

7 giugno 2005

Referendum abrogativo: se l'astensionismo è legittimo, a seggi aperti i dati sull'affluenza non devono essere resi noti

di Gianluca Braga

1 - In occasione dell'ormai imminente consultazione popolare del 12 e 13 giugno, che vede il corpo elettorale chiamato ad esprimersi in merito a quattro quesiti inerenti altrettanti aspetti della legge 19 febbraio 2004, n. 40 in materia di procreazione medicalmente assistita, si è riaccesa la disputa (non nuova) sulla legittimità, alla stregua della lettera e dello spirito della Costituzione, dell'appello per l'astensione. Già in precedenti appuntamenti referendari si era avuta una diversità di vedute sul problema da parte della dottrina e di commentatori vari, soprattutto da quando ha preso avvio quella che è stata definita «ondata astensionista», la quale tra il 1997 e il 2003 ha vanificato ben quattro appuntamenti consecutivi con le urne¹). Tuttavia stavolta la conflittualità sul punto appare sensibilmente maggiore, in virtù del fatto che i contrari all'abrogazione delle disposizioni coinvolte - decidendo di avvalersi ex ante della previsione di cui all'articolo 75 Costituzione, in base alla quale la deliberazione referendaria non è valida se non ha partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto - anziché schierarsi per il "no" hanno optato per una linea astensionista generalizzata, con lo scopo dichiarato di impedire il raggiungimento del quorum e di far fallire la consultazione. Non più, dunque, semplici suggerimenti isolati a non recarsi alle urne (come il celebre invito balneare del 1991), ma una vera e propria campagna astensionista con tanto di comitati regolarmente costituitisi. Non si vuole qui rimettere in discussione la liceità della propaganda per il non voto relativamente al referendum, la quale sembra ormai costituire un dato acquisito in via definitiva dall'ordinamento. Si pensi solamente al seguente aspetto. In attuazione della vigente normativa sull'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali²), l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha varato anche per la tornata del 12-13 giugno un apposito regolamento tendente a consentire principalmente la realizzazione di condizioni di pari opportunità tra i diversi contendenti³). A tal proposito l'art. 4, comma 2, lett. d) della legge n. 28/2000 dispone che, relativamente alla comunicazione politica radiotelevisiva, «per il referendum gli spazi sono ripartiti in misura uguale fra i favorevoli e i contrari al quesito referendario». Ebbene all'art. 2, comma 1, lett. c) del suddetto regolamento dell'Autorità, nell'elencare i soggetti ai quali il provvedimento deve intendersi riferito, accanto al comitato promotore di ciascun quesito e alle forze politiche presenti in Parlamento si ha riguardo a diverse entità collettive aventi un interesse obiettivo e specifico all'oggetto delle consultazioni e «che abbiano dato una esplicita indicazione di voto favorevole

