

## REFERENDUM: EUROPA CENTRO-ORIENTALE E ITALIA

di PierVincenzo Uleri

ANDREAS AUER E MICHAEL BÜTZER (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. XII-370, ISBN 0 7546 1811 0 (hb).

ALFONSO DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, CEDAM, 2001, pp. XII-190, € 16,53 – ISBN 88-13-23109-1.

*Il crollo dei regimi comunisti e le origini del fenomeno referendario nei paesi dell'Europa centrale ed orientale*

Il volume curato da Andreas Auer e Michael Bützer è frutto dell'intensa attività di studi e ricerche promosse dal *Centro per lo studio della democrazia diretta* (c2d – <http://c2d.unige.ch>) fondato e diretto dal costituzionalista Andreas Auer nel 1993 presso il Dipartimento di Diritto costituzionale dell'Università di Ginevra. Il volume nasce dai lavori di un Congresso internazionale di studi, svoltosi a Budapest nel febbraio 2000<sup>1</sup>. La prima parte del volume è composta di dodici contributi dedicati alle istituzioni ed esperienze referendarie di altrettanti paesi dell'Europa centrale ed orientale, dai paesi del Baltico ai Balcani. Nella seconda parte, tredici contributi sono dedicati alla riflessione su una varietà di questioni istituzionali, di teoria normativa e di analisi empirica. Completano il libro l'*Introduzione* di Michael Bützer e la *Conclusione generale* di Andreas Auer.

<sup>1</sup> Altri volumi frutto di convegni promossi dal C2D sono Auer (1996); Auer e Flauss (1997); Delley (1999).

L'importanza di questo volume ci sembra duplice. Primo, sull'argomento non ci sembra che esista, in lingua inglese o francese, un lavoro simile a questo per ampiezza di informazioni e qualità dell'analisi. Secondo, l'esperienza referendaria nei paesi considerati è rilevante sia sotto il profilo quantitativo che per l'articolazione qualitativa delle forme referendarie in paesi una parte dei quali, è bene ricordarlo, è in procinto di fare il proprio ingresso nell'Unione europea. Il volume costituisce un sicuro punto di riferimento per quanti sono interessati allo studio del fenomeno referendario, in generale oltre che nei paesi analizzati. Nella biblioteca di studi comparati del fenomeno referendario, il volume curato da Auer e Bützer si colloca, idealmente, a fianco dei due volumi curati da Butler e Ranney (1978 e 1994).

I capitoli della prima parte presentano gli elementi essenziali delle forme referendarie e delle esperienze dei singoli paesi a partire dalla crisi e dal crollo dei regimi comunisti. Come indicato da Bützer nell'*Introduzione*, per ciascun paese, gli autori delineano: la forma di governo adottata dopo il crollo del regime; il ricorso o meno a consultazioni di «tipo plebiscitario» nella fase di transizione di regime; i tipi di referendum previsti dalla Costituzione; eventuali aspetti rilevanti delle tecniche e delle procedure di voto; il confronto di istituti ed esperienze referendarie tra vecchio e nuovo regime; le principali materie oggetto delle consultazioni indette; la partecipazione al voto; il ruolo dei partiti politici e di altri gruppi o movimenti politici; il ricorso a votazioni referendarie nel governo regionale e locale. Qualche contributo presta specifica attenzione anche al ruolo di un importante attore istituzionale quale le Corti costituzionali, vedi ad esempio il capitolo di Dezső e Bragyova sull'esperienza ungherese, forse la più avanzata in termini di qualità democratica tra quelle analizzate nel libro. Tra i pur numerosi capitoli della seconda parte, sarebbe stato utile averne uno appositamente dedicato proprio al ruolo delle Corti costituzionali. Nella sua *Conclusion*, Auer individua proprio le Corti costituzionali come uno degli attori importanti del processo decisionale referendario<sup>2</sup>.

Dei dodici paesi presi in considerazione, Bulgaria e Repub-

<sup>2</sup> Il tema era stato affrontato dallo stesso costituzionalista ginevrino in un precedente convegno del 1995 i cui atti sono stati pubblicati in *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, Strasbourg (1996).

