

IL REFERENDUM NELL'ESPERIENZA POLITICA  
E COSTITUZIONALE FRANCESE

di LAURENCE MOREL

I Paesi dell'Europa occidentale hanno fatto finora un uso limitato del referendum. Inoltre, nella stessa Svizzera, ed ora anche in Italia, dove le consultazioni referendarie sono indette con molta frequenza, le decisioni politiche prese tramite referendum costituiscono una parte assai ridotta della produzione legislativa (alla quale va aggiunta la grande quantità di decisioni amministrative che determinano la vita di un sistema politico).

La Francia, con 21 consultazioni referendarie a livello nazionale tenute dall'inizio della sua storia contemporanea, cioè dalla Rivoluzione dell'89, non fa eccezione alla regola. Per di più, le consultazioni francesi si sono praticamente concentrate in periodi circoscritti - la fase rivoluzionaria, i due imperi napoleonici, il secondo dopoguerra e il decennio gollista. Il referendum resta anche in Francia un fenomeno del tutto particolare, associato molto spesso a situazioni eccezionali di crisi, di transizioni di regime o di pratiche autoritarie.

Ciò detto, occorre pur ricordare che l'importanza dei referendum non si misura soltanto in termini quantitativi. Si devono prendere in considerazione anche la natura dei cambiamenti che essi introducono, o che bloccano, nonché le conseguenze istituzionali e politiche che il loro stesso svolgimento può produrre. Tali conseguenze possono essere ancora più rilevanti proprio quando il referendum rappresenta una procedura eccezionale, turbando la routine della prassi rappresentativa. Il raro ricorso al referendum è inoltre generalmente riservato a questioni di cruciale importanza. Ebbene, proprio queste due dimensioni "qualitative" della prassi referendaria hanno accresciuto il peso di molte consultazioni francesi.

C'è infine un altro problema che ha contribuito ad accendere il dibattito politico-istituzionale sul referendum fin dalle sue origini, quello relativo al valore democratico delle consultazioni effettuate. Il problema rinvia ovviamente alle diverse valutazioni dell'esperienza referendaria, ma nel caso francese è particolarmente collegato all'uso plebiscitario dell'istituto.

Per dar conto dei vari problemi sollevati dall'uso del referendum, l'esperienza francese viene qui di seguito ordinata in tre parti: (a) il periodo che va dalla Rivoluzione alla fine del Secondo Impero, durante il quale i referendum non fecero che accentuare il carattere di per sé non democratico dei regimi che li utilizzarono; (b) la III e la IV Repubblica, le cui istituzioni democratiche espressero una profonda sfiducia nei confronti del referendum; (c) la fase aperta dalla Costituzione della V Repubblica, quando si è realizzata una pratica referendaria in un contesto democratico.

Una quarta parte di questo lavoro sarà rivolta all'analisi dettagliata dei referendum tenutisi dopo il 1958 (questi presentati, campagne referendarie, determinanti del voto), mentre l'ultima parte proporrà una valutazione delle funzioni e delle ripercussioni politiche dei referendum.

### 1. I referendum senza la democrazia: dalla Rivoluzione alla fine del Secondo Impero

Il problema della partecipazione del popolo alle decisioni politiche costituì il nodo essenziale dello scontro fra girondini e montagnardi dopo l'89. Terminata la parentesi napoleonica, sarà la concezione girondina, restrittiva del ruolo dei cittadini, quella che si riaffermerà e che caratterizzerà l'esperienza parlamentare della Restaurazione e della Monarchia di Luglio (1815-1848).

I girondini, che elaborarono la Costituzione del 1791, erano animati da una duplice preoccupazione: eliminare, da un lato, l'arbitrio del re, ma evitare, dall'altro, l'evoluzione verso un regime democratico. Ciò li portò ad affermare che la sovranità appartiene ad un ente, la Nazione, che incarna la collettività nel suo insieme e le cui aspirazioni possono essere espresse soltanto o dal re o da una élite illuminata. Il popolo, formato da individui fisici animati da volontà particolari, come nella teoria montagnarda della sovranità popolare ispirata da Rousseau, veniva così messo abilmente fuori gioco e dichiarato inadatto ad esercitare un controllo sui legislatori. L'idea stessa di un controllo del rappresentante da parte del rappresentato veniva d'altronde privata di significato, non avendo la Nazione che un'esistenza puramente astratta e simbolica. Visto in questi termini, si sarebbe potuto pensare ad una sostituzione pura e semplice della monarchia con un'altra forma di assolutismo che consacra i diritti di un'oligarchia. I teorici della sovranità nazionale apportarono però, in reazione all'assolutismo del re, un'innovazione essenziale: il controllo del potere. Solo che questo controllo, invece di essere esercitato in funzione di un principio gerarchico, sarebbe dovuto risultare dalla divisione dei poteri e dalla contrapposizione di organi che si limitano reciprocamente secondo regole definite da un testo costituzionale.

L'ispirazione di chi redasse la Costituzione del 1791, elaborata sulla base della teoria della separazione dei poteri di Montesquieu e dell'osservazione dell'esperienza inglese, fu quindi più liberale che democratica. L'adozione del suffragio per censo permetteva di riservare la designazione dei rappresentanti a un numero ristretto di cittadini (i «cittadini attivi»), scelti generalmente per l'entità dei loro beni. Inoltre, si fece in modo che la designazione non potesse dar adito alla minima pressione sull'attività legislativa: la possibilità di revoca dell'eletto da parte dell'elettore nel corso della legislatura non era ovviamente prevista (la Costituzione girondina proibì tanto il mandato imperativo che l'elezione dei deputati più di due volte di seguito).

La terza e ultima Costituzione rivoluzionaria (1795), che seguì a quella montagnarda (1793), riprese queste regole e ristabilì il suffragio censitario. Quest'ultimo tornerà di nuovo in vigore nella Restaurazione e nella Monarchia di Luglio, i testi costituzionali delle quali (le Carte del 1814 e del 1830) non si distingueranno, in tema di strumenti di pressione concessi a cittadini con diritto di voto, che per la scomparsa di ogni limitazione al numero dei mandati consecutivi (mentre adatteranno in merito al mandato imperativo un silenzio equivalente al dimiègo).

Inutile aggiungere che tutti questi testi omettevano di prevedere strumenti di legislazione diretta. Il referendum non fece la sua comparsa, per tutto il periodo considerato, che durante la breve permanenza al potere dei montagnardi, fra il 1793 ed il 1795, e, poi, durante i due imperi napoleonici che avrebbero fatto dell'appello al popolo il pilastro del loro potere. Lo scioglimento anticipato della Camera, che ha solitamente come effetto precipuo quello di concentrare su un solo problema una competizione elettorale, non era previsto né nelle Costituzioni del 1791 e del 1795, né nelle Carte del 1814 e del 1830.

Paladini della sovranità popolare che sanziona la prevalenza degli individui concreti sul concetto di Nazione, i montagnardi organizzarono sia la prima elezione a suffragio universale, sia il primo referendum mai tenuto in Francia. Nella sua prima seduta, il 21 settembre 1792, la Convenzione appena rieletta votò all'unanimità la seguente risoluzione: «La Convenzione Nazionale dichiara che non ci può essere Costituzione che non sia stata accettata dal popolo».

Tab. 1 - I referendum dei periodi rivoluzionario e napoleonico

Referendum	Voti	%			
Costituzione montagnarda	24.6.1793	1.801.918	99,4	11.610	0,64
Costituzione del termidoro	23.9.1795	1.057.360	95,5	49.957	4,51
Costituzione dell'anno VIII	13.12.1799	3.911.107	99,9	1.569	0,04
Costituzione per Napoleone	10.5.1802	3.568.185	99,7	9.074	0,25
Primo Impero	18.5.1804	3.321.675	99,9	2.599	0,08
Legge costituzionale	26.5.1815	1.305.206	99,7	4.260	0,33
Potere legislativo	20.12.1852	7.439.216	92,1	640.737	7,93
Secondo Impero	20.11.1852	7.824.189	96,9	253.145	3,14
Costituzione del 1870	8.5.1870	7.350.142	82,7	1.538.825	17,31

\* Le percentuali sono calcolate sul totale dei voti espressi.  
 Fonti: A. SALMON, «Théorie et pratique du référendum», in *Notes et Etudes Documentaires*, 2736, 1960; J.P. CHARNAY, *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962 - Contestation et invalidation*, Parigi, Presses FNSP, 1964; M. GUILLAUME-HORRIGNE, *Le référendum*, Parigi, PUF, 1987.

La Costituzione detta «montagnarda» o «dell'Anno I» fu quindi sottoposta al voto popolare il 24 giugno 1793 e approvata a larga maggioranza (1 v. Tab. 1).

Si trattava di un testo di ispirazione chiaramente democratica, come comprova l'introduzione del suffragio universale diretto e dell'iniziativa popolare tanto legislativa che costituzionale (2). Anche se il mandato imperativo fu esplicitamente prosocritto (3) e lo scioglimento anticipato della Camera non previsto, la sua elezione automatica ogni anno ed il diritto del deputato uscente a ripresentarsi dovevano consentire l'esercizio di un certo controllo del popolo sui suoi rappresentanti. Di fatto, comunque, questa Costituzione non venne mai applicata a causa della guerra (4) ed i montagnardi non organizzarono nessun altro referendum. Epperò in Francia era nata la legittimità del referendum costituzionale, ed essa fu tanto forte in questo periodo che perfino i termidoriani, subentrati al potere, sottomisero a ratifica popolare la Costituzione del 1795 (alla quale si è già fatto cenno) da loro elaborata in sostituzione di quella montagnarda ritenuta eccessivamente democratica. Il referendum del 1795, come d'altronde il precedente, si distinse per la massiccia approvazione ottenuta, fatto che stava soltanto a comprovare le condizioni scarsamente democratiche nelle quali si era svolto (clima di terrore, voto spesso palese), ma soprattutto per un'astensione ancora più massiccia.

A questi due primi referendum della storia francese è stato in ogni caso riconosciuto il merito di avere avuto come oggetto testi elaborati da rappresentanti del popolo eletti a suffragio universale. Il che non avvenne invece per i quattro referendum organizzati da Napoleone Bonaparte (5). Come non avvenne per i primi due referendum promossi da Napoleone III, che ebbero luogo all'in-

<sup>1</sup> I dati relativi al referendum del periodo rivoluzionario e di quelli napoleonici sono ricavati da A. SAI MON, «Théorie et pratique du referendum», in *Notes et études documentaires*, 2736, 22 dicembre 1960.

<sup>2</sup> Cfr. G. CONGAS, «Article 11», in F. LUCHÈRE e G. CONGAS (a cura di), *La Constitution de la République Française*, Parigi, Economica, 1987, p. 410.

<sup>3</sup> L'art. 29 diceva espressamente: «Ciascun deputato appartiene all'intera Nazione». La Costituzione montagnarda ebbe in ogni caso una grande influenza, perché venne invocata dai rivoluzionari del 1848 e del 1871 e non cessò mai di essere di riferimento, in un modo o nell'altro, al dibattito istituzionale in Francia.

<sup>4</sup> A partire dalla Costituzione dell'anno VIII, adottata con il referendum del 13 dicembre 1799, i membri del corpo legislativo non erano più eletti ma scelti dal Governo o dal Senato su liste di fiducia compilate dai cittadini. L'elezione del Capo dello Stato a suffragio universale diretto venne rimossa nel 1802 con l'adozione, ancora per referendum, del Consolato a vita. Si noti che il referendum, benché utilizzato quattro volte in questo periodo, non era stato previsto dalla Costituzione. Quest'ultima rimase in vigore finché non venne sostituita dalla Carta del 1814 dopo la restaurazione della monarchia. Il ritorno di Napoleone nel 1815 dette luogo alla elaborazione di una nuova Costituzione, molto più democratica, la cui approvazione fu sottoposta a referendum (Atto addizionale alla Costituzione dell'Impero), ma che non ebbe tempo di entrare in vigore per l'esilio definitivo inflitto al suo promotore. Dopo il breve intermezzo dei «Cento giorni» tornò quindi definitivamente in vigore la Carta del 1814.

domani del colpo di stato del 1851, mentre il terzo fu tenuto in un contesto nel quale il Parlamento era relegato al ruolo di istituzione fantasma (6).

I referendum napoleonici differiscono da quelli del periodo rivoluzionario per altri due aspetti: la partecipazione vi fu sempre molto elevata (7), essenzialmente per la dimensione plebiscitaria che, secondo aspetto, li caratterizzò tutti. Questa dimensione contribuì inoltre a far crescere ogni volta la confusione sull'oggetto del referendum, che già di per sé proponeva una pluralità di quesiti. Così, per esempio, al referendum del 1804, che poneva la questione dell'eredità imperiale, era stato annesso un testo relativo ad alcune revisioni di organi costituzionali del tutto estranee alle disposizioni riguardanti la questione principale. Parimenti, nel 1851 Luigi Napoleone chiese tanto la conferma della sua autorità dopo il colpo di stato, quanto i poteri necessari per redigere una nuova Costituzione della quale annunciava i principi basilari (ma che non sottoporà a referendum). O, ancora, nel 1870 il testo sottoposto al voto suonava: «Il popolo approva le riforme liberali della Costituzione realizzate dopo il 1860 dall'Imperatore con il concorso dei grandi corpi dello Stato e ratifica il senatoconsulto del 20 aprile 1870». Come sottolineava Charnay, «ciò voleva dire obbligare la nazione a rispondere con un solo voto a due cose ben differenti: l'approvazione delle riforme e la fedeltà all'Impero - contro le richieste del centro-sinistra che voleva due urne distinte» (8). Alla molteplicità delle domande si aggiungeva quindi la domanda principale sulla fiducia al promotore del referendum.

Scientemente voluto ed orchestrato, il plebiscito è indissociabile dai regimi napoleonici, in particolare dal Consolato, dall'Impero e dalla prima fase del Secondo Impero, dei quali si può dire addirittura che costituì la pietra miliare.

Anche dopo che Napoleone I e Napoleone III si erano assicurati a vita la massima carica, il fondamento del loro potere sembra esser dipeso dall'acclamazione popolare e dalla delega in bianco che ne derivava. Ciò avrebbe potuto costituire in qualche modo una garanzia di democraticità per regimi che avevano deriso le istituzioni repubblicane, se quei plebisciti si fossero tenuti in condizioni tali da garantire l'autenticità della fiducia espressa con il voto. Le cose andarono invece altrimenti, com'è noto. Anche in questi casi sono eloquenti i risultati (cfr. ancora Tab. 1). Solo l'ultimo dei referendum napoleonici, quello che permise di

<sup>6</sup> E ciò nonostante che nel 1860 un decreto avesse accresciuto i poteri della Camera dei deputati. La Costituzione del 1852, in vigore durante il Secondo Impero, prevedeva l'elezione a suffragio universale diretto della Camera dei deputati, lo scioglimento anticipato (su iniziativa dell'Imperatore) e la rieleggibilità dei deputati. Quanto al referendum, esso era obbligatorio per ogni modifica delle basi fondamentali della Costituzione o poteva prendere la forma di un «appello al popolo» da parte del Presidente della Repubblica. Esisteva inoltre un diritto di petizione dei cittadini al Governo e alle Camere.

<sup>7</sup> La partecipazione fu leggermente inferiore nell'ultimo referendum, tenuto nel 1870. Cfr. J.-P. CHARNAY, *Les scrutins politiques en France de 1815 à 1962. Contestations et invalidations*, Parigi, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1964.

