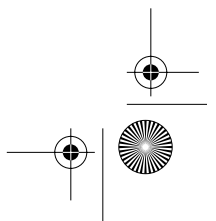
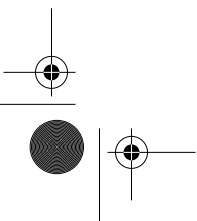
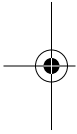
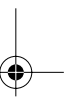
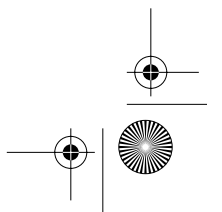
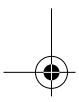
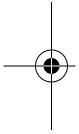
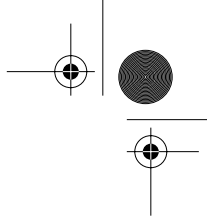
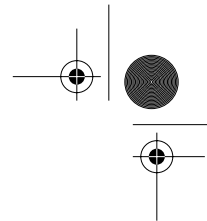


REFERENDUM E CAMPAGNE REFERENDARIE IN IRLANDA

di MICHAEL GALLAGHER







I referendum occupano un posto importante nel sistema politico irlandese, per certi aspetti eccezionale, come risulta dagli studi comparati (Uleri, 2003). Fra gli stati dell'Europa occidentale soltanto in Svizzera e in Italia si sono tenute più consultazioni referendarie. Tradizionalmente l'Irlanda si collocava dietro la Francia per frequenza di referendum, ma negli anni recenti l'ha superata. Il fenomeno è di per sé significativo e offre inoltre un buon insieme di materiali per le analisi. Questo lavoro si occupa delle campagne che hanno accompagnato i referendum.

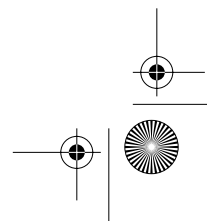
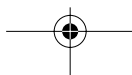
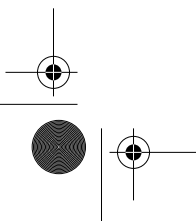
Dopo aver esposto gli ambiti definiti dalla costituzione per indire i referendum, tratteremo gli attori principali coinvolti nelle campagne, la normativa che le regola, i loro esiti e la loro influenza sul voto.

1. *Le norme costituzionali*

Naturalmente il dettato costituzionale è importante perché definisce e limita il contesto dei referendum.

La distinzione principale è, com'è noto, fra iniziative, con le quali un numero stabilito di elettori può promuovere un referendum, e veri e propri referendum, promossi da soggetti istituzionali (governo, deputati, corti giudiziarie, ecc.) (Uleri, 1996). Come s'intende facilmente, la distinzione è particolarmente importante, quando si esaminano le campagne referendarie: una consultazione promossa dagli elettori non può non dar luogo a una campagna dalla dinamica ben diversa da una consultazione promossa dal governo.

In Irlanda, comunque, nessuna delle consultazioni referendarie che si sono svolte erano iniziative, anche se l'iniziativa era stata prevista da una norma della costituzione del 1922, abolita però nel 1928 e non inserita nella costituzione del 1937 (Gallagher, 1996a). Si è scritto che l'abolizione dell'iniziativa nel 1928, quando il maggior partito d'opposizione stava per utilizzarla per ottenere un referendum sul trattato anglo-irlandese che costituiva il problema politico più importante fra il 1920 e il 1930, è stato l'unico caso nel quale il diritto ad ottenere una consultazione referendaria sia stato conculcato (Butler e Ranney, 1994). Certo, se



un voto referendario avesse avuto luogo alla fine degli anni venti sulla cosiddetta “questione del giuramento”, di fatto un sostituto per l'intero trattato dell'accordo con la Gran Bretagna, avremmo avuto a disposizione un bel materiale per le nostre analisi. Nel lungo periodo che ha preceduto anche in Irlanda i sondaggi d'opinione, il voto referendario ci avrebbe infatti fornito l'unica possibilità di testare la pubblica opinione su questo problema-chiave. Così non è stato.

La questione produsse comunque quello che è stato, sorprendentemente, l'unico vero dibattito che abbia avuto luogo in Irlanda sui meriti intrinseci dell'iniziativa e del referendum (Gallagher, 1996a). I rappresentanti di Fianna Fáil si espressero in favore di ambedue per principio, dipingendoli come preziosi elementi di democrazia. Osservarono che nelle elezioni molti temi politici, per non dire del ruolo delle personalità, sono mescolati gli uni agli altri, mentre per accertare il punto di vista del popolo su ciascuna singola *issue* era meglio indire una consultazione generale su quell'unica *issue*. In nome del governo, alcuni ministri sostennero invece che le consultazioni referendarie potevano essere buone in un villaggio per decidere la collocazione della pompa dell'acqua, ma non per un voto su scala nazionale in quanto i cittadini non erano in grado di avere adeguate informazioni sul problema sottoposto al loro voto. Inutile dire che tutte e due le parti, opposizione e governo, nel condurre quel dibattito avevano presenti i rispettivi interessi.

Fianna Fáil arrivò al potere nel 1932 e pochi anni dopo il suo leader, Eamon de Valera, cominciò a redigere una nuova costituzione, quella dibattuta e votata dal *Dáil*, la Camera Bassa di Dublino, nel 1937. Benché, dal punto di vista tecnico, la nuova costituzione fosse stata intesa dal *Dáil* praticamente come un maxi-emendamento al testo del 1922, dal punto di vista simbolico era vitale che fosse approvata anche dal popolo, e ciò richiedeva un referendum. Così, il 1° luglio 1937, lo stesso giorno delle elezioni politiche, si svolse in Irlanda il primo referendum, che fu chiamato non a caso “plebiscito”, e servì a votare la costituzione. La quale entrò in vigore il 29 dicembre successivo.

