

Referendum abrogativo ed elezioni europee ed amministrative: una convivenza possibile nella stessa data?

di Angelo Gazzaretti *

(15 giugno 2009)

1. Dopo lunghe discussioni il valzer delle date si è concluso individuando il 21 giugno per la celebrazione del referendum elettorale, in concomitanza con i ballottaggi delle elezioni amministrative. Una soluzione compromissoria che ha posto fine alla diatriba sull'accorpamento con l'*election day* del 7 giugno, caldeggiato dal comitato Guzzetta-Segni, e che ha estromesso dall'orizzonte l'ipotesi, avanzata nelle battute finali della vicenda, di rinviare il referendum all'anno venturo con apposita disposizione legislativa. La collocazione alla "*data laterale del 21 giugno*"¹, come noto, si è resa necessaria per la ferma opposizione della Lega Nord alla richiesta di accorpamento: il movimento guidato da Umberto Bossi – forse la formazione parlamentare che più ha da perdere dall'approvazione dei quesiti – aveva minacciato una crisi di governo in caso di appoggio alla battaglia referendaria da parte del maggior alleato, il PdL, o di decisione di convocare gli elettori in un'unica data da parte del governo. Ciò, di fatto, ha cagionato l'attuale situazione. Se si fosse scelto l'*election day* del 7 giugno si sarebbe giunti ad una rottura nella maggioranza, mentre la data del 14 – a lungo parsa la più probabile – avrebbe non solo scontentato i promotori ma anche fornito una delle più efficaci armi di propaganda all'opposizione: gli sprechi. Tale scelta compromissoria, peraltro, ha richiesto un'espressa previsione legislativa in deroga all'art. 34, co. 1, l. 352/1970, che impone di indire il referendum in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno: in tal senso è intervenuto il Parlamento con l. 28 aprile 2009, n. 40. Esiste un precedente caso in cui si tenne il referendum fuori dal periodo stabilito dalla legge attuativa: nonostante lo scioglimento anticipato cui condusse la lunga crisi apertasi con le dimissioni del II° Governo Craxi, nel marzo 1987², la sospensione del procedimento referendario che ne derivò fu interrotta con la l. 7 agosto 1987, n. 332, in forza della quale si poté votare in novembre per i cinque quesiti depositati l'anno antecedente³. La *ratio*, però, fu allora evidentemente diversa, volta che mirava ad evitare lo slittamento di un anno del procedimento referendario.

¹ F. Lanchester, *La fine della transizione*, in *federalismi.it*, n. 10/2009, p. 4.

² Per una dettagliata ricostruzione si veda E. Balboni, F. D'Addabbo, A. D'Andrea, G. Guiglia, *La difficile alternanza*, Milano, Giuffrè, 1988.

³ A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 100.

2. E' opportuno ricostruire la vicenda facendo un passo indietro.

Si ricorderà che la fine anticipata della XV legislatura aveva determinato l'automatica sospensione delle operazioni referendarie ex art. 34, co. 2, l. 352/1970, e la ripresa dei termini del procedimento a decorrere dal 365° giorno successivo alla data delle elezioni politiche, tenutesi il 13 e 14 aprile 2008.

Con d.-l. n. 3/2009 (convertito in l. 26/2009) si è deciso di riunire in un'unica tornata le elezioni europee e quelle amministrative, ma non il referendum abrogativo. Ne è seguita la polemica del comitato promotore, intesa a far sì che gli elettori si esprimessero nella medesima data, il 6-7 giugno, anche sui tre quesiti rimasti in sospeso. Tale polemica trova origine nella preoccupazione che non venga raggiunto il quorum fissato dall'art. 75 cost.: il rischio è in effetti concreto, e ancor più lo sarebbe stato se si fosse votato il 14 giugno, imponendo al corpo elettorale di recarsi alle urne per tre domeniche consecutive tra *election day*, referendum e secondo turno per Comuni e Province.