o contrario al quesito referendario, comprendendo tra i contrari anche coloro che invitano i cittadini ad astenersi dalla votazione» (corsivo ns.); per la prima volta, quindi, si fa cenno ai sostenitori del non voto, non riscontrandosi una disposizione dal tenore analogo nei regolamenti relativi alle ultime consultazioni referendarie⁴). Pertanto l'appello all'astensione, oltre a ricevere implicitamente un visto di piena legittimità, viene reputato dall'Autorità una posizione degna di godere delle medesime garanzie nei confronti sia della campagna per il "sì" che di quella per il "no". Dinanzi ad una simile prassi, sembra alquanto arduo continuare a nutrire dubbi circa la possibilità riconosciuta a chiunque di manifestare pubblicamente il suggerimento, unitamente al personale proposito, di non recarsi a votare. Certamente da parte di taluni si potrà continuare a ritenere che le spinte verso l'astensione siano poco in armonia con lo spirito della Costituzione e con i meccanismi della democrazia, i quali esigerebbero un confronto tra favorevoli e contrari ad una proposta, restando da parte coloro che non sono interessati ad esprimere la propria opinione. Viceversa, la tendenza (emersa negli ultimi anni ed esplosa ora riguardo ai quesiti sulla legge 40) che vede i contrari all'abrogazione schierati per il non voto, fa sì che questi ultimi «catturino» sulle loro posizioni anche coloro che si astengono per le ragioni più disparate: dalla diserzione militante e di lunga data di tutte le votazioni alla mancata comprensione piena delle questioni sul tappeto, dall'indifferenza per i temi coinvolti all'impedimento temporaneo che preclude l'esercizio del suffragio. In questo modo il vantaggio per chi intende mantenere in vita le disposizioni nei confronti di chi vorrebbe cancellarle è indubbio: ma ciò non può essere sufficiente per sostenere la scorrettezza dell'appello ad astenersi, trattandosi pur sempre di propaganda di idee, come tale garantita dall'articolo 21 della Costituzione⁵). Semmai la discussione può vertere su possibili rimedi a tale uso contra rationem dell'astensione. Già nel recente passato si sono avute proposte volte ad abbassare o addirittura ad abolire il quorum per la validità del referendum⁶); oppure si è discusso della possibilità di quantificare tale soglia di volta in volta, correlandola all'effettiva affluenza registratasi nelle ultime elezioni politiche⁷). In altri termini, le strade da percorrere per rilanciare lo spirito e l'utilità dell'istituto - e in particolare per fare in modo che coloro i quali nella specifica circostanza sono contro l'abrogazione non vadano a votare solo se sicuri di prevalere (diversamente preferendo, in caso di esito incerto, puntare su una più comoda e proficua astensione) - devono necessariamente essere diverse da una pretesa censura nei confronti di chi auspica spiagge affollate e seggi deserti.

2 - A questo punto, accettata l'idea che sia lecito rivolgere inviti al corpo elettorale a non recarsi alle urne, con l'obiettivo espresso di invalidare la consultazione, occorre portare l'attenzione su un aspetto che rischia di divenire di primaria importanza soprattutto in vista dello scenario che va profilandosi nel prossimo appuntamento del 12 e 13 giugno. Una volta inteso l'astensionismo come la posizione di coloro che, promuovendo il ricorso strumentale e coordinato all'astensione individuale da parte dei singoli elettori, perseguono il fine del mancato raggiungimento del quorum e la conseguente nullità del referendum, riconoscendo piena cittadinanza a siffatta arma politica si deve concludere che gli esiti teorici della votazione cui le forze in campo possono tendere e su cui vanno a confrontarsi non sono più due, come nella configurazione genetica dell'istituto, bensì tre: se si raggiunge il quorum e prevalgono i "sì", la disposizione è abrogata; se si raggiunge il quorum e prevalgono i "no", la disposizione resta vigente, per di più legittimata dal responso popolare; se il quorum non è raggiunto il referendum non è valido qualunque sia il risultato e la disposizione è comunque momentaneamente salva. Tuttavia, in un contesto nel quale la seconda delle ipotesi menzionate risulta di difficile avveramento, a causa del consistente riversarsi dei contrari nelle fila degli astenuti, il superamento o meno, nel numero dei votanti, della faticosa soglia del 50% più uno degli aventi diritto diviene l'indicatore principale cui guardare per conoscere dell'esito della consultazione e, in definitiva, dell'abrogazione o meno della norma. La storia recente dell'istituto insegna che quando non si è arrivati al quorum, la percentuale dei "sì" è sempre stata nettamente maggioritaria⁸), quindi, in sostanza, è il numero dei votanti che in casi simili attribuisce la vittoria a uno degli schieramenti contrapposti. Quanto detto non può che avere una conseguenza lampante: contrariamente a quanto avviene di norma in tutte le votazioni, nel referendum abrogativo durante lo svolgimento delle operazioni di voto non devono essere resi pubblici i dati relativi all'affluenza alle urne. Ciò potrà essere fatto solo alla chiusura dei seggi, dovendo considerarsi il numero dei votanti, visto il particolare significato assunto, investito dal rituale «silenzio elettorale».