La costituzione del 1937 prevede il referendum in due circostanze (Gallagher, 1999).

La prima, con l'art. 46.2, che richiede l'approvazione popolare per ogni emendamento alla costituzione con un referendum indetto espressamente a questo fine. Per questa via ogni articolo della costituzione può essere emendato. L'emendamento prevede una procedura a due fasi. Nella prima il parlamento deve decidere se proporre il quesito al popolo (è inutile sottolineare che il parlamento non decide sulla sostanza del quesito, ma solo se esso possa essere sottoposto al voto popolare). Nella seconda fase gli elettori devono votare a favore della modifica della costituzione. Agli elettori non è concessa quindi nessuna possibilità di promuovere modifiche. Infine, l'emendamento sottoposto a referendum è approvato se ottiene la maggioranza semplice dei voti validi.

La seconda circostanza per il ricorso al referendum è prevista dall'art. 27 e concerne il referendum abrogativo di una legge ordinaria nel caso di conflitto fra

il *Dáil* e il *Seanad*, la Camera Alta eletta indirettamente. In tali casi, la maggioranza dei membri del *Seanad* e almeno un terzo dei membri del *Dáil* può chiedere al Presidente della Repubblica di non firmare una legge votata dal *Dáil*, ma si sottometterla a referendum. Se il Presidente lo fa, non è sufficiente la maggioranza semplice dei votanti perché la legge votata dal *Dáil* sia abrogata, ma occorre che la maggioranza che vota in favore dell'abrogazione sia composta almeno da un terzo degli aventi diritto. Fu Valera a far inserire quest'ultima clausola per evitare che la volontà del *Dáil* potesse essere contraddetta da una piccola, ma decisa minoranza a fronte di una maggioranza indifferente: la soglia del 33,3% volendo significare che il silenzio possa essere interpretata come assenso. Fino ad oggi nessuna richiesta di questo referendum abrogativo è stata presentata al Presidente. Dato che il governo il carica ha quasi sempre l'appoggio anche della maggioranza del *Seanad*, il referendum abrogativo previsto dall'art. 27 è scarse possibilità di essere tenuto.

Le norme costituzionali sono importanti intanto per quello che dicono per circoscrivere l'evento referendario e poi per definire le caratteristiche della campagna. Visto che la costituzione esclude che un referendum possa essere promosso dagli elettori e visto che lo esclude anche quando una maggioranza del *Dáil* è contraria, l'unico tipo di referendum che la costituzione di fatto prevede è quello relativo alle modifiche di uno o più articoli della costituzione.

Insomma, in Irlanda non ci sono referendum che riguardino singole *issues*, a meno che queste non tocchino norme costituzionali. Come non ci sono le iniziative così comuni in Svizzera, in Italia e in molti stati degli USA. E nemmeno referendum abrogativi proposti da una minoranza di deputati come si sono in Danimarca, Austria e Svezia.

Quindi, escluse situazioni eccezionali quali la rottura della disciplina di partito, soltanto due attori possono promuovere in Irlanda un referendum. Il primo è il governo che farà ricorso alla maggioranza parlamentare per arrivare alle modifiche costituzionali, come si è detto finora. Il secondo sono i tribunali, che possono bloccare sia l'intento del *Dáil* di far passare una legge in contrasto con la costituzione, sia l'operato del governo che si muova sullo stesso terreno, obbligando il parlamento a sottoporre al popolo la decisione di modificare la costituzione se governo e maggioranza vogliono procedere per la strada indicata dalle loro scelte politiche.

2. Storia e materie dei referendum irlandesi

Nel contesto sopra descritto si sono tenuti fino ad oggi 28 referendum in Irlanda con le relative campagne. Non è questa la sede per svolgere un'esauritiva analisi dei referendum (per la quale si rinvia a Gallagher, 1996a e Gallagher, 1999), ma se ne può ripercorrere la storia classificandoli secondo il tipo di materia sulla quale c'era da decidere.

TAB. 1. – *I referendum in Irlanda (1937-2003).*

data	oggetto	sì (%)	no (%)	votanti (%)
1° luglio 1937	(1) approvazione della nuova costituzione	56,5	43,5	68,3
17 giugno 1959	(2) abolizione del sistema proporzionale con voto trasferibile	48,2	51,8	56,1
16 ottobre 1968	(3) abolizione del sistema proporzionale con voto trasferibile	39,2	60,8	62,9
16 ottobre 1968	(4) sovra-rappresentazione dell'elettorato rurale	39,2	60,8	62,9
10 maggio 1972	(5) adesione alla CEE	83,1	16,9	70,3
7 dicembre 1972	(6) voto ai diciottenni	84,6	15,4	48,0
7 dicembre 1972	(7) eliminazione della "posizione speciale" della Chiesa	84,4	15,6	47,9
5 luglio 1979	(8) legalizzazione delle adozioni contestate (cambio tecnico)	99,0	1,0	27,9
5 luglio 1979	(9) consenso alla riorganizzazione della rappresentanza graduata	92,4	7,6	24,4
7 settembre 1983	(10) emendamento contro l'aborto	66,9	33,1	53,4
16 giugno 1984	(11) concessione del voto ai non cittadini	75,4	24,6	45,5
26 giugno 1986	(12) legalizzazione del divorzio	36,5	63,5	60,5
26 maggio 1987	(13) ratifica dell'Atto unico europeo	69,9	30,1	43,9
18 giugno 1992	(14) ratifica del Trattato di Maastricht	69,1	30,9	57,3
25 novembre 1992	(15) restrizione del permesso di abortire	34,6	65,4	64,9
25 novembre 1992	(16) libertà di viaggiare (in relazione con l'aborto)	62,4	37,6	65,3
25 novembre 1992	(17) libertà di informazione (a proposito dell'aborto)	59,9	40,1	65,2
24 novembre 1995	(18) legalizzazione dell'aborto	50,3	49,7	62,0
28 novembre 1996	(19) restrizione della libertà provvisoria	74,8	25,2	29,1
30 ottobre 1997	(20) regolazione riservatezza delle riunioni Consiglio dei ministri	52,6	47,4	44,0
22 maggio 1998	(21) ratifica del Trattato di Amsterdam	61,7	38,3	55,0
22 maggio 1998	(22) approvazione dell'accordo sull'Irlanda del Nord	94,4	5,6	55,6
11 giugno 1999	(23) autonomia dei governi locali	77,8	22,2	47,2
7 giugno 2001	(24) ratifica del Trattato di Nizza	46,1	53,9	34,3
7 giugno 2001	(25) ratifica della Corte internazionale di giustizia	64,2	35,8	34,2
7 giugno 2001	(26) eliminazione dei riferimenti alla pena di morte	62,1	37,9	34,3
6 marzo 2002	(27) restrizione della possibilità di abortire	49,6	50,4	42,7
19 ottobre 2002	(28) ratifica del Trattato di Nizza (riproposta)	62,9	37,1	49,3

