

## **I referendum e le elezioni anticipate vanno a braccetto da oltre trent'anni**

*di Anna Chimenti*

Tra referendum ed elezioni anticipate c'è sempre stato un nesso stretto, che si ripropone tutte le volte che le consultazioni referendarie vanno a influire sugli equilibri politici del Paese. Anche nel caso del referendum elettorale proposto da Segni e Guzzetta per trasferire il premio di maggioranza dalla coalizione al partito vincente, le voci di scioglimento delle Camere sono cominciate già prima che la Corte costituzionale si pronunci sull'ammissibilità.

Il referendum, se ammesso, e nel caso molto probabile di una vittoria dei sì, porterebbe a un ridimensionamento, e in qualche caso alla cancellazione, dei numerosi piccoli partiti. Di qui il fuoco di sbarramento, di cui s'è fatto portavoce, tra gli altri, il ministro di Giustizia Mastella, per minacciare o una crisi di governo con successivo accordo di aggiramento del referendum, o addirittura le elezioni anticipate con la vecchia legge elettorale pur di spostare avanti di un anno la consultazione referendaria. Si tratterebbe del quinto caso in cui referendum e scioglimento anticipato s'intrecciano, spesso anche senza prospettive. Perché in effetti, a rileggere la storia ultratrentennale delle consultazioni, si ricava che i referendum, anche quelli rinviati, si sono poi quasi sempre celebrati ed hanno prodotto conseguenze e scenari pari a quelle dei referendum non rinviati e celebrati senza ostacoli.

Dal 1948, anno di entrata in vigore della Costituzione, per arrivare insieme al primo referendum, sul divorzio, al primo scioglimento delle Camere, e per riaprire il dibattito sull'istituto referendario, ci sono voluti ventidue anni, e cinque legislature, fino al 1970. I Costituenti infatti lo avevano introdotto nel testo della Costituzione con molte perplessità, e con il tacito patto di lasciarlo inerte, in mancanza di una legge attuativa, che non sarebbe mai stata messa all'ordine del giorno.

Ma quando, appunto nel 1970, in Parlamento si crea una maggioranza laica favorevole all'introduzione dello scioglimento del matrimonio civile, e la Dc vede davanti a sé la prospettiva di finire in minoranza, pur pressato dal Vaticano che non vuole che il divorzio diventi legge, il partito cattolico escogita una via d'uscita. È Fanfani a proporre lo scambio: si approverà prima la legge attuativa del referendum e subito dopo la Dc lascerà via libera all'introduzione del divorzio, mettendone in conto da subito l'abrogazione per via referendaria.

Il compromesso porta così al varo della lacunosa legge 352 (25 maggio 1970) di attuazione del referendum e successivamente, il primo dicembre, a quella della legge 898, meglio conosciuta come legge Fortuna, dal nome del socialista Loris che condusse la lunga battaglia parlamentare sul divorzio. Anche stavolta, l'intesa sottobanco è che il referendum verrà adoperato una sola volta per chiudere definitivamente lo scontro tra laici e cattolici, che rischia di minare le basi dell'alleanza di governo di centrosinistra. Ma un accordo frettoloso e due leggi fatte male porteranno conseguenze imprevedibili, aprendo un'interminabile stagione di referendum che verranno a contrassegnare per altri vent'anni la vita politico-istituzionale del Paese e la stabilità dei governi.