<sup>8</sup> J.-P. CHARNAY, *Les scrutins politiques en France...*, cit., p. 59.

adottare la Costituzione del 1870 (mai applicata), ebbe risultati un po' contrastati. Questo referendum usufruì di una libertà di espressione ancora molto relativa, ma almeno sensibilmente più ampia rispetto ai referendum precedenti grazie alle leggi più liberali sulla stampa e sulle adunanze pubbliche emesse nel 1868 e, più in generale, grazie all'ammorbidimento del regime dopo il 1860. La consultazione fu comunque caratterizzata da una partecipazione inferiore alle precedenti, segno che la forte mobilitazione degli altri referendum non era stata affatto spontanea. Come tutti quelli che lo avevano preceduto, il referendum dell'8 maggio 1870 non ebbe pertanto che una sola funzione: legittimare un potere autoritario, ma sostanzialmente fragile. Anche quella consultazione non poteva che confermare, agli occhi dei repubblicani che pressero il potere dopo il crollo dell'Impero nel settembre 1870, l'impressione lasciata da tutta la pratica referendaria dopo la Rivoluzione, e cioè che il referendum, invece di servire la democrazia, contribuiva a screditarla. Per questo fu completamente messo al bando nella III Repubblica ed appena tollerato nella IV.

## 2. La democrazia senza i referendum: la III e la IV Repubblica

Secondo molti autori la Costituzione elaborata dopo i moti rivoluzionari del 1848 avrebbe segnato in Francia l'inizio di un compromesso fra i principi della sovranità del popolo e quelli della sovranità della nazione. Il compromesso risultava essenzialmente, da una parte, dall'introduzione del suffragio universale diretto tanto per l'elezione della Camera dei deputati che per l'elezione del Presidente della Repubblica, e, dall'altra, dalle disposizioni volte a garantire l'indipendenza degli eletti, che in larga misura ricordavano la Costituzione del 1791 (divieto esplicito del mandato imperativo, impossibilità di revoca, impossibilità di scioglimento anticipato della Camera, principio di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica). Quest'ultimo principio, dovuto meno alla preoccupazione di evitare pressioni dall'alto e più al ricordo del modo con cui Napoleone di era impadronito del potere, fu però la causa della brevità della II Repubblica: nel 1851, quando stava per arrivare al termine del suo mandato, Luigi Napoleone fece infatti ricorso al colpo di stato.

La III Repubblica è generalmente considerata il primo regime democratico che la Francia abbia veramente conosciuto. L'Assemblea Nazionale era eletta a suffragio universale diretto ed i deputati erano rieleggibili senza alcun limite. Come la Costituzione del 1848 anche le leggi costituzionali del 1875 intesero tuttavia limitare l'influenza degli elettori, creando in particolare un Senato con gli stessi poteri della Camera, ma con una composizione elitaria. Il parere contrario del Senato era richiesto quando il Presidente della Repubblica (?) inten-

<sup>9</sup> È il caso di ricordare che il Presidente della Repubblica era eletto dalle due Camere riunite.

deva sciogliere la prima Camera, il che rendeva lo scioglimento molto improbabile. In pratica, dopo quello del 1877 in seguito al conflitto che oppose il Presidente della Repubblica, di sentimenti monarchici, alla maggioranza repubblicana dell'Assemblea e che si risolse con una conferma di questa maggioranza nelle urne, lo scioglimento della Camera diventerà un tabù nella III Repubblica e non verrà più utilizzato. La legge del 20 febbraio 1875 che proibì il mandato imperativo - altra barriera contro gli elementi di democrazia diretta che avrebbero potuto contaminare la pratica rappresentativa - ruppe il silenzio delle leggi elettorali in materia. Ma soprattutto, come nel 1848, fu il referendum il grande assente delle leggi del 1875, che furono esse stesse approvate senza far ricorso al voto popolare <sup>(10)</sup>. I repubblicani erano troppo preoccupati delle deviazioni subite dall'istituto fino al passato più recente <sup>(11)</sup>.

Questi timori, tenuti svegli nel corso della III Repubblica dalla comparsa del populismo bulangista <sup>(12)</sup> alla fine del secolo, poi, nel nuovo secolo, dall'avvento dei vari regimi fascisti in Europa, persuasero i repubblicani francesi a continuare ad opporsi all'introduzione del referendum, anche se molti di loro non poterono evitare di trovarsi in un forte dilemma rispetto ad una procedura che corrispondeva alle loro idee.

Quanto ai monarchici, essi restarono ovviamente ostili ad un istituto di natura democratica. Quindi, sia pure per motivazioni radicalmente opposte, le due principali forze politiche della III Repubblica si trovarono d'accordo nel rifiutare l'inserimento del referendum nella Costituzione e respinsero tutte le proposte di revisione costituzionale avanzate a tal fine. Tale atteggiamento fu fatto valere anche contro alcune proposte di indire referendum su questioni specifiche, in particolare sul sistema elettorale; ogni volta il Parlamento oppose l'argomento della incostituzionalità, richiamandosi all'art. 1 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 che recitava: «Il potere legislativo è esercitato dalle due assemblee, la Camera dei deputati e il Senato».

Quando si profilò un'eventuale revisione costituzionale che permettesse di introdurre il referendum, la maggior parte dei giuristi dichiarò che il referendum era incompatibile con il regime rappresentativo. Secondo Esmein perfino il referendum costituzionale, pure accettato da ferventi difensori del regime rap-

<sup>10</sup> La proposta di Naquet del 28 febbraio 1875 di sottoporre a ratifica popolare «la Costituzione e alcuni leggi» fu respinta. Cfr. C. LECLERC, «France», in F. DELPECH (a cura di), *Referendums*, Bruxelles, CRISP, 1985, p. 164.

<sup>11</sup> «Fondare un regime su un referendum, quando si trattava di sostituire un altro che cinque anni prima aveva beneficiato della risorsa plebiscitaria, non poteva che apparire incongruo. L'appello al popolo era d'altronde troppo collegato con la natura stessa del passato regime per poter essere facilmente riabilitato» (G. CONAC, «Rapport introductif», in G. CONAC e D. MAUS [a cura di], *Le référendum, quel avenir? Expériences étrangères, la France*, Parigi, ESTH, 1990, p. 9).

<sup>12</sup> Il generale Boulanger, fra l'altro, era favorevole all'introduzione del referendum, come dimostrò nel 1888 la sua proposta di revisione della Costituzione su questo punto.

presentativo, era da mettere al bando (15). Prendendo posizione contraria, in un celebre articolo apparso nel 1931 Carré de Malberg sostenne la tesi della complementarietà di referendum e regime rappresentativo.

L'articolo di Carré cominciava col sottolineare l'importanza del potere di scioglimento e la necessità di recuperarlo; poi aggiungeva: «Soltanto il referendum appare come un complemento sufficiente dell'idea di rappresentanza, perché solo il referendum soddisfa il concetto sul quale riposa il regime rappresentativo, vale a dire che tramite gli eletti si manifesta il sentire del corpo elettorale; questo concetto richiama allora come conseguenza il riconoscimento del diritto dei cittadini di manifestare un'opinione contraria a quanto è stato espresso in loro nome dai loro rappresentanti su una determinata questione» (16).

Nel contesto della III Repubblica Carré di Malberg si faceva così partigiano dell'introduzione del referendum d'iniziativa popolare, la cui assenza, coniugata all'indebolimento del Presidente della Repubblica dopo la crisi del 1877 e alla caduta in disuetudine del potere di scioglimento, aveva secondo lui contribuito a creare un regime assembleare. Va notato che in questo periodo della III Repubblica si contrapponeva spesso il caso della Francia a quello dell'Inghilterra che certamente non prevedeva il referendum (anche se proprio in quegli anni era in corso un vivace dibattito sulla sua eventuale introduzione) ma dove l'esercizio del diritto di scioglimento per iniziativa del Primo Ministro permetteva spesso al popolo di decidere sulle questioni di fondo, realizzando con ciò rispetto alla Francia un miglior equilibrio fra l'esecutivo e il legislativo.

Pur avendo contribuito a far diminuire la diffidenza di molti parlamentari verso il referendum, il messaggio di Carré cadde praticamente nel nulla, perché la III Repubblica rimase fino alla fine ostile alla sua introduzione.

Tale ostilità fu in larga misura trasmessa alla IV Repubblica, nonostante prodromi che avrebbero potuto far pensare il contrario. Nel 1945 e nel 1946 si tennero infatti quattro referendum, tutti relativi alla forma di regime che il Paese doveva assumere all'indomani della guerra. La questione che si pose subito nel 1945 era sapere se la Costituzione della III Repubblica dovesse considerarsi ancora in vigore. Il generale De Gaulle, che presiedeva il Governo provvisorio, decise che dovesse essere consultato il popolo (17).

15 «Se dunque il governo rappresentativo è uno strumento migliore del governo diretto, a maggior ragione bisogna applicarlo alla legislazione costituzionale» (A. ESMEN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Parigi, Sirey, 1906).

16 R. CARRÉ DE MALBERG, «Considérations théoriques sur la combinaison du referendum avec le parlementarisme», in *Revue de droit public et de la science politique*, 1931, I, pp. 225-244.

17 Si è sottolineato in proposito che il solo fatto di porre il problema implicava che la Costituzione della III Repubblica era abrogata per la buona ragione che essa escludeva per l'appunto ogni forma di referendum.

Tab. 2 - I referendum fondanti la IV Repubblica

Schede Agosto	«Sì»		«No»		Bianche o nulle		Assenza		
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	
Primo Referendum	21.10.1945	1.584.746	96,37	699.136	3,63	1.070.103	4,16	5.391.007	20,83
Secondo Referendum	21.10.1945	12.794.043	66,49	6.449.206	33,51	1.109.836	4,31	5.391.007	20,83
Quinto Referendum	05.05.1946	9.454.034	47,18	10.584.358	52,82	528.965	2,66	5.282.047	26,37
Costituzionale	13.10.1946	9.287.470	53,24	8.165.459	46,76	320.076	1,26	6.519.635	2,38

\* Le percentuali dei «Sì» e dei «No» sono calcolate sul totale dei suffragi espressi; le percentuali delle schede bianche e nulle e degli astenuti sono calcolate sul totale degli iscritti.

Fonte: G. BORTOLI, *Sociologie du referendum dans la France moderne*, Parigi, LGDI, 1965.

Di fatto il 21 ottobre 1945 i francesi dovettero rispondere a due quesiti. Il primo riguardava l'eventualità che l'Assemblea eletta nello stesso giorno fosse costituita, cosa che i votanti approvarono a grande maggioranza seppellendo così definitivamente la III Repubblica. Il secondo consisteva nella richiesta di approvare un testo di legge che limitava i poteri dell'Assemblea appena eletta ad un'attività costituzionale e garantiva che l'intero progetto di Costituzione sarebbe stato sottoposto a ratifica popolare. Anche in questo caso i «Sì» furono la maggioranza.

La seconda serie di referendum ebbe luogo l'anno successivo. Il 5 maggio 1946 il primo progetto di Costituzione fu respinto da circa il 53% dei votanti. Finalmente, il 13 ottobre seguente la Costituzione della IV Repubblica fu approvata con il 53,2% di «Sì», che, tenuto conto delle astensioni, costituivano soltanto il 33,3% dell'intero elettorato. Questo ambiguo esito condannava la IV Repubblica fin dalla sua nascita a un deficit di legittimità che non sarebbe mai stato colmato.

E ciò mentre, per la prima volta dopo 150 anni di storia francese, i risultati di un referendum avevano testimoniato una certa libertà di pensiero e di espressione. L'unanimità dei referendum rivoluzionari e napoleonici aveva ceduto il passo a risultati più equilibrati, salvo che in quello riguardante l'abolizione della III Repubblica che comunque, è lecito pensare, rispondeva ad un consenso reale. Soprattutto, in ciascuno dei quattro referendum c'erano state differenze fra i voti che sarebbero dovuti risultare dalle indicazioni dei partiti in base al loro elettorato ed i voti effettivi, al punto che il primo progetto di Costituzione, appoggiato dal 60% dei deputati, fu respinto dall'elettorato. Se è vero che l'influenza del generale De Gaulle contribuì a quelle differenze più del voto d'opinione (18), per questi

18 Nei referendum del 1945 De Gaulle si era augurato «con tutta l'anima» che vincessero i «Sì». Nel 1946 si era pronunciato decisamente contro i progetti di Costituzione. Cfr. A. SALMON, «Théorie et pratique du referendum», cit., pp. 16-17.

casì appare eccessivo parlare di deviazione plebiscitaria. Se non altro perché il secondo progetto di Costituzione fu accettato malgrado l'opposizione gollista.

Le consultazioni del 1945 e del 1946 contribuirono dunque in una certa misura a ridare lustro al referendum e riaffermarono la legittimità del referendum costituzionale, nato sotto la Rivoluzione. Nel suo art. 3 la Costituzione dell'ottobre 1946 riconobbe la capacità del popolo di esercitare la sua sovranità in materia costituzionale, anche se si trattava di un'apertura molto umida in quanto l'art. 90 stabiliva che il referendum si rendeva necessario se in Parlamento non fosse stata raggiunta una maggioranza qualificata in favore della revisione costituzionale. Inoltre l'art. 3, nel momento stesso che ammetteva il referendum costituzionale, escludeva esplicitamente il referendum legislativo.

In concreto l'ostilità verso il referendum fu sempre tale che essa finì col costituire uno dei fattori dell'incapacità della IV Repubblica a riformarsi, essendo d'altronde molto difficile mettere insieme le maggioranze qualificate necessarie alla revisione. Le due sole revisioni effettuate, sanzionate dalle leggi costituzionali del 7 novembre 1954 e del 3 giugno 1958, la seconda delle quali affidava al Parlamento il compito di elaborare una nuova Costituzione, percorsero la via parlamentare.

Quanto alle proposte di indire referendum strettamente consultivi, esse furono respinte come anticostituzionali. Nella IV Repubblica il referendum fu dunque rapidamente «relegato nel dimenticatoio», secondo l'espressione di Chapsal (17).

### 3. I referendum nella democrazia: la Costituzione della V Repubblica

Istituendo un certo numero di meccanismi che consentono un'influenza più diretta dei cittadini sulle decisioni politiche, la V Repubblica ha segnato una vera rottura costituzionale con la III e con la IV.

Il più importante di questi meccanismi è l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. In precedenza ostile a questa forma istituzionale, il generale De Gaulle vi si adeguò nel 1962 con lo scopo di accrescere il peso dell'esecutivo nei riguardi del legislativo. La riforma si è rivelata essenziale per l'autorità che ha conferito al Presidente della Repubblica, che è divenuto il vero capo del governo, ma anche per i suoi effetti indiretti, quelli di creare una frattura rigida fra maggioranza e opposizione fino ad allora inesistente in Francia, consentendo agli elettori di votare non soltanto per un partito, ma anche per una coalizione di governo. A partire dalle elezioni del novembre 1962, svoltesi all'indomani del referendum che aveva istituito il nuovo modo di elezione del Presidente della

Repubblica, i partiti hanno teso così a raggrupparsi in due blocchi corrispondenti ad alleanze relativamente indissolubili, fondate sul sostegno ad un candidato comune nel secondo turno dell'elezione presidenziale (18).

