

Quorum, onere partecipativo e vicende del referendum abrogativo *

di Angelo Gazzaretti**
(27 luglio 2011)

1. In questa sede ci si intende soffermare brevemente sulla più evidente e scontata delle verità emerse dalla consultazione del 12-13 giugno 2011: il quorum raggiunto, il *revirement* del corpo elettorale che, dopo tre lustri, è tornato ad avvalersi – e potremmo dire appassionarsi – in modo consistente dello strumento predisposto dall'art. 75 della Costituzione. E' fatto notorio che dopo il 1995 tutte le proposte dei comitati referendari si sono infrante contro lo scoglio dell'astensione. In questo turno appena celebrato, invece, si è contata un'affluenza del 57% nazionale (quasi il 55% degli aventi diritto computando anche lo scarsissimo apporto di votanti della circoscrizione estero), con nettissima prevalenza della volontà abrogativa – tra il 94,05% e il 95,8% – rispetto a tutte le quattro richieste. La sconfitta della tattica astensionistica, per la prima volta dopo ben sei votazioni invalide ai sensi del quarto comma dell'art. 75¹, assegna grande rilevanza all'esito di questo referendum. Occorre osservare che l'invito a disertare le urne – impiegato anche in tale circostanza come "*via d'uscita*" contro le istanze referendarie² – si è rivelato questa volta un'arma a doppio taglio, perché chi si opponeva ai quesiti ha preferito ignorare la battaglia referendaria facendo leva sulle difficoltà generali a raggiungere il quorum, anziché condurre una consapevole campagna per il "no" rispetto alle diverse proposte, e trovandosi impreparato al momento del voto.

Può risultare utile, al riguardo, ricostruire l'ultima fase del procedimento referendario, risalendo al gennaio di quest'anno allorquando la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibili quattro dei quesiti depositati nel 2010. In particolare superavano le maglie della Consulta le richieste referendarie così numerate e denominate dall'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione: quesito n. 1, «*Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Abrogazione*», con sent. 24/2011; quesito 3, «*Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito. Abrogazione parziale di norma*», con sent. 26/2011; quesito n. 5, «*Nuove centrali per la produzione di energia nucleare. Abrogazione parziale di norme*», con sent. 28/2011; quesito n. 6, «*Abrogazione della legge 7 aprile 2010, n. 51 in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri a comparire in udienza penale*», con sent. 29/2011. Con le sentenze 25 e 27 del 2011, invece, venivano dichiarati inammissibili rispettivamente i quesiti n. 2 («*Servizio idrico integrato. Forma di gestione e procedure di affidamento in materia di risorse idriche. Abrogazione*») e 4 («*Norme limitatrici della gestione pubblica del servizio idrico. Abrogazione parziale*»)³.

Di lì a poco, il terribile maremoto nel Pacifico dell'11 marzo ed il conseguente disastro della centrale nucleare di *Fukushima* non hanno potuto che suscitare grande sconcerto

* Scritto sottoposto a referee.

1 Si tratta dei turni del 1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2009.

2 Strategia "*sempre più ricorrente*" a partire dal "*successo conseguito nei referendum sulla caccia e sull'uso dei pesticidi del 1990*", A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 244.

3 Sul punto può giovare il rinvio a R. Pinardi, *Ancora sulla completezza delle richieste referendarie*, commento alle sentenze 25 e 27 del 2011, in www.giurcost.org.