In realtà tutti i contraenti dell'accordo, a cominciare da Dc e Pci, sperano di evitare il referendum, lavorando da subito a una nuova legge sul divorzio che possa rappresentare un compromesso più avanzato e placare le ire del Vaticano (Papa Paolo VI ha accolto «con profondo dolore» la notizia dell'introduzione dello scioglimento del matrimonio). Si lavora, inutilmente, per un anno e mezzo, mentre la Corte costituzionale dichiara ammissibili i due quesiti, proposti da cattolici e radicali, che mirano per ragioni opposte (cancellare o allargare le ipotesi di divorzio) all'abrogazione della legge 898. Ma la trattativa non sortisce risultati, perché qualsiasi

emendamento proposto dai cattolici inficia il principio dello scioglimento. Ed è così che nella primavera del 1972 la Dc si rassegna al primo scioglimento anticipato delle Camere pur di spostare in avanti la consultazione referendaria. I risultati elettorali saranno incoraggianti: la somma dei due partiti antidivorzisti, Dc e Msi, darà il 47,4 per cento, una base piuttosto forte per affrontare la campagna per il referendum, e che non lascia presagire la dura sconfitta a cui il fronte del sì andrà incontro il 14 maggio 1974 (68 per cento di no contro 32 per cento di sì, ciò che farà dire ai cattolici, «si riparte da 32»).

Il secondo scioglimento sopraggiunge nel 1976. In pochi anni il clima politico è mutato, e non solo per l'avvicinamento tra i due maggiori partiti, Dc e Pci, che già stanno preparando il compromesso storico. A pesare sull'intera situazione politica è una catena di referendum, a cominciare da quello sull'aborto (l'abrogazione delle norme penali del Codice Rocco che lo considerano reato), per il quale Pannella ha raccolto nel 1975 oltre settecotocinquantamila firme. Una prospettiva del genere porterebbe a una legalizzazione dell'interruzione di gravidanza, a un nuovo scontro tra laici e cattolici in Parlamento, e tra cattolici e gerarchia vaticana com'è già accaduto per il divorzio.

In prima linea a cercare di restringere con una nuova legge i limiti di praticabilità dei referendum sono i comunisti, che muovendosi verso una prospettiva di accordo consociativo con i democristiani vedono tutti i rischi di un nuovo scontro sui «valori». Ma anche stavolta la trattativa è complicata, gli alleati di governo non vogliono cavare le castagne dal fuoco alla Dc, la via d'uscita sembra per un po', non tanto la modifica della legge 352 di attuazione referendaria, ma addirittura la modifica dell'articolo 75 della Costituzione, che elenca tutte le materie che sono escluse dal referendum. A poco a poco la situazione approda a uno stato di immobilità che produce l'effetto opposto: pur di evitare il referendum, le forze politiche si accordano prima su nuove elezioni anticipate nel 1976 e poi, nella nuova legislatura, per il varo della legge 194 sull'interruzione di gravidanza che avverrà nel maggio 1978.

Intanto i radicali hanno messo a punto altre otto richieste di abrogazione, mirate alla cancellazione di finanziamento pubblico dei partiti, Commissione inquirente, Concordato, legge Reale sull'ordine pubblico, 97 articoli del Codice Rocco, legge sui manicomi, codici militari, ordinamento giudiziario militare.

Ma a questo punto la Corte costituzionale modifica il suo atteggiamento, intuendo che la breccia aperta dal divorzio e dalla legge 352 è destinata ad allargarsi e trova il modo di bloccare sei degli otto referendum. Per i due ammessi (legge Reale e finanziamento dei partiti), si voterà nel giugno del '78. Quanto all'aborto, l'approvazione della legge 194 sull'interruzione di gravidanza il 22 maggio '78, esattamente come è avvenuto per il divorzio, porterà a nuove iniziative referendarie contrapposte, di Pannella per allargare le ipotesi di interruzione legale previste dalla legge, e dei cattolici per tornare a rendere illegale l'aborto. Il referendum che porterà al salvataggio della legge e a una nuova sconfitta della Dc si terrà solo nel 1981.