A dire il vero, però, il moltiplicarsi degli appuntamenti elettorali non sembrerebbe l'unico responsabile dei timori referendari. Anzitutto, quella percorsa dai promotori è una strada già di per sé irta d'ostacoli, in quanto a partire dal 1997 si è assistito ad una reiterata impossibilità di raggiungere il quorum partecipativo⁴, indice di una costante disaffezione degli elettori rispetto alle iniziative referendarie.

Le ragioni di tale disinteresse meriterebbero un'autonoma indagine, ma si possono ricollegare principalmente a due fenomeni: il vasto impiego dell'istituto osservatosi durante gli anni Novanta, nonché l'incremento della complessità e del tecnicismo dei quesiti. Basti considerare, rispetto al primo punto, che nella decade 1990-2000 si sono contati ben 7 turni referendari e che, tra questi, nel 1995 – ultima tornata che registrò la validità della consultazione – il corpo elettorale fu chiamato ad esprimersi su ben 12 richieste, mentre nel 1997 – contraddistinto dall'avvento della "*ondata astensionista*"⁵ – furono 7 i quesiti sottoposti al voto popolare ed altrettanti nel 2000. Quanto al secondo punto, può esser già sufficientemente indicativo notare che con l. 173/1995 si ritenne di dover aggiungere un comma all'art. 32, l. 352/1970, onde consentire la riproduzione della denominazione della richiesta referendaria all'interno delle schede, "*al fine dell'identificazione dell'oggetto del referendum*": è questo un sintomo della necessità di semplificazione che ben testimonia la

⁴ Seppur è opportuno segnalare che il referendum elettorale del 1999 mancò il quorum per un soffio (andò a votare il 49,6% degli aventi diritto), con tanto di coda polemica sul mancato aggiornamento delle liste elettorali da cui non erano stati espunti numerosi cittadini defunti o irreperibili; sul punto M. Valente, *Le vicende politico-istituzionali immediatamente successive alla formazione del governo D'Alema*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 589 e ss.

⁵ A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 202.

crescente difficoltà degli elettori a destreggiarsi tra proposte abrogative sempre più complicate e tecniche, per molti incomprensibili e pertanto capaci di allontanare i cittadini dallo strumento in esame.

A ciò deve aggiungersi un elemento “strategico” a cui, secondo parte della dottrina, vanno attribuite la maggiori responsabilità rispetto all’esaurimento della spinta referendaria, e cioè “l’uso ostruzionistico dell’astensione”⁶. Certo, è innegabile che anche i ripetuti inviti a disertare le cabine elettorali in favore di località balneari, e comunque l’abbandono progressivo della dialettica “si/no” in favore della tattica astensionista come strumento oppositivo al referendum, abbiano contribuito a deteriorare il rapporto tra il popolo e questo tipo di votazione.

3. Venendo ai quesiti ora pendenti, un ruolo tutt’altro che marginale ha giocato inoltre lo slittamento di un anno della consultazione: infatti, la situazione in cui era maturata l’iniziativa referendaria è completamente cambiata e le vicende che hanno caratterizzato le elezioni politiche del 2008 hanno determinato una perdita, se non di significato, sicuramente d’impatto dei quesiti abrogativi. Ciò perché la semplificazione del quadro politico verificatasi ha in parte anticipato lo schema bipartitico tratteggiato dal comitato promotore.

Quest’ultimo, tramite l’abrogazione di ogni riferimento alle coalizioni (quesiti 1 e 2), mira a ridurre la frammentazione partitica e ad attribuire il premio di maggioranza ad una singola lista. Indubbiamente giocherebbero in tal senso gli sbarramenti unici rinvenibili nella normativa di risulta, al 4% nazionale (Camera) e all’8% regionale (Senato), con l’eliminazione delle “soglie mobili” più basse a favore dei partiti coalizzati; in particolare, un disincentivo alla frantumazione politica proverrebbe effettivamente dalla scomparsa dell’irrisoria soglia per le liste collegate prevista per la Camera: il 2% con anche il recupero della prima lista sotto tale percentuale – la c.d. “clausola Moroni” che nel 2006 portò a Montecitorio l’Udeur con l’1,4% e Dc-NuovoPsi con lo 0,75% – è un vero e proprio invito alla frammentazione. D’altra parte è il caso di osservare che l’8% “fisso” per il Senato, benché su base regionale, sembrerebbe un valico esageratamente arduo da superare e tale da sacrificare la rappresentatività dell’Assemblea in maniera eccessiva; basti prendere in esame il risultato alle ultime Elezioni Generali dell’Udc, che con un 5,6% nazionale e brillanti *performances* in Puglia (7,8%) e Calabria (7,9%) ha eletto soltanto 3 senatori (nemmeno l’1% dei seggi) grazie al 9,6% in Sicilia.