anche nell'opinione pubblica italiana, accendendo i riflettori sulla battaglia referendaria – avente ad oggetto anche la reintroduzione in Italia dell'energia elettrica nucleare, operata dal d.-l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni ed integrazioni, dopo un altro referendum abrogativo, quello del 1987, che l'aveva “bandita” dal nostro ordinamento – e profilando una probabile ampia partecipazione popolare sull'onda emotiva delle drammatiche notizie provenienti dal Giappone. Di fronte alla concreta ed inattesa possibilità di validità della consultazione, la reazione del governo in carica si è manifestata in un goffo tentativo di neutralizzare la votazione sull'energia nucleare con il d.-l. 31 marzo 2011, n. 34 (convertito con modificazioni in l. 26 maggio 2011, n. 75): obiettivo del governo era quello di ottenere che l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione dichiarasse la cessazione delle operazioni per intervenuta abrogazione delle disposizioni sottoposte a referendum, ai sensi dell'art. 39, l. 352/1970, nella speranza che l'eliminazione del quesito sul nucleare dall'agone referendario riducesse l'interesse dell'elettorato per la consultazione (vanificando così pure le altre istanze abrogative riguardanti “acqua pubblica” e “legittimo impedimento”). Tuttavia l'Ufficio centrale, stante la formulazione ambigua del decreto di abrogazione pur come modificato dalla legge di conversione⁴, con ord. 1°-3 giugno 2011 – alla luce della giurisprudenza costituzionale (sent. 68/1978) – non ha dato seguito alle aspettative dell'esecutivo trasferendo la richiesta abrogativa delle disposizioni già individuate come «*Norme in materia di nuove centrali per la produzione di energia elettrica nucleare*» sulle disposizioni di cui all'art. 5, commi 1 e 8, del d.-l. n. 34 del 2011, motivando la decisione nei seguenti termini: “*in contraddizione manifesta con le dichiarate abrogazioni, dà luogo ad una politica flessibile dell'energia, che include e non esclude anche nei tempi più prossimi, la produzione di energia a mezzo di centrali nucleari e vanifica nell'attuale e in modo totale il fine abrogativo della proposta referendaria*”. Passata la palla alla Corte Costituzionale, questa ha definitivamente aperto la via al quesito sull'energia nucleare, come modificato dall'ordinanza dell'Ufficio centrale della Cassazione, dichiarandolo ammissibile con sent. 174/2011 e chiarendo che: “*le disposizioni di cui si propone l'abrogazione (commi 1 ed 8 del citato art. 5) risultano, infatti, a seguito della riformulazione del quesito da parte dell'Ufficio centrale, unite da una medesima finalità: quella di essere strumentali a consentire, sia pure all'esito di «ulteriori evidenze scientifiche» sui profili relativi alla sicurezza nucleare e tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore, di adottare una strategia energetica nazionale che non*

4 Il testo prevedeva la sospensione per un anno (nella versione originaria) ovvero il non procedersi (nella legge di conversione) alla definizione ed attuazione del programma di localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, “*al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche, mediante il supporto dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, sui profili relativi alla sicurezza nucleare, tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore e delle decisioni che saranno assunte a livello di Unione europea*” (così l'art. 5, co. 1, come modificato dalla l. 26 maggio 2011, n. 75). E' evidente il tentativo di “far saltare” il referendum, allo stesso modo sia nella previsione originaria di sospendere “*per un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto*” il programma di sviluppo nucleare, sia nel più nebuloso “*non si procede*” emendato dalle Camere, posto che in fase di conversione l'inserimento del co. 8 ha riproposto identica la questione stabilendo che “*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto il Consiglio dei Ministri [...]adotta la Strategia energetica nazionale*” e che nel fare ciò “*il Consiglio dei Ministri tiene conto delle valutazioni effettuate a livello di Unione europea e a livello internazionale sulla sicurezza delle tecnologie disponibili*”.

escluda espressamente l'utilizzazione di energia nucleare, ciò in contraddizione con l'intento perseguito dall'originaria richiesta referendaria, in particolare attraverso l'abrogazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 31 del 2010. Dunque, anche il quesito in esame mira a realizzare un effetto di mera ablazione della nuova disciplina, in vista del chiaro ed univoco risultato normativo di non consentire l'inclusione dell'energia nucleare fra le forme di produzione energetica".

2. Conclusasi questa (incidentale e non troppo edificante) vicenda, la tattica astensionistica ha mostrato tutte le sue debolezze, evitando che si instaurasse un contraddittorio e tentando di oscurare i quesiti anziché dibattere e contestare apertamente l'eventuale normativa di risulta, valorizzando i ritenuti pregi delle disposizioni abrogande. Nel momento in cui le ragioni del "sì" hanno convinto un numero di elettori sufficiente a dare validità al referendum, per i fautori dell'astensione che avevano temporeggiato fino a quel momento era ormai troppo tardi per predisporre un'adeguata controffensiva basata sul "no". E' una strategia che può dare risultati, come ne ha dati spesse volte in passato, ma la decisione di non affrontare a viso aperto le ragioni dei promotori può anche lasciare impreparati, come è accaduto in questo 2011.