Il primo referendum appartiene ad una categoria a sé. Si tratta infatti di quello già ricordato sulla conferma della costituzione del 1922 modificata nella misura che si è detto e che si tenne, con esito positivo, nel 1937.

Ognuno degli altri 27 referendum si è tenuto su proposte di emendamento a specifici articoli della costituzione, qualche volta più di uno. I referendum votati possono essere classificati secondo quattro tipi di materia: istituzionali, integrazione europea, questioni di ordine morale e questioni di carattere tecnico.

Su materie istituzionali. - Oggetto del primo referendum, quello del 1959 (il secondo nella TAB. 1), era la sostituzione del sistema elettorale in vigore, un proporzionale con voto singolo trasferibile, con il sistema maggioritario britannico, l'uninomiale a un turno. Era stato promosso da Fianna Fáil che, come maggior partito e in quel momento alla guida di un governo monocolore, contava di vincere le elezioni seguenti, una volta approvata la proposta di riforma (e sosteneva che quest'ultima doveva servire alla formazione di governi stabili). La proposta di riforma trovò l'opposizione di tutti gli altri partiti e fu bocciata di stretta misura dopo un'infuocata campagna elettorale (Sinnott, 1999). Nel 1968 Fianna Fáil ripropose nel 1968 la stessa riforma elettorale per un altro referendum (il terzo nella TAB. 1), pur essendo l'argomentazione della stabilità dei governi meno convincente in quel momento, dato che lo stesso Fianna Fáil era a potere da 11 anni con governi monocolori. Ciononostante Fianna Fáil propose la riforma e gli altri partiti l'accusarono di fare il proprio interesse e si opposero duramente. Com'era da prevedere, la proposta fu bocciata molto più nettamente di nove anni prima. Bocciata fu anche l'abbinata proposta di riforma elettorale (la quarta nella TAB. 1) che prevedeva una sovra-rappresentazione delle aree rurali, che, non a caso, sono le zone dove Fianna Fáil è il partito più forte (Sinnott, 1999).

Nel 1972 la proposta di abbassare l'età del diritto di voto (la sesta nella TAB. 1) fu approvata con ampio consenso e nel 1979, una maggioranza ancora più ampia, sia pure con un basso tasso di affluenza alle urne, approvò la riforma della costituzione che avrebbe consentito al parlamento di modificare parti delle leggi che regolano il diritto dei laureati di eleggere tre dei 60 membri del *Seanad* (la nona nella TAB. 1). Nel 1984 gli elettori approvarono la proposta di permettere al parlamento l'estensione del voto ai non cittadini (la undicesima nella TAB. 1). Di fatto, gli unici non cittadini che i proponenti avevano in mente erano cittadini britannici e la proposta era rivolta a rimuovere l'anomalia per la quale i cittadini irlandesi residenti in Gran Bretagna potevano votare, mentre non era vero il contrario. Nessun partito si dichiarò esplicitamente contrario, ma, avvicinandosi il giorno del voto, da vari parti del paese giunsero notizie che sezioni locali di Fianna Fáil, in quel momento all'opposizione, invitavano a votare "no". Nonostante il referendum si sia tenuto lo stesso giorno delle seconde elezioni del parlamento europeo l'affluenza alle urne fu bassa.

Anche il referendum del 1997 sulla riservatezza delle discussioni in consiglio dei ministri (il ventesimo nella TAB. 1) può essere considerato concernere una riforma della costituzione. Era stato originato dall'operato di una commissione di inchiesta su presunti casi di corruzione in ambienti governativi, allorché la Corte Suprema stabilì che il dettato costituzionale sulla responsabilità collettiva del consiglio dei ministri (art. 28.4.2) implicava che tutte le discussioni avvenute in quel consesso dovevano rimanere riservate, apparentemente per sempre. Questa fu giudicata una interpretazione eccessiva dell'articolo e la sentenza relativa una minaccia di soffocamento dell'operato della commissione. La risposta delle auto-

rità politiche fu la proposta di una modifica della costituzione che permettesse di non rispettare la riservatezza delle discussioni del consiglio dei ministri se ciò era essenziale per l'operato di una commissione d'inchiesta. Una distribuzione quasi paritaria di "sì" e di "no" unitamente ad un'affluenza del 44% circa (v. ancora TAB. 1) potrebbe far pensare che la campagna fosse stata molto combattuta e coinvolgente per l'elettorato. In realtà, l'affluenza raggiunse quel valore soltanto perché lo stesso giorno si tenne l'elezione del presidente della repubblica. L'opposizione alla proposta di modifica costituzionale non venne da coloro che non approvavano l'eliminazione dei vincoli di riservatezza dei ministri, ma piuttosto da coloro che ritenevano che la modifica in questione fosse inadeguata e minimalista.

