare il Parlamento anzi di «cambiare la forma di governo». «Solo un governo sorretto da una maggioranza forte e certa che risponde celermente ai problemi fisiologici e alle emergenze del sistema garantisce contro i cosiddetti abusi». In poche parole affrettiamo i lavori di riforma costituzionale, affidiamoci alla bicamerale.

Ritanna Armeni

### ARCHIVI

#### In America le prime «votazioni»

Come istituto moderno, il referendum nasce con la democrazia americana con le «votazioni» sulle costituzioni degli Stati del Massachusetts (nel 1778 e nel 1780) e del New Hampshire (1778 e 1781): si votò due volte perché il primo voto fu negativo. Il fenomeno si diffuse in molte altre ex-colonie fino alla metà del XIX secolo quando il Congresso federale degli Usa stabilì che uno dei requisiti per far parte dell'Unione era che le costituzioni dei nuovi stati fossero ratificate dal voto dei cittadini. In Svizzera fu Napoleone Bonaparte a indire nel 1802 la prima consultazione referendaria «nazionale» della Svizzera per far ratificare il suo progetto di costituzione svizzera.

#### Tutte le urne dall'Irlanda all'Australia

In Svizzera, dal comune al cantone alla confederazione, partiti, uomini politici e istituzioni hanno imparato a convivere - facendo di necessità virtù - con i referendum. Lo stesso vale per i politici e le istituzioni di gran parte degli Stati Usa. Nelle altre democrazie in genere il ricorso al voto referendario è prestabilito da norme della Costituzione, così è ad esempio in Australia (44 quesiti referendari in ventisei tornate), in Danimarca (17 quesiti) e in Islanda (18 quesiti), per citare tre belle esperienze numericamente più significative. Un'altra esperienza molto significativa e controversa è quella francese (22 quesiti), dove le origini del fenomeno referendario risalgono alla Rivoluzione. Ma ci sono significative esperienze referendarie anche in assenza di qualsiasi norma costituzionale, come ad esempio in Norvegia (6 quesiti). In alcune democrazie il fenomeno è del tutto assente: è il caso della Germania dopo il 1945 così come dell'Olanda; del Giappone o dell'India se pensiamo a democrazie in contesti culturali non occidentali.

#### Le «materie» oggetto del voto

Ci sono materie che si prestano meglio di altre per essere sottoposte al voto referendario? Sicuramente non dovrebbero mai essere sottoposte a questo tipo di votazione decisioni lesive dei diritti della confessioni religiose così come delle minoranze etniche, linguistiche e simili. Per il resto la varietà di materie votate è amplissima. In Svizzera agli inizi del secolo scorso ci sono volute tre consultazioni per imporre il cambio della legge elettorale (da una formula maggioritaria ad una proporzionale). Negli anni '20 un tema ricorrente fu quello della legislazione proibizionista contro l'uso di bevande alcoliche.

#### I numeri dei referendum nel mondo

Nella maggior parte delle democrazie il fenomeno è relativamente sporadico se non raro. In Svizzera e in molti stati Usa il fenomeno è estremamente intenso: solo a livello federale in Svizzera i quesiti sottoposti al voto degli elettori sono stati 437 (dal 1866 al 1995). In Svizzera si vota anche 4 volte all'anno su uno o più quesiti: 10 quesiti nel 1990; 4 nel 1991; 14 nel 1992; 16 nel 1993 e così via. Negli Stati Usa si vota contemporaneamente per elezioni e referendum: per il Presidente degli Stati Uniti, per i referendum dello Stato della California e per quelli della città di San Francisco.

[Piervincenzo Uleri]