⁶ A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 248.

Tuttavia, la spinta alla riduzione del numero dei partiti ha perso la sua propulsione a seguito dei mutamenti innescati dalla nascita di PD e PdL e dal successivo accordo politico intercorso tra gli stessi durante la campagna elettorale dall'anno passato. Tale intesa ha permesso di ridurre all'osso le dodecafoniche coalizioni-*monstre* che si erano contese la posta in palio alle Politiche del 2006 e di assestare un duro colpo all'eterno problema della frammentazione che né il *mattarellum* né tanto meno il *calderolum* avevano risolto. Il 2008, infatti, ha visto realizzarsi in un passaggio secco, dai tratti quasi traumatici, i cambiamenti invocati per anni nel nome delle riforme: senza bicamerali, senza leggi costituzionali né riforme elettorali, questi si sono generati per iniziativa spontanea dei partiti maggiori. Si è trattato di "elezioni critiche, [...] ovvero elezioni di svolta che hanno identificato un blocco di forze capace di condizionare l'ordinamento per un certo numero di anni"⁷. Il multipartitismo esasperato si è ridotto in cenere, diverse formazioni politiche sono rimaste fuori dal Parlamento, in alcuni casi imprevedibilmente. Delle 19 delegazioni "lamentate" dal Presidente Napolitano in occasione delle consultazioni conseguenti alla crisi del II° Governo Prodi, ben poche sono sopravvissute all'effetto-ghigliottina delle ultime elezioni politiche: nella corrente XVI legislatura si contano 6 gruppi sia a Montecitorio che a Palazzo Madama, e tra questi il misto ha una consistenza del tutto fisiologica.

Alla luce di queste considerazioni, sono forse più chiare le ragioni che hanno spinto il comitato promotore a chiedere a gran voce l'accorpamento dei quesiti con l'*election day* del 7 giugno, che avrebbe facilitato il raggiungimento del quorum. La paura di una scarsa affluenza è altresì giustificata dal fatto che buona parte dei cittadini si è scordata dei difetti della l. 270/2005, volta che la netta vittoria del centro-destra nella tornata elettorale del 2008, insieme alla descritta semplificazione del quadro politico, ha messo in secondo piano le criticità del *calderolum*, rendendo meno stringente una "corsa alle urne" per abrogarne alcune disposizioni: la riforma del sistema elettorale nazionale, insomma, non è più percepita nei termini di urgenza che si registravano invece durante la XV legislatura, quando le inefficienze della l. 270/2005 erano sotto gli occhi di tutti.

4. Ma nel nostro ordinamento è ammissibile l'ipotesi di accorpamento del referendum abrogativo con altre consultazioni?

Un primo dato da porre in rilievo è che, nel silenzio della Costituzione e della legge di attuazione, le tornate referendarie si sono sempre svolte autonomamente rispetto ad altre votazioni. Il che permetterebbe se non altro di rinvenire una prassi contraria a tale

⁷ F. Lanchester, *La fine della transizione*, cit., p. 3.

soluzione, restando comunque impregiudicata la questione della vincolatività della stessa. L'unico caso di abbinamento con una consultazione elettiva ha riguardato il referendum c.d. "di indirizzo" istituito *una tantum* – e non senza suscitare perplessità in dottrina⁸ – con l. cost. 2/1989: finalizzato al "conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo" che veniva eletto nella stessa giornata del 18 giugno 1989, non prevedeva la necessità di un quorum di validità e vide peraltro un'elevatissima affluenza (80,7%) pari quasi a quella per le simultanee Elezioni Europee (81,7%); e quest'ultimo è un dato significativo su cui si avrà modo di tornare.