Oggi, infatti, il vento parrebbe cambiato: "effetto Fukushima"? Può darsi, i dati però raccontano che i quesiti "sull'acqua" hanno visto una partecipazione persino maggiore rispetto a quello sul nucleare. Differenza di lievissima entità (0,02-0,03%), che non concede certo di poter parlare di un "effetto acqua pubblica". Ecco, proprio per questo forse la questione andrebbe posta in termini diversi e più generali e si dovrebbe dare una più ampia lettura eziologica del ritorno al quorum. Potrebbe risultare riduttivo, invero, concentrare tutta l'attenzione sull'onda emotiva che si ritiene abbia trascinato i cittadini alle urne, sia essa dettata dallo spettro del disastro nucleare o dal sentirsi toccati in un bene sinonimo di vita quale è l'acqua. Più opportuno parrebbe amplificare il tema e chiedersi se, in effetti, questa volta i quesiti referendari – banalmente – abbiano anche saputo colpire l'interesse dell'elettorato. Se cioè, dunque, in questa occasione i comitati promotori siano stati realmente capaci di farsi voce di un'istanza già discretamente diffusa tra i cittadini, riuscendo poi a sensibilizzare buona parte del restante corpo elettorale. Istanza che è probabile non fosse tanto sentita in molti dei casi che hanno visto fallire in passato le velleità referendarie: e quando la presentazione dei quesiti si risolveva in un artificio volto a fungere da "pungolo" nei confronti del legislatore (si pensi a diversi referendum elettorali), e quando le proposte abrogative concernevano questioni di difficile comprensione per il cittadino che, di conseguenza, disertava le urne (l'esempio più evidente e recente è quello della "procreazione medicalmente assistita", 12-13 giugno 2005). E questo è uno degli aspetti che hanno contribuito a determinare il quindicennio di astensionismo referendario. Un altro profilo attiene al logorante impiego quasi annuale del referendum, registratosi negli anni Novanta, che già di per sé ha fortemente incoraggiato il disinteresse degli elettori: tra il 1990 ed il 2000 i cittadini si sono espressi su un totale di ben 40 quesiti suddivisi in 7 turni referendari⁵. Così come si ritiene che "l'uso ostruzionistico dell'astensione" sia stato la principale causa "di esaurimento della spinta referendaria"⁶ nei turni celebratisi tra il 1997 ed il 2009.

5 Per l'esattezza nel 1990 (3 quesiti), 1991 (1), 1993 (8), 1995 (12), 1997 (8), 1999 (1), 2000 (7). Si ricordi pure che nel 1992, 1994 e 1996 si sono tenute elezioni politiche, che precludono la celebrazione del referendum abrogativo nello stesso anno a norma degli artt. 31 e 34, l. 352/1970.

6 In tal senso A. Barbera, A. Morrone, *op cit.*, p. 248; su questi profili, sui possibili significati dell'astensione nella competizione referendaria ex art. 75 cost. e sulla legittimità dell'invito all'astensione ho provato a soffermarmi in *Referendum abrogativo ed elezioni europee ed amministrative: una convivenza possibile*

Ma, come detto, la situazione è ora cambiata e, tornando alle ragioni che hanno condotto alla più o meno inaspettata validità dei referendum del 2011, occorre senza dubbio riconoscere agli odierni promotori il merito di aver riportato la competizione referendaria nel suo alveo naturale: si sono evitati quesiti di tipo manipolativo e si è fatto ritorno alla versione originaria del referendum abrogativo, ponendo alternative secche e nitide – come fu per il paradigma del divorzio – su provvedimenti legislativi di recente approvazione da parte della maggioranza di governo. E' palese che chiedere, in sostanza, "volete voi centrali nucleari" abbia un grado di chiarezza e comprensibilità incomparabile con intricati quesiti aventi ad oggetto la fecondazione eterologa. Ciò non ha potuto che giocare a favore del raggiungimento del quorum.