blica Ceca sono gli unici in cui non è mai stata indetta una votazione referendaria. Negli altri dieci paesi (Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) si conterebbero 52 votazioni, secondo i dati prodotti da una tabella dell'*Introduzione*<sup>3</sup>. Tuttavia, nella *Conclusione*, Auer informa che secondo l'archivio elettronico del C2D le consultazioni referendarie svoltesi in 19 paesi sarebbero state 74 (Auer 2001, 353). Qui si fa sentire la mancanza di un'Appendice con una o più tabelle riassuntive delle votazioni referendarie effettivamente svoltesi nei paesi presi in esame. È una mancanza tanto più sorprendente se si considera che: *a*) l'archivio elettronico del C2D è il più autorevole, se non l'unico, a poter fornire tale documentazione; *b*) quasi tutti i contributi della prima parte sono sprovvisti anche di una sola tabella riassuntiva delle votazioni referendarie svoltesi nel paese analizzato (è il caso del già menzionato capitolo, peraltro davvero interessante, sull'esperienza ungherese caratterizzata dal voto su sei quesiti); *c*) in qualche caso appare incerto il numero effettivo di consultazioni svoltesi in un determinato paese: ad esempio per la Lituania, la tabella dell'*Introduzione* indica ben 17 consultazioni (Bützer 2001, 7) ma nel capitolo relativo, la tab. 8.3 (Krupavičius e Zvaliauskas 2001, 120) elenca 10 votazioni per il periodo 1991-1996. Dalla consultazione dell'archivio C2D risulta, in effetti, che in una consultazione dell'agosto 1994 gli elettori sono stati convocati alle urne per votare su otto distinti quesiti cui se ne aggiungono altri nove, votati tra il 1991 e il 1996, per un totale di diciassette quesiti.

L'esperienza referendaria polacca è interessante perché ha fatto da battistrada alle consultazioni di transizione. Alla fine di novembre 1987, un regime comunista ormai agonizzante, indicava una consultazione referendaria articolata su due quesiti inerenti «riforme economiche» e «riforme politiche». Si trattava di una consultazione controllata dal regime con una esplicita richiesta di consenso, una sorta di plebiscito in un contesto di regime autoritario. La partecipazione al voto, 67,3%, era tuttavia più simile a quella propria delle esperienze democratiche. Il consenso per le due ipotesi di riforma era molto alto (tra il 70 e il 74% circa), ma l'esito formale del voto era dichiarato nullo perché non era stato raggiunto il *quorum dei voti* favorevoli pari

<sup>3</sup> La tabella non specifica l'arco temporale considerato.

al 50% più uno degli iscritti. Il mancato raggiungimento del *quorum* non impediva tuttavia le conseguenze politiche del voto. Come scrive Stanislaw Gebethner «il regime comunista, imposto dall'esterno e consolidato in Polonia anche grazie al referendum truccato del 1946, crolla dopo quaranta anni in seguito all'onda lunga del referendum condotto regolarmente nel 1987» (Gebethner 2001, 130), referendum il cui esito il Capo di governo Jaruzelski interpretò come un voto di non fiducia. Il referendum era stato indetto dopo che in maggio una revisione costituzionale stabiliva che la «classe dei lavoratori» potesse esercitare il potere anche per mezzo del referendum; lo stesso giorno il Parlamento approvava una legge di attuazione del dettato costituzionale in tema di «consultazioni civiche e referendum». Con la transizione democratica, grazie all'approvazione di alcune leggi e della Costituzione del 1997, si delinea un processo di istituzionalizzazione del principio referendario che vede da ultimo, nel settembre del 2000, l'approvazione della nuova legge sulle consultazioni referendarie nel governo locale (comunale, provinciale e regionale). In sintesi, la crisi di regime, la transizione e l'instaurazione democratica in Polonia hanno visto tre consultazioni (1987, 1996 e 1997) con otto quesiti votati (incluso il voto del 1997 sulla costituzione). Un certo numero di richieste di referendum – promosse negli anni novanta in tema di leggi sull'aborto, sulla restituzione delle proprietà, sul sistema elettorale, sui poteri della seconda camera del Parlamento, sulla protezione delle foreste nazionali – sono state respinte dal Parlamento.

Márta Dezső e András Bragyova, nell'analisi dell'esperienza ungherese, ricordano come l'istituto referendario fosse previsto nella costituzione comunista, ma sottolineano la completa assenza di votazioni referendarie perché «La dottrina socialista del costituzionalismo era in larga misura nemica della democrazia diretta» (Dezső e Bragyova 2001, 64). Verso la fine degli anni ottanta, nell'ambito di un movimento popolare sorto per contrastare la costruzione di una centrale sul Danubio, le «richieste di referendum erano parte del movimento per la democrazia, come strumento di opposizione al sistema politico esistente» (*ibidem*, 63). Il movimento popolare non ha ottenuto lo svolgimento della consultazione sulla diga, neppure col cambio di regime. In compenso, tuttavia, ancora prima della costruzione di un sistema istituzionale di stampo liberal-democratico, nel 1989 veniva approvata una legge generale sui referendum e le