E' opportuno anche segnalare la polemica sollevata dal Presidente della giunta regionale della Lombardia, Roberto Formigoni, in merito all'abbinamento di un referendum consultivo regionale con le Politiche del 2001: in quell'occasione il Consiglio lombardo aveva deliberato la proposta di indire un referendum consultivo avente ad oggetto la presentazione al Parlamento di progetti di legge costituzionale indirizzati a riconoscere maggior autonomia alle Regioni; con decreto del Presidente della giunta veniva fissato lo svolgimento della consultazione per la data concomitante con l'elezione delle nuove Camere, prevista per il 13 maggio. Rispetto ad entrambi gli atti il governo sollevava conflitto d'attribuzioni ma la Corte Costituzionale con ord. 102/2001 apriva la via alla celebrazione del referendum consultivo. Alla fine, però, anche a seguito dell'intervento dell'Autorità Giudiziaria ordinaria e amministrativa circa alcune questioni tecniche, il Presidente Formigoni rinunciava alla sovrapposizione delle due votazioni e successivamente, dopo una serie di rinvii, il referendum c.d. "sulla *devolution*" veniva fatto cadere nel nulla⁹.

Il precedente più pertinente, ad ogni modo, va scovato nel tentativo fallito di far slittare con legge il referendum sulla preferenza unica del 1991, con l'intento di abbinarlo alle Politiche dell'anno successivo¹⁰.

Tornando alla vicenda da cui prendono le mosse queste riflessioni, lo spettro della crisi economica evocato dal comitato promotore a favore dell'accorpamento – che secondo gli economisti di www.lavoce.info avrebbe permesso di risparmiare quattrocentomilioni di euro – non parrebbe argomento irresistibile né di pregnante significato costituzionale. Nemmeno negli anni Novanta, che hanno visto un'esplosione nell'impiego dello strumento referendario, si optò per risparmiare risorse pubbliche

⁸ Cfr. A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 103.

⁹ Per un'accurata analisi della vicenda si veda M. Gorlani, *Le riforme di fine legislatura*, in A. D'Andrea (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 163 e ss.

¹⁰ Cfr. A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 125.

votando contemporaneamente per referendum ed organi rappresentativi; ed erano, quelli, anni di tempeste valutarie, di governi tecnici chiamati a gestire la delicata situazione politico-economica, di manovre da novantatremilamiliardi di lire e di rincorse al treno dell'euro.

Più ampiamente, scelte come quella di sovrapporre o meno il referendum ad altre consultazioni dovrebbero avere una connotazione generale e rispondere a criteri ed esigenze sempre validi, non modificabili ad ogni tornata referendaria. Non parrebbe, insomma, pienamente condivisibile l'idea di porre circostanze eccezionali alla base di una decisione di abbinamento.

4. A prescindere da ciò, l'ipotesi dell'accorpamento potrebbe non risultare del tutto congeniale al tipo di competizione referendaria, nella quale la componente dell'affluenza al voto rappresenta un elemento strutturale. L'art. 75 cost., infatti, delinea un istituto assai peculiare: la dottrina ha segnalato le difficoltà che si incontrano nel tentativo di inquadrarlo scientificamente e ne ha evidenziato i profili di eccezionalità¹¹. Se infatti *“il suo carattere successivo già ne sottolinea la rarità, l'effetto abrogativo lo rende praticamente unico”*¹². Un'altra anomalia nella disciplina del referendum di cui si tratta risiede nella *“evidente incongruenza tra la previsione di un quorum di partecipazione (pari alla maggioranza degli aventi diritto) e l'assenza di un qualsiasi quorum relativo alla validità del risultato”*¹³. In definitiva, *“sembra non potersi assimilare – in un'ottica comparatistica – ad alcun istituto analogo”*¹⁴.

Tale natura spiccatamente *sui generis* del referendum in esame dovrebbe indurre ad una qualche cautela rispetto alla soluzione dell'abbinamento. Partendo dal dato costituzionale, peraltro, la necessità di coinvolgere una quota assai significativa di aventi diritto ai fini della validità non sembrerebbe argomentazione estranea a tale prospettiva. E' innegabile che la contestuale consultazione del corpo elettorale anche per il rinnovo di organi rappresentativi renderebbe più agevole il conseguimento del quorum e potrebbe pregiudicare la genuinità e la spontaneità della partecipazione al voto referendario.