Dunque, si potrebbe affermare che i comitati abbiano assolto l'onere di affluenza o partecipativo che si può supporre insito nell'art. 75⁷. E, peraltro, l'hanno fatto in modo più che soddisfacente, individuando tematiche capaci di suscitare un significativo interesse presso il corpo elettorale. Basti porre mente, infatti, al referendum che diede avvio allo *spannung* politico-elettorale-referendario del periodo 1991-1993: il quesito c.d. "sulla preferenza unica" (9-10 giugno 1991) registrò una partecipazione del 62,5%, mentre in questo turno appena celebrato si è contata un'affluenza tutto sommato di poco inferiore, il 57% nazionale; in un contesto in cui, peraltro, la generale partecipazione ad appuntamenti elettorali e consultivi di qualsivoglia genere è ormai da anni collocata su di un piano inclinato. Volendo raffrontare, poi, il presente risultato con le storiche giornate del 18-19 aprile 1993, si considerino le ragioni che determinarono l'altissimo dato del 77% degli aventi diritto recatisi allora alle urne, che rappresentò un ritorno alle elevate percentuali di partecipazione dei primi quattro referendum abrogativi⁸ e costituisce, appunto, il quinto risultato più elevato in questi termini: è ben più agevole invocare, in quel caso, l'idea di "onda emotiva", giacché i quesiti sul finanziamento pubblico ai partiti e sul sistema elettorale senatoriale fecero allora da traino, convogliando il grave malumore popolare esploso a partire dal febbraio 1992, con il primo arresto dell'inchiesta c.d. "Tangentopoli", e trasformando la votazione referendaria in un plebiscito anti-partitocratico. A ben guardare, con il 2011 è ricominciata la "storia del quorum" dove la si era lasciata nel 1995: ultimo turno in cui si conseguì la validità della votazione, con il 57% circa degli aventi diritto.

Va poi detto che da molte parti si cerca di tingere l'esito referendario con i colori di una votazione contro il governo in carica. Si ritiene quindi che una certa insoddisfazione per la politica del ministero Berlusconi IV abbia aiutato le ragioni dei referendari. E' indubbio che governo e maggioranza, ormai da mesi, non stiano vivendo un momento particolarmente brillante, né il Presidente del consiglio una delle fasi di maggiore popolarità. E' del pari difficilmente discutibile che si stia percependo un clima da "tramonto" del sistema politico che ha caratterizzato il nostro ordinamento a partire dalle elezioni politiche del 1994, incentrato su "berlusconismo" e "anti-berlusconismo". Ad ogni modo, non pare tracciabile un parallelismo – nemmeno *mutatis mutandis* – con il significato politico del turno referendario del 1993, nel quale la contrapposizione tra governati e governanti era palesemente dichiarata e non toccava una sola parte politica ma l'intero palazzo. In questo caso va rilevato senza dubbio un mancato apprezzamento da parte del corpo elettorale di determinati provvedimenti legislativi deliberati dall'attuale maggioranza di governo, quindi c'è una certa discrasia tra gli intenti dell'uno e dell'altra: e non solo da parte dell'elettorato dell'opposizione, ma anche da una significativa quota di cittadini che nel 2008 ha votato la vincente coalizione di centro-destra, come il superamento del

nella stessa data?, in *forumcostituzionale.it*, 2009.

7 Sia consentito rinviare ancora a *Referendum abrogativo ed elezioni europee ed amministrative: una convivenza possibile nella stessa data?*, cit., ove ho provato a sviluppare l'idea di onere d'affluenza.

8 L'87,7% nel 1974, l'81,2% nel 1978, il 79,4% nel 1981, il 77,9% nel 1985.

quorum testimonia in modo sufficientemente pacifico. Tuttavia non è semplice sostenere che l'esito referendario corrisponda di per sé ad una richiesta di dimissioni dell'esecutivo da parte degli elettori. O meglio, non si può sostenere una tale tesi *ex se*, mentre una lettura globale di referendum e risultati delle elezioni amministrative di quest'anno – per lo più avversi alla coalizione di centro-destra – potrebbe deporre in tal senso.

Pertanto, non volendo assegnare a nessuno degli elementi indicati una "autosufficienza" nella determinazione della validità del referendum del 12-13 giugno, non resta che constatare come questa sia ascrivibile al combinato effetto di "onda emotiva" di *Fukushima*, effettiva rilevanza dei quesiti (e quindi onere d'affluenza assolto dai promotori) e crisi del presente assetto politico.

