

L'occasione di analisi dell'esito del referendum sul sistema elettorale svoltosi il 21 Giugno è buona, anche, per riflettere al meglio sulla realtà dell'istituto referendario all'interno del sistema politico italiano, rievocandone anche brevissimamente la storia: una storia densa di avvenimenti, non univocamente interpretabile, ricca di conseguenze.

Una storia che non può essere semplicisticamente rappresentata come una serie di conflitti fra la cosiddetta società civile e la classe politica.

Ma non deve neppure essere letta come una serie di tentativi di manipolazione della prima sulla seconda.

Si tratta, comunque, della storia di alcuni impor-

tanti cambiamenti sociali e politici con effetti profondi sul costume civile, sugli stili di vita, sulle modalità del fare politica.

E', ciò nonostante, una storia imperfetta a causa della natura stessa dello strumento referendario, dei vincoli che gli sono imposti, dei limiti che incontra la sua esplicazione.

Ci riferiamo ovviamente al referendum abrogativo: ricordando soltanto come sia previsto quello confermativo, soltanto nel caso di leggi costituzionali non approvate dai due rami del Parlamento con la maggioranza qualificata dei 2/3 (è accaduto due volte: nel 2001, allorquando il corpo elettorale confermò la modifica del titolo V della II parte della Costituzione e nel 2006, quando si ebbe il risultato inverso rispetto all'ipotesi di cambiamento di molti punti relativi alla stessa parte II: da ricordare ancora che per il referendum confermativo non è previsto il superamento di alcun quorum nella partecipazione al voto; mentre per il referendum abrogativo è necessario superare il 50%, come specificheremo meglio in seguito).

Fin dall'inizio, i costituenti ebbero non poche riserve sulla disciplina da dare al referendum nella Costituzione Italiana.

## REFERENDUM (1946-2009)

*Storie parallele dei momenti decisivi  
nella vita politica, sociale, culturale  
della Repubblica*

**Franco Astengo**



27.

*Il primo presidente della Corte di Cassazione Giuseppe Pagano, proclama a Montecitorio, nella Sala della Lupa, i risultati del referendum istituzionale.*

Per una serie di ragioni, alcune delle quali influenzate dalla preoccupazione relativa alla possibile deriva plebiscitaria dell'istituto referendario, essi furono pertanto molto cauti nella sua definizione.

Eppure la forma repubblicana della democrazia italiana discende da quello che può essere legittimamente definito come un referendum istituzionale: la scelta popolare fra monarchia e repubblica effettuata il 2 Giugno 1946.

Comunque, quando fu formulato l'articolo relativo al referendum, l'attuale art.75, esso fu circondato da molte cautele.

Il referendum può servire esclusivamente ad abrogare in tutto o in parte una legge: dunque, non ad approvare né a proporre una legge.

Può essere attivato da cinque consigli regionali o da cinquecentomila elettori, dunque non dal Parlamento o dal Governo.

Non può essere utilizzato per le leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o indulto, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali.

Infine, è valido soltanto se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, vale a dire dei cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei Deputati.

La Costituzione demandò ad una legge apposita di determinare le modalità di attuazione del referendum, ma non se ne fece nulla per un bel pezzo fino alla legge n.352 del 25 Maggio 1970.

La legge che disciplina il referendum è il prodotto di un esplicito scambio fra i democristiani ed il resto del Parlamento e delle forze politiche in esso presenti, a quel tempo.

I primi non opposero il loro ostruzionismo all'approvazione della legge di regolamentazione del divorzio.

I secondi cooperarono alla definizione della legge sul referendum, in modo che gli stessi democristiani e le associazioni cattoliche potessero sottoporre quella stessa legge al vaglio elettorale.

Anche la legge attuativa del referendum è circoscritta di cautele.

Due in particolari sono rilevanti: i referendum popolari abrogativi non possono essere tenuti né nell'anno elettorale, né in quello immediatamente precedente e successivo alle elezioni politiche (a scadenza ordinaria).

