

# REFERENDUM: TRA LIBERALISMO E DEMOCRAZIA. ASSERTIONI DI VALORE E OSSERVAZIONI EMPIRICHE

di PierVincenzo Uleri

«Avremo dunque il referendum? La democrazia moderna non può essere che democrazia rappresentativa. La sostanza viva della democrazia moderna [...] non consiste nella *diretta* partecipazione di tutti i cittadini alla formazione delle decisioni politiche... La democrazia liberale non è solo la legge brutale della maggioranza, non è una risultante solo aritmetica [...] La democrazia liberale contemporanea è dunque necessariamente democrazia rappresentativa. [...] la storia delle dittature è ricca di plebisciti e di referendum, mentre le democrazie liberali hanno dovuto ripudiare il referendum, o ridurlo entro confini caustissimi. (la) nostra costituzione, ha accolto [...] il referendum senza troppa cautela; e bisognerebbe essere ciechi per non vedere i tremendi pericoli insiti nel referendum abrogativo delle leggi. Ma comunque, lo ha accolto in subordine al sistema rappresentativo: a quel sistema rappresentativo che l'involuzione partitocratica ha privato di ogni concretezza. [...] (il referendum) nelle presenti condizioni, lungi dal poter essere uno strumento di espressione popolare, sarà forse solo un'arma di più offerta alle potenti oligarchie partitiche» (Giuseppe Maranini, *Corriere della Sera*, 13 gennaio 1959) (Maranini 1963, 111-3).

*Nelle democrazie liberali esiste una varietà di forme referendarie che si differenziano in misura rilevante per il tipo di processi decisionali cui danno luogo e per i significati politici che possiamo attribuire a ciascuna di loro. Nella letteratura accademica di scienza politica non esiste un accordo sulla classificazione e la denominazione dei principali tipi di forme referendarie. In quest'articolo usiamo il termine «Referendum», in tondo, per indicare genericamente il fenomeno referendario, senza riferimento specifico ad alcuna delle forme in cui l'istituto referendario si articola.*

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA / a. XXXII, n. 2, agosto 2002

*Premessa: «inferni plebiscitari» o «mondi referendari»?*<sup>1</sup>

Sono trascorsi oltre quarant'anni, ma le riflessioni di Giuseppe Maranini<sup>2</sup> non hanno perso né forza né significato e meritano ancora di essere prese in attenta considerazione e passate al vaglio del controllo empirico e della riflessione teorica.

L'analisi e la valutazione del fenomeno referendario si scontrano oggi, non meno di ieri, con giudizi e pregiudizi, per cui il fenomeno referendario appare, nel migliore dei casi, come un residuo più o meno archeologico della democrazia degli antichi, tipico di una sorta di «democrazia *naïf*» come quella svizzera o quella californiana e di circa la metà degli stati Usa. Infatti, se «la democrazia diretta coincide... con la democrazia degli antichi... un regime che oggi designeremmo come *autoritario*» e se gli «Istituti di democrazia diretta, come i *referendum*, si sono mantenuti nelle attuali democrazie che rimangono in larga misura rappresentative» (Cotta, Della Porta, Morlino 2001, 95, corsivi nell'originale), allora dobbiamo chiederci se la conclusione suggerita sia che il referendum – *residuo* della democrazia degli antichi, regime di tipo autoritario – sia un istituto più consono ai regimi autoritari che non alle democrazie liberali. Giustappunto, in termini più sintetici e sfumati, una conclusione non lontana dalle considerazioni che troviamo nel citato articolo di Maranini. Per niente sfumato è, invece, il giudizio di Wolfgang Reinhard (1999, 525)<sup>3</sup> secondo il quale:

<sup>1</sup> In questo articolo riprendo alcuni dei temi trattati nei due capitoli iniziali di un lavoro di prossima pubblicazione, *Referendum e democrazie liberali*. Devo un cordiale ringraziamento a Berlinghiero Buonarroti e Marco Tarchi che hanno letto il manoscritto originale del volume e che sono stati prodighi di commenti e incoraggiamenti; un ringraziamento anche all'anonimo *referee* che ha letto la prima stesura di questo articolo. La responsabilità per errori ed omissioni sono esclusivamente dell'autore.

<sup>2</sup> Giuseppe Maranini (1902-69) è stato Preside della facoltà di Scienze Politiche «Cesare Alfieri» dell'Università di Firenze dal 1949 al 1968. Nella ricorrenza del centenario della nascita, per ricordarne il pensiero e l'opera di studioso, il Cesare Alfieri ha organizzato un convegno di studi sul tema «Poteri e Istituzioni nell'Italia contemporanea» che si terrà il prossimo novembre.

<sup>3</sup> Reinhard dedica all'istituto del plebiscito/referendum (i due concetti sono usati come sinonimi, senza distinzione alcuna) un paragrafo di tre pagine della sua corposa *Storia del potere politico in Europa* che consta di 645 pagine. Il titolo del paragrafo «Plebiscito e dittatura» mantiene le sue promesse: Napoleone viene nominato quattro volte e così pure Hitler, De Gaulle due volte, Stalin e Mussolini una volta. In 139 pagine di bibliografia i riferimenti bibliografici relativi al paragrafo in questione sono due, più un'altra opera di carattere generale. Non manca, peraltro, qualche inesattezza di carattere storiografico come quella secondo cui «In Svizzera il referendum è praticato dal 1874» (*ibidem*, 525) o quella secondo la quale i patti lateranensi sarebbero stati sottopo-

Contro il referendum parla il fatto che la massa dei cittadini, allo stesso tempo ottusa e aggirabile, da un lato tende a bloccare le innovazioni necessarie ma scomode come in Svizzera, dall'altro si lascia aggaggiare in fretta davanti al carro di demagoghi come Hitler.

L'istituto referendario può dunque essere prospettato come anticamera di un «inferno plebiscitario», come strumento che apre la strada a governanti e regimi non democratici. Che consultazioni di tipo referendario siano state strumento del plebiscitarismo bonapartista nella Francia del XIX secolo e dei peggiori regimi autoritari e totalitari del XX secolo è un fatto che non autorizza a concludere che l'istituto referendario abbia innato nel proprio codice genetico sempre e comunque sbocchi politici di quel genere. Il fatto è che Hitler ha utilizzato il voto referendario dopo essere giunto al potere con un'elezione; e due secoli di consultazioni referendarie in Svizzera non hanno prodotto o favorito alcun Hitler, neppure in *proporz* alle dimensioni della Confederazione. D'altra parte, il rendimento politico ed economico complessivo della democrazia svizzera non sembra davvero peggiore di quello d'altre democrazie che non fanno uso delle consultazioni referendarie. Ricerche empiriche sulle qualità degli elettori che partecipano alle votazioni referendarie, mostrano che si tratta di cittadini mediamente più informati e più interessati alla politica di quelli che partecipano alle elezioni.

Se è vero che la democrazia dei moderni è la democrazia liberale e rappresentativa, meno vera ci sembra l'affermazione di Maranini secondo la quale le democrazie liberali avrebbero ri-

sti al plebiscito voluto da Mussolini nel 1929 (*ibidem*, 527). In Svizzera le consultazioni referendarie cominciarono a diffondersi a livello cantonale negli anni trenta e quaranta del XIX secolo, nell'epoca della Rigenerazione, in seguito ai moti liberali dell'epoca; la prima consultazione referendaria costituzionale a livello federale è, invece, del 1866. Gli elettori svizzeri hanno votato su 352 decisioni del governo rappresentativo (revisioni della costituzione, trattati internazionali, leggi ordinarie ecc.) approvandone 226; assai più severi sono stati nei confronti delle *iniziative* popolari di carattere propositivo: su 141 votate ne hanno approvato solo 12. Considerato il numero delle votazioni referendarie, il giudizio sull'esperienza svizzera meriterebbe riferimenti più puntuali e riflessioni più meditate, anche perché, ci sembra che la nozione di «innovazioni necessarie» si presti a valutazioni divergenti. Infine, il plebiscito italiano del 1929 non aveva per oggetto i patti lateranensi; il quesito sulla scheda era, infatti, il seguente: «Approvate voi la lista dei deputati designata dal Gran Consiglio fascista?». Valutazioni simili a quelle di Reinhard ci sembrano quelle espresse da Calise [2000, 24-25] che tendono ad accomunare in una estrema sintesi le nozioni di democrazia diretta e democrazia totalitaria, plebiscito e plebiscitarismo, bonapartismo e capo carismatico con le vicende dei «fascismi di Mussolini, Franco e Salazar... il nazismo di Hitler».

pudiato il referendum, riducendolo entro confini cautiissimi. In effetti, agli inizi del XXI secolo, la presenza del fenomeno referendario nelle democrazie liberali si articola in una varietà complessa di forme referendarie e delinea una pluralità di esperienze, di «mondi» come scrivevano, alla fine degli anni settanta, David Butler e Austin Ranney. Di ripudio non possiamo parlare nel caso della Svizzera e degli stati dell'Unione americana, terre di elezione del fenomeno, ma neppure per l'Australia e per la Nuova Zelanda, per l'Irlanda o la Danimarca. Semmai è proprio nella terra di elezione del plebiscito bonapartista che l'istituto referendario, dopo essere stato utilizzato da De Gaulle per guidare la transizione e il consolidamento della V Repubblica, stenta ad affermarsi come possibile strumento ordinario nella vita politica francese. Certo in alcune democrazie il fenomeno è del tutto o quasi assente, si pensi ai Paesi Bassi o al Belgio, mentre in altre democrazie è un fenomeno raro o sporadico come nel Regno Unito, in Finlandia, Norvegia e Svezia. Di ripudio, quindi, non è possibile parlare se non nel caso della Germania, un caso cui è stato attribuito un peso davvero eccessivo in sede di analisi comparata. Potremmo parlare, semmai, di cautele e non tutte commendevoli dal punto di vista di chi, come Maranini, ha a cuore le sorti della democrazia liberale.

L'esperienza italiana, la più intensa degli ultimi trent'anni, Svizzera e stati Usa a parte, si spiega anche con riferimento alla presenza di una forma referendaria del tipo *iniziativa* popolare<sup>4</sup>. La morte del Referendum era stata prematuramente annunciata dopo la consultazione del 1990, fallita per il mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti. Gli anni novanta sono stati invece un decennio di intenso ricorso alle consultazioni referendarie. Agli inizi del primo decennio del XXI secolo le prospettive del fenomeno referendario nel sistema politico italiano possono apparire incerte, dopo che tre consecutive consultazioni (1997, 1999 e 2000) sono fallite sempre per lo stesso motivo appena menzionato.

Butler e Ranney avevano individuato due mondi referendari (1978, 221-226). Nel primo di questi due *mondi*, costituito dalle

<sup>4</sup> Per forme referendarie del tipo *iniziativa* intendo quelle promosse mediante una richiesta sottoscritta da un certo numero di elettori; vi sono due tipi principali di *iniziativa*: a) l'*iniziativa di controllo*, su «decisioni» («leggi») già in vigore oppure prese ma sospese fino allo svolgimento del voto popolare; b) l'*iniziativa propositiva* su «decisioni» («leggi») proposte contestualmente alla richiesta di consultazione referendaria.

esperienze referendarie di Svizzera, California e una ventina di altri stati Usa, le consultazioni referendarie erano fili importanti della trama e del tessuto della vita politica; nel secondo *mondo*, costituito dalle esperienze delle altre democrazie, il fenomeno era invece un avvenimento abbastanza raro ed *ad hoc*. Tra questi due *mondi*, in una posizione intermedia, Butler e Ranney collocavano l'esperienza australiana. I due studiosi attribuivano la forte diffusione del fenomeno nel primo dei due *mondi* alla presenza di Referendum del tipo *iniziativa*, cioè consultazioni promosse mediante richieste sottoscritte dagli elettori; sottolineando come la Germania di Weimar e l'Italia fossero gli unici altri stati di grandi dimensioni ad aver sperimentato consultazioni di quel tipo. Nelle esperienze referendarie delle altre democrazie, quelle del secondo *mondo*, le *iniziative* erano assenti.

Un quarto di secolo più tardi, possiamo interrogarci se la distinzione proposta da Butler e Ranney sia ancora valida e se possa essere in qualche misura affinata, sulla base delle esperienze intercorse. Con riferimento al contesto delle democrazie europee, Michael Gallagher ha sottolineato come il forte incremento del numero delle consultazioni referendarie dagli anni settanta in poi non sia il frutto di una diffusione omogenea del fenomeno quanto piuttosto del suo intensificarsi in modo particolarmente forte in Svizzera e in Italia, in parte anche in Irlanda, mentre nelle restanti democrazie europee il fenomeno mostrerebbe addirittura segni di rallentamento (Gallagher 1996b; 2000). Possiamo allora ipotizzare un'articolazione delle esperienze referendarie in quattro «mondi» in base, non al numero assoluto dei quesiti referendari votati, bensì alla frequenza annua (tab. 1).