Il terzo scioglimento referendario matura nel 1987 e ha al centro i due referendum su giustizia e nucleare. Quello sulla responsabilità civile dei giudici, presto ribattezzato «contro i magistrati», è nato, sempre per iniziativa radicale, a cavallo del caso molto contestato del processo Tortora, dal nome del popolare presentatore televisivo arrestato in un'operazione antidroga, accusato di traffico di stupefacenti (e non solo di consumo) e condannato alla fine di un procedimento che divide l'opinione pubblica. L'aspetto politico più importante è che con i radicali, stavolta, si sono schierati i socialisti, il cui leader Bettino Craxi è da quattro anni alla guida del governo. Il referendum sul nucleare ha preso le mosse dal disastro di Cernobyl, la fuga di gas dalla centrale nucleare russa che è costata la vita a centinaia di abitanti delle zone limitrofe e che per la prima volta ha creato in Europa l'incubo delle conseguenze a vasto raggio di incidenti del genere. Si tratta dunque di due consultazioni a forte impatto politico ed emotivo sui cittadini. Ma stavolta, l'intreccio tra la partita referendaria e quella del governo è strettissimo. Bettino Craxi, infatti, anche dopo quattro anni di permanenza a Palazzo Chigi (il suo è uno degli esecutivi più longevi della Prima Repubblica), non ha alcuna intenzione di lasciare la guida del governo. La Dc, preoccupata di

una crescita di consensi a favore del leader socialista, preme invece perché passi la mano. Un primo scontro, seguito da una crisi, è avvenuto nel 1986: alla fine i due maggiori alleati del centrosinistra si sono accordati per consentire a Craxi di restare al suo posto ancora per un anno, e far concludere poi la legislatura a un governo Andreotti. Ma al momento della "staffetta" (così è stata definita), il leader socialista oppone un altro rifiuto ed è di nuovo crisi. Inutilmente il candidato a succedere a Craxi, Andreotti, tenterà di costruire un nuovo patto: di mezzo ci sono i referendum, che De Mita, il segretario della Dc, vuole evitare, mettendo al centro del programma del nuovo governo le leggi che dovrebbero consentire di aggirare le richieste di abrogazione; e Craxi invece vuol far celebrare. Anche stavolta, in mancanza d'accordo, lo scioglimento delle Camere diventa l'unica via d'uscita. I referendum (e si dovrà fare una legge apposta per consentirli, un mese dopo l'inizio della decima legislatura) saranno celebrati l'8 e il 9 novembre 1987, non come avviene di solito tra il 15 aprile e il 15 giugno, e neppure dopo un anno, come negli altri casi seguiti a elezioni anticipate.

Il quarto ed ultimo (ma lo sarà davvero?) scioglimento referendario arriva nel 1994, ma non precede, anzi ne è in qualche modo diretta conseguenza, il referendum del 18 aprile '93. Siamo all'inizio dell'epoca di transizione tra Prima e Seconda Repubblica, gli effetti del primo referendum elettorale per l'abrogazione delle preferenze (9 giugno 1991) hanno acceso un clima antipolitico favorito anche dalle iniziative dei magistrati di Mani Pulite e dalla stagione di Tangentopoli. I leader dei partiti governativi, a cominciare da Craxi, hanno intuito che questa delle consultazioni che mirano a cambiare la legge elettorale è una valanga che può portare a un terremoto del sistema.

Di qui la campagna astensionista, l'illusione di bloccare i referendum avvalendosi del meccanismo di legge che prevede che le consultazioni siano valide solo se vota la metà più uno degli aventi diritto, l'appello ai cittadini ad «andare al mare» travolto da un afflusso record alle urne. L'onda del primo referendum sulle preferenze del '91 ingrossa quella del secondo, che introduce, per il Senato, il sistema elettorale maggioritario. E a questo punto la legislatura cominciata nel 1992, con la maggior parte dei leader politici sotto processo, volge rapidamente verso l'esecutivo tecnico presieduto dall'allora governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi. Il governo ha un programma limitato, in cima al quale spicca la nuova legge elettorale imposta dal referendum. Approvata la quale (4 agosto 1993), a Ciampi resta solo il tempo di fare la legge finanziaria e rassegnare il mandato, in vista di un nuovo scioglimento: che porterà alle elezioni anticipate del 27 marzo 1994 e alla prima vittoria di Berlusconi.