3. Un ulteriore aspetto in grado di rafforzare viepiù il risultato del 12-13 giugno emerge dal confronto con la precedente consultazione abrogativa: come nel 2009 per i tre quesiti proposti dal comitato Guzzetta-Segni, anche questa volta si è indetto il referendum a breve distanza da elezioni per Comuni e Province. Due anni fa si votò prima nell'*election day* del 7 giugno per le Amministrative ed anche per il rinnovo del Parlamento Europeo, poi il 21 giugno per i ballottaggi dei candidati Sindaci/Presidenti di Provincia e contemporaneamente per – appunto – il referendum elettorale sulla l. 270/2005⁹. Quest'anno abbiamo avuto prima elezioni amministrative e relativi ballottaggi, rispettivamente 15-16 maggio e 29-30 maggio, e poi le quattro proposte abrogative il 12-13 giugno, per un totale di tre convocazioni degli elettori contro le due del 2009. Non vi è stato, in questa occasione, l'accorpamento ritenuto tanto importante allora, e nonostante ciò l'asticella del quorum è stata scavalcata, contro buona parte dei pronostici basati sulla "prassi" di un quindicennio. Un dato, questo, da tenere in debita considerazione onde rimarcare che la moltiplicazione degli appuntamenti elettorali non è di per sé aspetto sufficiente ad ostacolare il conseguimento del requisito di validità delle votazioni previste dall'art. 75 cost. Peraltro, le campagne referendarie del 2009 e del 2011 sono state accomunate altresì da una scarsa "copertura" da parte del mezzo televisivo, secondo le lamentele di tutti i comitati promotori.

Da ciò, ad avviso di chi scrive, emerge la marcata discutibilità delle richieste di abbinamento ed una seria indicazione ad un recupero definitivo della "incontaminazione" delle consultazioni indette ai sensi dell'art. 75 cost.: quando si impugna lo strumento referendario per finalità effettivamente percepite come importanti dai cittadini, e quando non si abusa reiteratamente dello stesso per anni, gli elettori – in tal senso depone il risultato del 12-13 giugno – vanno a votare. Ecco perché pare difficile condividere l'entusiasmo di quanti si apprestano ad affrontare una nuova battaglia referendaria (ancora) contro la l. 270/2005, nonostante l'autorevolezza dei numerosi intellettuali che stanno "patrocinando" l'iniziativa¹⁰. Questa sì, dettata dall'onda emotiva del "ritorno al quorum". Il referendum elettorale del 2009 detiene il record negativo di affluenza (23,5-24%): è perciò quanto meno ottimistica la convinzione che, nel 2012, al contrario, si conseguirà la validità della votazione. Riprendere la strada dei quesiti manipolativi non è del tutto convincente: sia perché intervenire su premi di maggioranza e soglie di sbarramento potrebbe essere (una volta ancora) un percorso non del tutto chiaro ai cittadini, sia perché occorrerebbe finalmente un'organica e ponderata riforma elettorale elaborata nelle deputate sedi e con gli adeguati mezzi tecnici. Non è affatto auspicabile

9 A seguito del compromissorio accorpamento deciso per non lasciare del tutto insoddisfatta la richiesta avanzata dal comitato promotore, che pretendeva l'abbinamento dei quesiti con l'*election day* del 7 giugno. Sul punto cfr. *Referendum abrogativo ed elezioni europee ed amministrative: una convivenza possibile nella stessa data?*, cit.

10 Cfr. http://www.repubblica.it/politica/2011/06/16/news/referendum_anti-porcellum-17778068/

l'intervento "monco" del legislatore (negativo) referendario, una volta ancora, in "funzione di supplenza"¹¹. Ecco perché l'idea di un governo tecnico con un incarico finalizzato all'adozione di un nuovo metodo elettivo parrebbe la strada maggiormente condivisibile, in caso di crisi ministeriale senza una soluzione politica o in prossimità della naturale scadenza della legislatura, come già tentato dal Presidente Napolitano dopo le dimissioni del secondo Governo Prodi nel gennaio 2008 (in quel caso il pre-incarico al sen. Marini si risolse, però, in un buco nell'acqua). L'unico profilo che si presterebbe in maniera naturale alla logica binaria "sì /no" delineata dall'art. 75 cost. concerne le "liste bloccate", ma pare che i referendari non siano intesi a limitare le proprie mire abrogative a tale discutibile previsione della legge elettorale del 2005.

4. Dalle osservazioni sin qui svolte affiorano significative perplessità circa le proposte di riforma dell'art. 75 cost., variamente ipotizzate¹². In particolare il riferimento è a progetti di revisione dell'articolo in parola che conservino, però, l'impianto abrogativo (altro e più vasto tema, non trattabile in questa sede, è l'idea di introdurre nel nostro ordinamento nuovi e diversi istituti di democrazia diretta, quali "referendum schiettamente propositivi o consultivi"¹³). L'istituto, di per sé, sembrerebbe funzionare benissimo, a patto di maneggiarlo nel modo corretto. *In primis* non abusandone sistematicamente come mezzo di "ostruzionismo extra-parlamentare" e lasciandolo alla sua natura primigenia di rimedio eccezionale. Il referendum abrogativo fa pensare un po' ad un corridore di fondo, implica una piccola maratona democratica che non si può chiedere agli elettori di percorrere di continuo.