Il primo *mondo* è costituito da quelle esperienze referendarie in cui la frequenza annua dei quesiti sottoposti al voto degli elettori è pari o superiore ad uno: la Svizzera e l'Italia rispettivamente con frequenze pari a 7,9 e 1,5 negli ultimi tre decenni del XX secolo sono gli unici stati nazionali che fanno parte di questo *mondo*. L'esperienza irlandese si pone a cavallo tra primo e secondo *mondo*: infatti nel periodo appena menzionato mostra una frequenza pari a 0,63 quesiti votati; nell'ultimo decennio del XX secolo la frequenza è stata invece pari a 1,0. Se consideriamo esperienze referendarie sub-nazionali, possiamo affiancare a quella svizzera e italiana le esperienze di una ventina circa di stati membri dell'Unione americana (in primo luogo, per grandezza e importanza culturale, economica e politica,

TAB. 1. *Il fenomeno referendario nelle esperienze di alcuni sistemi politici democratici: quanti e quali «mondi»?*

Quanti e quali «mondi» nelle esperienze referendarie delle democrazie?	Paesi	Quesiti votati al dicembre 2001 N.		Media annua dei quesiti votati nel periodo 1991-2000	Media annua dei quesiti votati nel periodo 1970-1999
		In contesto democratico	In contesto non democratico		
Sistemi politici con una frequenza di quesiti votati per anno pari o superio- re a 1,0	California <sup>a</sup>	819	0	13,5	13,9
	Svizzera	493	0	10,6	7,9
	Italia	56	2	3,2	1,5
Sistemi politici con una frequenza di quesiti votati per anno tra 0,1 e 0,9	Irlanda	26	0	1,0	0,63
	Nuova Zelanda	43	0	0,7	0,43
	Australia	49	0	0,2	0,63
	Danimarca	18	0	0,3	0,23
	Francia <sup>b</sup>	13	14	0,1	0,1
Sistemi politici con una frequenza di quesiti votati per anno inferiore a 0,1	Austria	2	1		
	Belgio	1	0		
	Canada	2	0		
	Finlandia	2	0		
	[Germania] <sup>c</sup>	[2]	[4]		
	Grecia	1	8		
	Islanda	4	0	n.s.	n.s.
	Lussemburgo	3	0		
	Norvegia	6	0		
	Regno Unito	1	0		
	Portogallo	1	1		
	Spagna	3	2		
	Svezia	5	0		
Sistemi politici con 0 quesiti votati	Giappone; India; Israele; Paesi Bassi; Repubblica Federale di Germania; Usa;	0		-	-

*Note:* <sup>a</sup> Il dato è indicativo e riguarda le *initiatives* votate dal 1912 in poi. L'esperienza referendaria degli stati Usa è assai complessa e articolata con significative differenziazioni da uno stato all'altro; il fenomeno investe, con differenze rilevanti da stato a stato, tutti i livelli di governo eccetto quello federale. Per il lettore italiano o europeo occorre ricordare che in tutti gli stati Usa eccetto il Delaware ogni modifica della costituzione dello stato deve o può essere sottoposta a voto referendario di ratifica: queste consultazioni, numerosissime, rappresentano circa due terzi dell'intero fenomeno; si tratta di consultazioni in genere poco o punto conflittuali, esse sono pertanto ritenute una mera routine. In poco più della metà degli stati Usa consultazioni popolari possono essere promosse mediante richieste sottoscritte dagli elettori, sono le così dette *initiatives*, che in genere, hanno carattere propositivo, per leggi ordinarie o costituzionali.

<sup>b</sup> Sul numero dei quesiti votati in Francia dalla Rivoluzione alla Terza repubblica vi è discordanza tra le numerose fonti consultate.

<sup>c</sup> Il riferimento è all'esperienza referendaria nella Repubblica di Weimar e alla successiva esperienza del regime nazionalsocialista.

*Fonti:* Butler e Ranney (1994); Gallagher e Uleri (1996); archivi elettronici del Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (C2D) dell'Università di Ginevra (<http://c2d.unige.ch>) e dell'*Initiative and Referendum Institute* (I&RI), Washington, D.C.: (<http://www.iandrin.org>).

la California con frequenze annue pari a 13,9 e 13,5 nei due periodi considerati) e di un buon numero di Cantoni svizzeri (ad esempio il Cantone di Zurigo). Un secondo «mondo» è costituito da esperienze referendarie con una frequenza annua di quesiti votati che varia tra 0,1 e 0,9 quesiti votati. Di questa classe fanno parte le esperienze referendarie di un certo numero di democrazie europee quali Francia, Danimarca e Irlanda; le esperienze di due democrazie di matrice anglosassone quali Australia e Nuova Zelanda. Occorre segnalare come la Francia, con la sua tradizione di plebiscitarismo bonapartista e democratico è il sistema politico con la frequenza più bassa in questo gruppo. Tra i due *mondi* originariamente indicati da Butler e Ranney non c'è quindi solo l'esperienza dell'Australia, isolata come in un limbo, ma un vero e proprio *mondo*, con un numero di paesi circoscritto e tuttavia più consistente rispetto a quello del primo *mondo*. Il terzo *mondo* raggruppa quei paesi in cui il fenomeno referendario è un avvenimento raro o eccezionale, con una frequenza di quesiti annui che non raggiunge lo 0,1. Anche in questo gruppo troviamo alcune democrazie europee quali Norvegia e Svezia che hanno il numero assoluto più alto di quesiti votati, comunque inferiore alla diecina in un arco di tempo lungo quasi un secolo. Resta infine il quarto *mondo*, costituito da quei paesi in cui non vi è mai stato, a livello nazionale, un solo quesito sottoposto al voto degli elettori. Il primo e il quarto *mondo* costituiscono i poli estremi di un ipotetico *continuum* lungo il quale si dispongono le diverse esperienze referendarie nelle democrazie. Rispetto alla originaria indicazione di Butler e Ranney, il secondo «mondo» qui individuato è costituito da un certo numero di esperienze referendarie, che si collocano in una posizione di tipo mediano tra il «molto» o «moltissimo» del primo «mondo» e il «poco» o «niente» del terzo e quarto *mondo*. A questo punto potremmo e dovremmo chiederci come e perché si siano formati *mondi referendari* così diversi.

Negli stati dell'Unione Americana e in Svizzera, dopo due secoli di vita, il fenomeno non solo persiste come elemento costitutivo della vita di quei sistemi politici, ma si è intensificato nel corso degli ultimi tre decenni del XX secolo.

In una diecina di democrazie europee il ricorso allo strumento referendario ha trovato un fecondo terreno di coltura proprio in relazione alle decisioni per l'unione politica ed economica dell'Europa: 23 consultazioni sono state indette tra il

1972 e il 2001. Questo sembra un terreno destinato ad alimentare ancora il fenomeno referendario.

Un altro contesto che ha alimentato la diffusione delle votazioni referendarie è stato quello determinato dalla crisi dei regimi autoritari comunisti nell'Europa centrale ed orientale. Decine e decine di consultazioni hanno contrassegnato i processi di transizione alla democrazia di quei paesi nelle cui costituzioni l'istituto referendario è stato inserito in una varietà di forme, alcune delle quali, prevedendo la facoltà dell'iniziativa popolare, negli anni a venire potrebbero alimentare ulteriormente il fenomeno referendario. Certo in alcune di quelle esperienze possiamo riscontrare elementi più o meno accentuati di plebiscitarismo autoritario, non difficili da spiegare se si analizzano i contesti politici nei quali le consultazioni hanno avuto luogo e l'incerta cultura politica liberale e democratica dopo decenni di regime autoritario (Auer e Bützer 2001).

In questo articolo dedicheremo la nostra attenzione a qualcuno dei nodi di carattere teorico e prescrittivi del rapporto tra fenomeno referendario e democrazia rappresentativa e in particolare al suo rapporto con le due istanze costitutive delle democrazie contemporanee, quella liberale e quella democratica. L'interrogativo, il problema, è se il fenomeno referendario debba essere interpretato, in quanto manifestazione della sovranità popolare, come manifestazione dell'istanza democratica o se esso non possa essere interpretato anche come espressione dell'istanza liberale. La tesi che in questo articolo viene proposta è che il fenomeno referendario non è un anacronistico residuo della democrazia degli antichi, ma un prodotto dei conflitti della democrazia dei moderni, frutto della commistione di quelle stesse istanze liberali e democratiche e di quella storia politica che hanno prodotto quella forma di governo che chiamiamo democrazia liberale. Nel fenomeno referendario ritroviamo entrambe le istanze, liberale e democratica, della democrazia dei moderni.

*Referendum, partiti e partitocrazia: un punto di partenza «parrocchiale» e una prospettiva comparata*

In Italia, il referendum istituzionale del 2 giugno 1946, consultazione che segna la fine della Monarchia e l'avvento della Repubblica, rimane un caso isolato ed estraneo ad alcune gene-

razioni successive di elettori. L'esperienza italiana negli ultimi tre decenni del XX secolo, invece, è stata certamente una delle più significative sotto il profilo della quantità e della rilevanza politica (vedi tabb. 2a e 2b). Nel 1959, quando Maranini indirizza il suo monito ai legislatori italiani sono già trascorsi undici anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 e devono trascorrerne ancora undici e mezzo prima che il Parlamento approvi la legge di attuazione del dettato costituzionale in tema di consultazioni referendarie (legge n. 352, 25 maggio 1970). Maranini forse intuisce sviluppi e paventa pericoli che non erano stati tenuti nel dovuto conto dalla maggioranza dei costituenti, e che una diecina d'anni più tardi – nel 1969-70 – la maggioranza dei legislatori non sarà sufficientemente «accorta» nel circoscrivere. Lo storico delle istituzioni sollecita i legislatori a rafforzare, innanzi tutto, il sistema rappresentativo, all'interno del quale e in posizione subordinata ritiene possibile un limitato ricorso all'impiego dell'istituto referendario.

Sono trascorsi da allora alcuni decenni ed è tempo di cominciare a dare qualche risposta all'interrogativo sollevato e ai pericoli paventati da Maranini. Nella democrazia italiana, infatti, non solo abbiamo avuto il referendum, ma lo abbiamo sperimentato in una misura, con una intensità e con modalità tali che nessuno, neppure l'autorevole studioso fiorentino, avrebbe forse potuto intuire o immaginare. Da allora, infatti, gli elettori italiani sono stati convocati alle urne referendarie 14 volte per votare su 55 quesiti. In tema di Referendum, c'è dunque materia empirica e questioni teoriche alle quali merita prestare attenzione per comprendere e valutare meglio le esperienze passate e, forse, anche quelle future.

Maranini manifesta soprattutto il timore che lo strumento referendario fornisca un'ulteriore possibilità alla degenerazione del potere di «potenti oligarchie partitiche», insomma per dirla con una sua parola, un'occasione in più per la «partitocrazia». Sul rapporto tra partiti e Referendum sono state avanzate distinte e, in qualche misura, contrastanti ipotesi. I partiti possono, per alcuni, convivere con una significativa presenza di Referendum, altri temono che l'avvento di una democrazia referendaria determini invece la definitiva uscita di scena dei partiti, altri ancora, infine la auspicano. L'analisi dell'esperienza referendaria italiana suggerisce considerazioni e conclusioni più articolate e sfumate. Nella democrazia italiana, quello referendario è stato un fenomeno non previsto e soprattutto non deside-

TAB. 2a. *L'esperienza referendaria italiana nella democrazia repubblicana (1946-2001)*

Date-Periodi	Consultazione referendarie	Quesiti votati N.	Voti espressi dagli elettori: quesiti approvati N.
2 giugno 1946	<i>Referendum</i> istituzionale	1	1 (Prevale l'opzione favorevole alla Repubblica)
1970-2000	Votazioni referendarie di carattere abrogativo su leggi ordinarie (art. 75 Cost.)	53 <sup>a</sup>	36 <sup>b</sup>
18 giugno 1989	<i>Referendum</i> consultivo d'indirizzo (legge costituzionale <i>ad hoc</i> )	1	1
7 ottobre 2001	<i>Referendum</i> confermativo su legge costituzionale (art. 138 Cost.)	1	1
Totale		56	

*Nota:* <sup>a</sup> L'esito del voto popolare è stato dichiarato nullo per 18 quesiti per il mancato raggiungimento del quorum dei votanti (50% più uno degli aventi diritto), così come prescritto dal 4° comma dell'art. 75 della Costituzione; <sup>b</sup> per 17 quesiti approvati dagli elettori l'esito del voto è stato dichiarato nullo, vedi anche tab. 2b.

Tab. 2b. *Tre stagioni nella esperienza delle consultazioni referendarie di carattere abrogativo in Italia (1970-2001)*

Questiti referendari <sup>a</sup>	Promossi	Giudizi di ammissibilità della Corte Costituzionale	Giudizi di inammissibilità della Corte Costituzionale	Votati dal Parlamento	Votati dagli elettori	Voti espressi dagli elettori	Successo o fallimento dei promotori nei quesiti votati dagli elettori (tra parentesi i voti annullati per mancato raggiungimento del quorum dei votanti)		
Tre stagioni referendarie						Si	No	Successi <sup>b</sup>	Fallimenti <sup>b</sup>
La stagione del Voto No (1970-1985)	25	14	11	5	9	0	9	0	9 (0)
La stagione del Voto Sì (1986-1993)	28	20	8	3	17	17	0	14	3 (3)
La stagione del Non-voto (1994-2001)	74	31	43	4	27	19	8	5	22 (15)
<b>Totali</b>	<b>127</b>	<b>65</b>	<b>62</b>	<b>12</b>	<b>53</b>	<b>36</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>34 (18)</b>

Note: <sup>a</sup> Dei 127 quesiti giudicati dalla Corte Costituzionale, 110 erano *iniziative* (quesiti promossi con richieste sottoscritte dagli elettori) e 17 *referendum* (quesiti promossi per iniziativa di Consigli regionali); dei 53 quesiti votati dagli elettori, 50 erano *iniziative* e tre *referendum*. <sup>b</sup> *Successo* significa che il Sì all'abrogazione ha ottenuto la maggioranza dei voti e l'esito della consultazione è stato dichiarato valido perché è stato raggiunto il quorum richiesto dalla costituzione; *fallimento* significa che ha vinto il No all'abrogazione o che l'esito del voto è stato dichiarato nullo per il mancato raggiungimento del quorum; nei 18 quesiti annullati per mancato raggiungimento del quorum, ha prevalso sempre il Sì, eccetto che in un caso: nel quesito per abrogazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, votato nella consultazione del 21 maggio 2000.

rato proprio dalla maggioranza dei partiti al cui controllo è, almeno in parte, sfuggito. La vicenda italiana è il frutto e l'espressione di una pluralità e varietà di conflitti: *a)* si è trattato di conflitti tra partiti e gruppi di partiti; *b)* tra leaders e tra gruppi interni a singoli partiti e soprattutto a coalizioni di partiti; *c)* di sfide ai partiti da parte di movimenti e gruppi politici. Il rapporto dei partiti italiani con l'istituto e col fenomeno referendario è stato quindi, fin qui, più articolato e complesso e in buona misura diverso da come Maranini paventava. È possibile, infatti, avanzare l'ipotesi che – in generale – tanto più le «oligarchie partitiche» sono «potenti» tanto meno sono inclini a fare ricorso alle consultazioni referendarie. Secondo Gianfranco Pasquino «lo strumento referendario complica la vita, altrimenti soddisfatta, pacifica e consociativa di qualsiasi classe politica [...] la classe politica italiana ha capito benissimo che il referendum serve anche a controllarne i comportamenti, e da vera classe politica, cerca di spuntarlo e di eluderlo, di evitare il controllo dei cittadini sulle leggi che fa e su quelle che si rifiuta di fare» (Pasquino 1999, 103-105).