Secondo la distinzione proposta da Duverger, l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto segna il passaggio da un sistema di democrazia «mediata», caratteristico della III e della IV Repubblica, ad un sistema di democrazia «diretta», in quanto l'elettorato può scegliere non soltanto un partito ma anche il governo e il suo capo. Questa svolta confermava la scelta già fatta nel 1958 in favore di un maggior intervento dei cittadini con l'estensione del diritto di scioglimento e con l'accrescimento delle possibilità dei referendum. Lo scioglimento è divenuto nella Costituzione della V Repubblica un potere discrezionale del Capo dello Stato, libero ormai di farvi ricorso in ogni momento con semplice consultazione dei Presidenti dell'Assemblea e del Senato e senza che il loro parere sia vincolante. L'art. 3 stabilisce d'altra parte: «La sovranità nazionale appartiene al popolo che l'esercita tramite i suoi rappresentanti e tramite referendum» (19). Il fatto nuovo è dunque la divisione della funzione legislativa fra rappresentanti e rappresentati, quando la IV Repubblica non aveva concepito questa divisione che in materia costituzionale. Sono gli artt. 11 e 89 relativi ai referendum che regolano questa spartizione (20).

Ma è l'art. 11 che costituisce la novità profonda apportata dalla V Repubblica in materia di referendum. L'articolo permette infatti, per la prima volta in Francia dopo la Costituzione del 1793 d'altronde mai applicata, come si è visto, il ricorso al referendum legislativo. Anche se questo ricorso conosce numerose limitazioni che ci pare opportuno esporre in modo particolareggiato.

Intanto, la decisione di convocare il referendum dipende quasi esclusivamente dal Presidente della Repubblica. Quasi esclusivamente perché, se la conferma del Primo Ministro non è necessaria come per i referendum costituzionali (art. 89), il Presidente della Repubblica non può tuttavia procedere che «su proposta del Governo durante la durata delle sessioni o su proposta congiunta

<sup>18</sup> La funzione precorritrice del referendum dell'ottobre 1962 nella formazione di due blocchi, che in un primo momento aggregarono i sostenitori del «sì» ed i sostenitori del «no», è stata più volte sottolineata. Cf. J. L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la Vème République*, Parigi, Dalloz, 1980, pp. 410-411 e O. DURAMEL, «Les partis politiques face au référendum», in G. COSNAC e DE MAUS (a cura di), *Le référendum, quel avenir?*, cit., pp. 111-118.

<sup>19</sup> L'interpretazione di questo articolo, secondo la quale il ruolo dei rappresentanti sarebbe quello di servire da semplice cinghia di trasmissione alla volontà dei rappresentati, è comunque esclusa dall'art. 27 che riafferma la nullità del mandato imperativo.

<sup>20</sup> Lo stesso fa l'art. 23 che prevede che «nessuna cessione, nessuno scambio, nessuna aggiunta di territori è valida senza il consenso delle popolazioni interessate». Benché permanga un'ambiguità su che cosa si intenda esattamente con l'espressione «popolazioni interessate», la prassi sembra aver deciso in favore di referendum limitati alle popolazioni dei territori in questione. La parola «territorio» solleva a sua volta altri interrogativi. Nel 1974 il Consiglio Costituzionale ha dichiarato che il termine non è applicabile al concetto di Territorio d'Oltremare e che l'isola Mayotte, la sola delle isole Comore ad aver votato contro l'indipendenza, sarebbe rimasta francese nonostante il risultato favorevole all'indipendenza avutosi nell'insieme delle isole.

<sup>17</sup> J. CHAPSAL, «Propos sur le référendum», in A.A.V.V. *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurin e Duverger*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1987, p. 53.

delle due assemblee pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale». Prima del 1962, quando il sostegno dei deputati era più aleatorio, questo obbligo poteva facilmente costituire un ostacolo per il Presidente della Repubblica: se il governo doveva depositare la proposta di referendum durante lo svolgimento delle sessioni, c'era il rischio che l'Assemblea, se in disaccordo, reagisse con una mozione di sfiducia. Il che avvenne nell'ottobre del 1962 dopo che il Governo si era pronunciato a favore del referendum voluto da De Gaulle sul modo di elezione del Presidente della Repubblica. Lo scacco del Governo non mise in causa il referendum, ma mise in luce le difficoltà di una iniziativa minoritaria. Furono necessari lo scioglimento anticipato e le susseguenti elezioni, che consentirono agli elettori di essere arbitri fra esecutivo e legislativo.

Dopo il 1962 è la contrapposizione rigida fra maggioranza e opposizione indotta dall'elezione presidenziale ad assicurare tendenzialmente al Presidente della Repubblica un sostegno più sicuro dell'Assemblea. Il rischio di una mozione di sfiducia è molto più limitato. I successivi Presidenti non hanno avuto infatti alcuna difficoltà ad indire referendum.

Però la "coabitazione" di un Presidente di sinistra e di un Primo Ministro di destra, una prima volta fra il 1986 e il 1988 e di nuovo dopo il maggio 1993, ha fatto giustamente sottolineare ad alcuni giuristi che la discrezionalità del Presidente della Repubblica nel far uso dell'art. 11 ha pure i suoi limiti. In situazione di "coabitazione" il Governo potrebbe effettivamente rifiutare al Presidente di "proporgli" un referendum. Non sarebbe escluso che il Presidente si trovi nell'impossibilità pura e semplice di convocare un referendum. Come contropartita, è vero, nessun strumento giuridico potrebbe costringerlo a dare il suo assenso ad un referendum che non desidera, anche se ci si potrebbe interrogare sulla capacità politica del Presidente di rifiutare un referendum proposto da un Primo Ministro o da un'Assemblea di "coabitazione", in particolare se quest'ultima è stata eletta dopo di lui e possiede quindi una più forte legittimazione.

Per altro verso, nel 1984, in una situazione "normale" di armonia fra maggioranza nell'Assemblea Nazionale, Governo e Presidente della Repubblica, questi non ebbe nessuna remora a rifiutare la proposta del Senato di sottoporre al voto popolare un progetto di legge sull'insegnamento privato che sollevava forti riserve nel Paese. Ugualmente, nel 1985 non fu dato seguito a una proposta dei deputati di indire un referendum sul progetto di modifica della legge elettorale. Va detto, comunque, che queste due proposte provenivano da una sola assemblea e che in quel periodo l'Assemblea Nazionale e il Senato avevano maggioranze diverse.

Un altro limite del referendum legislativo risiede nella ristrettezza dell'ambito riservatogli. Da un punto di vista formale, in primo luogo, ne possono essere oggetto solo progetti di legge (d'origine governativa). La critica principale della quale è oggetto questa restrizione richiama il rischio di una insufficiente rappresentatività di testi che non sono passati per il Parlamento, anche se la norma sembra essere dovuta alla preoccupazione di evitare che un referendum

non porti all'annullamento di una legge votata dal Parlamento e non attenti così all'autorità di quest'ultimo.

La limitazione più forte riguarda comunque le materie del referendum. Possono essere oggetto di referendum solo progetti di legge «che concernono l'organizzazione dei poteri pubblici, che comportano l'approvazione di un accordo di Comunità<sup>(21)</sup> o che servono a ratificare un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, può incidere sul funzionamento delle istituzioni».

Insomma i costituenti sembrano aver voluto che il referendum non entri in gioco che in casi molto rari. Secondo Chapsal una prima redazione dell'art. 11 dovuta a Michel Debré, che abbracciava «sia tutti i progetti di legge che il Parlamento aveva rifiutato di adottare, sia tutte le questioni fondamentali per la vita della Nazione», sarebbe stato rifiutata<sup>(22)</sup>.

Ciononostante, una certa imprecisione di termini, forse volontaria<sup>(23)</sup>, ha facilitato un'utilizzazione del referendum molto ampia, anche se contestata, come testimoniano le controversie costituzionali sugli oggetti della maggior parte dei referendum tenuti dopo il 1958. Nel caso della formula che definisce i trattati suscettibili di essere ratificati dal popolo, la più discutibile interpretazione è stata quella che ha permesso lo svolgimento del referendum dell'aprile 1972. «Curiosamente - ha sottolineato Conac - il referendum relativo alla ratifica del trattato di adesione alla Comunità Europea della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca (23 aprile 1972) è stato presentato come fosse in perfetta regola, quando era difficile sostenere che corrispondeva alla formula dell'art. 11. Se ci sono trattati che hanno incidenza sulle istituzioni, quelli sono i trattati riguardanti la creazione e l'organizzazione della Comunità Europea, ma non i trattati che possono estendere ad altri partner i diritti e gli obblighi previsti nei trattati originari»<sup>(24)</sup>. Si può forse spiegare l'assenza di contestazione al referendum sull'ammissione dei tre nuovi membri con il fatto che molti hanno visto in questo ambito aperto dall'art. 11 una chiara allusione alla costruzione europea. Nel 1958 ci si ricordava infatti dei dibattiti appassionati intorno alla ratifica del trattato che istituiva la Comunità Europea di Difesa, alla fine bocciata dal Parlamento che oppose una questione pregiudiziale. È quindi probabile che i costituenti abbiano arguito che fosse possibile indire un referendum su questo tipo di problema. Il referendum tenuto nel settembre 1992 sulla ratifica del Trattato di Maastricht sembra invece essere stato conforme alla disposizione contenuta nell'art. 11. Tanto più che ha avuto luogo soltanto dopo che era stata effettuata la revisione

<sup>21</sup> Questo ambito di materie è oggi venuto meno, visto che la Comunità, formata dalla Francia e dalle sue colonie, è stata sciolta.

<sup>22</sup> Cfr. J. CHAPSAL, «Propos sur le referendum», cit., p. 54.

<sup>23</sup> Cfr. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Parigi, Librairie générale du droit et de la jurisprudence, 1970, p. 256.

<sup>24</sup> Cfr. G. CONAC, «Article 11», cit., p. 424.



costituzionale che gli ha permesso di non «essere contrario alla Costituzione» come questa disposizione esige.

La controversia essenziale a proposito dell'oggetto del referendum ha comunque riguardato i progetti di legge relativi «all'organizzazione dei poteri pubblici». Così, nel 1984 la già ricordata proposta del Senato di indire un referendum sul progetto di legge sulla scuola suscitò addirittura un dibattito sulla differenza fra le nozioni di «servizio pubblico» e di «potere pubblico». Ma l'incertezza maggiore ha riguardato la possibilità di utilizzare l'art. 11 per sottoporre alla popolazione progetti di legge di revisione della Costituzione (27). Nell'ottobre 1962, quando De Gaulle fece ricorso a quest'articolo per indire un referendum sulla elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica, la grande maggioranza dei giuristi contestò questa applicazione, appoggiandosi essenzialmente sull'esistenza nella Costituzione di una sezione speciale dedicata alla revisione, prevista dall'art. 89 (come si vedrà più oltre). Nell'aprile 1969, tuttavia, quando De Gaulle utilizzò per la seconda volta l'art. 11 in materia costituzionale, molti giuristi si inchinarono alla prassi instaurata sette anni prima ed oggi pare che la doppia procedura di revisione sia praticamente accettata da tutti, anche se ogni revisione costituzionale messa in moto dopo di allora ha seguito scrupolosamente la via dell'art. 89 (28).

L'attuale Presidente della Repubblica, François Mitterrand, si è pronunciato in questo senso, forse perché ha sperimentato in prima persona le difficoltà della revisione tramite l'art. 89. Nel 1984, infatti, il Senato bloccò il progetto di estendere l'ambito dell'art. 11 come rinviasa al rifiuto di indire per mezzo dello stesso articolo un referendum sulla scuola.

La procedura di revisione costituzionale è prevista dunque esplicitamente nell'art. 89 della Costituzione. Secondo l'articolo la revisione deve essere votata prima da ambedue le camere. In un secondo tempo è obbligatorio il referendum per le revisioni promesse dal Parlamento e facoltativo per quelle promesse dal Presidente della Repubblica. Con la controfirma del Primo Ministro il Presidente può infatti decidere di consultare non il popolo ma le due camere riunite in Congresso che dovranno adottare la revisione con una maggioranza di 3/5. Si sa

<sup>27</sup> Esiste invece un consenso relativo per quanto concerne la possibilità di organizzare attraverso l'art. 11 referendum su progetti di leggi ordinarie organiche o su atti di ambito regolamentare. Il dubbio viene di nuovo sollevato per quanto concerne l'autorizzazione a legiferare (cfr. G. CONAC «Article 11», cit., pp. 429-433).

<sup>28</sup> Quanto ai francesi, essi non hanno mai prestato molta attenzione al problema, come testimoniano le risposte a due ricerche dell'IEOP sulla costituzionalità dei due referendum dell'ottobre 1962 e dell'aprile 1969. Ecco le cifre percentuali delle relative risposte:

	1962	1969
«Sì»	22	21
«No»	21	29
«In rispondenza»	57	50

che deve trattarsi, nello spirito della Costituzione, di una procedura eccezionale, utilizzata soltanto nel caso di una revisione urgente, tecnica o troppo complessa, e che d'altronde la formulazione dell'articolo favorisce questa interpretazione.

Resta tuttavia che per il Presidente la scelta esiste, con la sola riserva che la sua decisione deve essere controfirmata dal Primo Ministro, il che solleva gli stessi commenti possibili per l'art. 11 (27). Così, in concreto, le quattro revisioni di iniziativa presidenziale condotte a termine sono tutte passate per il Congresso; l'ultima in ordine di tempo, effettuata nel giugno 1992, ha riguardato le modifiche della Costituzione rese necessarie dal Trattato di Maastricht. In due altre occasioni il Presidente della Repubblica ha preferito interrompere la procedura dopo l'approvazione separata della revisione da parte di ciascuna camera, verosimilmente perché né il Parlamento riunito in Congresso, né un referendum facevano prevedere l'adozione definitiva della revisione. Nel 1984, infine, come si è già visto, il progetto di estendere l'ambito di applicazione del referendum previsto dall'art. 11 è caduto nella prima fase della revisione per il rifiuto del Senato di votare questa modifica.

Ignorato nel quadro della revisione di iniziativa presidenziale, il referendum non ha avuto fino ad oggi miglior sorte nella procedura di revisione di iniziativa parlamentare. Dopo il 1958 nessuna proposta in tal senso è riuscita a passare lo stadio del voto delle due assemblee, spesso grazie ai mezzi devianti usati dal Governo per impedire che quelle proposte venissero messe all'ordine del giorno. Come durante la IV Repubblica sembra infine che il carattere obbligatorio del referendum abbia un effetto di dissuasione sulla presentazione di proposte di revisione, in quanto il tecnicismo dei testi o la congiuntura politica hanno fatto spesso apparire il referendum inopportuno, con il risultato che si è creata di fatto una limitazione del potere costituente dei parlamentari (28).

In definitiva non ci sono stati referendum tenuti in virtù dell'art. 89, il che costringe a concludere che il solo caso di collaborazione fra l'elettorato ed i suoi rappresentanti previsto dalla Costituzione non ha mai veramente funzionato.