Il secondo è che la legge sottoposta a referendum sia stata in vigore per almeno due anni, affinché i

cittadini possano giudicarne la validità con cognizione di causa.

## La stagione dei referendum

Nel corso dell'ultimo decennio di quella che, con termine giornalistico, è stata definita come I Repubblica si registrò una crescita dell'interesse degli italiani verso la politica, caratterizzata anche da una maggiore attenzione alle "issues", ovvero alle decisioni che andavano a toccare da vicino la vita dei singoli cittadini.

Questa attenzione si collocava in linea con l'andamento consolidato di molte democrazie, ed evidenziava un aumento dell'interesse medio dovuto alla crescita della percentuale di popolazione istruita e alla cosiddetta "mobilitazione cognitiva".

Il fenomeno era, però, anche legato alla disponibilità di strumenti di partecipazione.

Come abbiamo visto, in Italia, dal 1970 i cittadini potevano contare sul mezzo del referendum abrogativo: in origine elemento di garanzia di libertà di movimento per i partiti dell'arco costituzionale.

Tuttavia nel corso degli anni l'uso del referendum divenne la bandiera di altri soggetti, quali forze politiche periferiche o marginalizzate come i radicali, l'estrema sinistra e, poi, negli anni della crisi partitocratica, ampi cartelli composti da politici isolati, alleanze trasversali, movimenti tematici ad hoc: talvolta sostenuti apertamente dai media o da determinati gruppi di interesse.

La storia dei referendum in Italia dice molto circa il rapporto tra italiani e politica, e in particolare chiarisce le fasi di "declino" della delega incondizionata alla classe politica e ai partiti.

Senza entrare nel dettaglio dei singoli referendum, possiamo facilmente rilevare l'alternanza di atteggiamenti dell'elettorato piuttosto diversi di fronte a questo strumento: dal 1974 al 1985 si tennero 9 referendum in 4 diverse tornate, che ebbero tutti esito negativo, sia pure con margini diversi anche rispetto all'origine dei proponenti (si trattò della DC e dell'associazionismo cattolico nel referendum sul divorzio nel 1974 e in uno dei referendum del 1981 contro la legge 194/78 sull'aborto, dei radicali nell'altro referendum del 1978 ed in quelli del 1981, e del PCI nel 1985 contro il decreto che tagliò quattro punti di scala mobile).

Da ricordare che, nel 1981, accanto ai due referen-

dum che proponevano di abrogare la legge 194 sull'aborto e che fu respinta dagli elettori, fu respinta anche la proposta di cancellazione dell'ergastolo dal codice penale.

Successivamente prese avvio una nuova fase che vide i partiti progressivamente divisi in modo non coerente con gli schieramenti parlamentari (e talvolta anche al loro interno), se non defilati su alcuni temi referendari, come accadde nel 1987 contro alcune norme sulla produzione di energia nucleare e sull'ordinamento della magistratura.

Di seguito furono gli stessi partiti di governo a farsi mettere in minoranza dai referendum elettorali del 1991 e del 1993, sottovalutando la straordinaria fase di partecipazione popolare che caratterizzava l'avvio della fase di transizione del sistema politico, avviata dalla caduta del muro di Berlino, da Tangentopoli, dalla trasformazione del PCI e del MSI, dall'implosione di DC e PSI e dall'irrompere di nuove forze politiche portatrici di contraddizioni post-materialiste, quale quelle ambientale e quella etnoregionalista come i Verdi e la Lega Nord.

Nel 1990, 3 Giugno, si registrò il primo caso di mancato raggiungimento del quorum, in una giornata referendaria svoltasi attorno a due quesiti: sulla disciplina della caccia e sull'uso dei diserbanti in agricoltura, promossi da verdi e radicali.

L'ostilità della ancora potente "lobby" dei cacciatori e lo scarso coinvolgimento dei maggiori partiti, oltre ad una certa stanchezza da parte dell'elettorato (si era già votato, in quell'anno, per le elezioni amministrative e regionali) furono i fattori determinanti per l'insuccesso della proposta referendaria: la partecipazione si fermò al 43,4%.