Maranini, tuttavia, sollevava obiezioni e indicava problemi di portata più ampia e di critica più radicale all'istituto referendario, innanzi tutto la compatibilità o meno dell'istituto referendario – inteso come manifestazione di «democrazia diretta» – con i principi e le istituzioni della democrazia rappresentativa liberale. La prospettiva del Referendum riproponeva per lo studioso fiorentino un problema antico: il confronto tra la democrazia degli antichi e quella dei moderni, la contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa liberale. Il suo timore era che il ricorso alle votazioni referendarie rappresentasse una minaccia, in termini di «legge brutale della maggioranza», per la democrazia liberale intesa come governo della maggioranza nel rispetto delle minoranze e della libertà individuale. Perciò Maranini esprimeva la convinzione che la pratica di plebisciti e referendum fosse più consona alla politica dei regimi autoritari che non a quella delle democrazie. A suo giudizio, in Italia mancavano una serie di «condizioni favorevoli», condizioni che avevano invece consentito al sistema politico svizzero un uso sistematico del voto referendario.

Le riflessioni di Maranini sono una sintesi efficace di timori legittimi ma, come vedremo, anche di pregiudizi almeno in parte infondati, specie se considerati alla luce delle esperienze già allora osservate ed osservabili in alcune democrazie, a partire

dall'esperienza svizzera e da quella statunitense. Utilizzeremo comunque quelle riflessioni come una sorta di *vademecum* per svolgere alcune considerazioni introduttive sui rapporti tra Referendum e democrazia liberale.

### *Democrazia e Referendum: la critica di Sartori*

Sartori è senza dubbio lo studioso italiano di scienza politica che ha articolato, a più riprese e in maniera più compiuta, a livello accademico ma anche come editorialista, gli spunti critici di Maranini. La voce «Democrazia» curata per l'*Enciclopedia delle Scienze Sociali* (Sartori 1992a), è un saggio molto ampio e denso, articolato in undici paragrafi, nessuno dei quali, tuttavia, tratta specificamente il tema della democrazia diretta nel quale viene in genere incluso la discussione del Referendum. Neppure nel paragrafo terzo, dedicato alla «democrazia dei Greci», l'A. insiste particolarmente sul concetto di democrazia diretta a proposito della quale scrive: «La componente assembleare, e per essa l'autogoverno diretto dei cittadini, costituiva la parte appariscente più che la parte efficiente della gestione della città [...] Tutti si autogovernavano a turno [...] nell'accezione probabilistica del termine, in chiave di eguali probabilità» (*ibidem*, 744). Con riferimento alla democrazia intesa come: «sistema politico chiamato a risolvere problemi di esercizio (non soltanto di titolarità) del potere – Sartori sottolinea che – la democrazia “in grande” non può che essere una democrazia rappresentativa che disgiunge la titolarità dall'esercizio per poi ricollegarli a mezzo dei meccanismi rappresentativi di trasmissione del potere. *L'aggiunta di taluni istituti di democrazia diretta – quali il referendum e l'iniziativa popolare delle leggi – non toglie che le nostre siano democrazie indirette governate da rappresentanti*» (*ibidem*, 742, corsivo nostro). Del resto Sartori, in un precedente scritto, sottolinea non solo il carattere aggiuntivo dei referendum rispetto alle elezioni, ma anche un'affinità tra gli uni e le altre, affinità dovuta al ruolo svolto dai partiti e dai gruppi di pressione in qualità di «agenti di mobilitazione e di propaganda» nelle campagne di voto; perciò Sartori conclude che: «come istituto di democrazia diretta il referendum tanto “diretto” non è» (Sartori 1974, 38). Sembra difficile non concordare, in linea di massima. Possiamo allora dire che ogni dilemma è risolto?

No, perché la riflessione di Sartori in tema di rapporti tra democrazia e istituto del referendum è, in effetti, ben più ampia ed ha i tratti di una critica di principio, di carattere normativo e perciò netta ed intransigente. Nelle sue argomentazioni non c'è spazio per un'ipotesi di democrazia integrale come quella formulata da Bobbio (1984, 41-42) secondo il quale «si può dire che in un sistema di democrazia integrale le due forme di democrazia (quella rappresentativa e quella diretta, *N.d.R.*) sono entrambe necessarie ma non sono, di per sé considerate, sufficienti», perché il problema inteso alle sue radici consiste in una differenza di ideali (Sartori 1987, 283)<sup>5</sup>. Concepito in questi termini il confronto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta potrebbe considerarsi concluso, con una dichiarazione di totale alterità e incompatibilità. Tuttavia è utile cercare di riassumere i passaggi cruciali dell'argomentazione di Sartori, non solo per richiamare i principali elementi che a suo avviso differenziano e rendono incompatibili le due democrazie, ma anche per controllare se sia non solo impossibile ma soprattutto indesiderabile qualsiasi commistione o contaminazione tra di esse.

Sartori afferma che, anche quando gli istituti moderni di democrazia diretta quali il referendum dovessero funzionare così come previsto dai loro propugnatori, in nessun caso si arriverebbe ad una «democrazia semi-diretta» perché: «La questione consente sì soluzioni graduali ma non è risolvibile in termini di mezzo e mezzo, con riferimento al concetto di «democrazia semi-diretta» (*ibidem*, 283). Sartori non precisa ulteriormente questo passaggio, tuttavia se interpretiamo queste parole in maniera corretta, allora è possibile concepire il problema non tanto in termini di assoluta e inconciliabile contrapposizione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, ma piuttosto nel senso che può esservi una commistione di forme dei due tipi di democrazia, senza che comunque venga meno il carattere prevalente della prima rispetto alla seconda. È la democrazia rappresentativa che si configura, comunque, come «democrazia

<sup>5</sup> Scrive Sartori «Partecipare all'esercizio del potere non assicura la libertà individuale. La mia libertà vis-à-vis il potere dello stato non può derivare dalla infinitesimale porzione di quel potere per mezzo del quale io concorro, con infiniti altri, alla creazione delle regole alle quali sarò soggetto. Perciò la limitazione e il controllo del potere che le nostre democrazie liberali assicurano non è un risultato inferiore rispetto alla democrazia greca» (Sartori 1987, 283) e ancora «chi richiede per lo Stato moderno la formula della democrazia diretta opera una scelta in un vuoto storico, optando per una alternativa fittizia e inesistente» (Sartori 1969, 163).

sovrana» (*ibidem*, 283). L'argomentazione di Sartori è svolta in maniera tale da non lasciare alcuno spazio per un'analisi empirica che tenga conto della varietà di soluzioni intermedie; soluzioni che potrebbero derivare dalla commistione tra istituzioni, attori e processi delle democrazie rappresentative da un lato e forme referendarie dall'altro. Nella sua interpretazione, la democrazia diretta – dove il riferimento empirico guarda alle esperienze della *polis* greca e dei comuni medievali italiani – comporta la partecipazione continua dei cittadini all'esercizio diretto del potere. Le esperienze storiche di quelle democrazie sarebbero state contraddistinte da una vita turbolenta ed effimera e quella forma di governo avrebbe mostrato di essere alquanto fragile per le forti radicalizzazioni di classe cui era inevitabilmente esposta. Alla ipertrofia della politica corrispondeva l'atrofia dell'economia. Nella prospettiva critica di Sartori, quand'anche fosse possibile da realizzare, occorrerebbe prima valutare la desiderabilità della democrazia diretta.

L'analisi e la critica di Sartori si estendono anche ad altre accezioni del concetto di democrazia diretta, fino all'ipotesi della democrazia referendaria elettronica. Il punto di partenza della riflessione è costituito dalla nozione di «democrazia partecipativa» che Sartori propone di articolare nelle nozioni di *a*) democrazia diretta; *b*) democrazia referendaria; *c*) democrazia elettorale; e *d*) democrazia rappresentativa» (*ibidem*, 111-123). La nozione di democrazia diretta, che può essere definita *a contrario* come «democrazia senza rappresentanti e senza cinghie di trasmissione rappresentativa», può essere meglio intesa se distinguiamo tra «democrazia diretta osservabile» (quella che è possibile in gruppi di piccole dimensioni) e «democrazia diretta più grande di quella osservabile» (quella che per le sue dimensioni non può essere osservata).

È su questa seconda accezione di democrazia diretta che si innesta la nozione di *democrazia referendaria* definita come «una democrazia nella quale il *demos* decide direttamente le questioni [...] per mezzo dello strumento referendario [...] (essa) rappresenta il superamento – consentito dalla tecnologia – delle limitazioni di dimensione e di spazio della democrazia diretta» (*ibidem*, 111-112). Per Sartori, la nozione di democrazia diretta referendaria deve essere considerata come un tipo a se stante per due ragioni. Essa è «diretta» nel senso che mette da parte gli intermediari, ma non ha più l'altra caratteristica propria della democrazia diretta originaria, l'interazione diretta

tra i partecipanti. Inoltre l'istituto referendario può entrare a far parte della teoria e della pratica della democrazia rappresentativa; si potrebbe perciò argomentare che la democrazia referendaria mette assieme ed amalgama la democrazia diretta e rappresentativa; ma questa sarebbe una conclusione fuorviante (*ibidem*, 112). «Ciò che io intendo per democrazia referendaria non è la mera utilizzazione dello strumento referendario ma la sua istituzione (*establishment*) come *il* meccanismo di una democrazia» (*ibidem*).

La riflessione di Sartori non si arresta alla nozione e alla prospettiva della democrazia referendaria delineata come sopra. Un punto cruciale della sua argomentazione è il passaggio tra la critica dell'istituto referendario che opera come elemento subordinato all'interno della democrazia rappresentativa e la critica alla «democrazia referendaria» in quanto sistema autonomo che soppianta la democrazia rappresentativa. Sartori precisa come la sua riflessione abbia di mira, principalmente, la «democrazia referendaria»: «Il referendum che interessa qui non è l'istituto inserito nella democrazia rappresentativa, ma uno strumento che la soppianta e che fonda la “democrazia referendaria”» (Sartori 1993, 84). È difficile, tuttavia, stabilire quanto sia possibile salvare dell'istituto referendario inserito in un contesto di democrazia rappresentativa. Riteniamo poco o niente. Scrive, infatti, Sartori (*ibidem*, 78, il corsivo è nostro).

Quanto al referendum, la democrazia rappresentativa lo ammette, ma in subordine e senza entusiasmo: perché il decidere per referendum non è solo un decidere sottratto ai parlamenti, ma è anche – vedremo – un modo di decidere viziato da difetti intrinseci [...] *del referendum basterà dire che è uno strumento di democrazia diretta*, il che vuol dire che non è il tutto (e forse nemmeno il meglio) di una democrazia diretta. In particolare, il referendum non coinvolge partecipazione nel senso pregiato della teoria partecipativa della democrazia.

Sartori, inoltre, sottolinea i difetti intrinseci del referendum come strumento decisionale. In fin dei conti per Sartori le critiche rivolte alla «democrazia referendaria» investono *tout court* anche l'istituto referendario che opera all'interno delle democrazie rappresentative. Del resto nella loro formulazione originaria tali critiche erano rivolte proprio al referendum in quanto tale (Sartori 1974), mentre il concetto di «democrazia referendaria» Sartori lo elabora successivamente<sup>6</sup>. Quali sono i difetti

<sup>6</sup> L'espressione «democrazia referendaria» la troviamo già nel saggio del 1979 sul-

intrinseci del «referendum (abrogativo o deliberativo che sia)» (*ibidem*, 38) o della «democrazia referendaria»? A parte l'obiezione circa le modalità di definizione dell'agenda e la formulazione dei quesiti referendari, la conseguenza principale «è l'avvento di una *democrazia a somma nulla* [...] – mentre – [...] la democrazia rappresentativa è caratterizzata invece da processi decisionali a somma positiva» (Sartori 1993, 84). Il Referendum, infatti, sarebbe «tipicamente una decisione *one shot*, a un colpo solo, [...] chi vince vince tutto; chi perde perde tutto; e sulla questione il problema è chiuso» (Sartori 1974, 38). Come strumento decisionale a somma nulla, il Referendum non è in grado di dare vita a «giochi» cooperativi e non aiuta nella soluzione dei conflitti. Piuttosto, «Se usato senza discernimento è anzi un metodo di surriscaldamento dei conflitti», feroce di pericoli per le minoranze «intense» e/o «informate» (*ibidem*, 38); «l'obiezione è che la democrazia referendaria è una struttura che massimizza i conflitti in maniera tale che costituisce non solo la perfetta ma anche la più ottusa (poiché sarebbe puramente meccanica) incarnazione di una sistematica “tirannia della maggioranza”» (Sartori 1987, 115).