#### 4. I quesiti e le campagne dal 1958 ad oggi

Nonostante le contestazioni sul suo uso l'art. 11 costituisce dunque la base

<sup>27</sup> Sussistono tuttavia alcuni problemi di interpretazione quanto alla facoltà del Presidente della Repubblica di fare ricorso al referendum. Una delle questioni poste è quella di sapere se il Presidente può decidere di far ricorso al referendum dopo un rifiuto della revisione da parte del Congresso. Questa possibilità sembra, oggi esclusa da un gran numero di giuristi che sottolineano che, secondo il comma 3 dell'art. 89, il progetto «non è» presentato al referendum quando il Presidente decide di sottoporlo al Congresso.

<sup>28</sup> D. GAGNE, «Article 89», in F. LUCHAIRE e G. CONAC (a cura di), *La Constitution de la République française*, cit., p. 1333.

giuridica di tutti i referendum organizzati dal 1958 in avanti (v. il quadro completo nella Tab. 3).

Tab. 3 - I referendum tenuti in Francia dopo il 1958

Materia oggetto del voto	data	«sì»		«no»		bianche e nulle		astensioni	
		n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
1. Costituzione della V Repubblica	28.9.1958	31.066.502	5,15	5.419.748	14,85	407.728	0,89	8.546.663	19,52
2. Auto-determinazione dell'Algeria	8.1.1961	17.447.669	74,99	5.817.775	25,01	721.469	2,22	6.530.320	26,24
3. Accordi d'Evian (Indipendenza dell'Algeria)	8.4.1962	17.896.423	90,80	1.809.074	9,20	1.100.806	4,00	6.802.769	24,66
4. Elezione del Presidente della Repubblica	28.10.1962	13.150.516	62,25	7.974.538	37,75	569.509	2,02	6.490.915	23,03
5. Creazione delle regioni e riforma del Senato	27.4.1969	10.901.753	47,59	12.007.102	52,41	643.756	2,19	5.839.779	19,87
6. Allargamento del Mercato Comune	23.4.1972	10.647.554	68,32	5.036.934	31,68	2.086.119	7,00	11.855.937	38,76
7. Autodeterminazione Nazionale Caledonia	6.11.1980	9.896.498	80,00	2.474.548	20,00	1.657.659	4,36	23.987.118	59,11
8. Trattato di Maastricht	20.9.1992	13.147.790	51,01	12.625.271	48,98	995.434	2,37	11.558.823	30,22

\* Le percentuali dei «sì» e dei «no» sono calcolate sul totale dei suffragi espressi; le percentuali delle schede bianche e nulle e degli astenuti sono calcolate sul totale degli iscritti.  
Fonte: Ministero degli Interni (dati riportati su *Le Monde* del 22 settembre 1992).

Questi referendum, ai quali va aggiunto il referendum che fondò la V Repubblica, saranno analizzati nei due paragrafi che seguono dal punto di vista della questione essenziale emersa dall'esperienza storica: il funzionamento democratico dell'istituto. Funzionamento che ci pare debba essere valutato essenzialmente sulla base della capacità dei referendum di produrre decisioni che rispecchiano la volontà popolare. In larga misura questa capacità dipende da due categorie di fattori: le caratteristiche dei quesiti posti all'elettorato ed il contesto della consultazione, la prima; la qualità e la parità dell'informazione diffusa durante la campagna, la seconda.

Prendiamo dunque in considerazione per primi i quesiti proposti. Una critica rivolta di frequente ai referendum, e non soltanto a quelli tenuti in Francia, riguarda il numero di opzioni in merito alle quali i cittadini devono decidere. Si sottolinea che il voto ai referendum tende molto spesso ad essere il prodotto di una scelta dicotomica fra lo *statu quo* e il cambiamento proposto, un tipo di scelta che finisce con l'orientare eccessivamente la decisione. Per cui alcuni propongono - come è stato fatto, ad esempio, due

volte in Svezia - di sottoporre all'elettorato quesiti multipli sullo stesso tema. Questa soluzione presenta tuttavia l'inconveniente di non garantire la formazione di una maggioranza.

Nel caso del modello più frequente, quando gli elettori devono pronunciarsi su un'opzione secca, si dovrebbe stabilire la distinzione fra i Paesi dove esiste l'iniziativa popolare e quelli dove non esiste. Nel primo caso (in Italia, ad esempio) gli elettori possono decidere di rimettere in discussione lo *statu quo* con un altro referendum; sono quindi più portati ad esprimere la loro opinione sulla proposta referendaria in quanto tale e non in quanto alternativa allo *statu quo*.

Ma anche nei Paesi, come la Francia, nei quali l'iniziativa spetta solo agli organi rappresentativi, due tipi di situazione assai frequenti escludono che lo *statu quo* costituisca la seconda opzione in funzione della quale si determina il voto. La prima situazione si ha quando il rigetto del testo proposto lascerebbe un vuoto giuridico che esige assolutamente di essere colmato. È la situazione che caratterizzò il referendum francese del settembre 1958, che aveva come scopo quello di dare al Paese una Costituzione. La seconda situazione si ha quando non è più possibile mantenere lo *statu quo*, in altri termini quando c'è necessità assoluta di riformare una situazione esistente. Si potrebbe quasi parlare in questo caso di vuoto legislativo sul problema affrontato dal referendum. I referendum del gennaio 1961, dell'aprile 1962 e del novembre 1988 rientrano in questa categoria, perché la crisi d'Algeria e la crisi di Caledonia richiedevano comunque di essere risolte. Le campagne dei referendum dell'aprile 1972 e del settembre 1992 indicarono chiaramente l'esistenza di un accordo generale sulla necessità di superare lo *statu quo*, anche in caso di vittoria del «no». I trattati dovevano in ogni caso essere rinegoziati se l'elettorato avesse rifiutato di ratificarli.

In definitiva i soli referendum dell'ottobre 1962 e dell'aprile 1969 sembrano aver presentato in Francia un'alternativa rigida fra la proposta referendaria e lo *statu quo*.

Si è sostenuto che l'assenza di un'alternativa definitiva nei referendum invece di permettere un'espressione più fedele della volontà popolare sul cambiamento proposto, equivarrebbe ad un'assenza di alternativa *tout court*, perché gli elettori sono naturalmente portati a preferire una soluzione concreta all'incognito. Questo argomento merita di essere preso in considerazione per i referendum tenuti in contesto di crisi, vale a dire, nel caso francese, i referendum del settembre 1958, del gennaio 1961 e dell'aprile 1962, tutti e tre dominati dal conflitto algerino.

Uno dei principali interrogativi sollevati a proposito di questi referendum ha riguardato l'esistenza di un'alternativa reale alla proposta sottoposta al voto.

Giuridicamente, non c'erano dubbi: la libertà di voto è stata sempre garantita. In concreto, però, l'unanimità dei risultati ha fatto dubitare dell'esistenza di un'alternativa reale al «sì».

Ad essere accusata di avere impedito l'espressione di un voto libero è stata appunto la situazione di crisi. È una spiegazione accattivante, ma l'esempio di consultazioni di altri Paesi avvenute in situazioni di crisi simili ma con risultati molto riscattati - come in Belgio nel 1950 - impedisce di accoglierla pienamente. Ed anche in Francia l'esito del referendum sull'avvenire della Nuova Caledonia in un territorio in crisi è stato tutt'altro che unanime (57% di «sì» e 43% di «no»).

Bisogna allora attribuire il «sì» massiccio del quale hanno beneficiato i referendum del 1958, del 1961 e dell'aprile 1962 all'esistenza non già di una crisi, ma di una «crisi nella crisi»<sup>(29)</sup>, o, detto altrimenti, di una drammatizzazione della crisi esistente<sup>(30)</sup>? Parecchi indizi, come i risultati di un sondaggio tenuto nella settimana precedente la consultazione dell'aprile 1962, secondo i quali il 58% dei francesi pensava che più alta fosse stata la percentuale di «sì», più facilmente il problema algerino si sarebbe risolto<sup>(31)</sup>, sono a favore di questa tesi. È tuttavia interessante rilevare che alla fine del mese di giugno l'opinione era rimasta stabile per quanto concerneva i risultati del referendum: il 74% delle persone interrogate e il 92,5% di quelle che si pronunciavano dichiaravano di volere che l'Algeria diventasse uno stato indipendente nelle condizioni definite dagli accordi di Evian<sup>(32)</sup>.

Il successo degli accordi per lo stabilimento della pace in Algeria costituì certamente una spiegazione del largo consenso del quale beneficiarono i referendum tre mesi dopo. Questo sondaggio suggerisce inoltre che l'opinione espressa in tempo di crisi, forse perché benefica di una forte mobilitazione degli animi, non è necessariamente artificiale e può confermarsi in un periodo posteriore di calma ritrovata. Così sembra che durante il 1961 i francesi avessero progressivamente smesso di credere nell'esistenza di una politica di ricambio a quella di De Gaulle (il 17 novembre 1961 alla domanda: «Pensate che esistano altre politiche oltre quella del generale De Gaulle per regolare definitivamente la questione algerina?», il 42% degli intervistati e il 60% di coloro che avevano risposto dicevano «no») e considerassero l'indipendenza ineluttabile (nell'agosto 1961 il 58% degli intervistati e il 75% di quelli che si pronunciavano dichiararono che secondo loro l'Algeria sarebbe divenuta indipendente)<sup>(33)</sup>. Nonostante le condizioni di crisi e la drammatizzazione del referendum non si può dunque

escludere che l'opinione espressa l'8 aprile abbia costituito, piuttosto che una scelta determinata dall'assenza di alternative, il frutto ragionato di un processo di maturazione e, in definitiva, l'espressione di un consenso reale.

Inadatta perfino ad influenzare il voto, la drammatizzazione ha pochi argomenti a suo favore. Si pone allora la questione dei vantaggi legati all'organizzazione di referendum in situazioni di crisi. La loro forte legittimazione non conferisce difatti alle decisioni referendarie una capacità speciale per la regolazione delle crisi? Così nel marzo del 1962 alla domanda «Gli accordi prevedono che le popolazioni dell'Algeria decideranno della loro sorte con un referendum: accetterete il risultato di questo referendum qualunque esso sia?», il 78% degli intervistati e il 92% di coloro che avevano risposto avevano detto di sì<sup>(34)</sup>. Certo, spesso basta che una minoranza attiva rifiuti di sottostarsi a un conflitto continuo<sup>(35)</sup>. Si può supporre poi che certi referendum abbiano esacerbato la contrapposizione fra i due schieramenti più di quanto non avrebbe fatto la legislazione normale. Fu questa, com'è noto, l'accusa rivolta al referendum belga del 1950 sul ritorno di Leopoldo III. L'impatto dei referendum sull'evoluzione delle crisi può insomma variare del tutto in funzione di fattori difficili da indovinare. Per il caso francese sembra possibile comunque pensare che questo impatto sia stato largamente positivo, sia pure al prezzo di una discutibile drammatizzazione. E questo non è il minore dei dilemmi con i quali i referendum si confrontano. La loro efficacia nella risoluzione delle crisi ha talvolta come contropartita una pratica incline ad infrangere alcuni principi democratici.

Un altro fattore che condiziona la capacità dei referendum di rispecchiare la volontà popolare è l'unicità della domanda. A questo riguardo la tendenza dei referendum della V Repubblica a presentare domande bloccate, tendenza spesso criticata, è praticamente iscritta nella Costituzione, in quanto l'art. 11 e l'art. 89 prevedono che siano sottoposti alla ratifica popolare progetti di leggi o, indirettamente, trattati.

Per questo, fra l'altro, il referendum del settembre 1958 e tutti i referendum tenuti dopo il 1969 hanno presentato testi molto lunghi; l'ultimo in termine di tempo, poi, quello sul Trattato di Maastricht, ha battuto tutti i record in materia. Inoltre i referendum del gennaio 1961, dell'aprile 1962 e dell'aprile 1969, hanno presentato la particolarità di articolare un duplice quesito riguardante problemi molto distinti. In teoria niente impedisce di restringere l'uso dei referendum a testi contenenti un solo articolo, o che si limitino a presentare un'unica misura legislativa, com'è accaduto una volta, nell'ottobre 1962.

<sup>29</sup> M. I. PAVIA, «Le referendum du 6 novembre 1988», in *Revue du droit public et de la science politique*, 6, 1989, pp. 1697-1723.

<sup>30</sup> Utilizzata per ripartire all'insenza di una crisi reale, la drammatizzazione dei referendum di De Gaulle, fondata sulla minaccia di dimissioni e sul famoso, anche se non pronunciato testualmente, «me o il caos» in caso di vittoria del «no» (ma anche di un «sì» debole), si rivelò in fondo di efficacia limitata, come dimostrano i risultati dei referendum dell'ottobre 1962 e dell'aprile 1969: nel primo il «no» ottenne più del 37% dei voti espressi, nel secondo più del 52%, provocando il ritiro del generale.

<sup>31</sup> Sondaggio IFOP, 2 aprile 1962.

<sup>32</sup> Sondaggio IFOP, 27 giugno 1962.

<sup>33</sup> Sondaggio IFOF, 24 agosto 1961.

<sup>34</sup> Sondaggio IFOF, 20 marzo 1962.

<sup>35</sup> Coscienti di questo problema, soltanto il 36% dei francesi riteneva alla fine del 1960 che il referendum di gennaio potesse costituire un passo avanti verso la sistemazione della questione algerina (sondaggio IFOF del 10-17 dicembre 1960). Ugualmente, un'altra inchiesta (sondaggio IFOF del 16 aprile 1962) rivela che soltanto il 25% dei francesi credeva che la parte essenziale del problema algerino potesse essere sistemata all'indomani dei referendum dell'8 aprile 1962 (il 60% affermava il contrario e il 15% non rispondeva).

In quell'occasione, è vero, i francesi non dovevano soltanto esprimersi sul principio dell'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto, ma anche sulle modalità esatte della nuova legge elettorale. Si può parlare anche in questo caso di domande bloccate e criticare questo uso? Cade qui un secondo dilemma proprio dei referendum: il prezzo della rinuncia al voto bloccato è spesso la discrezionalità dei governi nella messa in atto delle decisioni popolari. La presentazione di una misura generica senza la precisazione delle sue modalità di applicazione - come nel progetto di legge sottoposto all'elettorato nel gennaio 1961, che prevedeva una consultazione del popolo algerino sul suo destino, ma precisava che le condizioni della consultazione sarebbero state fissate per decreto - non può non suscitare perplessità. Limitare l'oggetto dei referendum a dichiarazioni di principio implicherebbe d'altronde che documenti come la Costituzione di un Paese o il Trattato di Maastricht non potrebbero essere sottoposti all'elettorato. Il problema che si pone, in Francia, come in molti altri paesi, è allora quella di rinunciare ai referendum su scelte fondamentali. Ciò mette in luce un terzo dilemma: l'obbligo di scegliere fra il voto bloccato e la legittimità insufficiente di certe decisioni.

L'uso delle domande bloccate che si presta a maggior critica è probabilmente, alla fine, quello che consiste nel chiedere una risposta unica a questioni nettamente distinte, di importanza uguale e difficilmente riducibili ad un problema comune. Si è già menzionato questo aspetto negativo a proposito dei referendum napoleonici.