Così, la dottrina ha già messo in luce come elevare a 800.000 (o 750.000 o 1.000.000) le sottoscrizioni necessarie per presentare i quesiti sia una soluzione di riddottissima utilità, giacché la raccolta delle firme è un requisito finalizzato a testimoniare la serietà dell'iniziativa e non a garantirne il successo¹⁴. Utilità della soluzione che si azzerà nel momento in cui si tiene conto che, di norma, i comitati tendono a raccogliere ben più delle 500.000 sottoscrizioni di cui all'art. 75, anche il doppio in alcuni casi, per evitare che i quesiti vengano bloccati già in sede di giudizio di legittimità da parte della Corte di Cassazione per invalidità di parte delle firme. Altre proposte si sono concentrate su una diminuzione della soglia minima di affluenza ai fini della validità: si auspica che la

11 A. Barbera, A. Morrone, *op. cit.*, p. 248.

12 Per una rassegna delle possibili vie si rinvia a: F. Pizzolato-V. Satta, *Art. 75*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 1460 e ss.; A. Barbera, A. Morrone, *op. cit.*, pp. 248 e ss.

13 Opzione ritenuta matura, alla luce dell'uso manipolativo dell'art. 75 cost., già diversi anni orsono da Paladin, nelle parole di F. Pizzolato-V. Satta, *op. cit.*, 1483.

14 Così Panunzio, ripreso da F. Pizzolato-V. Satta, *op. cit.*, 1483. La proposta di elevare le sottoscrizioni ad 800.000 era emersa nei lavori delle commissioni bicamerali "Bozzi" e "D'Alema", mentre quella di richiederne 750.000 compare (insieme all'aumento da 5 a 7 delibere di Consigli regionali) in un ddl costituzionale presentato al Senato il 21 luglio 2009, primo firmatario Belisario (AS 1706). Diversi altri disegni di legge costituzionale prevedono l'aumento ad 1.000.000 di sottoscrizioni (AC 64) così come a 10 delibere consiliari (AS 1654, AS 1092, AS 83).

riduzione del quorum (per esempio al 25%¹⁵, al 33%¹⁶ o addirittura la sua completa eliminazione¹⁷) induca al ritorno della dialettica “sì /no”, affossando i vantaggi della tattica astensionistica. Tuttavia in questi casi resterebbe aperta la possibilità che una quota molto bassa di elettori abroghi una legge approvata dal Parlamento. La *ratio* di fondo dell’art. 75, comma quarto, invece, sembrerebbe tesa a creare una “maggioranza abrogativa” basata sugli aventi diritto, proprio per evitare che minoranze assai esigue incidano su deliberazioni legislative adottate da Camere democraticamente elette; e sembrerebbe pure legittimare il comportamento inerte di chi ritenga di non prendere in considerazione i quesiti depositati, che potrebbero anche essere di scarso interesse. La proposta di riforma che risulta piú convincente è quella che mirerebbe a legare il quorum partecipativo all’affluenza registrata nel corso delle ultime elezioni politiche (per la Camera)¹⁸. L’ipotesi è senza dubbio suggestiva e restituirebbe grandissimo vigore all’istituto *de quo*. Tuttavia sul punto i temi da analizzare sono due.

Il primo: pare davvero necessario restituire vigore al referendum abrogativo – e cioè venir chiamati a votare su proposte di comitati promotori quasi annualmente – o forse, come già suggerito, è preferibile riporlo nella sua originaria nicchia di strumento eccezionale, rimedio di “*saldatura tra popolo e rappresentanza popolare*”¹⁹ da adoperare solo allorquando il principio rappresentativo evidenzia una palese distorsione tra quanto vorrebbero i rappresentati e quanto hanno deliberato i rappresentanti da essi stessi eletti? La questione non è di poco peso, e peraltro l’opzione di riporlo nella sua nicchia di istituto eccezionale non è detto affatto che significhi privarlo di forza. Il vigore di cui si parla, ad avviso di chi scrive, non va immesso nell’art. 75, ma piuttosto e semplicemente nei quesiti. Sono quesiti poco significativi che indeboliscono – solo apparentemente! – l’istituto del referendum abrogativo. Ragionando per iperboli, una produzione normativa inefficace, di scarsissima qualità, incapace di raggiungere gli obiettivi dichiarati dovrebbe per caso indurci ad una revisione del procedimento legislativo? Oppure a far valere la responsabilità politica di tali legislatori e governanti? E’, come sempre, il tema delle riforme costituzionali, frutto di enormi malintesi. Si ricorre frequentemente all’idea di intraprendere il procedimento previsto dall’art. 138 quando invece occorrerebbe portare l’attenzione non sulle disposizioni, ma sui soggetti che le incarnano²⁰.