Queste obiezioni costituiscono un punto di riferimento teorico utile per l'analisi empirica del fenomeno referendario. Tuttavia, alcune di esse non trovano conferma mentre altre sono smentite dall'osservazione delle esperienze empiriche. Così, ad esempio, occorre chiedersi quale sia il metro per distinguere tra un uso «con discernimento» dell'istituto referendario ed uno «senza discernimento». L'esperienza politica svizzera è caratterizzata da un uso continuo e sistematico dell'istituto referendario, un uso che Sartori e con lui molti studiosi, politici e commentatori non esiterebbero a qualificare «senza discernimento»; eppure assai difficilmente potremmo qualificare la vita politica svizzera come «surriscaldata». In genere, nelle esperienze referendarie di tutte le democrazie, i tassi di partecipazione al voto referendario sono mediamente più bassi rispetto a quelli delle elezioni; solo in un ristretto numero di casi accade il contrario.

l'opinione pubblica, anche se non è definita e concepita in maniera così netta come in *The Theory of Democracy Revisited* (1987). Sartori scriveva così: «quante più questioni vengono decise referendariamente, tanto più una democrazia rappresentativa si trasforma in una democrazia diretta [...] chi vuole superare la democrazia rappresentativa deve volere [...] una democrazia referendaria, una democrazia imperniata e sostanziata dal rimettere le singole questioni da decidere alla decisione del popolo» (Sartori 1979, 162).

In Italia, poi, buona parte di leader e partiti, negli anni novanta, hanno mostrato maggiori capacità nella smobilitazione piuttosto che nella mobilitazione elettorale dei cittadini.

La rappresentazione della dinamica decisionale nelle votazioni referendarie in termini di decisione *one shot* non corrisponde all'effettivo funzionamento della maggior parte dei processi referendari e alle loro effettive interazioni con i processi decisionali rappresentativi. Spesso, le votazioni referendarie sono solo un elemento di un processo decisionale più ampio, secondo le effettive regole che ne disciplinano il funzionamento. Tra le *iniziative* propositive promosse e votate in Svizzera alla fine degli anni ottanta, un'*iniziativa* di carattere piuttosto estremista e radicale proponeva l'abolizione dell'esercito. Sebbene sia stata respinta dagli elettori, con grande sorpresa di politici e studiosi ha ottenuto il consenso del 35,6% dei voti validi in una consultazione contraddistinta da una delle più alte percentuali di votanti (69,2%) registrate dagli anni cinquanta in poi. Iris Bohnet e Bruno Frey (1994, 349) rilevano come, dopo il voto popolare, il tema sollevato non sia scomparso dall'agenda politica, ma, anzi, il peso della minoranza sconfitta sia stato tale da provocare decisioni inerenti le forze armate, decisioni che prima di quel voto sarebbero state impensabili. In quel caso, come in altri, è possibile osservare spesso l'attivazione di un «*processo di aggiustamento post-referendum* di compromesso con le richieste degli sconfitti» (*ibidem*, 349). Nell'esperienza italiana è sufficiente ricordare la possibilità che una decisione preventiva del Parlamento si sostituisca a quella degli elettori: fu così che nel 1978 venne adottata la legge sull'aborto e nel 1993 la nuova legge elettorale comunale. Le leggi elettorali maggioritarie per l'elezione di Camera e Senato – che hanno sostituito la proporzionale dopo il voto referendario del 1993 – solo in parte sono il frutto del voto referendario; il così detto *Mattarellum*, infatti, è il frutto dei successivi processi decisionali parlamentari.

Un altro punto di forte critica di Sartori nei confronti del referendum riguarda il ruolo e i requisiti dell'opinione pubblica. A differenza della democrazia elettorale-rappresentativa per la quale è sufficiente un'opinione pubblica informata e autonoma, per la «democrazia referendaria» «la pubblica opinione diventa il *sine qua non* di tutto, e tutto ne dipende»<sup>7</sup>. Ma la parte-

<sup>7</sup> Prosegue Sartori: «[...] Chi decide da sé – non per sé, si badi, ma per tutti – deve sapere su cosa decide, e deve anche padroneggiare il problema sul quale decide

cipazione non produce, di per sé, un circolo virtuoso che porta dall'attenzione e dall'informazione alla conoscenza e alla competenza cognitiva; il rischio è piuttosto che prevalgano le posizioni estremistiche, «il trionfo della mente chiusa sulla mente aperta» (Sartori 1979, 163).

Se questa è una sintesi fedele delle critiche di Sartori all'istituto referendario e alla «democrazia referendaria», ci sembra allora che la sentenza di condanna non lasci alcuno spiraglio nella possibilità della grazia e non valga neppure la pena di chiedersi cosa intenda dire Sartori quando scrive, senza ulteriori precisazioni, che: «la questione consente soluzioni gradualisti». Come per la politica al tempo dei guelfi e dei ghibellini, la raffigurazione è tale da non lasciare adito a nessuna sfumatura intermedia: tra bianco e nero non c'è spazio per alcuna tonalità di grigio. La critica di Sartori è talmente radicale, di principio, da rendere superflua l'idea stessa di una valutazione basata su un'analisi empirica delle esperienze referendarie nelle democrazie rappresentative. Scrive, infatti, Sartori: «Non posso addentrarmi nell'analisi della tipologia dei referenda e ancor meno nel loro effettivo rendimento [...]. La mia è un'obiezione di principio alla "democrazia referendaria"» (Sartori 1987, 251, nota 40, corsivo nostro).

Le analisi e le obiezioni basate esclusivamente su argomenti di principio esulano dal contesto dell'analisi empirica e comportano sempre il rischio di una chiusura di carattere ideologico. È un rischio al quale occorre sottrarsi con un richiamo costante alle esperienze sia del governo rappresentativo che delle votazioni referendarie. Perciò, sottolineiamo l'importanza dell'analisi classificatoria e tipologica delle forme referendarie presenti nelle democrazie, come presupposto per un'analisi empirica e comparata del funzionamento e del rendimento delle consultazioni referendarie nelle democrazie rappresentative. La classificazione delle forme referendarie è indispensabile per cogliere la specificità dall'esperienza italiana. L'analisi delle esperienze referendarie mette in luce una pluralità di combinazioni tra governo rappresentativo e tipi di votazioni referendarie, una diffusione del fenomeno assai differenziata tra un sistema politico e l'altro. In nessun caso, neppure in quello svizzero, possia-

[...] se alla democrazia eleggente basta la trasformazione dell'informazione in opinione, alla democrazia referendaria occorre la trasformazione dell'informazione in sapere, in conoscenza» (Sartori 1979, 162).

mo affermare che la «democrazia referendaria» ha soppiantato il governo rappresentativo. Si tratta quindi di comprendere come funzionano, quanto pesano e cosa rendono i diversi tipi di votazioni referendarie nell'ambito delle democrazie liberali. Qui è sufficiente rilevare come il Referendum sia un fenomeno politico moderno, radicato e connesso con le istituzioni, gli attori e le dinamiche politiche e decisionali del governo rappresentativo.

*Referendum: freno e acceleratore? Liberali e democratici?*

Un interrogativo ricorrente tra studiosi e politici riguarda gli effetti imputabili alle votazioni referendarie in termini di «conservazione» o «progresso», di mantenimento o cambiamento dello *status quo*. Per introdurre la discussione sugli effetti delle votazioni referendarie possiamo ancora una volta prendere lo spunto da una considerazione di Maranini secondo il quale, nell'esperienza svizzera, il referendum svolge una funzione di «ulteriore controllo liberale, come di un freno contro decisioni dei suoi legislatori troppo ardite e non in armonia con il pubblico sentimento», con esiti prevalentemente di moderazione e di conservazione. L'intuizione di Maranini in certa misura è confermata dall'osservazione secondo cui in Svizzera «esiste un consenso nella comunità scientifica a proposito del deficit d'innovazione del suo sistema politico, deficit largamente dipendente dall'esistenza del voto referendario» (Papadopoulos 1995, 203); la presenza e l'uso effettivo dell'istituto referendario in generale, e di alcune specifiche forme in particolare, tendono a frenare i contenuti «progressisti» o «conservatori» dell'innovazione<sup>8</sup>.

Maranini fa implicitamente riferimento ad una parte del fenomeno referendario svizzero, e più precisamente a quella parte che si esprime nel ricorso al cosiddetto *référéndum législatif*, con il quale gli elettori possono decidere se ratificare o meno

<sup>8</sup> Papadopoulos precisa che il concetto di «innovazione» è da intendersi in senso tecnico «come spostamento o mutamento dallo *status quo*, a prescindere dal suo colore ideologico: un'iniziativa popolare dal contenuto reazionario rimane, in quest'ottica, un'innovazione; simmetricamente, si parla di conservatorismo quando lo *status quo* è mantenuto anche se le domande d'innovazione sono ideologicamente meno progressiste» (Papadopoulos 1995, 202, nota).

una decisione del Parlamento, decisione che entra in vigore solo se approvata dalla maggioranza del voto referendario validamente espresso. Con questo tipo di referendum il voto degli elettori può frenare e bocciare decisioni i cui contenuti sono tali da poterle classificare, secondo i casi, come «liberali» o «democratiche», «conservatrici» o «progressiste».

Una parte significativa del fenomeno referendario svizzero e di molti stati Usa si esprime attraverso un altro tipo di referendum, di carattere propositivo, la cosiddetta «iniziativa popolare». Questa parte del fenomeno – sotto il profilo tecnico della procedura – non può essere interpretata in termini di freno e dunque di controllo liberale ma piuttosto in termini di acceleratore, quindi come un'ulteriore espansione del potere decisionale democratico. Anche per questa parte del fenomeno occorre distinguere tra il profilo tecnico della decisione e quello sostanziale, relativo ai contenuti che possono essere di natura sia «progressista» che «conservatrice». Solo la sistematica analisi empirica dei contenuti effettivi delle decisioni proposte ed eventualmente prese con, o grazie a, questo specifico tipo referendario può consentire una valutazione in termini di rafforzamento dell'elemento «liberale» o di quello «democratico».

Il «referendum abrogativo» italiano – sotto il profilo strettamente formale – è per certi versi simile alla principale forma di «referendum legislativo» svizzero. L'esperienza referendaria italiana nei suoi primi tre decenni è stata caratterizzata da una forma che era stata forse concepita esclusivamente come freno alle decisioni del legislatore. Alla prova dei fatti invece esso ha mostrato un imprevisto carattere polifunzionale, nel senso che è stato usato non solo come freno a decisioni del governo ma anche come acceleratore per decisioni che il governo non intendeva o non riusciva a prendere. Il primo referendum abrogativo italiano, quello votato nel maggio del 1974 per abrogare la legge istitutiva del divorzio, viene promosso contro una legge approvata dal Parlamento che risponde ad un'esigenza di libertà individuale. I promotori della consultazione referendaria intendono verificare se quella legge abbia o meno il consenso della maggioranza degli elettori o, per dirla con le parole di Maranini, se sia in armonia con il «pubblico sentimento» o se non sia invece troppo «ardita». Sotto un profilo di «meccanica decisionale», quell'iniziativa referendaria si configura come un *controllo* della decisione presa dalla maggioranza dei rappresentanti eletti in Parlamento per stabilire se essa disponga del consenso

della maggioranza degli elettori. Per la decisione del Parlamento come per quella degli elettori vale il criterio per cui la maggioranza decide. Se le due decisioni divergono, in genere si stabilisce che la decisione della maggioranza degli elettori prevale su quella della maggioranza dei rappresentanti. Seguendo l'indicazione di Maranini possiamo parlare di «freno liberale» al potere democratico dei legislatori. Se invece consideriamo il contenuto della legge, allora l'interpretazione si capovolge: quell'iniziativa referendaria esprimeva il tentativo di frappare un «freno democratico» – la maggioranza degli elettori – ad una decisione di carattere liberale presa dal legislatore. Sono i due lati della medaglia di questo tipo di referendum: occorre sempre distinguerli ma mai disgiungerli. A questo proposito, con riferimento all'esperienza referendaria italiana, Augusto Barbera<sup>9</sup> scrive che:

Anche se le origini sono giacobine, la tradizione referendaria nel nostro Paese ha svolto una funzione assai importante, tipica dei contrappesi nella democrazia liberale. Grazie a questo istituto giacobino sono state introdotte o consolidate riforme liberali relative a importanti diritti civili. E grazie ad esso si sono poste le premesse [...] per una democrazia dell'alternanza, per una democrazia competitiva, quale deve essere una democrazia liberale (Barbera 1997, 265).

L'osservazione per cui il Referendum – lungi dal prospettare una radicale contrapposizione alternativa al governo rappresentativo – può rivelarsi uno strumento utile al consolidamento del costituzionalismo liberale è già presente nelle considerazioni di alcuni studiosi di matrice liberale che – prima di Kelsen o di Friedrich – guardavano alle esperienze svizzere e statunitensi. James Bryce, ad esempio, con specifico riferimento alla presenza nel sistema politico svizzero del referendum legislativo e dell'iniziativa propositiva, precisa che il primo «protegge il popolo dai peccati di *commission* del parlamento», mentre la seconda «è un rimedio alle sue omissioni» (Bryce 1921, vol. I, 402). Secondo Bryce, le votazioni referendarie nel sistema politico svizzero, di fatto, hanno svolto la stessa funzione di controllo sul

<sup>9</sup> Secondo Barbera «il costituzionalismo e la cultura italiani sono stati attraversati da queste due tendenze (giacobina e liberale, *N.d.R.*). Nella cultura giacobina [...] è fortemente presente la cultura referendaria. [...] Poiché la Costituzione dell'Anno Primo si era basata sulle idee di Rousseau, prevedeva che ogni legge dovesse essere sottoposta all'approvazione delle assemblee primarie, cioè degli elettori» (*ibidem*).

Parlamento che nel sistema americano è svolta dal potere di veto dell'esecutivo (Bryce 1921, vol. I, 395).