Benché tale affermazione possa apparire del tutto pacifica, è opportuno fornire alcuni elementi empirici a sostegno. In prima battuta, sorprende notare l'elevata affluenza avutasi al referendum “europeista” del 1989: come già chiarito, vi prese parte quasi l'81% degli

¹¹ Cfr. M. Volpi, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche.*, IV ed., Torino, Utet, 1990, vol XII, p. 509 e s.; v. anche F. Pizzolato, V. Satta, *Art. 75*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 1465 e s.

¹² M. Volpi, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, cit., p. 509.

¹³ *Ibidem*, p. 510.

¹⁴ F. Pizzolato, V. Satta, *Art. 75*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1482.

aventi diritto, solo l'1% in meno di quanti votarono contemporaneamente per il Parlamento Europeo. Sorprende giacché dopo il primo referendum abrogativo del 1974 la partecipazione – allora pari all'87,7% – a questo tipo di consultazioni popolari era andata sempre più scemando, calando costantemente prima all'81% (nella tornata dell'11 giugno 1978), poi al 79,4% (per i 5 quesiti del 1981), quindi al 77,9% (referendum sulla “scala mobile” del 1985), per toccare infine il 65% nel 1987. Colpisce non poco, pertanto, annotare un improvviso aumento del 15% due anni dopo, per un referendum che nemmeno imponeva un quorum di validità quale era quello di indirizzo introdotto in via eccezionale dalla l. cost. 2/1989. Il dato diviene d'importanza ineludibile ove si consideri che nella successiva “epocale” tornata referendaria del 18 aprile 1993 prese parte al voto non più del 77% degli aventi diritto, e solo il 62,5% si recò alle urne nel 1991 per il quesito elettorale sulla “preferenza unica”. Non si può davvero ignorare, dunque, che il più alto risultato in termini di affluenza a partire dagli anni Ottanta sia venuto proprio a coincidere con l'unico caso di accorpamento: difficile negare, a fronte di ciò, che l'abbinamento finisca per “inquinare” la libertà del voto, in particolare per quanto concerne l'aspetto che si sta qui discutendo.

In seconda battuta, una valutazione analoga può svolgersi in relazione alle tornate referendarie nelle quali il corpo elettorale è stato chiamato ad esprimersi su più proposte abrogative: giova evidenziare che, in siffatta situazione, la differenza tra i votanti per ogni singolo quesito è sempre stata insignificante se non inesistente; ciò denota come l'elettore non abbia mai avuto un approccio particolarmente critico e pienamente consapevole rispetto alle varie questioni – spesso diversissime – sottoposte alla sua attenzione nella medesima data, tale da indurlo a distinguere sotto il profilo della partecipazione le molteplici istanze referendarie.

Ecco perché non è parsa del tutto soddisfacente la soluzione suggerita dal comitato Guzzetta-Segni onde permettere l'accorpamento: secondo i promotori *“è sufficiente che il presidente di seggio informi l'elettore, al momento della consegna delle schede, che può rifiutare quella per il referendum votando quindi per le altre elezioni e astenendosi su questo. La non partecipazione al voto assumerebbe in questo caso, come è giusto che sia, il significato di una consapevole scelta”* (“Lettera al Ministro” del 27 Febbraio, <http://referendumelettorale.ilcannocchiale.it/>). L'espedito descritto non pare idoneo a raggiungere l'obiettivo, perché è agevole ipotizzare che solo una quota limitata del corpo elettorale se ne avvarrebbe in modo pienamente consapevole mentre è possibile che

buona parte degli elettori, una volta raggiunte le urne, finirebbe per ritirare tutte le schede pur se avvertita delle diverse opzioni possibili.