Nell'aprile del 1998 i governi di Dublino e di Londra, unitamente alla maggior parte dei partiti dell'Irlanda del Nord, raggiunsero l'intesa per un accordo, poi ricordato come i patti di Belfast o gli accordi del Venerdì Santo. Una parte del pacchetto riguardava l'impegno dell'Irlanda a modificare gli articoli 2 e 3 della costituzione, sostituendo la rivendicazione dell'intera isola con l'aspirazione ad un'Irlanda unita. La proposta (la ventiduesima nella TAB. 1) fu sottoposta a referendum il mese successivo e fu approvata a larghissima maggioranza. Sottoposto lo stesso giorno ad un referendum anche in Irlanda del Nord, il pacchetto venne approvato con il 71% contro il 29%, pur essendo spaccata in due la comunità protestante (Hayes e McAllister, 2001).

Nel 1999, nello stesso giorno delle elezioni per il parlamento europeo, si tenne un referendum per la modifica della costituzione relativa ad un esplicito riconoscimento dell'esistenza di governi locali e allo svolgimento di elezioni comunali ogni cinque anni (il numero 23 nella TAB. 1). Si trattava di una proposta di basso profilo tale da non accendere un dibattito e parve addirittura che molti degli elettori che si recarono alle urne per il parlamento di Strasburgo nemmeno fossero al corrente che si votava anche per un referendum. La proposta fu quindi approvata senza difficoltà.

Sull'integrazione europea. – Anche l'adesione alla Comunità Europea richiese una modifica della costituzione. Questa, infatti, conteneva una serie di clausole (per esempio, a proposito del solo ed esclusivo diritto del parlamento nazionale di emanare leggi per lo stato irlandese) che erano in conflitto con l'ingresso nella Comunità. Tanto Fianna Fáil che Fine Gael appoggiavano l'adesione alla CE, altrettanto facevano le associazioni degli impiegati e degli agricoltori, mentre erano contrari il Labour Party e i sindacati. Il referendum passò nel maggio 1972 con un rapporto di voti di cinque a uno (il quinto nella TAB. 1).

Naturalmente, anche la ratifica dell'Atto Unico Europeo richiese nel 1987 una modifica della costituzione (con il referendum numero 13 nella TAB. 1), dopo che la Corte Suprema aveva deciso che la costituzione così com'era non consentiva allo stato tale ratifica. I partiti di centro e di destra – Fianna Fáil, Fine Gael e i Progressive Democrats, un partito fondato nel 1985, appoggiavano la modifica, altrettanto facevano le associazioni degli impiegati e degli agricoltori, mentre

erano contrari molti membri dei partiti di sinistra, il Labour e il Workers' Party. I più di ambedue i fronti videro nel quesito la continuità dell'appartenenza alla Ce e, data la posizione dell'Irlanda come beneficiaria dei fondi comunitari, non ci fu da sorprendersi se i "sì" ottennero una facile vittoria (Gallagher, 1988).

La decisione della Corte Suprema a proposito dall'Atto Unico volle dire che ogni futuro passo verso l'integrazione europea avrebbe richiesto il ricorso ad una referendum. Il successivo ci fu nel 1992 dopo la firma della Trattato di Maastricht (il numero 14 nella TAB. 1). Le stesse forze politiche contrarie all'Atto Unico si mobilitarono di nuovo e quando i danesi dissero "no" a Maastricht proprio sedici giorni prima del voto irlandese crebbe l'incertezza sul suo esito. Nel caso il numero dei "sì" fu praticamente lo stesso di quello del referendum sull'Atto Unico di cinque anni prima (Holmes, 1993). Questo referendum fu complicato dalla questione dell'aborto: le conseguenze del caso "X" dei primi del 1992, di cui si dirà più avanti, indusse alcuni antiaboristi a opporsi anche a Maastricht per il timore che il trattato avesse l'effetto di far legalizzare l'aborto anche in Irlanda.

Nel 1998 ci volle il referendum sul Trattato di Amsterdam (il numero 21 nella TAB. 1), ma poiché esso si tenne lo stesso giorno del voto sugli accordi del Venerdì Santo, del quale si è detto sopra, fu largamente oscurato da quest'ultimo problema. Comunque, la percentuale dei "sì" fu notevolmente inferiore a quella dei precedenti referendum "europei".

Nel 2001 il crollo dell'appoggio dell'Unione Europea fu drammatico con la sconfitta, unitamente ad una bassa affluenza alle urne, della proposta di ratificare il Trattato di Nizza (il numero 24 nella TAB. 1). Questo esito inatteso scatenò un fiume di dubbi sulla possibilità dell'UE di continuare il processo di integrazione e fu deciso, come era avvenuto in Danimarca nel 1992 e 1993, di indire di nuovo un referendum. Nella seconda votazione il numero dei "sì" raddoppiò e la proposta fu così approvata.

Su questioni di ordine morale. - Il referendum meno controverso di questo tipo si tenne nel dicembre 1972 (il settimo nella TAB. 1), quando l'elettorato fu chiamato a votare per togliere dalla costituzione il riferimento alla "posizione speciale" della Chiesa cattolica. Com'è noto, oltre il 90% degli irlandesi è cattolico e, sebbene i partiti rappresentati nel *Dáil* fossero favorevoli e la Chiesa non facesse obiezione, alcuni cattolici molto conservatori votarono "no".