*Referendum e opinione governante: tra «conservazione» e «innovazione»*

L'osservazione di Maranini – secondo cui le votazioni referendarie potrebbero funzionare come un controllo liberale, come un freno degli elettori rispetto a decisioni dei legislatori «troppo ardite» e non in armonia con il pubblico sentimento – significa che il voto referendario può essere concepito come strumento di controllo sul grado di consenso esistente tra gli elettori su specifiche decisioni che governo e parlamento hanno preso o intendono prendere. In questa prospettiva il voto referendario è inteso, dunque, come strumento che facilita il mantenimento dello *status quo*, come strumento che frena rispetto a innovazioni percepite dall'opinione pubblica come troppo innovative. L'idea che l'istituto referendario possa configurarsi come strumento funzionale alla «conservazione» politica *tout court* è antica quanto l'istituto e si ripropone di continuo. Robespierre e Saint-Just, che si dichiaravano fortemente contrari alla pena di morte, nonostante fossero sostenitori di un continuo e stretto controllo del popolo sui legislatori anche per mezzo di votazioni referendarie, si opposero in maniera decisa all'idea di un appello al popolo per decidere della sorte di Luigi XVI. Per Robespierre, infatti, «il fine non è quello di lasciar parlare il popolo, ma di assicurare che esso voti bene e che i cattivi elettori siano esclusi»; Saint-Just riteneva che «un appello rivolto al popolo sulla sorte del re sarebbe stato equivalente ad un decreto per la restaurazione della monarchia» (Talmon 1950, 125-127; 147).

L'idea che il referendum sia uno strumento che favorisce il prevalere di decisioni di natura «conservatrice» è ricorrente nel corso del XIX secolo. Uomini politici e studiosi discutono sugli effetti dell'istituto referendario in generale (e delle diverse forme in particolare) e quindi sulla opportunità o meno di adottarlo. Allora come oggi, vi è chi dubita che il voto referendario favorisca di per se stesso opzioni radical-democratiche piuttosto che opzioni liberali, moderate o chiaramente conservatrici, se non reazionarie. Ai primi del XX secolo, il giurista vittoriano Albert Dicey osserva come:

Nessuna istituzione esistente [...] è più democratica, e può rivelarsi più conservatrice, del referendum [...] il referendum rappresenta l'autentico fondamento del governo democratico in Svizzera; ma il socialista accorto sta alla larga dal referendum, perché teme, non a torto, che il voto del popolo possa essere contrario ad una politica di stampo socialista [...] i fanatici delle riforme sociali vedono nel referendum – che, quali che siano i suoi meriti o i suoi demeriti, è un'istituzione essenzialmente democratica – un artificio volto a ritardare le innovazioni socialiste (Dicey 1905, 57; 116-117).

Il fenomeno che Dicey intende spiegare è il progressivo affermarsi nella politica inglese di una legislazione collettivista o socialista nella seconda metà dell'Ottocento. Egli si chiede se la progressiva trasformazione della forma di governo inglese, il passaggio «dall'aristocrazia alla democrazia (non sia) principale e semplice causa di tutti i maggiori cambiamenti del diritto nazionale», e quindi dell'adozione di leggi che si distaccano dai principi dell'individualismo benthamiano per abbracciare i principi del collettivismo (*ibidem*, 108). Una parte cruciale della sua argomentazione è sintetizzata da queste due asserzioni: *a*) «la democrazia non può essere identificata con nessun genere di opinione legislativa»; *b*) «Il progresso della democrazia non può valere come ragione fondamentale della supremazia del collettivismo in campo legislativo. La spiegazione autentica non è da cercarsi nella forma costituzionale» (*ibidem*, 243). L'estensione del suffragio popolare, con il *Reform Act* del 1867, è solo uno dei fattori (non il più importante e l'ultimo in ordine di tempo) che hanno concorso a creare le condizioni favorevoli al successo di una legislazione collettivista. Successo che nell'analisi di Dicey è il frutto: *a*) di un insieme di fattori che hanno provocato significativi mutamenti nell'opinione pubblica «generale» e in quella «legislativa»; *b*) del fatto che il sistema politico inglese – per quanto meno democratico di altri governi dell'epoca quali quelli americano, francese o svizzero – si dimostra assai più ricettivo all'influenza dell'opinione pubblica. In un regime politico liberale come quello vittoriano, lo statalismo si diffonde grazie all'influenza esercitata dall'opinione pubblica attraverso i canali e i processi decisionali del governo rappresentativo basato su un suffragio popolare non ancora di carattere universale.

Tra i «socialisti accorti», per riprendere l'espressione di Dicey, che diffidano dell'istituto referendario, c'è in Italia il socialista Arturo Labriola che nel 1897 espone le sue ragioni «Contro il referendum» in tre articoli pubblicati su *Critica So-*

*cialè*<sup>10</sup>. Labriola a sostegno della sua argomentazione contro il Referendum richiama tra l'altro un articolo di Pareto che sul *Giornale degli Economisti* scriveva «I conservatori sono purtroppo gente di non molta cultura. Se il Rudinì si fosse informato degli effetti che ha in Svizzera il referendum, avrebbe saputo che non esiste una istituzione più conservatrice di quella» (Labriola 1998, 49)<sup>11</sup>. Pareto, che osserva da vicino l'esperienza referendaria svizzera, esprime lo stesso concetto di Dicey sul referendum come freno all'avanzamento di una legislazione di stampo statalista.

Considerazioni simili a quelle di Dicey e Pareto, ma di carattere più sistematico e approfondito, si ritrovano nelle pagine dedicate da Bryce al ruolo esercitato dall'opinione pubblica svizzera tramite le votazioni referendarie. Bryce scrive che, in generale, «Non vi sono tracce di quella Tirannia della Maggioranza che Tocqueville scoprì in America e che J. S. Mill temeva come probabile caratteristica della democrazia ovunque» (Bryce 1921, 436). In particolare per quanto riguarda il ruolo delle votazioni referendarie (e Bryce ha ben chiara la presenza sia del referendum legislativo che del referendum propositivo di iniziativa popolare), pur esprimendo una serie di cautele, afferma che esse costituiscono uno strumento più appropriato di qualunque altro per «misurare l'opinione pubblica del momento, perché esso (l'istituto referendario) aiuta lo statista a comprendere cosa passa per la testa dell'opinione pubblica (esso) indica meglio di una elezione quanto abbia progredito la cultura dell'opinione pubblica su una determinata questione» (*ibidem*, 437).

Sartori, invece, contesta radicalmente l'idea che le votazioni referendarie costituiscano una specifica modalità di espressione dell'opinione pubblica. Egli, infatti, ritiene che il ruolo dell'opinione pubblica sia cruciale nell'ambito della democrazia rappresentativa: l'opinione pubblica è «il fondamento sostantivo e operativo» della democrazia tanto che possiamo definire la de-

<sup>10</sup> I tre articoli di Labriola: *Referendum e parlamentarismo, Il referendum e la democrazia e Il referendum e il partito socialista*, sono ora ripubblicati in Labriola (1998).

<sup>11</sup> Proseguiva Pareto: «In Svizzera solo il referendum tiene in scacco il socialismo di Stato [...] Nessun dubbio che in Italia sarebbe molto più conservatore che in Svizzera. Da quel lato non c'è da temere. Del resto come potrebbe non essere conservatore il referendum, se può dire di no, o di sì, ma solo dopo che le assemblee legislative hanno già approvato?» e Labriola commentava che «se il referendum "tiene in scacco il socialismo di Stato" tiene in scacco ancor meglio il socialismo democratico» (Labriola 1998).

mocrazia rappresentativa come «governo di opinione» (secondo l'espressione di Dicey), come governo fondato sul consenso dell'opinione pubblica (Sartori 1990, 136-138). Sartori precisa che in quanto «governo di opinione» (opinione è *doxa*) alla democrazia rappresentativa non è richiesto, né si può obiettare di non essere, «governo del sapere» (sapere come *episteme*); «alla democrazia basta la *doxa*, che il pubblico abbia opinioni» (*ibidem*, 137). Tutto questo invece non vale più nel caso delle votazioni referendarie, perché queste sostituiscono «al decidere dei rappresentanti il decidere dei rappresentati»; la *doxa* non è sufficiente per la democrazia referendaria che dovrebbe invece fondarsi sull'*episteme* (*ibidem*, 162). Sartori opera qui una forzatura dell'argomentazione basata sull'assunto, già menzionato e criticato nelle pagine precedenti, secondo il quale le consultazioni referendarie finiscono per dar luogo ad una «democrazia referendaria» che soppianta, di fatto, la democrazia rappresentativa.

Invece, il voto referendario è piuttosto un canale istituzionale attraverso il quale gli elettori esprimono con un voto la loro opinione e decisione su una determinata questione. Ma tutto ciò non avviene in un compartimento stagno rispetto al resto della politica e non delinea una modalità radicalmente «altra» della politica. Il criterio per «pesare» il voto referendario è lo stesso adottato per «pesare» il voto elettorale: è il principio di maggioranza. È lo stesso criterio adottato nelle decisioni dei rappresentanti. Anche per quella parte della politica che passa attraverso i processi decisionali referendari vale, dunque, l'affermazione secondo la quale:

Nell'ambito politico non c'è spazio per una epistemocrazia, perché non c'è una sola verità politica, ma solo opinioni [...] Queste opinioni si misurano nella lotta per il dibattito e per il consenso, perché questo soltanto è il criterio della loro qualità: per questo l'opinione pubblica non è pura *doxa*» (Matteucci 1993, 188).

Friedrich Hayek è dello stesso avviso quando scrive che «tutte le istituzioni della libertà sono adattamenti al fatto fondamentale dell'ignoranza; adattamenti per poter affrontare occasioni e probabilità, non certezze» (Hayek 1960, 61).

Le votazioni referendarie sono dunque una modalità specifica del controllo e della pressione dell'opinione pubblica sull'azione dei rappresentanti e dei governanti. Dalle considerazioni di Bryce, Dicey, Pareto si desume l'idea che l'esperienza refe-

rendaria svizzera – osservata a cavallo tra il XIX e il XX secolo – favorisca decisioni politiche di natura liberale, moderata se non addirittura conservatrice, piuttosto che decisioni di espansione dell'intervento statale nell'economia e nella società con misure ispirate al principio del collettivismo piuttosto che dell'individualismo<sup>12</sup>. Comunque sia, niente ci garantisce che nel XXI secolo dalle votazioni referendarie non emergano nelle opinioni pubbliche delle democrazie liberali orientamenti diversi se non opposti a quello di cento anni addietro.

*Referendum: tra «cerchio magico della libertà»<sup>13</sup> e democrazia illimitata*

Nelle democrazie contemporanee il fenomeno referendario è, a tutt'oggi, un fenomeno interno e subordinato alle istituzioni, ai processi decisionali e agli attori della democrazia e del governo rappresentativo. La «democrazia sovrana», per riprendere l'espressione di Sartori, è – e continua ad essere – la democrazia rappresentativa. Se guardiamo alle esperienze che contrassegnano la vita delle democrazie, il Referendum non costituisce una sfida, né tanto meno una minaccia, alla «democrazia sovrana». Nella sua riflessione sulla democrazia, Dahl dedica poche righe al ruolo del referendum nelle democrazie consolidate e si limita a tre osservazioni di fatto: *a*) «La Svizzera è il caso limite» perché è la democrazia in cui i referendum nazionali sono frequenti; *b*) «la Costituzione degli Stati Uniti non istituisce il referendum [...] che pure è pratica comune in molti stati»; *c*) «in più di metà delle vecchie democrazie è stato indetto almeno un referendum» (Dahl 1998, 130).

Secondo Schumpeter «“il popolo” non solleva né decide nessun problema, ma i problemi da cui il suo destino dipende sono normalmente sollevati e decisi per lui», quindi la democrazia non può essere intesa che come una procedura per sele-

<sup>12</sup> Il giudizio di Bryce è positivo ma assai cauto, specie per quanto concerne la possibilità di «esportare» quella esperienza in altri sistemi politici: «non dobbiamo mai dimenticare quanto le condizioni della Svizzera favoriscano la sua (del referendum legislativo, *N.d.R.*) applicazione. È particolarmente adatto a piccole aree, e piccole popolazioni non dominate dallo spirito di partito» (Bryce 1921, 401); Bryce dedica un intero capitolo al Referendum nel sistema politico svizzero, vedi cap. XXIX, 371-407).

<sup>13</sup> Riprendo l'espressione da Barberis (1999).

zionare élite che competono per il governo (Schumpeter 1942, 252). Nella prima parte del suo saggio sulla democrazia, dedicata alla «Dottrina classica della democrazia», Schumpeter critica in maniera radicale ogni ipotesi di partecipazione attiva dei cittadini alla politica ed esclude la capacità dei cittadini di esprimersi, di decidere, su specifiche questioni politiche. La dottrina classica, secondo l'economista austriaco, riservava ai cittadini «(per esempio mediante referendum) solo le decisioni più importanti», mentre per le altre questioni potrebbero provvedere da un lato *specialisti* e dall'altro «un'assemblea o un parlamento eletti dal voto popolare» (*ibidem*, 239). Schumpeter ritiene del tutto infondati i presupposti di quella concezione di democrazia: alla prova dei fatti si dimostrano irrealistiche la nozione di bene comune e quella, connessa, di volontà generale così come l'autonomia e la razionalità della volontà degli individui. Tra le quattro «condizioni del successo del metodo democratico» da lui proposto, Schumpeter indica l'«autocontrollo democratico» per cui «Gli elettori *devono* rispettare la divisione del lavoro fra sé e gli uomini politici che eleggono [...] l'azione politica spetta a lui (l'eletto, *N.d.R.*) non a loro. Ciò significa che *devono* astenersi dall'istruirlo sul da farsi» (*ibidem*, 280-281, corsivo nostro)<sup>14</sup>. Schumpeter ritiene che la dottrina classica della democrazia da lui delineata sia espressione di strutture sociali di «società piccole e primitive»; quella dottrina può valere anche per società moderne, a patto che siano abbastanza omogenee e consensuali, come nel caso della Svizzera. In questo caso la dottrina classica è sufficientemente aderente alla realtà dei fatti «non perché descriva un meccanismo reale di decisione politica, ma solo perché non vi sono grandi decisioni da prendere» (*ibidem*, 255). Schumpeter, per avvalorare questo passaggio della sua argomentazione, offre un'immagine in qualche misura oleografica della società svizzera; al tempo stesso non ci mostra quanto la sua conoscenza del fenomeno referendario in quel paese sia profonda e adeguata per consentirgli il giudizio espresso (*ibidem*).