iniziative popolari. Su ripetute pressioni della Corte costituzionale, nel 1997, una revisione della Costituzione ha inserito alcune forme referendarie nel quadro istituzionale del governo rappresentativo. Tuttavia, è possibile che la revisione sia stata decisa non tanto per sensibilità politico-istituzionale di partiti e Parlamento ai ripetuti richiami della Corte, ma soprattutto per creare migliori condizioni di esito positivo alla inderogabile consultazione per l'adesione dell'Ungheria all'organizzazione della Nato. Infatti, la legge del 1989 prevedeva per la validità del voto referendario un *quorum* di partecipanti pari al 50% più uno degli iscritti. Nel 1989 si svolgeva una consultazione con quattro quesiti che segnavano di fatto la fine del regime comunista (caso esemplare di referendum di transizione). In un contesto di forte mobilitazione popolare e con uno dei partiti maggiori che invitava all'astensione, la partecipazione era pari al 58,03% degli elettori. Nel 1990, invece, al referendum sulla elezione diretta del Presidente della repubblica partecipava appena il 13,9% degli elettori. Considerati questi precedenti, la revisione costituzionale del 1997, come requisito per la validità del voto, sostituiva il precedente *quorum di votanti* con un *quorum di voti*: per essere approvata, ogni decisione sottoposta al voto popolare deve ottenere una maggioranza di voti pari ad almeno il 25% degli elettori. Nel referendum sulla Nato, indetto dopo tale revisione, partecipava il 49,4% degli elettori che approvava l'adesione del Paese al Patto atlantico con l'85,3 dei voti validi espressi, pari al 41,6 sugli iscritti, ben al di sopra della soglia richiesta del 25%.

La Corte costituzionale ungherese è stata un attore importante delle vicende referendarie; in quattro occasioni ha bloccato iniziative che avrebbero potuto essere promosse con prospettive di esito favorevole. Dezső e Bragyova illustrano bene con riferimenti a casi specifici il ruolo della Corte e la problematicità delle decisioni prese rispetto a una serie di casi specifici. Tutto ciò, nonostante il fatto che il giudizio sull'ammissibilità delle richieste referendarie promosse dagli elettori non spetti alla Corte, ma alla Commissione nazionale elettorale. I partiti ungheresi in generale, eccetto la sinistra radicale di ispirazione comunista, sono abbastanza cauti se non riluttanti nei confronti delle consultazioni referendarie e la loro capacità di controllo sembra abbastanza effettiva.

In Lituania vi sono state sette consultazioni e 17 quesiti votati in un ristretto arco di tempo, dal febbraio 1991 al novem-

bre 1996. Si potrebbe pensare a un fenomeno fuori controllo da parte del nuovo regime, ma così non è secondo Krupavičius e Zvaliauskas che scrivono «Un forte controllo governativo e partitico delle iniziative referendarie è una delle principali caratteristiche del contesto politico lituano» (Krupavičius e Zvaliauskas 2001, 121) e «In Lituania, l'agenda dei temi referendari è stata sotto il pieno controllo dei partiti politici fin dal 1991» (*ibidem*, 123). Dei 17 quesiti votati, la maggior parte non hanno avuto esito per il mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti o, soprattutto, del *quorum* dei voti validi favorevoli che deve corrispondere al 50% degli aventi diritto<sup>4</sup>. Sul ruolo dei partiti giungono a conclusioni simili Bárány, Brhlíková e Colotka che illustrano l'esperienza slovacca: «Il referendum è stato sempre usato come uno strumento nella lotta di potere tra i partiti politici e l'élite politica, ciò che si riflette nella bassa partecipazione degli elettori (vedi referendum del 1994 e 1998), mentre la partecipazione nelle elezioni parlamentari è molto attiva» (Bárány, Brhlíková e Colotka 2001, 184). La decisione più importante per la federazione cecoslovacca riguardava il mantenimento o lo scioglimento della federazione stessa. Un «Atto costituzionale sui referendum» era stato approvato in vista di una consultazione referendaria per decidere proprio sulle sorti della federazione, consultazione richiesta da alcune petizioni popolari. Su quella decisione partiti ed élite hanno invece deciso che una votazione referendaria non era opportuna e così è stato.

Tra i contributi della seconda parte, alcuni affrontano temi tradizionali dell'analisi del fenomeno referendario: il rapporto e confronto tra democrazia rappresentativa e «democrazia diretta»; il rapporto tra consultazioni referendarie e sovranità popolare o, per meglio dire, i limiti costituzionali alla sovranità popolare che si esprime mediante maggioranze referendarie; l'articolazione delle materie incluse ed escluse dalle votazioni referendarie assieme alle procedure e tecniche di voto referendario; il confronto e la distinzione tra referendum e plebiscito; il ruolo delle varie forme referendarie nei rapporti tra organi politici

<sup>4</sup> I dati disponibili devono essere trattati con cautela e attenzione anche in relazione ai motivi di non validità o non effettività del voto espresso per il mancato raggiungimento del *quorum di votanti* o del *quorum di voti validi* (secondo quanto stabilito dall'art. 32 della legge sul referendum, vedi (Krupavičius e Zvaliauskas 2001, 116); i voti nulli, per mancato raggiungimento dei *quorum* previsti, dovrebbero essere dodici.

dello Stato; la presenza del fenomeno referendario a livello di governo regionale e locale; il rapporto tra forme referendarie adottate e organi e attori del governo rappresentativo; il rapporto tra tasso di partecipazione e legittimità politica dell'istituto e delle votazioni referendarie.