Il secondo tema: collegare il quorum del 50%, non agli aventi diritto, bensì agli effettivi votanti alle ultime elezioni generali ha un po’ il sapore di una “sconfitta democratica”. Si suggerisce di ritoccare l’art. 75 cost. nel requisito di validità di cui al quarto comma, come presa d’atto dell’incapacità di invertire il piano d’inclinazione del dato sull’affluenza. C’è una semplice accettazione d’una situazione generale indubitabile – la disaffezione del

15 L’ipotesi del 25% si deve a Ceccanti, cfr. A. Barbera, A. Morrone, *op. cit.*, p. 245 e 251. Alcuni disegni di legge costituzionale presentati nella corrente legislatura prevedono – in presenza di diversi quorum partecipativi – che la proposta sottoposta a referendum sia approvata dalla maggioranza dei voti espressi, corrispondente ad almeno il 25% degli aventi diritto (cfr. AS 83, AS 1654).

16 In tal senso l’AS 83, prima firmataria Franco, che richiede un quorum partecipativo di 1/3 degli aventi diritto e l’approvazione da parte della maggioranza dei voti, corrispondente ad almeno il 25% degli aventi diritto.

17 Così l’AS 1706, primo firmatario Belisario, e l’AS 1625, prima firmataria Poretti.

18 Cfr. A. Barbera, A. Morrone, *op. cit.*, pp. 245 e s.; l’ipotesi è stata ripresa da un ddl costituzionale a firma Pastore (AS 1654) e da un altro a firma Adamo (AS 1092).

19 Così Mortati in Assemblée Costituente, cit. da F. Pizzolato-V. Satta, *op. cit.*, 1463.

20 Secondo un sempre utile insegnamento di Valerio Onida in tema di forma di governo, cfr. voce *Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. IV, Torino, Utet, 1990.

corpo elettorale verso la cosa pubblica, manifestata attraverso una partecipazione gradualmente sempre minore, in Italia come in tutti i Paesi di democrazia consolidata – senza alcun tentativo di cambiare rotta. Come spesso accade, si adotta un rimedio per il sintomo ma non per la malattia. Ma, forse paradossalmente, conservare un quorum basato sugli aventi diritto potrebbe essere un valido stimolo a non abbassare la guardia sul grado di democraticità delle votazioni, costringendo sempre a sollevare l'interesse di almeno il 50%+1 degli aventi diritto ai fini della validità del referendum e cercando di arginare l'allontanamento dei cittadini dalla *res publica*. Mentre accettare quasi pigramente, o comunque in modo passivo, il numero dei votanti alle ultime Politiche come base per il quorum sembrerebbe quasi una bandiera bianca alzata di fronte alla sempre più grave frattura tra popolo e istituzioni. Certamente si tratta di un'impostazione molto realistica, e pertanto difficilmente criticabile: soprattutto, mostra il pregio di non cozzare con l'originaria *ratio* dell'art. 75, co. 4, ossia evitare che una minoranza abroghi leggi approvate dal Parlamento democraticamente eletto; in questo caso, in sin dei conti, un quorum agganciato alle precedenti elezioni generali determinerebbe un'abrogazione referendaria da parte di una quota di elettorato all'incirca pari a quella che ha votato la maggioranza di governo alle ultime Politiche. Una soluzione senza dubbio ragionevole. Piacerebbe tuttavia saper tirar fuori dal cilindro il coniglio capace di interromper il circolo vizioso della disaffezione, vuoi tramite interventi normativi diversi dalla revisione dell'articolo in parola, vuoi tramite il mutamento dei comportamenti di quanti ricoprono i più elevati pubblici uffici, il cui spettacolo – con tutta evidenza – non piace a “chi paga il biglietto”.

** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea - Università di Bergamo (angelo.gazzaretti@unibg.it)