Altri studiosi ed interpreti della democrazia rappresentativa

<sup>14</sup> Le altre tre condizioni sono: «la qualità sufficientemente elevata» del personale politico, in particolare quello di governo; «il raggio effettivo della decisione politica non [...] eccessivamente esteso»; «una burocrazia esperta, dotata di prestigio, di una buona tradizione, di un forte senso del dovere e di un non meno forte *esprit de corps*» (*ibidem*, 276-82).

ritengono invece che essa possa lasciare qualche spazio all'istituto referendario. Kelsen, già prima di Schumpeter, scrive dell'importanza della «scelta dei capi» nella democrazia per cui «un metodo particolare di selezione dei capi dalla collettività dei governati appare come elemento essenziale della democrazia reale. Questo metodo è l'elezione» (Kelsen 1929, 125). Ciò non impedisce a Kelsen di ritenere «profittevole», e quindi di auspicare, per l'istituto parlamentare, l'adozione sia del referendum legislativo a fianco di quello costituzionale, sia della *iniziativa popolare* (*ibidem*, 153-155). Dello stesso avviso è Carl Friedrich (1950, 808-810) secondo il quale:

in teoria come in pratica, la democrazia moderna è stata ossessionata dallo spettro dell'azione popolare diretta, come alternativa a tutti i vari sistemi rappresentativi [...] L'azione popolare diretta nelle sue varie forme, serve a rafforzare l'elemento democratico. Ma se la dose è troppo forte, l'equilibrio è rotto. L'azione popolare diretta fornisce [...] un reale mezzo d'assessamento per il costituzionalismo moderno.

Se volgiamo l'attenzione verso il funzionamento delle democrazie rappresentative contemporanee possiamo valutare quanto esse siano distanti dall'ideale liberale del governo limitato e controllato. Tra le «promesse non mantenute della democrazia» (Bobbio 1984), la principale, forse, è quella relativa alla mancata divisione dei poteri come mezzo per assicurare la libertà liberale intesa come libertà individuale da garantire nei confronti dello stato e delle sue leggi considerati come potenziali nemici (Barberis 1999, 88). Il giudizio di Hayek (1976-78, 5-6) in proposito è netto:

Il primo tentativo di assicurare la libertà individuale per mezzo di forme costituzionali è evidentemente fallito. Costituzionalismo significa governo limitato. Ma l'interpretazione data alle formule tradizionali del costituzionalismo ha reso possibile riconciliarle con una interpretazione della democrazia secondo cui, in ogni particolare materia, la volontà della maggioranza non incontra limite alcuno.

Come interpretare dunque il Referendum nell'ambito delle democrazie contemporanee? Esso potrebbe, in effetti, costituire un'ulteriore espressione del potere democratico per cui, come dice Hayek, «la volontà della maggioranza non incontra limite alcuno»? Per riprendere la prospettiva indicata da Friedrich, è necessario accertare a quali condizioni, con quali regole, l'istituto referendario e le sue concrete applicazioni (intese come un rafforzamento dell'elemento democratico) possono tradursi in

un consolidamento del costituzionalismo moderno, cioè liberale. In definitiva, quali effetti sortisce il Referendum rispetto a quel «cerchio magico» della libertà liberale che circonda ogni individuo e «nel quale né lo Stato né la legislazione sono più autorizzati ad entrare»? (Barberis 1999, 99).

Il fenomeno referendario si configura come un ulteriore strumento e manifestazione del potere democratico che riduce sempre più il raggio del cerchio magico della libertà liberale? Oppure, come strumento e forma di resistenza all'intrusione del potere dello stato? O, infine, di volta in volta, l'una o l'altra cosa secondo le circostanze e lo spirito del tempo? Nella prima ipotesi, rispetto alla prospettiva liberale del potere diviso, limitato, controllato e, possibilmente, ridotto, le consultazioni referendarie costituirebbero un'ulteriore minaccia. Da questo punto di vista, l'istituto referendario, articolato nei suoi tipi principali, e le esperienze che si manifestano nei sistemi politici democratici, sono un'ulteriore tappa di quei processi di democratizzazione che, nel XX secolo, hanno contrassegnato il crescente ruolo delle masse nella politica delle democrazie. In tale prospettiva le consultazioni referendarie potrebbero essere interpretate come lo sfondamento definitivo degli ultimi residui di governo limitato e controllato, un'ulteriore tappa di sviluppo dello stato democratico, di quello stato, come già ricordato, «nel quale il peso specifico delle due componenti si inverte: il potere popolare prevale sul potere limitato» (Sartori 1992a, 747). Il Referendum finirebbe per dare luogo ad un mutamento genetico tale da «superare», da soppiantare completamente la democrazia rappresentativa (Sartori 1993, 84).

Nella seconda ipotesi, mentre è ragionevole collocare nell'*humus* democratico la matrice genetica dell'istituto referendario, non per questo possiamo o dobbiamo trarne la conclusione che le votazioni referendarie producano necessariamente decisioni che rafforzano l'elemento democratico (la sovranità della maggioranza) a scapito di quello liberale (la libertà individuale). Sergio Cotta (1996, 237-238) sostiene che nella Costituzione italiana il referendum abrogativo sarebbe stato concepito come uno dei *cardini principali* della «idea della divisione dei poteri»<sup>15</sup>. Le consultazioni referendarie possono allora essere inter-

<sup>15</sup> Scrive Cotta (1996, 238): «controllo dell'attività legislativa del parlamento mediante ricorso a referendum abrogativo popolare. Quest'ultimo punto è importante poiché mostra chiaramente che l'esercizio della sovranità popolare (art. 1/2c) non è affidato esclusivamente al parlamento».

pretate come espressione di un controllo istituzionalizzato da parte dei governati su questioni specifiche, su decisioni (ma anche non-decisioni) dei governanti. Così inteso, il referendum può configurarsi come uno strumento funzionale – sia pure in maniera imperfetta – all'esigenza liberale di controllare e limitare il potere dei governanti e dello stato, ad esempio i poteri di spesa e di imposizione fiscale.

### *Referendum, democrazia in deficit e rivolta fiscale*

Con specifico riferimento alla legislazione da lui denominata collettivistica, Dicey aveva rilevato come dopo una trentina d'anni essa avesse: «contribuito a produrre l'atmosfera morale e intellettuale adatta al fiorire e al diffondersi delle dottrine socialiste», così che sembrava un fenomeno destinato ad autoalimentarsi secondo una logica interna (Dicey 1905, 310). La sua previsione, o meglio intuizione, era che tutto ciò sarebbe probabilmente continuato fino a quando l'opinione pubblica non si sarebbe resa conto del legame tra politica socialista e aumento del peso fiscale.

In effetti, il rapporto tra politica e propensione ad una forte pressione fiscale non può essere circoscritto alla sola «politica socialista». Si tratta di un fenomeno più antico e complesso che, attraverso lo spazio e il tempo, tende a configurare lo stato come un «predatore» (Levi 1988). In Inghilterra, Bagehot aveva già segnalato il fenomeno scrivendo che: «La Camera dei Comuni – che è oggi il vero sovrano e che nomina un efficiente potere esecutivo – ha da lungo tempo smesso di essere quell'organo di controllo dell'economia e del risparmio che era un tempo. Oggi è più propensa a spendere denaro di quanto lo sia il ministro in carica» (Bagehot 1867, 145-146). Un secolo prima, Montesquieu (1747-1748), nello *Spirito delle Leggi*, aveva messo in guardia sul delicato rapporto tra tributi e libertà e sulle poco raccomandabili inclinazioni dei governanti in tema di spesa e quindi di imposizione fiscale<sup>16</sup>. Dahl ci ricorda che le origini del

<sup>16</sup> Montesquieu scriveva in proposito: «non è lecito togliere al popolo quello di cui ha un reale bisogno, per gli immaginari bisogni dello Stato. I bisogni immaginari sono quelli voluti dalle passioni e dalle debolezze di coloro che governano, dal fascino di un progetto straordinario, dalla brama morbosa di una gloria vana, e da una certa impotenza dello spirito di fronte alle fantasie. Spesso coloro che, con spirito inquieto, stavano sotto il principe alla testa degli affari, hanno creduto che i bisogni dello Stato fossero i bisogni delle loro anime meschine» (Montesquieu 1747-1748, 367).

governo democratico basato sul principio del «consenso dei governati» alle leggi, sono legate proprio alla necessità dei governanti di ottenere il consenso *dei governati* sulla tassazione *imposta* loro (Dahl 1998, 24).

Dopo la decisione di dichiarazione di guerra, le decisioni in materia di moneta, imposizione fiscale e di spesa sono forse tra le decisioni più cruciali che governi, assemblee rappresentative e banche centrali possano prendere. Il principio *no taxation without representation* è tra quelli che hanno segnato le origini del parlamentarismo medievale; a quel principio si sono poi ispirati quei coloni americani che dettero inizio alla rivoluzione americana. Sartori, richiamandosi alle analisi esposte da Buchanan e Wagner nel saggio *La democrazia in deficit* (1977), ha scritto: «lo Stato democratico è oggi *strutturalmente* inidoneo a frenare la spesa [...] le nostre costituzioni “frenano” tante cose; ma non la spesa. Ne consegue che la irresponsabilità fiscale pervade e corrode tutto il sistema» (Sartori 1993, 314-315, il corsivo è nostro). Nelle democrazie contemporanee il principio medievale ha subito una mutazione genetica se è vero che si è trasformato in *more taxation via representation* (Sartori 1993, 315), secondo una logica che può essere riassunta in maniera un po' brutale ma molto efficace, con queste parole: «Tassere-  
mo sempre di più, spenderemo sempre di più, ci faremo rieleggere»<sup>17</sup>. Dobbiamo, dunque, ritenere che le strutture e i processi decisionali dei sistemi di rappresentanza politica siano incapaci di controllare e limitare in maniera adeguata le decisioni di spesa e la conseguente pressione fiscale? La riduzione dell'imposizione fiscale è tema ricorrente e diffuso, specie in occasione delle campagne elettorali mentre maggiori reticenze permangono sulle voci da sottoporre al taglio delle spese. Sono temi che com'è ben noto hanno progressivamente investito l'agenda politica delle democrazie, richiamando l'attenzione degli studiosi interessati a individuare quali fattori di natura istituzionale o più propriamente politica, singolarmente intesi o in combinazione tra loro, consentano di spiegare il diverso rendimento dei sistemi politici nel fronteggiare le crisi economiche e finanziarie.

È, dunque, un tema antico e nuovo al tempo stesso col quale devono da sempre confrontarsi i diversi ordinamenti politici. Se assumiamo che due parametri fondamentali di un ordina-

<sup>17</sup> Robert Sherwood nel suo libro *Roosevelt and Hopkins* (1948) attribuisce la frase citata ad Harry Hopkins. La citazione è ripresa da Riker (1982, 13).

mento politico liberale consistono ne: «1. La capacità di rendere chiaro ed evidente all'elettorato chi ha preso certe decisioni, e chi vi si è opposto; 2. La capacità di rendere chiara ed evidente la natura di ogni spesa pubblica, e su chi essa grava» (Petroni 1998, 69)<sup>18</sup>, ci chiediamo allora a quali condizioni e in che misura il ricorso a votazioni referendarie in tema di bilancio e imposizione fiscale corrisponda oppure contraddica quei parametri? È questione antica, ma sempre attuale, sulla quale – ad esempio – si interroga e si pronuncia Max Weber secondo il quale in uno «Stato di massa» non è possibile ricorrere al voto referendario per decidere in materia di bilancio preventivo (Weber 1918, 171-172). La ragione di ciò consiste nel fatto che il voto referendario è strutturalmente inadatto a trovare quei compromessi che si impongono necessariamente nella politica delle democrazie di massa. Weber da un lato ritiene che il ricorso a votazioni referendarie in ambiti politici caratterizzati da forti conflitti di classe finirebbe per favorire: «leggi fiscali [...] che comportano ad un dipresso progressive confische di redditi e di patrimoni nonché “nazionalizzazioni”»; al tempo stesso rileva che: «Però non si conosce alcun esempio (nemmeno in America e addirittura neanche nelle condizioni molto favorevoli dei cantoni svizzeri [...] di un apparato statale che, trovandosi sotto la pressione del referendum, abbia dato anche *effettiva* attuazione a simili imposte sul patrimonio» (Weber 1918, 171-172, corsivo nell'originale). Oggi la riflessione sull'opportunità e sui rischi del ricorso all'istituto referendario per decisioni in tema di bilancio e imposizione fiscale non si pone più in un contesto caratterizzato dai conflitti di classe quanto piuttosto dalla presenza di un sistema, in certa misura «invisibile», di forte corporativizzazione.