Al contrario, per il referendum cosiddetto «Per la vita» del 1983 (il decimo nella TAB. 1) si scatenò un'accesa battaglia (Heskett, 1990). Riguardava quello che i suoi proponenti (in prima fila un gruppo di pressione anti-aborto, che nel 1981 si era assicurato le promesse elettorali tanto del Fianna Fáil quanto del Fine Gael di sottoporre a referendum la modifica della costituzione) chiamavano il «*pro-life amendment*», destinato a garantire che l'aborto (già illegale) non potesse essere introdotto né con una legge, né con una sentenza della magistratura. Molti preti e vescovi cattolici presero posizione a favore della modifica, ma altri si opposero e si opposero tutte le altre chiese. Fianna Fáil appoggiò la proposta, Fine

Gael era diviso, mentre i partiti di sinistra, Labour e Workes' Party, e le correnti *liberals* in genere erano contrarie, sottolineando non era in questione la legalizzazione dell'aborto. Dopo un lungo e aspro dibattito, la proposta fu approvata con una maggioranza di due a uno.

Molti delle stesse forze politiche furono impegnate tre anni dopo nel primo referendum sul divorzio (il dodicesimo nella TAB. 1) che la costituzione vietava al parlamento di legalizzare (l'art. 41.3.3 dettava: «Non potrà essere votata alcuna legge che preveda la dissoluzione del matrimonio»). Nel 1986 il governo di coalizione Fine Gael-Labour Party promosse un referendum per eliminare quell'ostacolo costituzionale. Ancora una volta, la Chiesa cattolica si attivò nella battaglia contro la revisione costituzionale e Fianna Fáil, formalmente neutrale, si oppose di fatto. Fine Gael, a sua volta, era divisa, la maggioranza a favore del divorzio registrata dalla maggior parte dei sondaggi negli anni Ottanta si era andata assottigliando. Così, la proposta di revisione fu duramente sconfitta (Girvin, 1987).

Nel 1992 furono tenuti tre referendum sull'aborto nello stesso giorno delle elezioni politiche. Venivano dopo il caso "X", quello di una ragazza di 14 anni che un uomo anziano aveva reso incinta e che era stata impedita da un tribunale di andare in Gran Bretagna per abortire. La successiva sentenza della Corte Suprema aveva stabilito che l'aborto era legale in talune circostanze (il che urtò i conservatori), ma non aveva detto che la donna aveva il diritto di uscire dall'Irlanda (il che urtò i *liberals*). Il governo decise di affrontare le implicazioni dell'episodio, proponendo tre modifiche alla costituzione. La prima (il referendum numero 15 nella TAB. 1), definita come quella del «diritto alla vita», restringeva la praticabilità dell'aborto e scontentava tanto i *liberals*, che preferivano lo status quo, che i conservatori, che volevano che l'aborto fosse messo fuori legge). Fianna Fáil, in quel momento il maggior partito di governo, contava che, proprio perché le "estreme" erano insoddisfatte, una base di elettori di centro moderato avrebbe assicurato l'approvazione della modifica. Il Labour e la Democratic Left, un piccolo partito di sinistra, erano contrari, come lo erano i Progressive Democrats, in quel momento partito minore della coalizione di governo, e il Fine Gael, il maggior partito di opposizione. I "no" prevalsero largamente, come si vede nella TAB. 1. Il secondo referendum, il numero 16 nella TAB. 1) riguardava la modica costituzionale relativa al diritto di recarsi all'estero, una modifica appoggiata da tutti i partiti e contrastata dai conservatori che insistevano che il diritto di recarsi all'estero non poteva essere senza limiti se il viaggio implicava la morte di un feto. Il terzo referendum (il numero 17 nella TAB. 1) riguardava la libertà di avere informazioni sulle pratiche abortive fuori d'Irlanda e trovava anch'esso il "no" dei conservatori che sostenevano che avrebbe spinto un maggior numero di donne irlandesi a cercare l'aborto. Contro la volontà dei conservatori ambedue le modifiche costituzionali furono approvate.

Nel 1995 l'elettorato fu chiamato a votare se cambiare l'assoluto diniego costituzionale del divorzio con una clausola che lo consentisse se due coniugi avessero vissuto separati per quattro su cinque anni previsti e non ci fosse ragionevole prospettiva di riconciliazione (il referendum numero 18 nella TAB. 1). In quel

momento esistevano già presupposti legislativi che avevano appianato molti dei problemi che avevano contribuito alla vittoria dei “no” nel 1986 e c’era stata inoltre una serie di scandali che avevano travolto vescovi e sacerdoti cattolici, contribuendo a indebolire l’autorità morale della Chiesa nella sua opposizione alla liberalizzazione. Infine, l’oggetto del contendere non divideva più, come nel 1986, governo e opposizione: non solo era compatta per il “sì” la coalizione di governo formata da Fine Gael, Labour e Democratic Left, ma il maggior partito di opposizione, il Fianna Fáil, che si era dichiarato neutrale nel 1986, si era schierato stavolta per il “sì”, anche se alcuni suoi membri, compresi alcuni deputati, non facevano mistero della loro intenzione di votare “no”. Le uniche riserve furono espresse dall’altro partito di opposizione, i Progressive Democrats, che volevano una completa liberalizzazione del divorzio e della possibilità di un nuovo matrimonio, ma alla fine si decisero per il “sì” per ottenere almeno un miglioramento della situazione esistente. Se i sondaggi avevano indicato nella prima parte dell’anno un’opzione per il “sì” da parte del 69% degli elettori, la massiccia campagna per il “no” uguale a quella del 1986 fece sì che, al momento dell’apertura delle urne, i “sì” risultarono vincenti con un margine molto ristretto, appena il 50,3%.