Parve, in allora, un fenomeno isolato: tanto più che una vera e propria raffica di referendum, tra il 1991 ed il 1993, furono approvati dall'elettorato: tra questi due passaggi, che possono essere ritenuti fondamentali per l'avvio della fase di transizione del sistema politico italiano, con l'implosione dei grandi partiti di massa e l'avvento sulla scena dei fenomeni legati alla personalizzazione della politica, la prevalenza della società civile sui partiti, l'uso prioritario (e quasi esaustivo) dei mezzi di comunicazione di massa, prevalentemente la televisione, per la formazione del consenso nell'opinione pubblica.

Il 9 Giugno 1991 si svolse, infatti, il referendum per ridurre ad una sola le preferenze esprimibili

nelle elezioni per la Camera dei Deputati: il comitato referendario, presieduto da Mario Segni, era appoggiato dalle forze di sinistra e da parte della DC, mentre il PSI, la Lega Nord e altri settori DC, invitarono (per la prima volta, anche in questo caso, in forma pubblica) all'astensione.

Andò a votare il 62,5% degli aventi diritto e tra questi il 95,6% (di conseguenza la maggioranza assoluta degli elettori) si pronunciò favorevolmente.

Il 18 Aprile 1993 (18 Aprile: data veramente fatidica nella storia elettorale del nostro Paese), nuovamente il Comitato referendario di Segni ed i radicali appoggiati da quasi tutti i partiti che, nel frattempo sotto l'ondata di Tangentopoli avevano mutato insegna, collocazione, riferimenti sociali (contraria soltanto una parte della sinistra, in particolare la quasi neonata formazione di Rifondazione Comunista) propose (assieme a molti altri quesiti riguardanti, tra l'altro, il finanziamento pubblico ai partiti e l'abolizione di alcuni ministeri) una modifica delle legge elettorale del Senato: parteciparono al voto il 77,0% degli elettori e, tra questi, l'82,7% si pronunciò per il sì.

A questo modo si aprì la strada per una revisione completa del sistema elettorale, sia per la Camera dei Deputati, sia per il Senato della Repubblica: revisione che sfociò l'adozione del sistema misto maggioritario - proporzionale, comunemente noto come "Mattarellum" (dall'onorevole Sergio Mattarella che fu relatore del progetto di legge) e rimasto in vigore dal 1993 al 2005.

L'ultima occasione in cui fu raggiunta la soglia minima per rendere validi i quesiti referendari si registrò l'11 Giugno 1995, allorquando si votò su alcuni quesiti riguardanti i meccanismi legislativi riferiti alla proprietà di televisioni commerciali, all'uso in televisione degli spot pubblicitari, all'utilizzo delle concessioni di Stato delle frequenze radiotelevisive: votò il 58,1% del corpo elettorale e la proposta di abolizione di alcune norme in materia (in particolare legate alla cosiddetta "Legge Mammì", votata nel 1987 per consentire alle televisioni commerciali di trasmettere programmi in diretta) fu respinta con il 55,7% dei voti.

Da allora tutte le proposte referendarie portate al voto non hanno raggiunto la soglia minima per considerare valida la relativa tornata elettorale: il 15 Giugno 1997 soltanto il 30,2% degli aventi diritto si espresse sui poteri del Ministero del Tesoro in materia di aziende privatizzate; il 18 Aprile

(nuovamente!) 1999 fu reso invalido un altro referendum in materia elettorale (parteciparono il 49,6%); così come, sempre in materia elettorale, il 21 Maggio 2000 votarono soltanto il 32,2% degli italiani. Il 15 Giugno 2003 un quarto dell'elettorato (25,5%) partecipò alla consultazione, attraverso la quale la FIOM (Federazione Impiegati e Operai Metalmeccanici della CGIL) e i partiti di sinistra chiedevano di abolire le modifiche all'art.18 dello Statuto dei Lavoratori, apportate dal Parlamento, ed il 25,7% si recò alle urne il 12 Giugno 2005 per il referendum riguardante le norme sulla creazione assistita.