3 - Si cercherà ora di spiegare meglio le

ragioni poste alla base dell'affermazione appena formulata. Se si rivolge l'attenzione alla disciplina della propaganda elettorale e alle regole, sviluppatasi soprattutto in tempi recenti, riguardanti l'accesso ai mass media durante la campagna elettorale e la diffusione di informazioni da parte degli stessi, può cogliersi come tra gli intenti che muovono il legislatore in tale ambito vi sia la garanzia della libertà dell'elettore. L'articolo 48 della Costituzione definisce il voto «personale ed eguale, libero e segreto». Il voto è libero innanzitutto quando non è determinato nella sua espressione da nessuna forma di pressione o coartazione della volontà in direzione di una certa scelta. Ma per essere libero, il voto non deve neppure essere inquinato da forme di condizionamento e di suggestione che vadano ad orientare l'elettore più per impulso che per una riflessione consapevole, come generalmente sono gli input trasmessi immediatamente a ridosso dell'esercizio dell'opzione. È questo il motivo fondamentale per cui la legge impone lo stop alla campagna elettorale alla vigilia della votazione, così da favorire una decisione il più ponderata possibile da parte dell'elettore, evitando influenze dovute ad intromissioni dell'ultima ora⁹⁾. E sempre in base alla medesima ratio il legislatore ha provveduto a vietare la diffusione, nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni, dei risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori¹⁰⁾. Ci muoviamo, quindi, nel campo di quelli che sono stati inquadrati come «limiti derivanti dalla necessità di valutare, di consentire o di precludere quelle forme di libertà di manifestazione del pensiero che, in previsione ed in occasione del voto, si risolvono in azioni di influenza sugli orientamenti degli elettori»¹¹⁾. Si badi, peraltro, che nel caso dei sondaggi non ci si trova dinanzi ad una vera e propria forma di propaganda, consistendo gli stessi tecnicamente in un insieme di dati, anche se dall'evidente significato politico; il legislatore ha così ritenuto che anche la conoscenza di taluni dati in prossimità dell'apertura dei seggi può essere causa di un condizionamento incontrollato e come tale da evitare. Nella specie, un certo quadro delle preferenze disegnato dal sondaggio potrebbe indurre fette di elettorato a rivedere i propri intendimenti unicamente in virtù delle informazioni trasmesse, andando al limite queste ultime a sovrapporsi (anche solo per una sequenza temporale) a valutazioni ben più razionali di quanto non siano quelle fondate sulle opinioni di un campione di intervistati. Alla luce di quanto detto, occorre interrogarsi sull'influenza che può dispiegare sugli elettori la conoscenza, durante lo svolgimento di un referendum abrogativo, del dato parziale sul numero dei votanti. Naturalmente il caso che qui interessa maggiormente è quello in cui la consultazione avvenga all'insegna del «battiquorum»¹²⁾, circostanza che generalmente si accompagna ad inviti più o meno diffusi all'astensione. A tal proposito sembra potersi sostenere che la conoscenza della percentuale di affluenza alle urne in determinati momenti delle giornate elettorali (ossia quando si procede presso le singole sezioni alla rilevazione dei dati, poi aggregati e resi noti dal Ministero dell'Interno) può senz'altro provocare scostamenti improvvisi dell'elettore rispetto all'intenzione maturata alla vigilia. Si consideri qualche esempio relativo a situazioni che potrebbero verificarsi. Poniamo che la domenica sera, alla chiusura dei seggi, venga comunicata dal Viminale e resa pubblica attraverso i mezzi di informazione una bassa affluenza, diciamo attorno al 20-25% degli aventi diritto. A quel punto è probabile che una parte (impossibile stabilire quanto ampia) degli elettori che avevano programmato di recarsi al voto nella giornata di lunedì finiscano per desistere dal proposito, ritenendo ormai compromessa la riuscita del referendum e pertanto inutile l'esercizio del proprio diritto. D'altra parte un atteggiamento di questo tipo, qualora avesse una diffusione consistente, potrebbe risultare determinante per il mancato raggiungimento del quorum ed il procedimento nel complesso ne uscirebbe falsato. Né può controbattersi che la decisione di non votare l'indomani sia stata presa da ciascun soggetto autonomamente, se solo si tiene presente il significato ampio dell'attributo «libero» riferito al voto dall'art. 48 Cost. E del resto nessuno avrebbe il coraggio di sostenere la regolarità di un turno di ballottaggio nel bel mezzo del quale, attraverso qualche misterioso stratagemma, si venisse a sapere che uno dei due candidati è notevolmente in vantaggio rispetto all'altro. Ancora un esempio. Si ipotizzi che la domenica alle 22 sia resa nota una percentuale di votanti (poniamo il 35-40%) che può lasciare presagire - anche attraverso raffronti con precedenti referendum - che il quorum alla fine sarà raggiunto. Alla riapertura delle operazioni il lunedì mattina, il fronte dell'astensione potrebbe spaccarsi, decidendo una parte di esso di recarsi a votare "no" e persistendo una restante frazione nella scelta di astenersi.