Nonostante ci fosse poca propensione da parte della classe politica a ritornare sul tema dell’aborto, nel 2002 il governo ci decise ad indire un nuovo referendum restrittivo dell’aborto (il numero 27 nella TAB. 1). La proposta di modifica costituzionale era essenzialmente la stessa di quella respinta nel novembre 1992, quando, si è visto, i *liberals* vi erano contrari ed i conservatori divisi. Nel 2002 le linee dello scontro erano più chiare, con i *liberals*, non molti di più rispetto a dieci anni prima, contrari e tutti i conservatori favorevoli, almeno sulla carta (alcuni in base al fatto che il referendum erano quello che volevano, altri in base al fatto che, pur non soddisfacendo le loro richieste, esso rappresentava l’ultima *chance* per inserire una clausola restrittiva nella costituzione prima che l’ondata *liberal* raggiungesse un livello tale da impedire anche quella modifica. Ciononostante un piccolo settore dell’opinione conservatrice, guidata dal deputato europeo Dana Rosemary Scallon, continuò a dichiararsi per il “no” per una posizione intransigente che vedeva nella modifica una mera restrizione e non una prospettiva di completo rigetto dell’aborto. Proprio questo piccolo settore dei conservatori risultò decisivo perché la proposta venisse bocciata per pochi voti (Murphy, 2003).

Su questioni di carattere tecnico. – L’obbligatorietà del ricorso a referendum per ogni modifica della costituzione fa sì che anche il minimo ritocco della stessa richieda il voto popolare. Nel 1977 sorsero dubbi a proposito di certe norme relative all’adozione di bambini che indussero ad una modifica costituzionale poi dovuta esser sottoposta a referendum (l’ottavo nella TAB. 1). Mancando ogni qualsivoglia opposizione, il referendum si tenne in un clima di generale disinteresse e fu approvato quasi all’unanimità ma con un basso livello di partecipazione.

Nel 1996 il governo reagì alla preoccupazione dell’opinione pubblica per i crimini commessi da persone in libertà provvisoria in attesa di giudizio propo-

nendo una modifica alla costituzione che consentisse alla magistratura di rifiutare la concessione della libertà provvisoria ai condannati più sospettabili di commettere altri crimini (con il referendum numero 19 nella TAB. 1). Anche questo referendum fece riscontrare una grande indifferenza e fu approvato con larga maggioranza, ma con una bassa percentuali di votanti.

Infine, nel 2001, nello stesso giorno del referendum sul Trattato di Nizza, si svolsero altri due referendum (i numeri 25 e 26 nella TAB. 1). Il primo avrebbe consentito allo stato di firmare l'accordo sul Tribunale internazionale di giustizia e il secondo di eliminare dalla costituzione ogni riferimento alla pena capitale (la pena di morte come tale era stata abolita da molto tempo). Questi due referendum furono completamente oscurati dal dibattito sul Trattato di Nizza.

3. *Tipologia delle campagne referendarie*

Le caratteristiche della campagne per i referendum, come i modelli di comportamento elettorale, dipendono in misura decisiva dagli oggetti che costituiscono la posta in gioco. Due sono i fattori chiave: *a*) la misura in cui il conflitto sull'oggetto del referendum rispecchia l'articolazione del sistema partitico e *b*) l'intrinseca importanza dell'oggetto o, ancora di più, la salienza dello stesso agli occhi degli elettori.

Il modo con il quale i partiti affrontano le campagne referendarie può essere influenzato da ambedue questi fattori.

Consideriamo il primo, quello che a che fare con i partiti e il sistema partitico. Se l'oggetto del referendum produce le consuete linee di frattura fra i partiti, questi ultimi saranno propensi a vedere nella campagne referendarie una continuazione del "normale" scontro politico, più o meno che in un'altra competizione generale. La linea di divisione delle forze politiche essendo la stessa, la campagna referendaria sarà inevitabilmente "contaminata" dalle argomentazioni proprie della restante realtà politica. Per esempio, se la proposta di referendum è fatta da un governo impopolare, l'opposizione di quel momento cercherà di mobilitare l'elettorato sulla base di quell'impopolarità piuttosto che limitare la sua propaganda allo specifico tema in questione (il che non significa che questo non accada in tutti i referendum, come suggeriscono Franklin et al., 1995; e si veda anche la discussione in Gallagher, 1996b). Il rigetto di una proposta del governo non significherà soltanto il rigetto di una specifica proposta, ma una vittoria per l'opposizione nel gioco politico in atto. In tali casi, i partiti possono diventare gli attori centrali nella campagna referendaria e possono aspettarsi di ricavare dalla stessa concrete risorse.

In altre occasioni, la *issue* in gioco può essere una di quelle che non si collocano nella abituali fratture del sistema partitico. Il che può accadere per varie ragioni. Può trattarsi di un oggetto di scarsa salienza e quindi di scarso interesse per i partiti. Oppure, l'oggetto può dividere i partiti al loro interno piuttosto che gli uni dagli altri. Una terza possibilità è che l'oggetto può essere saliente per alcuni partiti, ma non per altri.

Se si considerano i 28 referendum irlandesi sotto questa angolatura, si riscontra che solo per un piccolo numero di essi si sono riproposte le stesse fratture del sistema dei partiti. Ciò è vero per i primi quattro (l'approvazione della nuova costituzione e le riforme del sistema elettorale), ognuno dei quali era stato promosso dal governo di Fianna Fáil con la forte posizione contraria del maggiore partito o dei partiti di opposizione. (Questa valutazione potrebbe essere valida anche al referendum per ammettere al voto i cittadini britannici, al quale Fianna Fáil sembrò opporsi "sottovoce", anche se quel referendum si colloca meglio nella quarta categoria).