Adesso siamo al minimo storico nella partecipazione al voto nei referendum: il 21-22 Giugno 2009, nuovamente chiamati alle urne per una richiesta di modifica della legge elettorale approvata nel 2005, hanno partecipato al voto soltanto il 23,3% dei componenti il corpo elettorale.

Non è bastato l'abbinamento con il turno di ballottaggio delle elezioni amministrative: nelle Regioni dove si situavano gli scontri più importanti per Province e Comuni la partecipazione al referendum ha raggiunto, così, circa il 30%.

Questo dato di scarsa partecipazione, ormai ricorrente come abbiamo visto da quasi vent'anni, ha fatto gridare al fallimento dell'istituto referendario ed avanzare proposte di modifica nel meccanismo, sia dal punto di vista del numero di firme da raccogliere per poter presentare le proposte, sia dal punto di vista della quota di elettori partecipanti al voto necessaria per rendere valida la votazione stessa.

Non è compito nostro, entrare nel merito di questo tipo di discorso.

Varrà la pena, forse, in conclusione di discorso ricordare come tra le ragioni che spingono gran parte degli italiani a disertare i seggi referendari c'è, non ultima quella della scarsa forza dei referendum troppe volte traditi da un legislatore che, in Parlamento, ha ribaltato il verdetto sancito dalle urne.

Svolgiamo, in questo senso, tre soli esempi:

1) Finanziamento ai partiti politici. Dopo il primo tentativo fallito di misura nel 1978 (un primo chiaro segnale di disaffezione al sistema dei partiti), il 18 Aprile del 1993, il 90,3% dei votati disse sì all'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti. Dopo sei mesi, con la legge 515/93, il parlamento reintrodusse, in altra for-

ma (poi successivamente modificata, ma ancora in sostanzialmente in vigore) il finanziamento stesso, aumentando i rimborsi elettorali;

2) Abolizione dei ministeri dell'agricoltura e del turismo. Nella tornata referendaria del '93 furono aboliti tre ministeri: Partecipazioni statali, Agricoltura e Turismo. Ma gli ultimi due rinacquero: il primo quasi subito, già l'anno dopo, anche se con un nome diverso (Risorse Agricole), il secondo proprio in questa legislatura;

3) Legge elettorale proporzionale. Con il sì del 18 Aprile 1993 all'eliminazione della distribuzione dei seggi al senato su base proporzionale, l'Italia entrò nell'era del maggioritario, durata però soltanto 12 anni, visto che nel dicembre 2005 fu reintrodotta il sistema proporzionale, falsato però dall'introduzione del premio di maggioranza e con l'introduzione di diverse soglie di sbarramento per impedire la cosiddetta "frammentazione partitica".

Da ricordare ancora che, proprio nell'occasione dei referendum del 1995, fu approvata anche la privatizzazione della RAI, mai attuata, anche se si sono verificate diverse occasioni di riforma per via legislativa, ultima la cosiddetta "Legge Gasparri".

Da tenere, in considerazione, ancora, analizzando le ragioni del persistente insuccesso delle proposte referendarie, l'elemento riguardante la stessa struttura dei quesiti, molto complessi e attraverso i quali risulta difficile per l'elettore medio comprendere appieno "l'oggetto del contendere".

Un conto è votare su monarchia e repubblica, sul divorzio o sull'aborto.

Un altro conto è votare su fecondazione assistita e su non semplici alchimie della "formula elettorale".

Su questioni di questo genere diventa difficile portare circa 25 milioni di elettori per raggiungere il quorum, tanto più che i partiti politici sembrano aver perso la bussola della capacità di orientamento del proprio elettorato.

Insomma, un istituto cruciale per il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia, che appare entrato in forte crisi: ci saranno possibilità di rimedio? Speriamo che il nostro modesto contributo di ricostruzione storica serva ad un dibattito proficuo, seriamente impegnato sui nodi di una analisi concreta.

**Franco Astengo**