5. E' necessario a questo punto svolgere alcune riflessioni circa il significato dell'astensione nella consultazione popolare e l'ammissibilità dell'invito a non prendere parte al voto. Difficile individuare un'omogeneità di posizioni sul punto: la logica binaria che contraddistingue la richiesta referendaria, *"nell'ammettere solo l'opzione tra un Si e un No, certamente esclude che si possa scambiare [...] il No alla domanda referendaria con la posizione di chi si astiene dall'assumere qualsiasi decisione in merito"*¹⁵; è questa una lettura che tende ad escludere l'ipotesi di far leva sull'astensione in chiave di contrasto ai quesiti. Altre voci evidenziano che la mancata partecipazione *"equivale spesso a contrarietà all'iniziativa referendaria più che ad indifferenza"*¹⁶, avallando in sostanza tale prospettiva, peraltro ampiamente impiegata nella prassi.

Fuor di dubbio è che per ogni democrazia sarebbe auspicabile una sistematica e nutrita partecipazione ad ogni tipo di consultazione. Non solo, la nostra Carta all'art. 48 qualifica il voto come dovere civico. E' questa una formula *"ambigua"*, frutto di *"un compromesso evidente"*: *"gran parte della dottrina ha sottolineato il carattere problematico della doverosità del voto"*¹⁷. Altrettanto ambigua risultava l'originaria formulazione dell'art. 4, d.P.R. 361/1957, secondo cui *"l'esercizio del voto è un obbligo al quale il cittadino non può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il paese"*, sostituita dalla l. 277/1993 con *"il voto è un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica"*. Tale novella e insieme l'abrogazione – per effetto del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534 – dell'art. 115 del d.P.R. 361 citato¹⁸, che era peraltro sprovvisto di sanzione, dovrebbero orientare l'interprete ad una lettura che contempla la piena legittimità dell'astensione; benché, volendo circoscrivere la questione al referendum abrogativo, dovrebbe bastare a sgombrare ogni dubbio la constatazione per cui *"la normativa in questione si riferi[va] in modo esplicito ed evidente solo alle votazioni elettive (e per di più di tipo politico) e non a quelle deliberative dell'art. 75 cost., perché in queste ultime la previsione della maggioranza qualificata al fine del successo dell'iniziativa"*

¹⁵ Così A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 244.

¹⁶ In tal senso V. De Fiore ripreso da F. Pizzolato, V. Satta, *Art. 75*, cit., p. 1475.

¹⁷ F. Lanchester, voce *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1125 e s.

¹⁸ La disposizione stabiliva che fosse compilato, a cura del Sindaco, l'elenco degli astenuti senza giustificato motivo alle elezioni politiche, che questo fosse esposto per un mese nell'albo comunale e che fosse fatta la menzione "non ha votato" nei certificati di buona condotta dell'astenuto.

evidenzia come sia possibile per l'avente diritto al voto di astenersi senza alcuna conseguenza"¹⁹.

D'altra parte, le 500.000 sottoscrizioni previste dalla disposizione costituzionale sono "indice di serietà della richiesta referendaria"²⁰, e non garanzia del suo successo, perché è il raggiungimento del quorum a dare forza all'effetto abrogativo. I due piani dovrebbero essere tenuti ben distinti. La raccolta delle firme, di per sé, potrebbe servire anche solo come "pungolo", avere cioè lo scopo di mettere al centro del dibattito politico una determinata questione e stimolare il legislatore a farsene carico. E' quel che è accaduto in diverse occasioni: come dire, una sorta di iniziativa legislativa popolare "rafforzata", dotata di conseguenze e non destinata automaticamente all'indifferenza della Commissione parlamentare competente; sebbene, in merito a ciò, ci si possa domandare se si tratti di un utilizzo distorto dell'istituto *de quo*. Altra cosa è la votazione sui quesiti. In astratto sarebbe desiderabile che a decidere fossero i "sì" o i "no", e non gli astenuti, ma nel momento in cui si è determinata una netta mutazione dell'istituto, che dallo strumento eccezionale ideato dal costituente si è tramutato in mezzo quasi ordinario di intervento legislativo, diviene arduo pretendere una costante partecipazione degli elettori.