La consultazione del 1945, che chiedeva di votare separatamente su due problemi distinti, sembrava aver inaugurato una pratica più scrupolosa. Ciò non ha impedito purtroppo a tre dei cinque referendum indetti da De Gaulle dopo il suo ritorno al potere di porre una domanda duplice: nel gennaio 1961 sul principio di autodeterminazione e sull'organizzazione dei poteri pubblici ad Algeri fino all'autodeterminazione; nell'aprile del 1962 sugli accordi di Evian e sui pieni poteri in materia legislativa e regolamentare; e, soprattutto, nell'aprile 1969 sulla riforma del Senato e sulla creazione delle regioni. Nei primi due referendum l'esistenza di una questione indiscutibilmente più importante dell'altra (l'autodeterminazione e gli accordi di Evian) avrebbe potuto in qualche modo ridurre al minimo il problema, se l'elettorato avesse risposto effettivamente in misura massiccia alla domanda. Ebbene, un'inchiesta condotta dall'IFOP dall'11 al 17 dicembre 1960 mostra che soltanto il 25% degli intervistati attribuiva maggiore importanza al problema dell'autodeterminazione. Il voto dell'aprile del 1962 sembra addirittura essere stato determinato in molti elettori da un terzo problema, quello di rinnovare fiducia a De Gaulle.

Più della tendenza a chiedere una risposta unica a problemi distinti, la caratteristica di tutti i referendum gollisti è stata in effetti l'inserimento implicito di una richiesta di fiducia al generale. Non che il fatto di tale richiesta possa stupire. Ciò che è negativo, al di là della drammatizzazione creata, è l'ulteriore confusione provocata sull'oggetto dei referendum (ritorneremo sul punto nel

prossimo paragrafo trattando le motivazioni di voto). I sondaggi realizzati a proposito della domanda duplice posta nell'aprile del 1969 rivelano un evidente imbarazzo degli elettori. Fra il 10 e il 3 aprile il 76% degli intervistati affermava che il referendum avrebbe dovuto essere su due domande distinte. Poco dopo, nello stesso mese, soltanto il 26% degli intervistati pensava che la creazione delle regioni e la riforma del Senato fossero un tutto unico<sup>36</sup>.

Infine, una critica rivolta a praticamente tutti i referendum tenuti dopo il 1958 ha riguardato la complessità dei temi proposti all'elettorato. La critica è stata particolarmente vivace contro l'ultimo referendum, quello sul Trattato di Maastricht. Tale complessità era almeno controbilanciata dal riconoscimento dell'importanza del testo e dalla constatazione che i francesi erano, da una parte, largamente favorevoli a che questo referendum si tenesse e, dall'altra, presi da una vera frenesia di informarsi sul tema.

Argomenti simili non potevano invece essere avanzati nel 1969, quando erano in questione 68 articoli sulla riforma del Senato e sulle regioni. Diversi sondaggi dell'IFOP indicano difatti il disinteresse del pubblico per questa riforma, l'importanza molto relativa ad essa attribuita e il debole entusiasmo suscitato dal ricorso al referendum<sup>37</sup>. Conseguenza logica di questo atteggiamento, dieci giorni prima dello scrutinio il 42% degli intervistati riconosceva di aver bisogno di spiegazioni supplementari (contro il 48% che si diceva ben informato e il 10% che non si pronunciava) e il 62% si dichiarava in disaccordo con l'affermazione di De Gaulle che «ciascun francese ha capito bene in che cosa consiste la riforma»<sup>38</sup>.

L'interesse per l'oggetto del referendum è quindi essenziale per misurare il rischio che la risposta ad una domanda troppo complessa non costituisca un'espressione debole della volontà popolare. Nell'ottobre 1962 l'interesse era particolarmente grande, se l'80% degli intervistati dall'IFOP dichiarava di attribuire molta o moltissima importanza al referendum sull'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto (sondaggio del 19 ottobre 1962).

È vero tuttavia che questo referendum è stato praticamente il solo dopo il 1958 ad aver posto una domanda semplice e la posta in gioco era facile a comprendersi. Gli altri referendum, a cominciare da quello sulla Costituzione della V Repubblica, per comprendere la quale Costituzione il 36% dei francesi intervistati aveva riconosciuto nel settembre 1958 (ancora secondo un sondaggio

<sup>36</sup> Sondaggi IFOP, aprile 1969.

<sup>37</sup> Soltanto il 26% degli intervistati fra il 10 e il 7 aprile dichiarò di interessarsi molto al referendum (il 45% se ne interessava poco, il 27% per niente e il 2% non si pronunciava); lo stesso solo il 33% degli intervistati fra il 4 e il 9 marzo 1969 pensava che la riforma regionale avrebbe permesso di accrescere molto il ruolo delle regioni (il 31% pensava che il ruolo delle regioni sarebbe cresciuto poco o niente e il 36% non si pronunciava); infine, secondo un sondaggio effettuato dal 14 al 17 aprile 1969, il ricorso al referendum non era approvato da dal 45% degli intervistati (contro il 35% che lo disapprovava e il 20% che non si pronunciava).

<sup>38</sup> Sondaggi IFOP, 14-17 e 13-14 aprile 1969.

IPOF) di aver bisogno di spiegazioni supplementari, sono stati tutti di un livello molto elevato di complessità. Il fatto non è d'altronde sorprendente, se si tien conto della natura dello spazio aperto dall'art. 11. Se il referendum del gennaio 1961 e soprattutto quello dell'aprile 1962, relativi ambedue alla regolamentazione della crisi algerina, suscitavano un interesse evidente nell'elettorato, non altrettanto si può dire del referendum indetto nel 1972 da Georges Pompidou sull'allargamento dell'Europa a nuovi partner<sup>39</sup>. I tassi molto alti di astensione nel referendum sull'autodeterminazione della Nuova Caledonia (nel novembre 1988) inducono a considerazioni simili.

Il bilancio dei referendum della V Repubblica sul piano della relazione complessiva/interesse non è dunque entusiasmante.

I referendum del 1969 e del 1972 e, in una certa misura, quello del 1988, sono forse i più criticabili perché non beneficiarono nemmeno, come quello del 1958, della legittimità particolare propria dei referendum di approvazione di una Costituzione.

Il referendum del 1958 mette a sua volta in luce un altro dilemma caratteristico del far ricorso al referendum: dover scegliere fra i vantaggi legati all'espressione di un giudizio più competente, all'occorrenza quello dei parimenti, ed i vantaggi che derivano dalla più forte legittimità, garantita dall'uso del referendum, di decisioni di particolare importanza nazionale. Le decisioni di questo genere non sono state certamente sottoposte tutte a referendum durante la V Repubblica, se non altro per le limitazioni imposte dagli artt. 11 e 89. Così, nel periodo più recente, riforme di portata considerevole come il decentramento (che rientra nell'ambito dell'art. 11) o le privatizzazioni hanno adottato la via parlamentare. Anche ammettendo che queste riforme siano meno importanti dell'entrata in vigore di una nuova Costituzione, è utile, per concludere sul punto, sottolineare questi casi dei quali troppo spesso ci si dimentica quando si tratta di giustificare il ricorso al referendum su problemi fondamentali.

Un'altra prova importante della capacità dei risultati del voto di riflettere correttamente la volontà popolare è la qualità e la parità dell'informazione diffusa durante le campagne referendarie. Relativamente a questi due aspetti le analisi condotte finora fanno intravedere una progressiva democratizzazione della pratica referendaria nel corso della V Repubblica.

I referendum del settembre 1958 e del gennaio 1961 furono caratterizzati

da una grave disparità fra i mezzi di informazione a disposizione del Governo e quelli a disposizione dei partiti.

Questa disparità, nel 1961 ancora più pronunciata che nel 1958, riguardava in primo luogo la produzione di manifesti e di volantini e l'invio di documentazione a domicilio. Nel 1961 i partiti si videro rifiutare l'invio in franchigia postale di un appello agli elettori, benché questo diritto fosse loro stato accordato nel 1958. Di più, il numero delle formazioni politiche autorizzate a fare campagna fu ridotto a 6 contro le 25 del 1958 e fissato in maniera da eliminare alcune tendenze, in particolare quelle favorevoli all'Algeria francese.

La quantità dei tempi radiofonici accordati a ciascun partito in questi due referendum fu addirittura ridicola in confronto alla dismisura degli interventi del Governo e della frequenza delle allocuzioni di De Gaulle. A ciò si aggiungeva il fatto che la maggior parte dei giornalisti della radio e della televisione difendevano apertamente le posizioni governative.

Solo la stampa, la cui libertà non fu mai minacciata, presentava opinioni più diversificate, riflettendo molto bene i rapporti diforza del «sì» e del «no» nel Paese<sup>40</sup>. La qualità e il carattere educativo delle campagne, infine, hanno lasciato molto a desiderare, visti il tono veemente e polemico assunto dagli scontri e la tendenza a concentrarsi, piuttosto che sul contenuto dei testi proposti, sulle conseguenze politiche del rigetto o dell'approvazione, in particolare sul punto della permanenza al potere di De Gaulle.

Gli ultimi tre referendum di De Gaulle mostrarono almeno un certo riequilibrio nell'informazione. La radio e la televisione, che divennero, soprattutto a partire dall'ottobre 1962, le vere protagoniste delle campagne referendarie, cominciarono ad accordare altrettanto spazio, se non di più, ai partiti rispetto al Governo. I giornalisti di radio e televisione si sono collocati sempre, è vero, su posizioni filogovernative, ma, di nuovo, grazie alla stampa le tendenze esistenti nel Paese sono state presentate nella giusta misura<sup>41</sup>.

Il grado più alto di parità raggiunto nei mezzi radiotelevisivi non deve tuttavia far dimenticare la persistenza di disparità flagranti nella programmazione (calendario) e nella presentazione (risorse tecniche) degli interventi.

<sup>40</sup> Nel 1958 il 30% della stampa quotidiana di provincia propendeva per un «sì» sicuro, il 40% per un «sì» con riserva ed il 9% per il «no». Cfr. P. ALBERT, «La presse quotidienne», in F. GODET (a cura di), *Le référendum d'octobre et les élections de novembre 1962*, Parigi, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1965, p. 109.

Nel 1961 il 74% della stampa di provincia e il 59% della stampa parigina presero posizione, con maggiore o minore impegno, per il «sì», mentre rispettivamente il 10% e il 39% si schierarono per il «no». Cfr. J. KAYSER, «La presse», in F. GODET (a cura di), *Le référendum du 8 janvier 1961*, Parigi, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1962, pp. 61-90.

Tutte le percentuali si riferiscono alle tirature dei giornali.

<sup>41</sup> In effetti, solamente il 64% della tiratura parigina e il 68% della tiratura della provincia fu favorevole al «sì» nell'aprile del 1962. Nell'ottobre del 1962 l'atteggiamento filogovernativo della radio e della televisione fu bilanciato da un'informazione nettamente antigovernativa della stampa, favorevole al «no». Cfr. P. ALBERT, «La presse quotidienne», cit., pp. 103-142.

Nonostante tutto, non c'è dubbio che i referendum del 1962 e quello del 1969 fecero registrare un progresso nella parità dell'informazione. Il calo dei «si» e la crescita dei «no» nelle intensioni di voto mano a mano che la campagna avanzava sembra testimoniarlo (cfr. la Tab. 4).

Come per i referendum precedenti, è stato infine riconosciuto che la parzialità dell'informazione aveva potuto spostare dei voti, ma non cambiare la sostanza del risultato. Nei due primi referendum i «si» furono una percentuale troppo alta perché sia possibile attribuire la vittoria alla superiorità tutto sommato contenuta dei mezzi accordati alla campagna per il «si». Nel 1969, addirittura, De Gaulle perse il referendum (43).

TAB. 4 - Percentuali di «si» nelle intensioni di voto in sei referendum dal 1961 al 1992

Referendum	Intenzioni di voto «si»			Score del «si»
	nov. '60	11-17 dic. '60	31 dic. '60 - 1-3 gen. '61	
gentaio 1961	77	76	69	75,0
aprile 1962	27 mar '62 93	2 apr. '62 91		
ottobre 1962	9-14 ott '62 67	20-24 ott '62 59		62,2
aprile 1969	16-23 mar '69 51	14-17 apr. '69 52	26 apr. '69 46,5	47,6
aprile 1972	22 mar '72 89	10 apr. '72 76	20 apr. '72 72	88,3
settembre 1982	12-13 lug. '92 65	24-25 lug. '92 58	20-21 ag. '92 50	51,0

Fonit: Sondaggi IFOF. Nel 1992 sondaggio BVA.

12 L'impatto dei divanoni radiotelevisivi di De Gaulle fu molto limitato nell'ottobre 1962 e molto debole nel 1969, come comprovano questi dati dell'IFOP:

	divanone 13.10.1962	divanone 11.1.1969
«De Gaulle, per non voler rinunciare alla presidenza del divanone... che non si presentavano»	27	14
«De Gaulle, per non voler rinunciare alla presidenza del divanone... che non si presentavano»	11	16
«De Gaulle, per non voler rinunciare alla presidenza del divanone... che non si presentavano»	32	29
«De Gaulle, per non voler rinunciare alla presidenza del divanone... che non si presentavano»	28	41

I referendum del 1972, del 1988 e del 1992 hanno accentuato la tendenza iniziata nel 1962 all'attenuazione della preponderanza governativa nelle campagne referendarie. A tal riguardo le riforme successive, eliminando progressivamente, a partire dal 1974, la tutela governativa sul settore radiotelevisivo, hanno avuto un ruolo importante. Segno di questa evoluzione è stato alla fine il fatto che nell'estate del 1992 il Governo è stato invitato dal Presidente del Consiglio superiore dell'informazione audiovisiva a rinunciare agli spot pubblicitari della sua campagna pro-Maastricht con la motivazione che gli spot erano contrari alla legge sulla comunicazione del 1986 secondo la quale «le emissioni pubblicitarie a carattere politico sono proibite» (44).

Il dibattito si è ora spostato sul problema della parità fra i partiti e in particolare sui criteri di ammissibilità alla campagna referendaria. Poco restrittivi nel 1958, questi criteri sono divenuti più rigidi a partire dal 1961: per essere ammessi a partecipare alla campagna ufficiale un partito deve avere un gruppo nell'Assemblea Nazionale o al Senato. Dopo il referendum sulla Nuova Caledonia quest'obbligo non c'è più e forze politiche che non dispongono di un gruppo ufficiale e nemmeno sono rappresentate in Parlamento possono vedersi riconoscere il diritto ad uno spazio radiotelevisivo, se hanno ottenuto almeno il 5% dei suffragi nelle ultime elezioni politiche (45). Alcuni partiti esclusi dalla campagna ufficiale di quel referendum fecero ricorso al Consiglio Costituzionale e al Consiglio di Stato, ma senza successo (46). Nell'ultima campagna le contestazioni hanno riguardato di più il fatto di definire il tempo da concedere a ciascun partito con gruppo parlamentare sulla base del numero degli eletti, novità ugualmente introdotta nel 1988 (46).

Questa regola ha accresciuto il vantaggio dei «si» già risultante dal fatto che tre dei quattro partiti con gruppo parlamentare avevano un posizione favorevole al Trattato. Il Partito comunista non ha potuto disporre per difendere le sue posizioni anti-Maastricht che meno del 5% del tempo, corrispondente alla stessa percentuale del numero dei suoi parlamentari. Anche l'attribuzione di un tempo globale a ciascun gruppo parlamentare, senza tener conto dell'esistenza di divisioni interne, ha accentuato la distorsione in favore del «si» (47).

43 Cfr. *Le Monde* del 26 luglio 1992.

44 Cinque minuti ciascuno alla radio e alla televisione. Inoltre nel 1988 lo stesso tempo venne accordato a ciascuna delle principali famiglie politiche della Nuova Caledonia.