Ci sono due ragioni principali per spiegare perché così pochi referendum abbiano rispecchiato la frattura principale che divide il sistema partitico irlandese. La prima è che è estremamente difficile individuare una particolare frattura che attraversi il sistema; come hanno osservato parecchi studiosi, il sistema partitico irlandese è piuttosto unico (Mair, 1999). Non ci sono grandi differenze di opzioni politiche fra i due maggiori partiti sui singoli oggetti: quando venne chiesto nel 1999 ai membri di Fine Gael in che cosa il loro partito differisse da Fianna Fáil, la risposta più frequente è che non c'erano differenze nelle scelte politiche, la principale differenza essendo «l'integrità» (Gallagher e Marsh, 2002). La seconda ragione per la quale pochi referendum abbiano rispecchiato la frattura fra i due partiti maggiori è che, dato che i referendum possono riguardare soltanto oggetti di contenuto costituzionale, sono escluse fratture tipiche, come, ad esempio, quella fra destra e sinistra su temi economici.

Gli altri 24 referendum non hanno toccato le linee di divisione fra i partiti, anche se ciò può essere discutibile per alcuni casi. In alcuni referendum tutti i partiti hanno assunto la stessa posizione, come ad esempio quello sugli accordi del Venerdì Santo nel quale tutti i partiti presenti in parlamento invitarono a votare "sì". In altri referendum i partiti erano divisi al loro interno, come nel referendum "Per la vita" del 1983, quando i *liberals* di tutti i partiti erano per il "no", mentre per il "sì" erano i conservatori di tutti i partiti. Si sono dati anche casi che hanno diviso fra loro i partiti, ma non secondo le linee delle normali battaglie politiche: nei referendum riguardanti l'integrazione europea, ad esempio, in ciascuno dei quali Fianna Fáil e Fine Gael sono stato per il "sì", mentre alcuni o tutti i partiti minori sono stati per il "no". Così nel 1972 il Labour capeggiò la campagna per il "no" alla Comunità europea ed ancora nel 1987 molti dei suoi iscritti e sostenitori sembrarono essere contrari all'Atto Unico europeo, sebbene la leadership si fosse dichiarata per il "sì". Nei referendum "europei" che sono venuti dopo alcuni partiti minori, come i Verdi e Sinn Féin, hanno condotto vigorose campagne per il "no", mentre i partiti maggiori si sono schierati per il "sì", magari in modo piuttosto tiepido. Nel secondo referendum sul divorzio, mentre nei partiti maggiori si sono avute divisioni, partiti minori come il Labour, i Progressive Democrats, Democratic Left e i Verdi sono stati nettamente per il "sì". Dobbiamo mettere in conto, insomma, quando si cerca di stabilire se l'oggetto di un referendum riproduca le fratture proprie del sistema partitico, che in un sistema multipartitico sono possibili oscillamenti dei partiti e nei partiti.

Consideriamo ora il secondo fattore, cioè la salienza che l'elettorato attribuisce all'oggetto del referendum. Naturalmente questa è una quantità variabile e ci si può attendere addirittura che proprio nel corso di una campagna un oggetto in questione possa crescere di importanza agli occhi di molti elettori. Comunque, sembra scontato affermare che alcuni oggetti, come l'accordo del 1998 sull'Irlanda del Nord, sono universalmente percepiti per loro natura più importanti di altri, come rivedere la rappresentanza dei laureati nel *Seanad* o la riservatezza del consiglio dei ministri. Una misura della salienza di un referendum può essere la percentuale di elettori che si recano alle urne, benché ciò può dirci qualcosa soltanto sulla salienza alla fine di una campagna e, in ogni caso, sappiamo che sull'affluenza alle urne possono influire molti altri fattori. L'uso di questa misura è reso complicato dal fatto che oggetti di referendum che non sembrano essere per niente salienti fanno registrare un'alta partecipazione perché tenuti lo stesso giorno di altri dal contenuto di ben più alto profilo, come accadde nel 1984 per la concessione del diritto di voto ai cittadini britannici, nel 1997 per la riservatezza del consiglio dei ministri e nel 1998 per il Trattato di Amsterdam.

Incrociando questi due fattori possiamo avere sei tipi di referendum, come si vede nella figura.

Nel primo tipo, che potremmo chiamare "quasi elezioni", i partiti di trovano su fronti contrapposti e l'elettorato è interessato. Gli esempi più significativi sono il referendum del 1937 per l'adozione della nuova costituzione e il tentativo di Fianna Fáil di cambiare il sistema elettorale dei deputati. In questi casi, le campagne sono state dominate dai maggiori partiti che hanno impiegato tutte le loro risorse nella campagna, mentre il voto corrisponde in larga misura alla divisione fra i partiti stessi.

FIG. 1. – Irlanda. Una tipologia delle campagne per i referendum.