Senza considerare, poi, il profilo forse più rilevante: per ogni diritto esiste il rovescio della medaglia, il suo aspetto negativo. L'astensione, non solo al referendum, è legittima come lo è la componente inattiva di qualunque libertà: non si può essere obbligati a riunirsi, associarsi o ad esprimere le proprie opinioni. Ed è quindi ammissibile, benché magari deprecabile eticamente, la scelta di chi non intenda prendere parte alla vita delle Istituzioni. Le motivazioni che allontanano i cittadini dagli strumenti di partecipazione alla cosa pubblica difficilmente sono rinvenibili nella sfera giuridica. I significati dell'astensione possono essere molteplici: dal disinteresse all'indignazione ad un messaggio chiaro alla propria parte politica, tutti parimenti leciti. Con particolare riferimento all'istituto dell'art. 75, inoltre, si è già accennato al fatto che il prevalere dell'astensione può aver radici anche ulteriori: si pensi ai quesiti sulla procreazione medicalmente assistita del 2005, che registrarono una scarsissima affluenza (si recò alle urne poco più del 25% degli aventi diritto). In tal caso più che bocciare le proposte abrogative con comportamento inerte, l'elettorato volle evidenziare la propria difficoltà a comprendere quesiti tanto tecnici e rinunziò pertanto ad esprimersi al riguardo. Difficile schierarsi contro questo tipo di astensione: al di là del contenuto della proposta referendaria, sembrerebbe un atteggiamento del tutto comprensibile.

¹⁹ F. Lanchester, voce *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit., p. 1126.

²⁰ F. Pizzolato, V. Satta, *Art. 75*, cit., p. 1483.

E' del resto la natura dilemmatica del referendum *de quo* che tende a semplificare questioni politiche o tecniche anche assai complesse, incatenandole ad una logica binaria: *“questo carattere dilemmatico del referendum, dato dall'inapplicabilità dell'istituto dell'emendamento e, conseguentemente, dal carattere bloccato del voto, inibisce la mediazione (può però produrla, successivamente, il Parlamento) rispetto alle alternative poste dal quesito”*²¹.

Si suole dire, poi, che l'invito a disertare le urne sia la via più semplice per chi si oppone ad un quesito referendario, in quanto si tratta di una strategia capace di giovarsi di quel 20-30% di astensione fisiologica che caratterizza ogni elezione. D'altra parte, anche nel caso di conseguimento del quorum con prevalenza non “bulgara” della volontà abrogativa, in un contesto di partecipazione non particolarmente elevata, si finisce per dare forza ad una decisione presa da una minoranza in ipotesi anche assai ridotta. Difficile dire quale tra le due sia la prospettiva democraticamente più desiderabile.

La *ratio* dell'art. 75 cost. voluta dai costituenti era quella di *“impedire che una piccola frazione di cittadini potesse eliminare leggi votate da un organo che milioni di cittadini avevano contribuito ad eleggere”*²². Si richiede una soglia minima di coinvolgimento attivo dell'elettorato, a prescindere dalla posizione espressa sui quesiti. In tal senso, si potrebbe sostenere che sul comitato promotore gravi una sorta di “onere di affluenza”: non basta, in altre parole, che l'istanza avanzata con la proposta abrogativa sia fondata e goda di un certo appoggio, ma è necessario che susciti l'interesse partecipativo di almeno la metà dell'elettorato, che la questione sia sentita dai cittadini. Ed è compito dei promotori individuare battaglie che meritino di veder azionata la procedura referendaria. Non c'è, viceversa, un obbligo degli elettori di prestare attenzione ad ogni iniziativa di questo tipo. In tale prospettiva chiunque si rechi alle urne per votare “no” non fa altro che il gioco opposto, quello dei promotori, consentendo di raggiungere più agevolmente il quorum in virtù della mancata previsione di un soglia minima di consenso alla proposta abrogativa di cui si è detto. Se ne può trarre che l'invito all'astensione sia nella piena disponibilità di quanti cerchino di contrastare il comitato referendario, mentre la sovrapposizione del referendum di cui si discute con altre votazioni potrebbe alterare detta competizione, rendere la partecipazione “spuria” e consentire di assolvere agevolmente l'onere di affluenza che si è ipotizzato.