La varietà delle forme referendarie previste nelle costituzioni di queste nazioni è molto ampia e ripropone, a nostro avviso, la necessità di uno schema condiviso per l'analisi comparata. Le forme prevalenti sono quelle controllate più o meno strettamente da attori istituzionali quali Parlamenti e Presidenti della repubblica o quelle obbligatorie, ad esempio in materia di revisione costituzionale. La effettiva possibilità degli elettori di promuovere una consultazione referendaria mediante un'apposita richiesta sottoscritta da un predeterminato numero di cittadini è assai circoscritta sia sotto il profilo delle forme previste, sia per il largo uso di soglie per la validità della consultazione<sup>5</sup>. In genere, è richiesta la partecipazione del 50% più uno degli iscritti; in qualche caso, ad esempio secondo l'art. 32 della legge sui referendum della Lituania, la percentuale dei voti favorevoli o contrari deve essere pari al 50% degli elettori. Il tema della partecipazione al voto e delle soglie per la validità delle consultazioni è trattato in maniera specifica da Kris Kobach che sottolinea in maniera critica come le campagne astensionistiche incentivate dalle presenze di *quorum* «sono sempre distruttive dell'istituto di democrazia diretta. Esse trasmettono il messaggio che la non-partecipazione è una forma di comportamento politico responsabile, accettabile, perfino nobile» (Kobach 2001, 305). Auer, con un occhio rivolto al passato della storia referendaria svizzera, scrive che queste soglie per la validità del voto sono una sorta di «malattia dell'infanzia» della «democrazia diretta».

### *L'esperienza referendaria italiana: quali prospettive di istituzionalizzazione?*

Il costituzionalista Alfonso Di Giovine raccoglie nel suo volume sette saggi in tema di rapporti tra «democrazia diretta»

<sup>5</sup> Due tabelle, una relativa ai *quorum dei votanti* in alcuni Paesi dell'Europa centrale ed orientale, l'altra relativa ad alcune consultazioni referendarie per lo più annullate per mancato raggiungimento del *quorum* di votanti, si trovano in (Albi 2002, 10-11).

(come recita il titolo) e sistema politico scritti nell'arco di ventidue anni. In effetti, il primo saggio con cui si apre il volume risale al 1979; degli altri sei contributi, quattro sono stati pubblicati tra il 1992 e il 1999 e due nel 2000 e 2001. Con l'espressione «democrazia diretta» l'A. fa riferimento all'istituto del referendum e alle esperienze referendarie nel sistema istituzionale e politico italiano. Il titolo del primo saggio, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, riassume bene il tema di fondo, il filo conduttore che percorre l'intero volume. Quel saggio è pubblicato dopo il primo intenso decennio di vicende referendarie.

I due temi centrali della vasta letteratura giuridica di quel decennio sono: *a)* il rapporto tra democrazia rappresentativa e referendum inteso sempre come «istituto di democrazia diretta»; *b)* i giudizi della Corte costituzionale in tema di ammissibilità delle richieste referendarie, in particolare la sentenza n. 16 del 1978 che costituisce una sorta di pietra miliare della giurisprudenza costituzionale. Per Di Giovine la sentenza del 1978, che porta al «ridimensionamento del ruolo “normativo” e di quello “politico” del referendum», è il frutto di «un'interpretazione “ragionevole” della Costituzione, idonea, [...] a eliminare le punte più estreme della pratica referendaria, ma non a intaccarne sostanzialmente le diffuse ... virtualità di rottura, e, [...] il suo più corretto potenziale democratico» (Di Giovine 2001, 25). A quella sentenza ne seguiranno poi molte altre, considerato l'alto numero di quesiti referendari promossi negli anni successivi e in particolare negli anni novanta. L'esperienza referendaria italiana conferma l'importanza della Corte costituzionale come attore importante dei processi politici e decisionali imperniati sulle consultazioni referendarie. Dal 1970 alla sentenza del gennaio 2003, su 133 quesiti promossi, 66 quesiti (quasi il 50%) sono stati giudicati inammissibili dai giudizi di ammissibilità della Corte costituzionale.

Lo spunto per la pubblicazione del secondo dei saggi raccolti in questo volume, *I referendum locali*, è offerto dall'approvazione della legge n. 142 del 1990 di riforma delle autonomie locali che, all'art. 6, prevede «Possono essere previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini». Secondo Di Giovine il significato della norma è quello di «dare un più solido fondamento legale e una più restrittiva conformazione a una “spontanea” e vivace prassi precedente» (Di Giovine 2001, 28). Alla prova dei fatti, statuti comunali ed



esperienze concrete, il significato prevalente è stato quello della «restrittiva conformazione». Rispetto a proposte e progetti formulati e sottoscritti da autorevoli studiosi (il progetto ISAP presentato in Senato da Bobbio, Pasquino ed altri e quello di Massimo Severo Giannini), ha prevalso la logica, condivisa dall'A., secondo cui l'istituto referendario è un di più, «non essendo certo essenziale alla forma di governo locale», «escluso in ogni caso che esso possa avere un peso determinante» e tenuto preventivamente conto «che possa contrastare [...] le decisioni flessibili e competenti di cui ha bisogno la complessa società contemporanea; che possa rafforzare tendenze e derive localistiche presenti nella società civile» (Di Giovine 2001, 52-53)<sup>6</sup>.