Cosicché i primi contribuirebbero con ogni probabilità al raggiungimento del quorum, senza tuttavia riuscire ad essere maggioranza e favorendo così la vittoria dei "si". Ma non sono da escludersi neppure vere e proprie tattiche di gara: gli astensionisti, infatti, potrebbero addirittura organizzarsi nel senso di essere pronti a trasformare in massa il proprio non voto in un "no" qualora i dati provvisori sull'affluenza alle urne dovessero rafforzare le chance di raggiungimento del quorum. Naturalmente una simile strategia dovrebbe essere dettata in anticipo, non essendo ammessi, ad operazioni in corso, pubblici appelli pure all'apparenza neutrali del tipo «si vada a votare», i quali, se provenienti ad esempio da un Comitato per l'astensione, significherebbero chiaramente «si vada a votare "no"». In definitiva, in una competizione di questo tipo, nella quale si fronteggiano da una parte i sostenitori del "si" e dall'altra i "sabotatori" del quorum, la percentuale dei votanti non è affatto un dato neutro, che come tale può essere fornito senza remore durante il voto; è bensì un dato politico nella fattispecie carico di significato, rappresentando l'epicentro di tutta la consultazione. Essendo inoltre una bassa partecipazione al voto (non superiore alla metà degli aventi diritto) l'obiettivo dichiarato di una delle parti della contesa, diffondere le cifre sull'affluenza alle urne equivale a fornire un risultato parziale della sfida o, se si preferisce, a ragguagliare uno dei contendenti circa l'andamento della propria performance.

4 - Un'obiezione che potrebbe essere mossa al ragionamento sin qui condotto è la seguente: il divieto di diffusione dei sondaggi, in realtà, si preoccupa di preservare la scelta del cittadino elettore dalla potenziale influenza derivante da cifre riguardo alle quali non è sempre agevole verificare l'attendibilità, stante la varietà di fonti, metodi e contenuti che caratterizzano tali indagini. Al contrario quelli sull'affluenza sono dati ufficiali, caratterizzati da sicura genuinità e veridicità, provenendo oltretutto da una Amministrazione dello Stato deputata istituzionalmente alla trasmissione di essi. Ora, è senz'altro vero che il legislatore ha tenuto ben presenti le possibili implicazioni di un sondaggio falso, inattendibile o comunque non rispondente a precisi criteri di scientificità, che, se divulgato a pochi giorni dalle elezioni, difficilmente potrà essere efficacemente confutato. Ma è pur vero che la disciplina prevista si spinge più in là. Regole a garanzia della correttezza del sondaggio, infatti, sono previste per tutto il periodo antecedente i quindici giorni prima del voto; viceversa, in quest'ultima fase opera una presunzione assoluta di inopportunità della pubblicazione del sondaggio, non superabile neanche dimostrando concretamente la massima serietà dello stesso. Questo perché a ridosso dell'espressione del voto non si vuole condizionare la libertà dell'elettore per il tramite di quelli che sono gli orientamenti generali, più o meno rappresentativi a seconda del campione interpellato e di altri elementi¹³⁾. Anche di un dato oggettivamente attendibile, quindi, può essere proibita la diffusione, allo scopo di tutelare l'autodeterminazione politica del cittadino. Riflettendoci è anche il caso degli exit-polls, le rilevazioni effettuate all'uscita dei seggi elettorali su campioni solitamente abbastanza significativi, delle quali si può dire, in base all'esperienza passata, che forniscano risultati piuttosto attendibili, ma che non possono essere rese note se non dopo la chiusura delle operazioni di voto. Per quanto detto, la stessa preoccupazione dovrebbe essere fatta valere in occasione del referendum abrogativo in relazione al dato dell'affluenza, visto il ruolo chiave giocato dal quorum in questo genere di consultazione; ciò sebbene il dato si presenti con tutti i crismi dell'ufficialità. Neppure può capovolgersi la prospettiva del discorso, sostenendo che proprio in quanto dato sicuro e veritiero, elaborato da una Amministrazione pubblica, il numero di coloro che ad un certo momento hanno votato può ben contribuire a far sì che l'elettore esprima la propria opzione con maggior consapevolezza, avendo acquisito un ulteriore elemento di corretta valutazione del da farsi. Infatti uno schema analogo sarebbe applicabile a qualunque elezione popolare, laddove la conoscenza di un sondaggio altamente affidabile nell'imminenza del voto - o addirittura di un exit-poll condotto con metodi scientifici da istituti di rilevazione specializzati - potrebbe, in determinate circostanze, aiutare l'elettore a sciogliere taluni dubbi. Si pensi solo alla questione del «voto utile», particolarmente rilevante nei sistemi elettorali di tipo maggioritario. Ragionando nei termini ipotizzati, sarebbe giocoforza immaginare che il cittadino elettore, magari invocando il tanto declamato diritto all'informazione, potesse pretendere, negli istanti precedenti l'espressione della preferenza, proprio la conoscenza di ciò che la legge provvede ad oscurare ovvero gli orientamenti politici generali ricostruiti mediante rilevazioni statistiche. È evidente, al contrario, come l'ordinamento privilegi, rispetto alla pur possibile utilità di tali notizie, le opposte esigenze legate ad una