Su questa materia, le esperienze svizzera e statunitense offrono un campo d'osservazione indispensabile per l'analisi comparata. Se gli anni sessanta del XX secolo sono stati segnati, negli Usa, dal movimento per i diritti civili, gli anni settanta sono caratterizzati dal movimento di rivolta fiscale. Negli anni settanta l'opinione pubblica di alcune democrazie comincia a manife-

<sup>18</sup> Petroni indica altri due parametri cui deve rispondere un ordinamento politico liberale «3. La capacità di generare una efficace azione collettiva in tutte quelle aree dove essa è giudicata necessaria dall'elettorato; 4. La capacità di generare decisioni che non hanno mai effetti irreversibili, cioè effetti che non possano essere rovesciati qualora l'opinione espressa in una diversa legislatura lo voglia».

stare in maniera visibile insofferenza per il carico crescente della pressione fiscale. In taluni casi questa reazione porta alla costituzione di movimenti e partiti di protesta contro l'imposizione fiscale. In California e negli Usa, nel 1978, suscita grande risonanza la vicenda dell'approvazione della *Proposition 13*, una legge d'iniziativa popolare approvata dagli elettori californiani, con la quale si limitano le capacità di imposizione fiscale e di spesa del governo e dei rappresentanti di quello stato. Quel voto popolare assume un carattere simbolico che supera di gran lunga la portata effettiva del testo di legge proposta. L'approvazione di quella iniziativa di legge popolare determina il decollo di un movimento di protesta che investe la politica americana nel corso degli anni settanta e poi ancora nel decennio successivo con numerose e ripetute iniziative popolari promosse e votate in molti altri stati Usa per ridurre la pressione fiscale e i poteri di spesa di assemblee rappresentative e governi statali. Il movimento di rivolta fiscale raggiunge il suo apogeo nel 1980 con l'elezione alla presidenza degli Stati Uniti di Ronald Reagan, che pure, in qualità di Governatore dello stato della California, aveva dovuto fare i conti e aveva saputo fronteggiare con successo precedenti iniziative popolari volte a ridurre l'imposizione fiscale fondiaria. La rivolta fiscale non è solo desiderio di ridurre il peso della pressione fiscale; essa implica questioni di carattere più generale, messe in evidenza dalle parole di una leader del movimento *Citizens for limited taxation* dello stato del Massachusetts secondo la quale: «La nostra battaglia non concerne prevalentemente il danaro. *Essa riguarda il controllo* (questo corsivo è nostro *N.d.R.*). *Loro* devono imparare una volta per tutte che si tratta del *nostro* governo» (Citrin 1984, 7, corsivo nell'originale). Le analisi e le valutazioni su quella consultazione referendaria e sulle esperienze successive divergono.

In Svizzera, un tipo di consultazioni referendarie che caratterizza talune esperienze di politica comunale e cantonale è costituito dal cosiddetto «Referendum finanziario» (*Finanzreferendum*) che – laddove è presente – assume forme e modalità diverse da cantone a cantone, da comune a comune, specie nei cantoni di lingua tedesca dove è più largamente diffuso rispetto ai cantoni e comuni di lingua francese o italiana (Monnier 1996). Il fenomeno affonda le sue radici moderne nel secolo XIX ma, inteso in senso lato, si può dire che: «esiste in Svizzera prima del periodo rivoluzionario» (*ibidem*, 223). Tuttavia si può parlare di

una articolazione di quel tipo di referendum e del suo impiego a partire dalla seconda metà del XIX secolo. Da tempo, l'influenza delle consultazioni referendarie sulle politiche pubbliche è tema di studi e ricerche, di carattere interdisciplinare, specie con riferimento alle esperienze svizzere e statunitensi. La politica fiscale è stata probabilmente quella oggetto di maggiori attenzioni, sia per la risonanza internazionale della già menzionata *Proposition 13*, sia per l'oggettiva importanza e visibilità che è venuta progressivamente acquistando non solo nell'agenda politica dei governi ma anche nella consapevolezza dell'opinione pubblica. Con riferimento all'uso del referendum finanziario e alle sue conseguenze, alcune ricerche hanno riscontrato una minore pressione fiscale sui cittadini là dove sono più ampie le possibilità di controllo tramite voto referendario degli elettori su decisioni in tema di bilancio, tributi e finanze comunali o cantonali. Più articolati e perfino contrastanti sono invece i risultati di alcune ricerche sulle esperienze negli stati Usa.

Vi è dunque nelle democrazie un problema di controllo su (e di consenso a) l'imposizione fiscale, un controllo e un consenso che i meccanismi della democrazia rappresentativa non sempre riescono ad assicurare; si intensificano così le riflessioni, le ipotesi e i progetti di Costituzione economica e fiscale variamente articolati. Proposte diverse quali l'elezione di un «parlamento fiscale» o il ricorso all'istituto referendario sono state ipotizzate per il controllo dei poteri di spesa e di imposizione fiscale dei governi democratici<sup>19</sup>. L'antico motto che sta alle origini della democrazia liberale in alcune esperienze svizzere e statunitensi, di fatto, è stato affiancato, a livello cantonale, statale e locale, da un altro motto: «no taxation without popular deliberation». L'ipotesi del ricorso ad una qualche forma di strumento referendario (tenendo presente il diverso significato e valore che possono assumere consultazioni di tipo obbligatorio o facoltativo) prospetta solo una modalità di «resistenza all'imposta», per riprendere un'espressione di Salin (1985). Si tratta di una modalità certamente imperfetta rispetto alla via maestra che dovrebbe passare per una riforma della costituzione ispirata al principio di ampliare quanto più possibile la libertà e responsabilità delle scelte individuali, restringendo i poteri del governo e

<sup>19</sup> Vedi, ad esempio, Hayek (1976-78, 479-500), in particolare sulla «divisione dei poteri finanziari», (*ibidem*, 498-500); Salin (1985, 245-89), che accenna all'ipotesi di consultazioni referendarie (specie 264).

decentrando il prelievo dell'imposta. Le esperienze svizzere e statunitensi di consultazioni referendarie su leggi di spesa e di imposte rispondono a questa prospettiva, almeno in parte, in quanto si inseriscono in sistemi politici con assetti istituzionali di tipo federale.

È probabilmente vero che «la libertà dipenda dalle tasse», come recita il sottotitolo del lavoro di Holmes e Sunstein (1999), e che «contenute in misure ragionevoli le imposte sono il prezzo della libertà» (Zanfarino 1999, 49), ma è anche vero che il governo liberale «non ha un incondizionato diritto di prelievo sui patrimoni» (*ibidem*). Sembrano pertanto sempre validi gli ammonimenti di Montesquieu, sopra citati, e la considerazione di Popper che conveniva sulla necessità di pagare le tasse per tutelare i diritti, sottolineando tuttavia come oltre alle tasse i cittadini debbano anche subire l'umiliazione imposta dalla «superbia delle cariche» e precisando, comunque, che «tutto questo è una questione di grado: tutto sta nel non pagare un prezzo troppo alto per la difesa che lo stato garantisce» (Popper 1984, 155). Una considerazione sulla quale convengono anche Holmes e Sunstein (1999, 238) che da un lato osservano come «oggi, negli Stati Uniti, importanti decisioni distributive concernenti i diritti fondamentali sono spesso prese in modo poco trasparente, con scarsa consultazione dei cittadini e poco controllo da parte di essi» e dall'altro convengono che «Nessuno può avere alcunché da dire contro metodi nuovi che consentano di fornire a metà prezzo gli stessi livelli di sicurezza sociale, o di buoni alimentari» (*ibidem*, 239).

Le votazioni referendarie allora possono essere concepite come un possibile strumento di controllo sul potere dei governanti in tema di imposizione fiscale e di spesa: è quanto hanno fatto gli elettori svizzeri, votando contro l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale, una tassa sull'energia e a favore della proposta per la determinazione di un tetto al debito pubblico. Su questo tipo di votazioni si sofferma, con molta cautela, qualche timida concessione e una persistente diffidenza (liberale?) Sir Ralf Dahrendorf che, comunque, ne ipotizza la diffusione dagli Usa all'Europa (Dahrendorf 2001, 79-85). Accade, infatti, che nel Regno Unito, nel corso degli ultimi anni, si registri un certo ricorso a consultazioni referendarie a livello locale, prevalentemente per decidere sull'elezione diretta del sindaco. Il consiglio comunale di Bristol, invece, a fine gennaio del 2001, ha sottoposto al voto referendario dei propri elettori la

decisione circa l'ipotesi di aumento delle tasse locali o di taglio delle spese. Gli elettori di Bristol non sembrano essersi «surrisaldati» più di tanto: la partecipazione al voto è stata pari al 40,2%, tuttavia 7 punti percentuali in più rispetto al tasso di partecipazione alle elezioni locali. La maggioranza dei votanti (53,9%) ha optato contro l'aumento delle tasse e per un taglio delle spese pari a 4 milioni e mezzo di sterline; la minoranza ha distribuito il suo voto su tre distinte ipotesi che combinavano in vario modo aumenti delle tasse (dal 2 al 6%), risparmi e tagli alle spese (BBC, *News* e *Council Tax web pages*).

### *Il referendum e l'Europa prossima ventura*

Negli ultimi trent'anni del XX secolo, in alcune democrazie europee le vicende del fenomeno referendario si sono intrecciate con le decisioni inerenti i processi di costruzione dell'unione economica e politica dell'Europa (tab. 3). In proposito, la Danimarca e l'Irlanda offrono le esperienze più ricche e complesse, con ripetute consultazioni referendarie. Per il futuro prossimo venturo, è assai improbabile che la Norvegia possa aderire all'Unione europea fintantoché una decisione in tal senso di governo e parlamento non otterrà – contrariamente a quanto accaduto negli anni settanta e novanta – la maggioranza dei voti popolari in una consultazione referendaria. Peraltro, è difficile immaginare che il Primo ministro di un governo – conservatore o laburista – del Regno Unito possa decidere di rinunciare alla sterlina in favore dell'euro senza l'esplicita approvazione di una simile decisione da parte degli elettori. Altrettanto vale per la Danimarca e forse anche per la Svezia.

Periodicamente, il dibattito politico europeo registra proposte di consultazioni referendarie su aspetti e decisioni della politica europea. In Germania, un'ipotesi di una consultazione referendaria sull'adesione della Repubblica federale tedesca all'Euro fu avanzata da alcuni settori delle forze politiche sensibili alle forti resistenze presenti in una parte dell'opinione pubblica. Dopo la crisi determinatasi in seguito alla costituzione in Austria nella primavera del 2000 di una coalizione di governo con il Partito liberale (Fpö) guidato da Jörg Haider, alcuni membri del governo austriaco hanno ipotizzato l'indizione di una consultazione referendaria per chiedere il consenso degli elettori contro le pressioni provenienti da alcuni paesi dell'Unione eu-

TAB. 3. Consultazioni referendarie inerenti momenti della costruzione economica e politica dell'Unione europea (1972-2001)

N.	Data A.-m.-g.	Paesi	L'oggetto del voto	Votanti	Sì %
1.	1972-4-23	Francia	Allargamento della Comunità europea	60,2	68,3
2.	1972-5-10	Irlanda	Adesione alla Comunità europea	70,3	83,1
3.	1972-9-25	Norvegia	Adesione alla Comunità europea	79,2	46,5
4.	1972-10-2	Danimarca	Adesione alla Comunità europea	90,1	63,3
5.	1975-6-5	Regno Unito	Permanenza nella Comunità europea	64,5	67,2
6.	1982-2-23	Groenlandia	Permanenza nell'Unione europea	74,9	45,9
7.	1986-2-27	Danimarca	Ratifica dell'Atto unico europeo	75,4	56,2
8.	1987-5-26	Irlanda	Ratifica dell'Atto unico europeo	43,9	69,9
9.	1989-6-18	Italia	Conferimento di un mandato costituente ai deputati eletti al Parlamento europeo	81,0	88,1
10.	1992-6-2	Danimarca	Ratifica del Trattato di Maastricht sull'Unione europea	83,1	49,3
11.	1992-6-18	Irlanda	Ratifica del Trattato di Maastricht sull'Unione europea	57,3	69,1
12.	1992-9-20	Francia	Ratifica del Trattato di Maastricht sull'Unione europea	69,8	51,0
13.	1992-12-6	Svizzera	Decreto federale sullo Spazio economico europeo	78,3	49,7
14.	1993-5-18	Danimarca	Ratifica Trattato modificato sull'Unione europea	85,5	56,7
15.	1994-6-12	Austria	Adesione all'Unione europea	81,3	66,6
16.	1994-10-16	Finlandia	Adesione all'Unione europea	70,8	56,9
17.	1994-11-13	Svezia	Adesione all'Unione europea	83,3	52,2
18.	1994-11-20	Isole Aaland	Adesione all'Unione europea	49,1	73,6
19.	1994-11-28	Norvegia	Adesione all'Unione europea	89,0	47,8
20.	1998-5-22	Irlanda	Ratifica Trattato di Amsterdam	56,2	61,7
21.	1998-5-28	Danimarca	Ratifica Trattato di Amsterdam	76,2	55,1
( )	1998-11-8	Portogallo	Ratifica Trattato di Amsterdam	*	*
22.	2000-9-28	Danimarca	Adesione alla moneta unica europea	87,8	46,9
23.	2001-6-7	Irlanda	Ratifica del Trattato di Nizza	34,8	46,1

*Note:* \* La consultazione non ha avuto luogo. La Corte costituzionale portoghese, infatti, ha bloccato lo svolgimento della consultazione referendaria per non conformità della formulazione del quesito al dettato dell'art. 115, comma 6 Cost., secondo il quale il quesito deve avere il requisito della chiarezza e della unicità della materia.

*Fonti:* autori vari in Gallagher e Uleri (1996); archivio elettronico C2D.

ropea. Il commissario europeo per l'allargamento dell'Unione europea, il socialdemocratico tedesco Verheugen, si è pronunciato in favore di un referendum in Germania per ottenere il consenso degli elettori all'ingresso di nuovi paesi dell'Europa centrale nell'Unione. In occasione dell'apertura dei lavori della Convenzione europea alla fine di febbraio del 2002, il Vice-presidente Giuliano Amato ha ipotizzato lo svolgimento di una

consultazione referendaria per ratificare le decisioni conclusive della Convenzione che il Presidente Valéry Giscard d'Estaing nel suo discorso inaugurale ha indicato come «trattato costituzionale per l'Europa».