Due saggi scritti a metà degli anni novanta, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni e Democrazia diretta: da chi?*, come lo stesso A. scrive nella Presentazione, sono certamente quelli: «in cui circola un'aria rabbiosetta e "militante" troppo poco in sintonia con l'*aplomb* che dovrebbe caratterizzare il costituzionalista. Pazienza». (Di Giovine 2001, XI). Il pericolo denunciato è l'avvento, grazie al potere incontrollato dei media, di una «democrazia binaria», impasto di democrazia referendaria, di tele-democrazia diretta, di sondocrazia, di derive istituzionali maggioritarie e plebiscitarie, di peronismo elettronico. Se volessimo tentare una risposta alla domanda posta da Di Giovine nel saggio *Democrazia diretta: da chi?*, sulla scorta dell'osservazione di molte esperienze referendarie, incluse quelle illustrate nei due volumi qui considerati, la risposta a nostro avviso dovrebbe essere «Referendum controllati e diretti, in larga misura, soprattutto dai partiti». Nel suo contributo «Government and Referendums», nella seconda parte del volume curato da Auer e Bützer, Sergio Bartole scrive «È difficile, nelle moderne democrazie, descrivere il referendum come uno strumento che possa essere utilizzato contro la volontà dei partiti politici. Talvolta, l'iniziativa del referendum può essere usata per esprimere un malessere del pubblico, ma la decisione finale solo assai difficilmente eluderà il controllo dei partiti politici» (Bartole 2001, 289).

Nel saggio conclusivo, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, Di Giovine scrive che il referen-

<sup>6</sup> Si pongono così le premesse per un interessante confronto sul dibattito politico e le esperienze concrete in tema di referendum locali tra l'Italia in epoca liberale e giolittiana e l'Italia in epoca repubblicana e democratica (Basile 1992 e 1994).

dum «è stato in grado di saldare le ragioni della democrazia diretta con quelle della democrazia maggioritaria, operando una sorta di sublimazione della democrazia binaria, nel senso che l'agguerrito e potentemente sorretto movimento referendario ha fatto leva su uno strumento binario di democrazia diretta per binarizzare la democrazia rappresentativa» (Di Giovine 2001, 171-172).

Il saggio *Referendum e Corte costituzionale* è di particolare interesse. Di Giovine inizia il saggio con queste parole: «È risaputo che – osservata con l'occhio del comparatista – la situazione italiana in materia di referendum è singolare nel panorama internazionale» (133). L'A. (*ibidem*, 133-134) propone una caratterizzazione eclettica e non parsimoniosa del referendum previsto dall'art. 75 della Costituzione con riferimenti a contributi di studiosi stranieri, sia giuristi che scienziati della politica. Il problema è costituito dal fatto che, almeno dal punto di vista di scienza politica, non esiste un sistema condiviso di classificazione e tipologizzazione delle forme referendarie nelle democrazie; il confronto tra le proposte formulate dagli autori citati dallo stesso A. (*ibidem*, 134, vedi alle note 3, 4 e 5) è sufficiente a dimostrare il problema. Secondo Di Giovine le caratteristiche essenziali dell'esperienza italiana sono così riassumibili: procedura attivabile su richiesta sottoscritta da cittadini-elettori, carattere abrogativo del voto, «giudizio, rivelatosi “pesante”, di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale», utilizzazione di forte intensità non riscontrabile «in nessun altro Paese delle dimensioni – territorio e corpo elettorale – assimilabili a quelle italiane» (*ibidem*, 134-135). In effetti, solo un numero assai ristretto di democrazie prevedono la possibilità che gli elettori possano promuovere richiesta di voto referendario a livello nazionale. Per quanto riguarda il giudizio «pesante» della Corte costituzionale, le cui risposte avrebbero finito per configurarsi come «accentuatamente pretorie», l'A. solleva il problema se e come sia possibile evitare gli effetti perversi e delegittimanti derivanti dall'intreccio «fra due istituti “virtuosi” come il referendum e la Corte» (*ibidem*, 138-142). In proposito, osserviamo che in Svizzera il Tribunale federale, nelle consultazioni referendarie federali, è pressoché privo di qualsiasi potere di cui invece dispone con riferimento alle consultazioni referendarie cantonali. Negli Usa, invece, sono assai «pesanti» i giudizi sia della Suprema corte federale sia delle Corti costituzionali statali e anche dei tribunali ordinari, tanto pesanti che possono annullare

lare in tutto o in parte le decisioni prese dagli elettori, così che possiamo osservare il carattere problematico, conflittuale, dell'intreccio tra i due «virtuosi» istituti. Tuttavia, sentenze della Corte federale e di corti statali hanno favorito il processo di istituzionalizzazione del fenomeno referendario.