scelta maturata dopo una riflessione attenta ed incentrata sui contenuti e al contempo libera da sviamenti dettati dall'acquisizione, nel rush finale della campagna elettorale, di cifre e dati riferiti esclusivamente alle tendenze generali. La ratio sottesa alla disciplina de qua, poi, esprime il proprio culmine nel silenzio elettorale, che scatta alle ore 24 del penultimo giorno precedente quelli delle votazioni e perdura fino alla chiusura dei seggi; le uniche informazioni sull'andamento del voto e sull'orientamento degli elettori che ad urne aperte possono essere fornite pubblicamente sono quelle relative alla percentuale provvisoria dei votanti, redatte a cura del Ministero dell'Interno. Tuttavia, per le considerazioni svolte poc'anzi, è da ritenersi che nel referendum abrogativo - soprattutto alla luce delle connotazioni (anti-)partecipative che l'istituto ha da qualche tempo assunto in Italia - sia opportuno non divulgare il numero degli elettori già entrati in cabina ad un dato momento, per via della centralità rivestita dall'elemento del quorum. Diversamente, la situazione che verrà a crearsi anche i prossimi 12 e 13 giugno avrà del paradossale: è vietato condizionare l'elettore nei quindici giorni antecedenti la consultazione, attraverso sondaggi che indichino la percentuale di coloro che hanno intenzione di recarsi ai seggi (poiché la relativa norma parla di «sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori» e, nella particolare circostanza, anche l'astenersi o meno rappresenta un orientamento politico e di voto); sarà però consentito, durante lo svolgimento delle operazioni, comunicare allo stesso elettore che alla fine della prima giornata ha votato solo una piccola parte degli aventi diritto, che operando un raffronto con i referendum del passato si suppone che il quorum quasi certamente non sarà raggiunto, che pertanto il voto che egli intende esprimere nella seconda giornata sarà probabilmente vano. In sintesi, purché lo si faccia con dati ufficiali, è lecito indurre all'astensione. 5 - È opinione condivisa che in una democrazia, in quanto regime caratterizzato dal controllo da parte dell'opinione pubblica, la trasparenza deve essere la regola ed il segreto l'eccezione. Tale eccezione peraltro non può sorgere arbitrariamente, ma deve scaturire dalla necessità di non arrecare offese a beni tutelati dall'ordinamento; cosicché «la predisposizione di norme legislative che impongono limiti alla divulgazione di informazioni, nell'ambito di settori ben determinati, corrisponde ad una esigenza di salvaguardia di interessi costituzionalmente garantiti»¹⁴). Nella fattispecie che ci occupa, la mancata diffusione durante le votazioni dei dati relativi all'affluenza alle urne sarebbe rispondente all'obiettivo, già fatto proprio dal legislatore in altre norme, di non turbare l'autodeterminazione dell'elettore e quindi di non compromettere la libertà del voto sancita dall'articolo 48 della Costituzione. Inoltre non di vera e propria censura potrebbe parlarsi, trattandosi in realtà di un semplice differimento della trasmissione delle cifre, che sarebbero comunque conoscibili alla chiusura dei seggi. Resta da vedere se un'ipotesi del genere sia immediatamente praticabile, configurandosi pur sempre una limitazione della facoltà (che, in forza di taluni principi, può essere considerata nello stesso tempo dovere) di un'Amministrazione dello Stato di rendere note determinate informazioni in proprio possesso. Soffermandoci sulla già citata legge n. 28/2000, all'art. 9, disciplinante la comunicazione istituzionale, si dispone che «dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni». L'interrogativo da porsi pertanto è il seguente: la diffusione in alcune fasi della votazione, attraverso i mezzi di informazione, della percentuale provvisoria dei votanti (e non, si badi, la materiale raccolta dei dati) è da ritenersi un'attività indispensabile per un efficace svolgimento dei compiti attribuiti al Ministero dell'Interno in materia elettorale? Se, come si crede, la risposta è negativa, la disposizione citata costituisce un valido fondamento normativo all'estensione del silenzio elettorale anche al dato dell'affluenza alle urne. Non va tuttavia taciuto il dubbio che la norma si riferisca alla comunicazione istituzionale in senso stretto, rimanendo esclusa la mera informazione istituzionale, alla quale il dato in questione pare doversi ricondurre¹⁵). Di contro, nessuna disposizione normativa prescrive specificamente la pubblicità del numero parziale dei votanti, limitandosi la legge ad attribuire all'Amministrazione dell'Interno la materia dei servizi elettorali e in particolare ad affidare le funzioni di raccolta, gestione e pubblicazione dei dati delle consultazioni elettorali alla Direzione Centrale per i Servizi Elettorali (nell'ambito del Dipartimento Affari Interni e Territoriali); la concreta organizzazione di tali servizi è dunque rimessa a norme di organizzazione interna, circolari e prassi