45 Cfr. B. GENEVOIS, «Le contrôle du référendum. 1. Le rôle du Conseil Constitutionnel» e D. LEVIS, «Le contrôle du référendum. 2. Le rôle du Conseil d'Etat», in *Revue française de droit public*, 6, novembre-dicembre 1988, pp. 887-907.

46 Il tempo globale da dividere fra i partiti con gruppo parlamentare era di due ore alla radio e di due ore alla televisione, come nel 1988. Nel 1969 e nel 1972 la regola era un'ora per i partiti della maggioranza e un'ora per gli altri partiti, alla radio e alla televisione, ripartite secondo gli accordi fra i presidenti dei gruppi dell'Assemblea Nazionale e del Senato e, in mancanza di questi, dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale.

47 Il PS e l'UDF decisero di non accordare nessuno spazio di intervento alle loro minoranze interne contrarie a Maastricht. Il RPR, forse perché era diviso in parti più uguali, accettò di far esprimere chi si opponeva al Trattato. Cfr. *Le Monde*, 3 e 7 agosto 1992.

Le polemiche fanno riemergere i difetti di una ripartizione delle risorse per le campagne referendarie. E' il caso di chiedersi se la vera parità non consisterebbe nell'attribuire mezzi identici al «sì» e al «no». A chi scrive la migliore soluzione sembra quella adottata per i referendum europei in Inghilterra e in Scandinavia, con la creazione ufficiale di due organismi (*umbrella organizations*) incaricati di coordinare le forze favorevoli al «sì» e al «no» e dotati degli stessi mezzi e strumenti (45).

Detto questo, è fuor di dubbio che i due ultimi referendum francesi hanno dato prova nell'insieme di un'uguaglianza di opportunità senza precedenti. Se c'è un ambito nel quale le ultime campagne hanno lasciato a desiderare è semmai quello dell'assistenza fornita per far comprendere i testi sottoposti agli elettori. Questo limite si è fatto particolarmente sentire nell'ultima campagna, più appassionata della precedente e al tempo stesso riguardante un testo molto più complesso.

### 5. Indicazioni dei partiti, motivazioni di voto, partecipazione

L'esistenza o meno di alternative alla proposta referendaria, il numero dei questi distinti contenuti nella proposta, la complessità degli oggetti o, infine, il carattere di parità e di adeguata informazione della campagna determinano quindi la precisione con la quale il voto rispecchia l'opinione di chi lo emette. Un primo modo per valutare questa corrispondenza consiste nell'analizzare questi fattori per i referendum tenuti dopo il 1958, come abbiamo appena fatto.

Tradizionalmente una misura più diretta viene ricavata dall'incrocio di due indicatori. Il primo è l'importanza del «voto parigiano» - il voto le cui motivazioni sono da ricercare nell'identificazione degli elettori con un partito - che viene generalmente considerato funzione inversa a quella del «voto d'opinione». La Tab. 5 riporta le indicazioni di voto date dai partiti dal 1958 al 1992 ed i raffronti con i risultati. Nella Tab. 6 il voto d'opinione corrisponde alla mancata fedeltà ai partiti, misurata con lo scarto negativo fra il voto potenziale che sarebbe dovuto derivare, cioè, dalle indicazioni dei partiti) ed il voto effettivo uscito dalle urne.

Lo scarto va, come si vede, dallo 0,5% (aprile 1969) al 33,2% (ottobre 1962) degli elettori. Un'infedeltà ai partiti così misurata è il «minimo» di infedeltà, perché non fa apparire le infedeltà incrociate che si compensano fra un campo e l'altro.

<sup>45</sup> Resta da deplorare che la logica della parità fra il «sì» e il «no» non sia stata spinta fino alle sue ultime conseguenze in occasione di questi referendum, dove il Governo ha rappresentato ogni volta un terzo polo della campagna. In Inghilterra ciò ha dato luogo a un profondo squilibrio fra i mezzi di cui alla fine dei conti disponeva lo schieramento del «sì» e quelli, molto più ridotti, dei sostenitori del «no».

Tab. 5 - Indicazioni di voto dei partiti ai referendum (1958-1992)

Indicazioni di voto	1958	1962	1969	1972	1977	1981	1985
Estrema Sinistra	no	no	no	no	no	no	no
Comunisti	si	si	no	no	no	no	no
Socialisti	si	si	no	no	no	no	no
Radicali	si	si	no	no	no	no	no
Plus progressistes	si	si	no	no	no	no	no
Indipendenti*	si	si	no	no	no	no	no
Rep. Indipend.	si	si	no	no	no	no	no
Centristi	si	si	no	no	no	no	no
Diretti Destra	no	no	no	no	no	no	no
Estrema Destra	no	no	no	no	no	no	no
Ecologisti	-	-	-	-	-	-	-

\* Dal 1973 PS e MRG.

<sup>1</sup> MRP fino al 1962; CD e CPM ai referendum del 1969 e del 1972.

<sup>2</sup> CNI.

Tab. 6 - Scarti tra le indicazioni di voto e i voti effettivamente espressi (1958-1992)

	1958	1962	1969	1972	1977	1981	1985
Elemento del partito per il «sì»	49,3	33,7	54,1	13,3	37,2	46,8	45,3
Voti «sì»	66,4	55,9	64,9	46,4	36,7	36,1	26,9
Scarto	+18,1	-22,2	+10,8	-33,1	-0,5	-10,7	-15,9
Elemento del partito per il «no»	31,2	41,6	19,9	62,0	41,4	15,7	6,4
Voti «no»	17,4	18,4	6,6	26,8	41,7	17,2	6,6
Scarto	-13,8	-23,2	-13,3	-33,2	+0,3	+1,5	+0,2
Elemento del partito per l'astensione	-	-	-	-	-	16,1	13,0
Voti astensione	15,1	23,5	24,5	23,0	19,4	39,5	62,6
Scarto	15,1	+23,5	24,5	+23,0	+19,4	+23,4	+49,6
Elemento del partito per voto bianco o nullo	-	-	1,3	-	-	-	-
Voti bianchi o nulli	1,1	2,2	4,1	2,0	2,2	7,1	4,5
Scarto	+1,1	+2,2	+2,8	+2,0	+2,2	+7,1	+4,5

\* Le percentuali sono relative al totale degli elettori iscritti nella Francia metropolitana, ciò che spiega le leggere differenze con i dati della tab. 3 per quanto concerne gli astenuti e le schede bianche e nulle. Fonti: I dati utilizzati per i calcoli sono tratti da F. COGUEL (a cura di), *Le referendum du 8 janvier 1961*, Parigi, Presses FNSP, 1962; G. BOURDIEU, *Sociologie du referendum dans la France moderne*, cit.; *Le Monde* del 22 settembre 1992.

Le analisi del voto realizzate in occasione di ciascun referendum hanno tuttavia dimostrato che l'infedeltà «totale» ha raramente superato di molto il «minimo» di infedeltà (fra lo 0 e il 5%). I soli referendum che hanno fatto eccezione sono stati quelli sulla riforma del Senato e sulle regioni e quello



sull'allargamento della CEE (vedi le Tab. 7 e 8). Nel 1969, infatti, il voto di elettori gollisti o di centro favorevoli al «no» rappresentò una quantità uguale a quella degli elettori di sinistra e repubblicani indipendenti che appoggiarono invece il progetto presentato da De Gaulle. L'astensione di numerosi elettori che avevano votato alle elezioni precedenti fu parimenti compensata dalla mobilitazione degli astensionisti. Lo stesso, nel 1972, il dissenso comunista in direzione del «sì» e dell'astensione venne largamente controbilanciato da un dissenso socialista e di destra verso il «no». Il tasso elevato di astensionismo fra gli elettori di destra non compensò invece che parzialmente il voto di oltre un milione di elettori socialisti in favore del «sì».

Tab. 7 - *Infidelità ai partiti nel referendum del 27 aprile 1969 (percentuali)*

	PC	FGDS	PDM	RI	UDV	su totale elettori
«sì»	4	13	29	64	71	-
sugli elettori	0,6	1,7	-	3,8	-	6,1
«no»	83	72	47	21	14	-
sugli elettori	-	-	4,1	-	4	8,1
astensioni	13	15	24	15	15	-
sugli elettori	2	1,9	2,1	0,9	4,3	11,2
su totale degli elettori	2,6	3,6	6,2	4,7	8,3	25,4

Nota. Il voto ai partiti è valutato sulla base delle preferenze espresse al momento del sondaggio che rileva, naturalmente, le intenzioni di voto. Le percentuali sono rapportate all'elettorato dei partiti e al numero totale degli elettori iscritti per le elezioni politiche del 1968. L'insieme degli elettori intenzionati non dovrebbe variare molto se vi si aggiungono quelli del PSU, delle Destre diverse e dell'Estrema Destra, che in totale rappresentano il 6,8% degli elettori del 1968.

Fonte: IFOP.

Tab. 8 - *Infidelità ai partiti nel referendum del 23 aprile 1972 (percentuali)*

	PC	PSU+PS	PDM+CD	UDR+RI	su totale elettori
«sì»	5	27	61	68	-
sugli elettori	0,8	5,3	-	-	6,1
«no»	60	23	6	3	-
sugli elettori	-	4,5	0,7	0,9	6,1
astensioni/	35	50	33	29	-
nulle/bianche	-	-	-	-	-
sugli elettori	6,2	-	3,7	8,7	18,6
su totale	-	-	-	-	-
degli elettori	7	9,8	4,4	9,6	30,8

Nota. Gli elettori sono quelli delle elezioni politiche del 1967. L'insieme di elettori infedeli dovrebbe variare soltanto leggermente se si aggiungono quelli delle Destre diverse, che totalizzarono il 3,6% degli elettori nel 1967.

Fonte: IFOP.

Negli altri referendum, al contrario, l'infidelità ai partiti è consistita essenzialmente in movimenti a senso unico.

La misura dell'infidelità totale è dunque sensibilmente prossima agli scarti negativi riportati dalla Tab. 6. Fino al referendum dell'ottobre 1962, si tratta di elettori di partiti schierati per il «no» che avevano votato «sì»; nel 1988 l'infidelità produsse un vasto movimento di «sì» potenziali verso l'astensione, solo in parte compensato dal voto di elettori gollisti a favore del «sì»; nel 1992, infine, i flussi si sono avuti dai potenziali «no» verso l'astensione e dai potenziali «sì» tanto verso l'astensione che verso il «no».

Tab. 9 - *Infidelità ai partiti nel referendum del 20 settembre 1992\* (percentuali)*

	PCF	PS	UDF	RPR	FN	TOTALE
«sì»	7,0	56,0	44,0	26,0	4,0	-
sugli elettori	0,5	-	-	-	0,2	0,7
«no»	77,0	18,0	31,0	49,0	72,0	-
sugli elettori	-	4,2	1,6	2,7	-	9,5
astensioni/nulle	16,0	26,0	25,0	25,0	24,0	-
sugli elettori	0,1	6,1	1,3	1,4	1,5	11,5
Totale	1,7	10,3	2,9	4,1	1,7	20,7

Il numero degli elettori iscritti è quello delle elezioni del marzo 1988. Il totale degli elettori infedeli varierebbe molto poco se aggiungessimo il totale dei Verdi, dell'Estrema Sinistra e dei Radicali che assommano all'1,6% degli iscritti in quelle elezioni.

Fonte: Le percentuali relative al totale degli elettori sono tratte da Le Figaro del 22 settembre 1992.

Le correzioni appena richiamate riducono il forte scarto, dovuto nella Tab. 6 soprattutto ai referendum del 1969 e del 1972, fra il livello più alto e quello più basso dell'infidelità ai partiti. Quelle correzioni non permettono invece di indicare una tendenza all'aumento progressivo del voto non partigiano, come si ci sarebbe potuto attendere. L'infidelità ai partiti sembra in effetti essere ritornata nel 1988 e nel 1992 al livello di circa 1/5 degli elettori come all'inizio della V Repubblica, prima della parentesi dei referendum dell'ottobre 1962, dell'aprile 1969 e dell'aprile 1972, quando oscillò fra 1/4 e 1/3 degli elettori.

Detto questo, il comportamento di voto ai referendum tenuti fra il 1958 e il 1969 non può essere giudicato nel giusto modo se non si tiene conto di una variabile essenziale, l'impegno di De Gaulle. Il movimento di voti verso il «sì», che costituì una parte molto ampia dell'infidelità ai partiti nei primi quattro referendum, dà infatti tutta l'impressione di essere un allineamento sulle posizioni del Presidente della Repubblica piuttosto che un comportamento indipendente di voto. Secondo uno studio condotto dalla Fondation Nationale des Sciences Politiques gli elettori che cambiarono partito fra le elezioni politiche del gennaio 1956 e quelle del novembre 1958 «differivano dagli altri per il significato globale che assegnavano al loro voto; erano più inclini a manifestare la loro



fiducia ad un uomo che ad un partito»<sup>46</sup>). Questi elettori disposti a cambiare costituirono la maggior parte degli elettori infedeli in occasione del referendum di settembre. Più avanti la Tab. 11 fornisce in cifre le loro motivazioni.

A partire dal 1969, al contrario, l'infedeltà ai partiti non può più essere attribuita all'influenza personale del Presidente della Repubblica, se non altro perché essa ha giocato in favore del «no» e dell'astensione. E' più probabile che essa esprima una voto d'opinione, che interessa in media circa il 25% degli elettori. Certo, il significato di questo tipo di voto è indebolito per i casi del 1972 e del 1988 dal fatto che una larga fetta di elettori infedeli si spostò sull'astensione o proveniva da partiti che avevano predicato l'astensione. Inoltre in questi tre referendum questi elettori appartenevano a partiti (al PS nel 1972, all'UDF e al RPR nel 1988 e nel 1992) che avevano fatto ogni volta una campagna in più direzioni. E allora possibile che il voto non conforme alle indicazioni dei partiti abbia espresso l'adeguamento alle posizioni sostenute da leader ai quali gli elettori «infedeli» si sentivano più vicini.

Concludendo sul punto, sembra possibile, nonostante tutto, segnalare una tendenza all'aumento del voto d'opinione, in particolare dopo il referendum del 1969.

Tab. 10 - *Influenza delle indicazioni di voti dei partiti nei referendum del 1962 e del 1972*

Domanda:	2 aprile 1962	8 ottobre 1962
Una grande influenza	34%	30%
Una leggera influenza	35%	41%
Nessuna influenza	17%	13%
Non si pronuncia	14%	16%
	100%	100%

Domanda:	21 marzo 1972
Per decidere il suo voto al referendum dà molta abbastanza, poca o nessuna importanza alle prese di posizione dei partiti politici?	
Molta	18%
Abbastanza	18%
Poca	19%
Nessuna	36%
Non si pronuncia	11%
	100%

Fonte: IFOP.

<sup>46</sup> F. GODEL (a cura di), *L'établissement de la Cinquième République: le référendum de septembre et les élections de novembre 58*, Parigi, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1960, p. 174.

Questa evoluzione è tanto più netta in quanto, dopo il 1972, alla concorrenza fra le indicazioni dei partiti e il voto corrisponde molto meno un voto partigiano rispetto al periodo precedente, come testimoniano i dati dei sondaggi riportati nella Tab. 10.