²¹ *Ibidem*, p. 1471.

²² A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 244 e s.

6. A quest'ultimo proposito, può esser utile cercar di trarre talune indicazioni dalla l. 352/1970. In primo luogo, la legge attuativa non ha espressamente stabilito un divieto di accorpamento, il che non è certo un dato secondario. Ciò nondimeno, è assai problematico attribuire un preciso significato a tale lacuna: forse il legislatore ha ritenuto il divieto in parola implicito nella disposizione dell'art. 75, co. 4 – che rende l'affluenza una variabile della competizione referendaria, parte integrante del gioco – oppure, in assenza di chiare statuizioni, bisogna contemplare tra le soluzioni possibili anche quella di votare simultaneamente per quesiti abrogativi e organi rappresentativi? Difficile dare una risposta, forse si tratta di uno di quei “*nodi lasciati scoperti dall'urgenza di provvedere all'«emergenza» del divorzio*”²³, dalla necessità cioè – determinatasi con il “lodo-Fanfani” – di dare prontamente forma al procedimento referendario riservato alla legge dall'inattuato, fino ad allora, comma 5 dell'art. 75 cost.

In secondo luogo, dal divieto di depositare richieste “*nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere*” (art. 31, l. 352/1970), si desume la chiara intenzione di “*evitare la sovrapposizione, e la conseguente confusione, di due campagne elettorali eterogenee, quella per le elezioni politiche e quella per i referendum popolari*”²⁴. Analoga volontà di “*distinguere i due tipi di consultazione, dando la precedenza a quella elettorale*”²⁵ può rinvenirsi nell'automatica sospensione, prevista dall'art. 34, del referendum già indetto in caso di scioglimento anticipato del Parlamento, a cui dovrebbe però aggiungersi la *ratio* ulteriore di consentire l'intervento delle nuove Camere sulla materia oggetto di proposta abrogativa. Ora, le due norme, con la loro univoca indicazione a che non vengano svolte contemporaneamente non solo le due votazioni in parola ma addirittura le relative campagne elettorali, tanto da far slittare di un anno il referendum già fissato, marcano una significativa nota di autonomia della competizione referendaria ed evidenziano che la “*genuinità*” di tali votazioni può essere “*posta a rischio dal reciproco contagio fra distinte prospettive e problematiche, causato dalla prossimità delle relative consultazioni*”²⁶. Si potrebbe immaginare, forse con una qualche forzatura, che tali disposizioni finiscano per deporre contro l'accorpamento dei quesiti con altre consultazioni popolari, anche diverse dalle Politiche. Certo, gli artt. 31 e 34 si riferiscono solo alle

²³ A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 241.

²⁴ *Ibidem*, p. 200.

²⁵ F. Pizzolato, V. Satta, *Art. 75*, cit., p. 1474.

²⁶ P. Carnevale, *Scioglimento anticipato e slittamento del referendum. Il conflitto d'attribuzioni serve a qualcosa?*, in *forumcostituzionale.it*, 2008, p. 4.

Camere: del resto, analoga disciplina per elezioni Regionali, Amministrative ed Europee (trascurando che al momento dell'approvazione della l. 352/1970 ancora non si votava per il Parlamento di Strasburgo) avrebbe reso impossibile la celebrazione di referendum abrogativi. Pur tuttavia, se ne può forse evincere un indizio poco favorevole alla perdita di autonomia della votazione popolare di cui si parla: con le sue peculiarità e la singolare veste che vi svolge la partecipazione dell'elettorato, il referendum abrogativo, se unito ad altre espressioni della volontà popolare, potrebbe veder alterata la propria natura. Se con le Politiche non è ammessa nemmeno la celebrazione nello stesso anno, potrebbe non essere il caso di prevedere una data unica per questo istituto ed altre elezioni.

Concludendo, se pare eccessivo sostenere l'incostituzionalità della sovrapposizione del referendum con altre votazioni, come pure certi esponenti politici si sono spinti a fare, ragioni di opportunità suggeriscono di mantenere "pura" la tornata abrogativa.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea – Università degli Studi di Bergamo.