consolidate¹⁶⁾. Nulla impedisce, dunque, che si pervenga fin dal voto dei prossimi 12 e 13 giugno ad attuare quella conclusione univoca cui la coerenza stessa del sistema conduce: ovvero che in occasione di un referendum abrogativo (e finché il medesimo sia ancora in corso) l'Ufficio Stampa e Comunicazione del Ministero dell'Interno - che è ufficio di diretta collaborazione con il Ministro - nell'esercizio della propria attività di informazione, svolta curando i collegamenti con gli organi di stampa, debba astenersi dal rendere pubblico il numero dei votanti, così da evitare distorsioni nel pronunciamento popolare.

1) Cfr. sul punto A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, spec. 202 ss., in senso contrario all'ammissibilità degli inviti ad astenersi. Così Barbera si era espresso pure negli articoli *L'appello all'astensionismo mette a rischio la democrazia*, in «Il Sole-24 Ore», 10 aprile 1999 e *Referendum, illegittimo l'invito all'astensionismo*, in «La Stampa», 12 maggio 2000. Per una piena legittimazione della propaganda pro-astensione si veda, tra gli altri, A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001, 171 ss. Da registrare, nell'attuale campagna referendaria, è lo scambio di opinioni sull'argomento tra M. AINIS, *L'astensione è un trucco*, in «La Stampa», 12 maggio 2005 e *Ma è una frode alla Costituzione*, ivi, 14 maggio 2005 e A. BALDASSARRE, *Astensione, legittimo praticarla*, ivi, 14 maggio 2005.