Ipotesi in tal senso sono già state formulate da qualche tempo. In particolare ha cominciato a farsi strada, l'idea che un «referendum europeo», variamente inteso. Jean Blondel (1998, 225) ha ipotizzato l'adozione per l'Europa di un «modello svizzero» e dunque anche l'istituzione di «referendum su scala europea» perché «L'Unione europea ha necessità di accrescere la propria legittimità». Philip Schmitter (2000, 149-151) scrive di «Un referendum iniziale» inteso non come manifestazione populista ma come esercizio di prudenza e saggezza da parte di esperti e governanti. Una consultazione referendaria, variamente intesa e concepita, potrebbe essere non solo utile ma addirittura indispensabile nell'avanzamento del processo di unione politica ed economica dell'Europa, per superare lo stallo determinato da quello che viene comunemente indicato come il «deficit democratico» dell'Unione. Rispetto ai contesti politico-istituzionali statali e nazionali quello dell'Unione europea è un contesto certamente anomalo, non statale e transnazionale, un «oggetto politico non identificato», difficile da classificare tra i tipi di regimi politici (*ibidem*, 10). Secondo ipotesi e proposte avanzate da più parti, le decisioni inerenti i processi politici di costruzione dell'Unione europea dovrebbero essere oggetto di due nuovi tipi di consultazioni referendarie. Da un lato, si ipotizzano votazioni referendarie che, superando l'ambito degli stati nazionali, accentuino la dimensione verticale del fenomeno. Dall'altro, vengono prospettate forme referendarie che, investendo il livello e le strutture dei governi regionali nell'ambito degli stati nazionali, potrebbero favorire la dimensione orizzontale del fenomeno.

L'ipotesi più generale è quella di un referendum obbligatorio per sottoporre alla ratifica degli elettori dei paesi membri dell'Unione una eventuale «costituzione europea» o modifiche importanti dei trattati costitutivi dell'Unione. A quest'ipotesi generale si affiancano ipotesi subordinate di altri tipi di consultazione referendaria interagenti con i processi decisionali del governo dell'Unione. Auer fa riferimento in particolare alle origini del referendum negli Stati Uniti e in Svizzera e – richiamandosi alla distinzione tra referendum costituente, referendum di revisione costituzionale e referendum di sovranità – ipotizza una sorta di re-

ferendum di rango costituzionale variamente inteso: come consultazione di rilievo costituzionale negli stati membri; come referendum su trattati che fondano l'Unione; infine, come votazione su una proposta di costituzione dell'Unione intesa a sostituire i trattati su cui si fonda l'Unione (Auer 1997).

Astrid Épinay (1997) formula una proposta di un sistema referendario per l'Unione europea basata su tre tipi principali di referendum: obbligatorio (sui trattati e la loro revisione), facoltativo (in tema di regolamenti e direttive, su decisione del Parlamento europeo o di un certo numero di stati), e iniziativa generale (su richiesta sottoscritta dagli elettori per adottare regole generali e astratte nel diritto comunitario). Forme referendarie di questo tipo sarebbero secondo Épinay compatibili con gli assetti istituzionali dell'Unione europea<sup>20</sup>.

Le proposte di Heidrun Abromeit (1998) e di Bruno Frey con Reiner Eichenberger (1999) avanzano ipotesi di forme referendarie inedite, nelle quali si realizzerebbe una sorta di «circolo virtuoso» tra base e vertice della piramide decisionale; si determinerebbero cioè una serie di processi decisionali complessi caratterizzati dal coinvolgimento di settori locali della cittadinanza di uno o più paesi membri dell'Unione europea su questioni di governo europeo. In tal modo, decisioni su questioni inerenti il governo europeo potrebbero essere sottoposte al voto di elettorati «regionali» di uno o più paesi dell'Unione. Questo tipo di consultazioni potrebbe innescare processi di emulazione e/o di competizione tali da provocare un'espansione del fenomeno a livello regionale o sub-sistemico anche su questioni di carattere regionale o nazionale, interne ai singoli paesi.

### *Per concludere*

A metà degli anni venti Guglielmo Ferrero (1925 rist. 2000, 98) scriveva:

La democrazia è stata, per tutto il secolo XIX, in molti paesi di Europa, una specie di sogno, di ideale, di utopia, di cui si sono serviti i partiti, le clas-

<sup>20</sup> Non mancano, sembra superfluo ricordarlo, opinioni contrarie a ogni ipotesi di consultazione di quel genere; alcuni temono un'azione frenante da parte dei cittadini, altri temono le conseguenze che potrebbero derivarne per una rottura definitiva della sovranità nazionale. Si possono vedere in tal senso alcuni interessanti contributi raccolti nel volume curato da Auer e Flauss (1997).

si, le dinastie per i loro fini. Sarebbe tempo di aprire gli occhi e di accorgersi che la democrazia incomincia a diventare una cosa vera; poiché è ormai in Europa il governo legittimo, e quindi il solo che possa essere forte e operoso, dei tempi nuovi. Incomincia appena adesso a reggere le sorti umane, nella maggior parte di Europa [...].

Le vicende del XX secolo sono state per le democrazie liberali un banco di prova terribile e tragico. Agli inizi del XXI secolo come si configura la «cosa vera» di cui scriveva Ferrero? Considerato nell'ambito delle democrazie contemporanee, il Referendum, inteso come espressione di «partecipazione diretta» dei cittadini alle decisioni che li riguardano, sembra corrispondere meglio alle esigenze dell'elemento democratico che non a quello liberale. L'ipotesi che i «referendum popolari» siano uno degli strumenti atti ad «evitare il monopolio della produzione del diritto» è appena suggerita, in una prospettiva liberale, da Cubeddu (1997, 55).

Il punto di vista qui adottato è che la risposta ai quesiti posti non è risolvibile, a priori e in modo definitivo, sul piano dell'affermazione dei principi. Terremo quindi presente l'ammonimento di Maranini secondo il quale il Referendum: «lungi dal poter essere uno strumento di espressione popolare, sarà forse solo un'arma di più offerta alle potenti oligarchie partitiche» e l'insegnamento di Ferrero sopra citato, per cercare di comprendere in che misura il Referendum sia stato, sia o possa ancora diventare: «una specie di sogno, di ideale, di utopia, di cui si servono i leader politici, i partiti, i gruppi d'interesse, le corporazioni, per i loro fini» o uno strumento di cui si servono anche i cittadini per controllare e limitare, sia pure in maniera imperfetta, il potere dei governanti e difendere il «cerchio magico della libertà».

### *Riferimenti bibliografici*

- Abromeit, H. (1998), *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York-Oxford, Berghahn Books.
- Auer, A. e M. Bützer (a cura di) (2001), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot, England, Ashgate.
- Auer, A. e J.-F. Flauss (a cura di) (1997), *Le Référendum Européen. Actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruylant.
- Bagehot, W. (1867), *The English Constitution*, London, Oxford Uni-

- versity Press, (1928); trad. it. *La costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Barbera, A. (1997), *La Prima repubblica: una democrazia illiberale? Intervento*, in Fondazione «Amici di liberal» (a cura della), *Il liberalismo nel XXI secolo*, Roma, liberal, pp. 260-265.
- Barberis, M. (1999), *Libertà*, Bologna, Il Mulino.
- Blondel, J. (1998), *Il modello svizzero: un futuro per l'Europa?*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 28, 2, pp. 203-228.
- Bobbio, N. (1984), *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi.
- Bohnet, I. e B.S. Frey (1994), *Direct-Democracy Rules: the Role of Discussion*, in «Kyklos», 47, n. 3, pp. 341-354.
- Bryce, J. (1921), *Modern Democracies*, voll. I- II, New York, The Macmillan Company.
- Buchanan, J.M. e R.E. Wagner (1977), *Democracy in deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, London, Academic Press; trad. it. *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Roma, Armando, 1997.
- Butler, D. e A. Ranney (1978), *Summing up*, in *Referendums. A Comparative Study of Practice e Theory*, in D. Butler e A. Ranney (a cura di), Washington, D.C., London, American Enterprise for Public Policy Research, pp. 221-226.
- Calise, M. (2000), *Il Partito Personale*, Roma-Bari, Laterza.
- Citrin, J. (1984), *Introduction: The legacy of Proposition 13*, in T. Schwadron (a cura di), *California and the American Tax Revolt*, Berkeley-Los Angeles-London, University of California Press, pp. 1-69.
- Cotta, M., D. Della Porta e L. Morlino (2001), *Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino.
- Cotta, S. (1996), *L'imperativo della divisione dei poteri*, in AA.VV., *Cambiare la Costituzione – il dibattito italiano sulla grande riforma*, Roma, Atlantide Editoriale – liberal, pp. 235-249.
- Cubeddu, R. (1997), *Atlante del Liberalismo*, Roma, Ideazione.
- Dahl, R. (1998), *On Democracy*, Yale, Yale University; trad. it. *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- Dahrendorf, R. (2001), *Dopo la Democrazia*, intervista a cura di A. Polito, Roma-Bari, Laterza.
- Dacey, A.V. (1905), *Law & Public Opinion in England*, London, Macmillan, trad. it. *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Épinay, A. (1997), *Le référendum européen*, in A. Auer e J.-F. Flauss (a cura di), *Le Référendum Européen. Actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruylant.
- Ferrero, G. (1925), *La democrazia in Italia. Studi e precisioni*, Soveria Mannelli, Rubettino, rist., 2000.
- Frey, B.S. e R. Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism*

- for Europe. *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham, UK – Northampton, Ma., Usa, Edward Elgar.
- Friedrich, C.J. (1950), *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, Ginn e Company (1ª ed. *Constitutional Government and Politics: nature and development*, New York, Harper 1937); trad. it. *Governo Costituzionale e Democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, (s.d. 1963).
- Gallagher, M. (1996), *Conclusion*, in M. Gallagher e P.V. Uleri (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan, pp. 226-50.
- (2000), *Referendums: Europe*, in R. Rose (a cura di), *The International Encyclopedia of Elections*, Washington, D.C. e London, Congressional Quarterly Press e Macmillan, pp. 263-267.
- Gallagher, M. e P.V. Uleri (a cura di) (1996), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan.
- Hayek, F.A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, trad. it. *La società libera*, Roma, Seam, 1998.
- (1976-1978), *Law, Legislation and Liberty*, London, Routledge & K. Paul, trad. it. *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Milano, Il Saggiatore, 1986.
- Holmes, S. (1995), *Passions and Constraint – On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press; trad. it. *Passioni e vincoli – I fondamenti della democrazia liberale*, Torino, Edizioni di Comunità, 1998.
- Holmes, S. e C.R. Sunstein, (1999), *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York, W.W. Norton, trad. it. *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Kelsen, H. (1929), *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1984<sup>2</sup>.
- Labriola, A. (1998), *Contro il referendum*, Roma, Datanews.
- Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, The Regents of the University of California, trad. it. *Teoria dello stato predatore*, Milano, Edizioni di Comunità, 1997.
- Maranini, G. (1963), *Il Tiranno senza Volto*, Milano, Bompiani.
- Matteucci, N. (1993), *Lo Stato moderno – Lessico e percorsi*, Bologna, Il Mulino.
- Monnier, V. (1996), *Le référendum financier dans les cantons suisses au 19<sup>e</sup> siècle*, in A. Auer (a cura di), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle e Frankfurt am Main, pp. 221-266.
- Montesquieu, C.-L. de Secondat (1747-1748), *De l'Esprit des Lois*, trad. it. *Lo spirito delle leggi*, Milano, Rizzoli, 2 voll., 1997.
- Papadopoulos, Y. (1995), *Democrazia e referendum*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XXV, n. 2, pp. 197-226.
- Pasquino, G. (1999), *La classe politica*, Bologna, Il Mulino.

- Petroni, A.M. (1998), *Liberalismo e liberalismo sociale*, in *Società Libera*, Milano, Società Aperta, pp. 68-75.
- Popper, K.R. (1984), *Auf der Suche nach einer besseren Welt. Vorträge und Aufsätze aus dreissig Jahren*, Piper, München, trad. it. *Alla ricerca di un mondo migliore. Conferenze e saggi di trent'anni di attività*, Roma, Armando Editore, 1989.
- Reinhard, W. (1999), *Geschichte der Staatsgewalt*, trad. it. *Storia del potere politico in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Riker, W.H. (1982), *Liberalism against Populism*, Prospects Heights, Illinois, trad. it. *Liberalismo contro populismo – Confronto tra teoria della democrazia e teoria della scelta sociale*, Milano, Comunità.
- Salin, P. (1985), *L'arbitraire fiscal*, Paris, Robert Laffont; trad. it. *La tirannia fiscale*, Macerata, Liberilibri, 1996.
- Sartori, G. (1969<sup>3</sup>), *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1<sup>a</sup> ed. 1957.
- (1974), *Tecniche Decisionali e Sistemi dei Comitati*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», IV, n. 1, pp. 5-42, rist. con alcune modifiche in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1990<sup>2</sup>, pp. 275-302.
- (1979), *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. IV, ripubblicato in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1990<sup>2</sup>, pp. 135-164.
- (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers.
- (1990), *Videopotere*, in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 2<sup>a</sup> ed., pp. 303-315.
- (1992a), *Democrazia*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. II, pp. 742-759.
- (1992b), *Seconda Repubblica? Sì ma bene*, Milano, Rizzoli.
- (1993), *Democrazia – Cosa è*, Milano, Rizzoli.
- Schmitter, P.C. (2000), *How to Democratize the European Union – and why Bother?*, trad. it. *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London, Allen & Unwin (1954), trad. it. *Capitalismo Socialismo Democrazia*, Milano Etas, 1977.
- Talmon, J.L. (1950), *The Origins of Totalitarian Democracy*, London, Secker & Warburg, trad. it. *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, Il Mulino, 2000<sup>2</sup>.
- Weber, M. (1918), *Gesammelte Politische Schriften* (da), Tübingen, J.C.B. Mohr, trad. it. *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*, Torino, Einaudi, 1982.
- Zanfarino, A. (1999), *Culture Politiche*, Padova, Cedam.