Verso la fine degli anni settanta, Butler e Ranney (Butler e Ranney 1978, 222) osservavano come il ricorso alle votazioni referendarie fosse più intenso in quel numero assai ristretto di esperienze (Svizzera, California e alcuni altri stati Usa) nelle quali gli elettori hanno il potere di attivare lo strumento referendario. L'esperienza italiana corrobora quella osservazione. La frequenza e l'intensità della pressione referendaria in Italia è relativamente più omogenea a quella dell'esperienza svizzera che non a quella delle altre democrazie europee. Ciò nondimeno, in Italia la media annua dei quesiti votati negli anni novanta è stata pari a 3,2 quesiti annui, in Svizzera 10,6; negli ultimi tre decenni del secolo scorso, le medie annue erano rispettivamente 1,5 e 7,9 (Uleri 2002a, 200). Di certo in Italia si vota male per una pluralità di ragioni che attengono anche alla regolamentazione complessiva dell'istituto referendario. Votare dodici quesiti in una sola consultazione non è davvero sensato per chi ha a cuore le ragioni dell'istituto referendario, la disciplina e la gestione dell'informazione radio-televisiva pubblica lascia certo a desiderare. La cosa peggiore ci sembrano, tuttavia, come diremo tra poco, le campagne per l'astensione dal voto variamente orchestrate da partiti e mezzi d'informazione.

L'A. formula una serie di «suggerimenti per superare il circolo vizioso» degli effetti perversi nell'intreccio tra referendum e Corte costituzionale (Di Giovine 2001, 142-150). Si tratta, come scrive lo stesso A., di «proposte di forte *restyling*», un'ipotesi di ampia revisione delle norme costituzionali in tema di istituto referendario fondata su un mix di «elementi restrittivi ad elementi di apertura rispetto alla situazione in atto e dando veste normativa al nucleo più consolidato e condiviso della giurisprudenza della Corte» (*ibidem*, 142). Richiamandosi alle esperienze svizzere e statunitensi, a proposte che erano già state formulate in sede di Commissione D'Alema per le riforme costituzionali e alla forma referendaria prevista dalla legge costituzionale n. 1/1999 sugli statuti regionali, l'A. propone l'innalzamento a ottocentomila/un milione del numero di firme di elettori necessarie per promuovere una richiesta referendaria. Per evitare le «raffiche referendarie» simili alle «follie californiane»,

l'A. propone di eliminare le richieste formulate in «pacchetti»: si dovrebbe votare un solo referendum per volta, al massimo due volte l'anno. Di Giovine, forse, non tiene nel dovuto conto che in California le votazioni referendarie appaiono ancor più numerose di quanto in effetti non siano anche perché, in genere, si svolgono ogni due anni in corrispondenza con elezioni parlamentari. In uno stesso giorno gli elettori della California e altri stati Usa, in genere, sono chiamati a votare per quesiti referendari che interessano non solo il governo dello stato, ma anche l'amministrazione della contea e del comune; inoltre, più della metà dei quesiti sono di carattere obbligatorio o sono promossi dalle stesse assemblee rappresentative. In Svizzera, a livello federale, si vota anche quattro volte all'anno, raramente per un solo quesito, più spesso per due o più quesiti alla volta; nei cantoni e a livello comunale, specie nei cantoni di lingua tedesca, gli elettori sono chiamati a votare su un ben più consistente numero di quesiti relativi alla dimensione del governo cantonale e dell'amministrazione comunale (Ladner 1999).

Di Giovine propone, quindi, di «valorizzare l'astensione elettorale in materia referendaria» per evitare che gli elettori siano chiamati a votare due o più volte a distanza ravvicinata sulla stessa materia, quando il mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti rende nullo l'esito della consultazione; il riferimento è alla vicenda delle votazioni referendarie del 1999 e del 2000 per l'abrogazione della quota proporzionale. Docente nell'Università di Torino, l'A., rivendica il «bobbiano diritto ad "essere lasciati in pace"» (Di Giovine 2001, 145)<sup>7</sup>. Di Giovine propone di «Individuare nella disposizione l'unità minima abrogabile» (*ibidem*, 146) per impedire la formulazione di quesiti manipolativi, mediante il c.d. «ritaglio» del testo, da cui deriverrebbero «le più gravi distorsioni dell'istituto referendario e le più acute contraddizioni della giurisprudenza costituzionale» (*ibidem*, 147). Questa proposta si combina con quella di adottare il «referendum di tipo propositivo». Ma l'adozione del referendum propositivo d'iniziativa popolare rischia molto proba-

<sup>7</sup> Per quello che vale, ricordiamo che Benjamin Constant metteva sull'avviso come: «Il pericolo della libertà moderna è che, assorbiti nel godimento dell'indipendenza privata e nel perseguimento dei nostri interessi particolari, rinunciamo con troppa facilità al nostro diritto di partecipazione al potere politico... I depositari dell'autorità non mancano di esortarci a ciò. Sono così disposti a risparmiarci ogni tipo di noia, tranne quella di obbedire e pagare!» (Constant 1819, 32).

bilmente di diventare un fattore potente di aumento della pressione referendaria, una fattore che male si combina con il sopra auspicato «diritto a essere lasciati in pace». A meno che non si tratti di referendum propositivo *apparente*. Inoltre, molto probabilmente, aumenterebbero le occasioni di conflitto tra Corte costituzionale e istituto referendario.