2) Cfr. la L. 22 febbraio 2000, n. 28 recante «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica», modificata dalla L. 6 novembre 2003, n. 313.

3) Si tratta della Delibera n. 36/05/CSP contenente «Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per i referendum popolari per l'abrogazione parziale della legge 19 febbraio 2004, n. 40 recante "norme in materia di procreazione medicalmente assistita" indetti per i giorni 12 e 13 giugno 2005», consultabile sul sito dell'Autorità www.agcom.it e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 115 del 19 maggio 2005.

4) Cfr. la Delibera n. 83/03/CSP per i due referendum del 15 giugno 2003 e la Delibera n. 55/00/CSP per la tornata della primavera del 2000.

5) Si configura, infatti, quella forma di propaganda che, secondo l'insegnamento di C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 49, va ricompresa nella garanzia ex art. 21, dovendosi escludere solo la propaganda intesa «come esposizione artificiosa diretta a provocare l'azione senza passare per la riflessione» oppure quella che «si caratterizzi per la indifferenza del propagandista per la idea propagandata, per il non lasciarsi prendere dal gioco, per il freddo rivolgersi agli impulsi incoscienti dell'uomo».

6) Ad esempio, una forza politica come Alleanza Nazionale, oggi schierata per l'astensione, dopo il fallimento del referendum del 18 aprile 1999 sull'abolizione della quota proporzionale (votò il 49,7 degli aventi diritto) presentò un progetto di legge costituzionale per l'abolizione del quorum strutturale: cfr. p.d.l. cost. Camera n. 6060 e p.d.l. cost. Senato n. 4035.

7) V. A. BARBERA, A. MORRONE, op. cit., 245. In senso analogo si è orientato il nuovo statuto della Regione Toscana, promulgato di recente.

8) Unica eccezione, uno dei cinque referendum del 2000 (affluenza al 32,2%), concernente l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori: i "no" prevalsero per 66,6 contro 33,4.

9) La norma generale che impone la chiusura della campagna elettorale alle 24 del venerdì precedente il voto è prevista dall'art. 9 della L. 4 aprile 1956, n. 212 combinato con l'art. 9 bis del D.L. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito con modifiche nella L. 4 febbraio 1985, n. 10. Il divieto di propaganda elettorale nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le votazioni è poi ripreso in varie fonti disciplinanti il settore.

10) Attualmente la previsione è contenuta all'art. 8 della L. 22 febbraio 2000, n. 28.

11) G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 20.

12) L'efficace espressione è utilizzata in A. BARBERA, A. MORRONE, op. cit., 215.

13) Anche prima che il divieto venisse introdotto con la L. 10 dicembre 1993, n. 515, la dottrina aveva messo in luce le ragioni di esso. Cfr. il volume del Centro di iniziativa giuridica P. Calamandrei curato

da V. ZENO-ZENCOVICH, I sondaggi di opinione ed elettorali, Napoli, 1985, spec. i contributi di Contini, Bettinelli, Lanchester, Chiola e Cerri. In particolare G. CONTINI, Profili giuridici della regolamentazione dei sondaggi elettorali e spunti comparatistici, ivi, 37, sottolinea come «da ricerche effettuate, è emerso come una costante il dato che vi è sempre, nei confronti dei risultati dei sondaggi, una ricettività da parte dell'opinione pubblica che è stata calcolata fino al 7-10% (...) La rilevanza di ciò è considerevole, specialmente per quanto concerne la possibilità di orientare gli indecisi».

14) G. CORASANITI, Diritto dell'informazione, Padova, 1999, 206.

15) Nel senso di una distinzione tra informazione e comunicazione istituzionale è anche la legge 7 giugno 2000, n. 150 che regola la materia.

16) Nel corso delle operazioni di voto, i Comuni organizzano un servizio di rilevazione dei dati inerenti il numero dei votanti presso le singole sezioni, comunicandoli poi, all'ora stabilita, alle Prefetture - Uffici territoriali del Governo, che provvedono ad inoltrarli al Ministero dell'Interno. Quest'ultimo, in ossequio ai principi di pubblicità e trasparenza, diffonde le cifre attraverso i mezzi di informazione.