Un secondo indicatore della capacità dello scrutinio di riflettere le preferenze degli elettori è fornito dalle motivazioni di voto che permettono di misurare come la risposta si sia adeguata alla domanda posta. Questo indicatore è particolarmente adatto al caso francese. La complessità degli oggetti, la formulazione di domande bloccate e soprattutto la richiesta di fiducia, hanno favorito lo slittamento del voto al di là dell'oggetto dei referendum, e cioè verso la persona del loro promotore. Questo slittamento è molto chiaro nei referendum promossi da De Gaulle - come si vede bene nelle tabelle che seguono.

Tab. 11 - *Motivazioni di voto relative nel referendum del 28 settembre 1958*

Nei referendum si pronunciò soprattutto su:	Totale %	Elettori fedeli %	Elettori infedeli %
Il valore del progetto	40,0	56,0	39,0
La persona del generale De Gaulle	41,0	34,0	47,0

Fonte: F. GODEL (a cura di), *L'établissement de la Vème République: le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Parigi, Presses FNSP, 1960.

Tab. 12 - *Motivazioni di voto nel referendum del 28 ottobre 1962*

Nei referendum del 28 ottobre avete votato «sì»-«no»-«astensione»:	- perché vi augurate che il generale De Gaulle restasse al potere?	62 %
	- perché siete favorevoli all'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale?	19 %
	- perché siete contrari al ritorno della IV Repubblica?	21 %
	• altre ragioni	1 %
	• senza risposta	3 %
	- perché il referendum era contrario alla costituzione?	48 %
	- perché vi augurate che De Gaulle se ne andasse?	25 %
	- perché siete contrari all'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale?	24 %
	• altre ragioni	2 %
	• senza risposta	5 %
		(444)

N.B. I totali sono superiori a 100 perché erano previste risposte multiple.  
Fonte: F. GODEL (a cura di), *Le référendum d'octobre et les élections de novembre 1962*, Parigi, Presses FNSP, 1965, p. 197.

TAB. 13 - Le motivazioni di voto nel referendum del 27 aprile 1969

Ragioni per votare «sì»	
• sostegno a De Gaulle	60%
• evitare una crisi	46%
• sostegno alla riforma regionale	36%
• sostegno al governo	22%
• sostegno alla riforma del senato	19%
<b>Ragioni per votare «no»</b>	
• introdurre cambiamenti nel regime	47%
• opposizione a De Gaulle	32%
• opposizione al governo	31%
• opposizione alla riforma del Senato	27%
• opposizione alla riforma regionale	24%

N.B. I totali sono superiori a 100 perché erano previste risposte multiple.  
Fonte: SÔFRES, campione di 2.000 votanti, in *Le Nouvel Observateur* del 21 aprile 1969.

TAB. 14 - Motivazioni di voto nel referendum del 23 aprile 1972

Nel referendum del 23 aprile i francesi scoglieranno fra il «sì», il «no» e l'astensione essenzialmente perché <sup>1</sup>	
• sono favorevoli o sfavorevoli all'ingresso della Gran Bretagna nel Mercato comune	24%
• sono favorevoli o sfavorevoli a Pompidou	39%
• sono favorevoli o sfavorevoli alla politica economica e sociale del governo	25%
• nessuna opinione	18%
<b>Nel referendum del 23 aprile la vostra scelta significherebbe che siete pro o contro<sup>2</sup></b>	
• l'allargamento dell'Europa	52%
• la politica del governo	13%
• Georges Pompidou	11%
• non si pronunciano	24%

<sup>1</sup> Sondaggio SÔFRES, 22-28 marzo su un campione di 1.000 elettori, in *Le Figaro* del 12 aprile 1972.  
<sup>2</sup> Sondaggio IFOP, 25-29 marzo 1972.

TAB. 15 - Le motivazioni di voto nel referendum del 20 settembre 1992

Ragioni per votare «sì»	
• assicurare una pace durevole in Europa	72%
• necessario per la costruzione europea	63%
• migliorare la competitività con il Giappone e gli USA	51%
• paura di una vittoria del «no»	35%
• guerra nell'ex Jugoslavia	27%
• paura del dominio tedesco in Europa	21%
• sostegno a François Mitterrand	14%
<b>Ragioni per votare «no»</b>	
• perdita di sovranità della Francia	57%
• perché la Francia cade nelle mani dei burocrati di Bruxelles	55%
• paura del dominio tedesco in Europa	40%
• scontento di Mitterrand e del governo	39%
• paura di un aggravarsi dell'austerità	37%
• rifiuto di tutta la classe politica	31%
• guerra nell'ex Jugoslavia	28%

Fonte: Sondaggio BVA all'uscita dei seggi.

Il fenomeno è mutato nei referendum che sono venuti dopo. Il fatto che dopo Pompidou i Presidenti della Repubblica abbiano sistematicamente evitato di trasformare i referendum in plebisciti ha certamente contribuito a questa evoluzione.

L'eliminazione completa di questa interferenza è resa però difficile dalla presenza inevitabile di una questione di fiducia sempre implicita dal momento che la domanda è posta direttamente all'elettorato dal Presidente della Repubblica (26).

I sondaggi disponibili per il 1972, pur offrendo un quadro molto differente del peso avuto dall'opinione sul Presidente e sulla politica del Governo sulle motivazioni di voto, indicano chiaramente che quel peso non è del tutto scomparso (v. ancora Tab. 14). L'assenza di un impegno diretto di François Mitterrand nell'ultimo referendum non ha impedito di far temere una sorta di controplebiscito, vista la sua grande impopolarità; ciò non è avvenuto e il «sì» l'ha spuntata nonostante l'insoddisfazione della maggioranza dei francesi verso il Presidente in carica. Un sondaggio sulle motivazioni di voto rivela inoltre che soltanto il 39% di coloro che hanno votato «no» ed il 14% di quelli che hanno votato «sì»

<sup>26</sup> Cfr. L. PASQUET, *La Cinquième République et le système majoritaire. Le référendum ou l'apparition d'une question de confiance présidentielle*, tesi di dottorato, Parigi, 1973.

(in totale il 28% dei votanti) sono stati influenzati dal loro giudizio su Mitterrand e il Governo (v. ancora Tab. 15).

Questi dati invitano malgrado tutto a un certo ottimismo a proposito della tendenza dei referendum francesi di deviare dal loro oggetto concreto e di assumere una veste plebiscitaria.

Infine, resta da sottolineare che il rispecchiamento più o meno fedele delle opinioni dei votanti da parte dei risultati di un referendum non dipende unicamente dal grado di corrispondenza fra voto e preferenze individuali. Anche il rispecchiamento delle opinioni ha a che vedere con il livello della partecipazione, essenziale per apprezzare la legittimità dei risultati<sup>51</sup>. Nel caso francese la Tab. 6 mostra che a partire dall'ottobre 1962 la percentuale di elettori che votarono per l'opzione che vinse si collocava al di sotto della maggioranza e non cessò di diminuire negli anni seguenti fino al rimarchevole 26% del referendum sulla Nuova Caledonia, per poi risalire leggermente al di sopra del 34% dell'ultimo referendum. Ciò merita di essere messo in evidenza, quando si sa, da una parte, che in un buon numero di Paesi il referendum è valido soltanto se si realizza un determinato livello di partecipazione e, dall'altra, che De Gaulle ha sempre attribuito un'importanza particolare all'ampiezza del «sì», al punto che, secondo certe fonti, nell'ottobre 1962 avrebbe esitato a restare al potere<sup>52</sup>.

Ciò detto, resta difficile giudicare il valore di un risultato segnato da una debole partecipazione senza conoscere le ragioni dell'astensione. L'astensione, infatti, investe molto di più la legittimità della votazione quando è frutto di incompetenza, di mancanza di informazione o dell'incapacità di scegliere fra le due alternative proposte, che quando deriva invece da un disinteresse al problema o anche dalla volontà di esprimere un certo scontento, che traduce anch'essa una forma di indifferenza alla posta in gioco. Tanto nel referendum sull'allargamento della CEE che in quello sull'autodeterminazione della Nuova Caledonia, ambedue segnati da una forte astensione, sembra che sia stato il secondo ordine di fattori ad aver determinato in larga parte il rifiuto di recarsi alle urne. Il 62% degli astenuti del 1972 giustificavano infatti il loro comportamento con lo scontento verso il Governo o con il disinteresse verso l'Europa<sup>53</sup>, mentre nel 1988 l'astensionismo «per angoscia della democrazia diretta», caratterizzato dal sentimento di avere un'informazione insufficiente, spiega soltanto il 18% dell'asten-

stensionismo totale<sup>54</sup>. Inoltre, nel 1972 il 51% degli astenuti, il 67% di coloro che avevano votato «sì» e il 55% di coloro che avevano votato «no», per un totale del 53,6% degli elettori, si dichiaravano soddisfatti o abbastanza soddisfatti dei risultati degli scrutini (contro il 25,8% di molto o piuttosto scontenti, mentre il 20,6% non si pronunciava)<sup>55</sup>. Lo stesso, dopo il referendum sulla Nuova Caledonia, il 63,3% degli astenuti, pari al 39,9% degli elettori, dichiarava che avrebbe votato per il «sì» se si fosse recato alle urne<sup>56</sup>; aggiunta al 26,3% dei «sì» effettivi, la cifra dà un «sì» virtuale di oltre il 66% degli elettori.

Le inchieste condotte dopo il voto mostrano dunque che in Francia l'astensionismo non è riuscito fino ad ora ad intaccare la legittimità del voto popolare. La diminuzione dell'astensionismo nell'ultimo referendum rispetto ai due che lo hanno preceduto ha contribuito a ridare prestigio ad un istituto che dopo il 1972 si credeva congelato in un dilemma che poteva portare al suo abbandono. Un apporto essenziale della consultazione sul Trattato di Maastricht è stato quello di dimostrare che in un referendum francese non bisognava per forza scegliere fra la deviazione plebiscitaria e il massiccio astensionismo.

#### 6. Funzioni ed effetti strettamente politici dei referendum

Un bilancio dei referendum della V Repubblica sarebbe incompleto senza un esame dei loro effetti. Gli effetti dei referendum sono in primo luogo legislativi, legati ovviamente al contenuto delle decisioni referendum, e possono essere valutati per più aspetti (tasso di approvazione di cambiamenti proposti, carattere più o meno liberale delle politiche approvate, ecc.). Ma gli effetti possono essere anche politici e possono derivare dall'uso stesso dello strumento referendum, spesso ricco di ripercussioni sugli attori e sulla vita politica dei sistemi rappresentativi. Qui di seguito ci si concentrerà sul secondo tipo di effetti.

In Francia i promotori delle consultazioni referendum hanno cercato regolarmente di sfruttare le potenzialità strettamente politiche. Analizzeremo allora l'impatto dei referendum francesi relativamente alle classiche funzioni che i loro promotori hanno tentato, con esiti diversi, di far loro svolgere.

Una funzione ben nota dei referendum gollisti (lo si è già implicitamente anticipato) è stata la ricerca di un voto di fiducia. L'errore troppo spesso fatto al riguardo è stato forse quello di considerarla, troppo affrettatamente, l'unica funzione di tutti i referendum promossi da De Gaulle. Tutt'al più si può sostenere che essa fu la funzione principale dei primi due, destinati a «metter sul trono» l'uomo che era arrivato al potere in condizioni molto discusse, e dell'ultimo,

<sup>54</sup> J.-L. PARODI, «Les cinq abstentionnismes selon une enquête IFOP pour *Le Monde* et RTI», in *Le Monde* del 9 novembre 1988.

<sup>55</sup> Sondaggio IFOP, 26 aprile-2 maggio 1972.

<sup>56</sup> J.-L. PARODI, «Les cinq abstentionnismes...», cit.

<sup>51</sup> Un altro elemento da prendere in considerazione è l'intensità comparata del «sì» e del «no». Un risultato che esprima una volontà estesa, ma vicina all'indifferenza, mentre la minoranza ha una posizione molto intensa, può in effetti essere considerato un rispecchiamento imperfetto della volontà popolare. Purtroppo non disponiamo di dati e informazioni sufficienti per valutare i referendum francesi sotto questo punto di vista.

<sup>52</sup> Alcuni errori prima della consultazione aveva annunciato, secondo la sua abitudine: «Se la maggioranza dei «sì» è debole, mediocre, aleatoria, è evidente che il mio compito sarà terminato, subito e senza ritorno» (A. PASSERON, *De Gaulle partie des institutions*, Parigi, Fayard, 1965, p. 54).

<sup>53</sup> Sondaggio IFOP, 26 aprile-2 maggio 1972.

quello dell'aprile 1969 con il quale il generale voleva assicurarsi di avere ancora la fiducia del Paese dopo i moti del maggio 1968. Molti videro in questo referendum un suicidio politico, dopo che la vittoria schiacciante della coalizione governativa di destra alle elezioni del giugno 1968 aveva già offerto una manifestazione di fiducia verso il Presidente della Repubblica. Ma quest'ultimo decise di rivolgersi direttamente agli elettori, perché temeva che il destinatario della fiducia fosse stato il Primo Ministro, nella sua qualità di capo della maggioranza.

Esplicita con De Gaulle, la ricerca di un voto di fiducia è divenuta in seguito inconfessata. Più sottilmente: i promotori del referendum, si sia trattato di Pompidou nel 1972 o di Mitterrand nel 1992, hanno cercato meno un voto sulla loro persona, che si son guardati bene dal sollecitare, che un rafforzamento indiretto della loro autorità attraverso un «sì» popolare alle scelte politiche che volevano fossero approvate.

Soltanto il referendum del 1988, quello sullo statuto della Nuova Caledonia, sembra essere interamente sfuggito a questo disegno: vi è stata vista piuttosto la conseguenza di un'elezione recente con una maggioranza per di più confortante per il Presidente della Repubblica.

Legata all'inizio allo stile personale di De Gaulle, al suo particolare bisogno di legittimazione per via delle discusse condizioni della sua ascesa al potere e soprattutto al fatto che fino al 1965 il Presidente della Repubblica era eletto da un collegio di notabili, la ricerca di un rafforzamento di autorità dopo il 1969 è stata infatti attribuita alla lunghezza eccessiva del mandato presidenziale. Non a caso il punto in comune dei referendum del 1969, del 1972 e del 1992 è stato quello di essere intervenuti tutti e tre a metà del settennato presidenziale (37).

Questa ricerca di un sostegno popolare ha portato di solito dei frutti? Si sarebbe tentati di rispondere: all'inizio, sì, in seguito non più.

I referendum del settembre 1958, del gennaio 1961 e dell'ottobre 1962 costituiscono effettivamente un successo personale di De Gaulle. I dati di due sondaggi condotti alla vigilia e all'indomani del referendum sugli accordi di Evian mostrano tuttavia che forse De Gaulle non trasse dalla consultazione un vantaggio così grande come i risultati farebbero intendere. Se gli elettori che il 27 marzo si auguravano che De Gaulle si ritirasse dopo la soluzione del problema algerino erano soltanto il 21% (il 60% non se lo augurava e il 19% non si pronunciava), il 16 aprile era il 30% ad augurarsi il ritiro, e il 10% voleva che se ne andasse il prima possibile (il 48% voleva che restasse capo dello stato il più a lungo possibile e il 12% non si pronunciava) (38). Nell'ottobre del 1962, benché il 62% di coloro che avevano votato «sì» avessero espresso sostegno a De Gaulle (v. Tab. 12), la vittoria non appare così ampia, soprattutto in termini

di elettori avventi dritto, da permettere un rafforzamento della posizione del generale. Si è d'altra parte già sottolineato il fatto che De Gaulle avrebbe pensato a ritirarsi dopo quel referendum. Confermando la sua interpretazione negativa del risultato, un sondaggio IFOP dell'8 novembre ci dice che soltanto il 38% degli intervistati considerava che quel risultato costituisse un successo per De Gaulle (il 36% vi vedeva invece uno scacco, il 17% né l'uno, né l'altro e il 9% non si pronunciava). Comunque, i risultati molto buoni per l'UNR nelle elezioni di novembre mostrano che quel referendum fu molto vantaggioso per De Gaulle.