Nei ripetuti riferimenti alle esperienze referendarie di altre democrazie, c'è un aspetto che Di Giovine non richiama in maniera esplicita: la questione del *quorum* previsto dall'art. 75, comma IV, per la validità del voto. Nessuna tra le democrazie di più antica e consolidata tradizione democratica con pratica di votazioni referendarie lo prevede. Tra le democrazie dell'Europa occidentale, la Costituzione portoghese, che solo di recente ha adottato in forma assai ristretta l'istituto del referendum, prevede il *quorum* del 50% più uno dei votanti per la validità del voto. La Costituzione danese del 1915 prevedeva per i referendum obbligatori in tema di revisione costituzionale che la proposta fosse approvata in misura pari al 45% degli aventi diritto; nella nuova costituzione del 1953 il *quorum dei voti* favorevoli è stato ridotto al 40%. Sempre la Costituzione danese, per il referendum facoltativo su leggi ordinarie, attivabile su richiesta di un terzo dei membri del Parlamento, prevede che la legge in questione sia respinta se la maggioranza dei voti contrari è pari ad almeno il 30% dell'elettorato (Svensson 1996, 34-35). Il requisito del *quorum dei votanti* ha caratterizzato in maniera forte l'esperienza referendaria italiana degli anni novanta. Quattro consultazioni su dodici, con 18 quesiti votati su 53 (quasi il 34% dei quesiti votati), sono state annullate per il mancato raggiungimento del *quorum*. Secondo Di Giovine, il *quorum* con le campagne astensionistiche favorite dalla sua presenza si configura come un vaccino contro overdosi di consultazioni referendarie di carattere più o meno plebiscitario<sup>8</sup>. Di Giovine ritiene che l'astensione debba essere valorizzata e nel già citato saggio conclusivo, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, sostiene la legittimità delle campagne per l'astensione dal voto referendario (171-177). Gli argomenti addotti per ricostruire il significato del *quorum* di partecipazione ci sembrano davvero deboli e per niente convin-

<sup>8</sup> Secondo Di Giovine le consultazioni referendarie del 1993 e 2000 sarebbero state «due "plebisciti" (di segno opposto, ma ugualmente "drogati")» (Di Giovine 2001, 180).

centi; un'analisi degli effetti perversi indotti dal *quorum* ci ha portato a conclusioni diverse da quelle di Di Giovine (Uleri 2002b).

Certo la legge non vieta una campagna astensionistica, ma che dire della cultura politica di un paese democratico nel quale i partiti, gli attori principali della partecipazione politica, invitano gli elettori ad astenersi per invalidare il voto espresso dai cittadini che si sono recati alle urne? La questione centrale, tuttavia, è un'altra. Il requisito del *quorum* del 50% più uno di votanti sugli aventi diritto per la validità della consultazione referendaria poco o niente ha a che spartire con una cultura politico-istituzionale liberale, piuttosto richiama culture politiche giacobine e autoritarie. Neppure la Costituzione della Francia, patria del plebiscitarismo giacobino e bonapartista prevede il *quorum*. Senza quel *quorum*, sarebbe davvero più difficile per i partiti stringere quelle alleanze che «strangolano il referendum con il silenzio e l'indifferenza»<sup>9</sup>. Nel 1995, 12 quesiti referendari furono approvati o respinti con percentuali di voto, sugli iscritti, che variavano tra un minimo del 25,3% e un massimo del 32,3%. Quei voti furono dichiarati validi perché i votanti furono circa il 56,9% degli iscritti. Il referendum del 1999 sull'abrogazione della quota proporzionale è stato approvato da una percentuale di elettori pari 42,9% degli iscritti, ma è stato annullato perché ha votato «solo» il 49,6% degli iscritti. Che dire poi delle «anime morte» che gonfiano le liste elettorali di alcuni comuni interessati a far figurare elettori che non esistono?

Nell'augurarci che abbia ragione Auer quando scrive che le varie previsioni di *quorum* per la validità del voto referendario sono una sorta di malattia dell'infanzia che sparisce con la maggiore età, ci chiediamo se e quando l'esperienza referendaria italiana passerà all'età adulta con una nuova formulazione dell'intero dettato dell'art. 75 della Costituzione che preveda, tra l'altro, l'abolizione del *quorum* previsto al comma 4°. Ciò non confliggerebbe con il «bobbiano diritto ad "essere lasciati in pace"» richiamato da Di Giovine, diritto che è perfettamente legittimo, a patto che, ai fini della determinazione dell'esito della consultazione referendaria, abbia valore solo il comportamento di quegli elettori che decidono di esprimere un voto valido. A noi sembra che, in una prospettiva di democrazia liberale, il

<sup>9</sup> Così Paolo Mieli nella rubrica Lettere al Corriere, 20 febbraio 2003.

comportamento di quei cittadini che stanno a casa o che preferiscono trascorrere una giornata al mare, in campagna o in montagna, non può che essere del tutto irrilevante ai fini della determinazione dell'esito della consultazione referendaria. Per migliorare un po' la qualità liberale dell'esperienza referendaria italiana, con riguardo ad una ipotetica ed improbabile riforma dell'istituto referendario, una decisione cruciale, da mettere sul piatto della bilancia dedicato agli «elementi di apertura» di cui parla Di Giovine, dovrebbe essere quella ispirata all'auspicio secondo cui: *quorum delendum!*

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1986), *Referendum e democrazia diretta a livello locale*, in «Regione e Governo Locale», a. VII, nn. 3-5.
- (1999), *La democrazia diretta locale in Svizzera e in California*, in «Amministrare», a. XXIX, n. 2, pp. 169-309.
- Albi, A. (2002), *Referendums in Eastern Europe: the effects on reforming the EU Treaties and on the candidate Countries' Positions in the Convention*, Badia Fiesolana, San Domenico, Firenze, European University Institute, EUI Working Papers, RSC No. 2002/65.
- Auer, A. (2001), *General Conclusion*, in A. Auer e M. Bützer (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. 345-355.
- Auer, A. (a cura di) (1996), *Les Origines de la Démocratie Directe en Suisse*, Bâle – Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn.
- Auer, A. e Bützer, M. (a cura di) (2001), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate.
- Auer, A. e Flauss, J.-F. (a cura di) (1997), *Le Référendum Européen. Actes du colloque international de Strasbourg, 21-22 février 1997*, Bruxelles, Bruylant.
- Bárány, E., Brhlíková, R. e Colotka, P. (2001), *Slovakia*, in A. Auer e M. Bützer (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. 170-191.
- Bartole, S. (2001), *Governments and Referendums*, in A. Auer e M. Bützer (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. 279-291.
- Basile, S. (1992), *Il dibattito sul referendum in età liberale (1868-1926)*, Firenze, Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Scienze Politiche – «Cesare Alfieri».
- (1994), *Il referendum nell'Italia liberale. Dibattiti a cura di espe-*

- rienze, in M. Caciagli e P.V. Uleri (a cura di), *Democrazie e Referendum*, Roma-Bari, Laterza, pp. 287-315.
- Butler, D. e Ranney, A. (a cura di), (1978), *Referendums. A Comparative Study of Practice e Theory*, Washington, D.C., London, American Enterprise for Public Policy Research.
- (1994), *Referendums around the World: the growing use of direct democracy*, Basingstoke, Macmillan.
- Bützer, M. (2001), *Introduction*, in A. Auer e M. Bützer (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. 1-10.
- Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit, (1996), *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, Strasbourg.
- Constant, B. (1819), *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes. Discours prononcé à l'Athénée royal de Paris en 1819*, tr. it. *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi (2001).
- Delley, J.-D. (a cura di) (1999), *Démocratie directe et politique étrangère en Suisse*, Bâle – Frankfurt, Helbing & Lichtenhahn.
- Dezső, M. e Bragyova, A. (2001), *Hungary*, in A. Auer e M. Bützer (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. 63-93.
- Di Giovine, A. (2001), *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, CEDAM.
- Gebethner, S. (2001), *Poland*, in A. Auer e M. Bützer (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. 129-140.
- Kobach, K. (2001), *Lessons learned in the participation game*, in A. Auer e M. Bützer (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. 292-309.
- Krupavičius, A. e Zvaliauskas, G. (2001), *Lithuania*, in A. Auer e M. Bützer (a cura di), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Aldershot – England, Ashgate, 2001, pp. 109-128.
- Ladner, A. (1999), *Le esperienze di democrazia diretta della città di Zurigo*, in «Amministrare», XXIX, n. 2, 1999, pp. 215-229.
- Svensson, P. (1996), *Denmark: the referendum as minority protection*, in M. Gallagher e P.V. Uleri (a cura di), *The referendum experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan, pp. 33-51.
- Uleri, P.V. (2002a), *Il referendum: tra liberalismo e democrazia. Afferzioni di valore e osservazioni empiriche*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XXXII, n. 2, pp. 195-238.
- (2002b), *On Referendum Voting in Italy: Yes, No or Non-vote? How Italian Parties Learned to Control Referenda*, in «European Journal of Political Research», 41, n. 4, pp. 863-883.