Nel 1969 la partecipazione fu elevata, ma vinse, come si è già ricordato più volte, il «no». Fu una disfatta per De Gaulle che si ritirò dalla scena politica.

Nel 1972 il «sì» vinse largamente, ma non implicò che in misura molto debole un «sì» al Presidente della Repubblica e al Governo (v. Tab. 14), tanto più che l'astensione toccò quasi il 40%. Si sa che Pompidou fu molto amareggiato dal risultato e che cambiò Primo Ministro subito dopo il voto. Visse infatti quel referendum come uno scacco personale, probabilmente a ragione, se si dà credito ad un sondaggio dell'epoca che segnala che il 46% degli intervistati considerava proprio così il risultato. E dopo il referendum si registrò un calo di popolarità dello stesso Pompidou, sia pure di breve durata e di modesta misura.

Nel 1988 l'astensionismo molto alto impedì che il referendum rappresentasse un guadagno di prestigio e di autorità per i suoi promotori, ma d'altra parte non era il loro scopo, la funzione principale di questo referendum essendo pur quella di risolvere la crisi della Caledonia. Nel 1992, infine, la partecipazione è stata normale, ma il risultato molto risicato.

In confronto con i referendum del 1969 e del 1972, l'ultimo referendum ha probabilmente assolto meglio la funzione di far crescere l'autorità del Presidente della Repubblica, se è vero che i sondaggi tenuti nelle settimane seguenti la consultazione mostrano la crescita della sua popolarità, anche se è trattato ancora una volta di un effetto molto effimero.

Per concludere, i referendum che suscitano grande interesse tendono in Francia, come scriveva Léo Hamon, ad essere negativi per le opposizioni e quelli che non lo sono ad essere presi in scarsa considerazione. Nei primi referendum da lui promossi De Gaulle è sfuggito a questo dilemma soltanto grazie al contesto molto drammatizzato nei quali si svolsero. Al di fuori di queste condizioni particolari, è stato difficile per un Presidente della Repubblica ottenere al tempo stesso una vittoria di larga misura e un alto tasso di partecipazione e quindi di uscire più forte da una consultazione. Sconfitta o successo personale, sembra comunque che questo effetto dei referendum sia sempre di breve durata e non si dispieghi concretamente se non quando sulla loro scia ha luogo un'altra consultazione. Nella V Repubblica ciò è avvenuto soltanto dopo i referendum del settembre 1958 e dell'ottobre 1962: dopo questi due referendum il partito del Presidente della Repubblica ha migliorato nettamente le sue posizioni.

Un'altra funzione dei referendum, quella di legittimare cambiamenti, è stata invocata per giustificare praticamente tutte le otto consultazioni tenute dopo

37. Cfr. su questo punto J. L. PAKODI, *La Cinquième République et le système majoritaire...*, cit., *passim*.

38. Sondaggio IFOP, aprile 1962.

il 1958. Questa funzione è stata però una motivazione importante per i promotori soltanto per quattro consultazioni, tutte legate a situazioni di crisi. In un certo senso essa si è molto avvicinata ad una funzione di risoluzione delle crisi: la crisi algerina su tutte, con i referendum del settembre 1958, del gennaio 1961 e dell'aprile 1962; la crisi della Nuova Caledonia con il referendum del novembre 1988; per risolvere la crisi del maggio 1968 servì un referendum mancato (su un progetto di riforma universitaria), ma De Gaulle preferì all'ultimo momento uno scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale, alla quale seguì un'elezione a carattere veramente plebiscitario perché investì la legittimità del regime.

Il referendum di legittimazione è intervenuto soltanto, quindi, nelle crisi di decolonizzazione. Con un successo sicuro nel settembre 1958, nel gennaio 1961 e nell'aprile 1962, visti i tassi di partecipazione ed il largo consenso di cui quei tre referendum beneficiarono. I referendum del 1961 e del 1962 sbloccarono senz'ombra di dubbio la crisi algerina. Quello del 1958 non compì forse del tutto la sua funzione di legittimazione, se si considera che avrebbe dovuto servire anche a stabilizzare e consolidare il regime. Quanto al referendum del 1988 sembra che abbia ben svolto la sua funzione di legittimazione degli accordi di Maignon firmati dai dirigenti della Nuova Caledonia e dal Governo francese, almeno a giudicare dalla calma ritornata nel territorio. Altro fatto significativo, la Desura, ritornata al potere nel marzo 1993, non ha cercato di rimettere in discussione gli accordi di Maignon, pur intensamente criticati, in particolare dal RPR, al momento della loro firma nel 1988. Il fatto che il «sì» avesse ottenuto la maggioranza fra gli elettori della Nuova Caledonia spiega il perché della legittimazione degli accordi tramite il referendum, approvati invece, lo ricordiamo, da soltanto il 26% degli elettori nell'insieme del territorio nazionale.

In conclusione, il successo della funzione di legittimazione del cambiamento proposto, come per la funzione di rafforzamento dell'autorità del promotore del referendum, dipende dunque in larga misura dall'ampiezza della vittoria del «sì», in particolare fra le popolazioni più interessate.

L'ultimo referendum, benché la sua funzione principale sia stata piuttosto quella di ridisegnare il quadro delle alleanze possibili e di rialzare la popolarità del Presidente, si è mostrato così inadatto a dare una base solida al Trattato di Maastricht, tuttora ancora molto contestato. La sua approvazione da parte di una minoranza di elettori, circa il 35%, come in Danimarca e in Irlanda, è in buona parte responsabile di questa debolezza.

La funzione principale di tre dei cinque referendum promossi da De Gaulle è stata comunque quella di essere utilizzati come un'arma di minoranza per far fronte all'ostilità della maggioranza parlamentare. I referendum del gennaio 1961 e dell'aprile 1962 permisero a De Gaulle di imporre la sua politica per l'Algeria molto contrastata nel Parlamento e nel Paese. Il referendum dell'ottobre 1962 sancì la sua vittoria sui partiti, in gran parte fermamente contrari all'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto. Difficilmente quelle riforme sarebbero state accettate dal Parlamento, se non al prezzo di modifiche

al progetto originario e contropartite accettabili per De Gaulle. Nel 1969 una delle funzioni del referendum era vincere l'opposizione della maggioranza parlamentare, di certo almeno per quanto concerneva la riforma del Senato, ovviamente contrastata da quest'ultimo perché riteneva in causa l'estensione dei suoi poteri. La riforma regionale, che costituiva il secondo asse portante del progetto di legge, aveva invece buone probabilità di essere approvata dalle due assemblee. Si è già visto, comunque, che la funzione principale di questo referendum era la ricerca di un voto di fiducia da parte del Presidente della Repubblica.

Dopo la riforma dell'elezione del Presidente della Repubblica la formazione di solide maggioranze presidenziali ha ridotto le occasioni di conflitto fra il Presidente e il Parlamento. Dopo il referendum dell'aprile 1969 bisognerà attendere quello del novembre 1988 per ritrovare almeno in parte l'uso del referendum come arma della minoranza. Il fatto che il Governo Rocard non disponesse di una maggioranza assoluta nell'Assemblea Nazionale rendeva in effetti necessario l'appoggio di una parte dell'opposizione per giungere alla ratifica degli accordi di Maignon. Ora, sebbene il CDS e l'UDF fossero in generale favorevoli agli accordi, essi minacciavano di riaprire la discussione, rimettendo in discussione l'intero processo di pacificazione. Obbligati a pronunciarsi con un «sì» o con un «no», per di più pubblicamente nel quadro di una campagna referendaria, quegli stessi partiti ben difficilmente avrebbero potuto opporsi al progetto governativo. Si è così paragonato, a giusto titolo, il referendum utilizzato in queste condizioni al ricorso al voto bloccato, previsto dall'art. 49 della Costituzione. In certo qual modo la stessa costellazione si è presentata nel 1992 con il Trattato di Maastricht, anche se in quest'ultimo caso altre motivazioni ancora hanno giocato un ruolo importante.

Parzialmente responsabile del declino del referendum come arma di minoranza, la bipolarizzazione del sistema politico francese ha creato come contropartita un altro tipo di referendum: il referendum di ricomposizione. In questa fattispecie il ricorso all'istituto mira a dividere l'opposizione per facilitare un'apertura dello schieramento di maggioranza, apertura resa altrimenti molto difficile dalla strutturazione del sistema partitico in due blocchi rigidi. Sebbene qualcuno avesse già visto un disegno di questo tipo nel referendum del 1961 che divideva la sinistra socialcomunista, è stato a partire dal referendum del 1972 che questa nuova funzione del referendum acquista un'importanza di primo piano. Secondo l'opinione comune Georges Pompidou tentò con quel referendum tanto di rompere i tentativi per una Unione della Sinistra e di favorire la sua politica di apertura ai centristi, quanto di rafforzare la sua autorità.

Il tentativo fallì in quanto, qualche mese dopo il referendum, il PCF e il PS sottoscrissero il loro Programma Comune di governo. Come si è già detto, Pompidou trasse subito le conseguenze della sua sconfitta, cambiando il Primo ministro e rinunciando alla politica di apertura ai centristi. Nel 1988 e nel 1992 la funzione di ricomposizione del panorama politico da parte del referendum aveva ancora di più ragione di essere, perché il Governo non aveva più la

maggioranza assoluta nell'Assemblea Nazionale. È stato sottolineato che il referendum sulla Nuova Caledonia, che si tenne all'indomani delle elezioni legislative e che divideva l'opposizione, ebbe in qualche misura la funzione di liberare le basi per una certa benevolenza reciproca tra la Destra centrista e reggersi su maggioranze variabili. L'ultimo referendum ha assunto ancor di più esplicitamente la funzione di creare divisioni nello schieramento di destra nel quadro di un sforzo di ricomposizione, questa volta alla vigilia di elezioni considerate perse dalla Sinistra. Lo sforzo non ha avuto successo, dato che dopo le elezioni si è formata una coalizione di destra.

La funzione di ricomposizione dei referendum mette in luce una potenzialità di questi ultimi di dividere non solo le coalizioni, ma anche i singoli partiti. I referendum del 1988 e del 1992 non hanno soltanto scosso la coesione dell'opposizione, ma anche l'UDF e il RPR, ciascuno al loro interno. Anche il PS ha sofferto la mancanza di unità sul Trattato di Maastricht, come l'aveva già sofferto nel 1972 sulla scelta di chiedere l'astensione o il voto «sì» nel referendum sull'allargamento della CEE. La possibilità dei referendum di dividere le alleanze, le organizzazioni o l'elettorato dei partiti, o lo iato che talvolta mettono in luce fra un partito e una parte del suo elettorato su un tema particolare, sono una delle ragioni principali della tradizionale ostilità dei partiti nei loro confronti. Il rischio maggiore è che le divisioni emerse producano un cattivo risultato alle elezioni che seguono.

Tuttavia ciò non è affatto automatico, come provano gli esiti elettorali nel 1973 e nel 1993 di partiti divisi nei referendum dell'aprile 1972 e del settembre 1992: la Sinistra aumentò sensibilmente i suoi voti alle elezioni del 1973, malgrado le divisioni sull'allargamento della CEE (probabilmente perché l'interesse tempo dopo).

Lo stesso, nel marzo del 1993 la vittoria schiacciante dei partiti della Destra, già divisi sul Trattato di Maastricht, è stata possibile perché il Trattato non era un tema molto mobilizzante, né costituiva una preoccupazione per i francesi. Un'altra spiegazione è che la Sinistra era stata ugualmente divisa su Maastricht nel settembre precedente.

Si è scritto molto sullo sfruttamento politico dei referendum francesi da parte dei loro promotori. La Tab. 16, che ricapitola i differenti usi dei referendum, mostra però che il bisogno di legittimazione particolare di certe decisioni ha pesato, al massimo, in quattro referendum. Né si vede perché si possa criticare il ricorso al referendum come arma di minoranza del Presidente o del Governo. I parlamentari hanno sempre la possibilità di ritorsione nella mozione di censura. Il tentativo di rafforzare l'autorità dopo il 1972 non passa più, d'altra parte, attraverso un'esplicita richiesta di fiducia e non può dunque essere accusato né di creare confusione sull'oggetto del voto, né di incoraggiare una deviazione plebiscitaria della consultazione.

Quanto alla funzione di ricomposizione del panorama politico, resta il problema di sapere se bisogna accusarla di essere deleteria per il sistema partitico o, al contrario, di essere salutare, perché consente di superare le barriere tattiche e ideologiche.

Tab. 16 - Effetti politici perseguiti dai promotori dei referendum

Opere	Data	Effetti politici perseguiti
1. Costituzione	28.9.1958	rafforzamento autorità - (legittimazione)
2. Autodeterminazione	8.1.1961	arma di minoranza - (rafforz. autorità - legittimaz.)
3. Accordi di Evian	8.4.1962	arma di minoranza - (rafforz. autorità - legittimaz.)
4. Elezioni Francesi (dalla Repubblica)	28.10.1962	arma di minoranza - (rafforzamento autorità)
5. Senato e regionali	27.4.1969	rafforzamento autorità - (arma di minoranza)
6. Mercato comune	23.4.1972	ricomposizione - (rafforzamento autorità)
7. Nuova Caledonia	6.11.1988	legittimazione - (ricomposizione)
8. Trattato di Maastricht	20.9.1992	ricomposizione - (rafforzamento autorità)

N.B. Le funzioni tra parentesi sono secondarie.

## 7. L'avvenire del referendum in Francia

Il referendum ha conosciuto in Francia una progressiva democratizzazione, che è andata di pari passo con quella del sistema rappresentativo, dopo essere nati insieme due secoli or sono. Sembra un fatto evidente, eppure è importante sottolinearlo, quando è molto diffusa una tendenza a ritenere che il referendum non possa offrire nelle nostre società che una pericolosa illusione di democrazia. L'osservazione dettagliata qui svolta della pratica referendaria nella V Repubblica ci sembra aver dimostrato che la qualità democratica delle consultazioni popolari è dipesa da un certo numero di regole o di pratiche determinanti lo svolgimento delle campagne, il contesto del voto, la natura e la formulazione dei quesiti ed altri aspetti, la cui definizione è una questione di volontà politica.

La correzione dopo il 1972 dell'aspetto più negativo dell'esperienza referendaria francese, cioè la distorsione plebiscitaria dello strumento, ha fornito la dimostrazione che in materia non c'era niente di fatale.

La consapevolezza della "perfezionabilità" dello strumento referendario, ammesso che sia ampiamente condivisa, può essere oggi sufficiente a rilanciarne in Francia un uso divenuto più raro dopo il ritiro di De Gaulle? È tanto più il caso di farsi questa domanda dopo che l'ultimo referendum ha dimostrato la possibilità di uscire dal dilemma sconfitta/astensione nel quale la pratica francese