		<i>alta</i>	<i>bassa</i>
Misura in cui l'oggetto e il sistema partitico dividono l'elettorato	<i>alta</i> (i due maggiori partiti in conflitto fra loro)	quasi elezioni 4 referendum (1, 2, 3, 4)	dispute interne al mondo dei partiti
	<i>media</i> (conflitto interpartitico, ma non fra i due maggiori partiti)	interesse dei partiti minori 5 referendum (5, 13, 14, 24, 28)	dispute interne al mondo dei partiti
	<i>bassa</i>	non partitici o di partiti divisi 9 referendum (7, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 27)	partiti indifferenti 10 referendum (6, 8, 9, 11, 20, 21, 22, 23, 25, 26)

Al secondo tipo, nel riquadro in alto a destra nella figura, appartengono referendum il cui oggetto divide i partiti, ma interessa poco gli elettori. Non ci sarebbe da aspettarsi, quindi, che l'oggetto stimoli gli elettori a meno che i partiti siano così lontani dalla sensibilità degli elettori da pensare che un oggetto che riguarda solo loro riscuota invece un largo interesse. Il referendum sulla concessione del diritto di voto ai cittadini britannici avrebbe potuto essere inserito in questo riquadro, ma, dopo che Fianna Fáil, come si è ricordato, decise di non opporsi esplicitamente alla proposta, è meglio collocato nel riquadro in basso a destra. I casi che si collocano nel riquadro in alto a destra possono essere chiamate "dispute interne al mondo dei partiti", un mondo dei partiti lontano dagli elettori (Katz e Mair, 1995). Se gli elettori hanno scarso o nessun interesse, le campagne avranno un tono smorzato e i partiti mobiliteranno poche risorse proprio per la percezione che la posta in gioco è modesta.

Nel riquadro centrale a sinistra si collocano i referendum il cui oggetto è importante per gli elettori ma non rispecchia nettamente le fratture nel sistema partitico come quelli del riquadro sovrastante. Si tratta di referendum che vedono alcuni partiti schierati e altri in posizione variabile: in posizione opposta oppure divisi al loro interno oppure del tutto disinteressati. Caratteristica del contesto irlandese è che oggetti sottoposti a referendum suscitano una posizione decisa nei partiti minori, ma non nei maggiori. I casi che si collocano in questo riquadro sono i referendum sull'integrazione europea, in molti dei quali i partiti minori erano fermamente decisi per il "no", mentre i partiti maggiori erano per il "sì" ma con scarso entusiasmo e scarso impegno. Nel 1972, per esempio, il Labour era contrario all'ingresso dell'Irlanda nella Comunità Europea, mentre Fianna Fáil e Fine Gael erano favorevoli; nei referendum più recenti, si è visto, i Trattati dell'Unione sono stati molto più importanti per i Verdi e Sinn Féin, ambedue contrari, che per i maggiori partiti. In questi casi i partiti minori sono stati più attivi, anche perché vedevano nella campagna elettorale l'occasione non solo di sconfiggere la proposta dei partiti maggiori per se stessa, ma anche di far crescere la propria immagine e le energie dei propri iscritti.

Nel riquadro in basso a sinistra si collocano referendum il cui oggetto era importante per gli elettori, ma che non ha messo in netta contrapposizione i partiti fra loro. La maggior parte dei referendum su questioni di ordine morale vanno in questo riquadro. Possiamo definire questi referendum "non partitici" o di "partiti divisi", nel senso che i partiti si sentono estranei all'oggetto o sono magari divisi al loro interno, cosicché si impegnano poco o nulla nelle campagne. In Irlanda, però, pochi referendum possono essere "non partitici", perché mancando l'istituto dell'iniziativa popolare, ogni proposta di referendum viene dal parlamento dominato dai partiti ed è quindi improbabile, e infatti così avviene, che ci sia un referendum che riveste grande importanza per gli elettori, ma sul quale i partiti non prendano posizione. Insomma, referendum "non partitici" in Irlanda non esistono. Più frequenti sono referendum di "partiti divisi",

quelli che spaccano i maggiori partiti al loro interno. In entrambi i casi, è da aspettarsi che i partiti conservino le loro energie per la prossima elezione.

Infine, nel riquadro in basso a destra si collocano referendum che trovano i partiti "indifferenti". Caso tipico è quello di una sentenza che dichiara che uno o più articoli della costituzione devono essere cambiati, ma l'opinione pubblica non è interessata o è virtualmente tutta da una parte (o ambedue le cose). In casi come questo la partecipazione è stata molto bassa anche se il voto referendario ha coinciso con il voto per una elezione importante, mentre la campagna referendaria si è fatta notare per non esserci praticamente stata.

4. *Come vengono condotte le campagne referendarie in Irlanda*

Prima di vedere il comportamento degli elettori irlandesi nei referendum, dobbiamo dire qualcosa su come vengono condotte le campagne referendarie.

La legge prescrive le modalità dei referendum. Tutti gli elettori ricevono in cartolina con l'indicazione del seggio elettorale e, soprattutto, con una breve descrizione della proposta dell'oggetto su cui votare. La scheda elettorale riporterà naturalmente un "sì" e un "no".

Il modo di condurre le campagne è cambiato non poco a partire dal 1995. Fino ad allora, incluso il referendum sul divorzio di quell'anno, il governo in carica aveva utilizzato spesso denaro pubblico per finanziare una campagna a favore della propria opzione. Ad esempio, nei referendum "europei" prima del 1996 e nelle campagne sul divorzio, i governi avevano spesso denaro pubblico in propaganda, sondaggi ed altro, il tutto naturalmente destinato ad accrescere il sostegno degli elettori per la proposta da essi promossa. Però una settimana prima del voto del 1995, questa pratica venne dichiarata incostituzionale da una sentenza della Corte Suprema sul caso presentato dal deputato europeo dei Verdi, Patricia McKenna. La Corte decise che il governo non era autorizzato a utilizzare denaro pubblico per sostenere solo un'opzione, quando non tutti gli elettori erano dello stesso parere.

La sentenza della Corte venne accolta molto male dalla classe politica che ritenne poco ragionevole che al governo in carica dovesse essere impedito dall'utilizzare denaro pubblico per sostenere le sue scelte politiche. Uno dei più importanti esponenti del Labour Party disse a proposito della sentenza McKenna: «Prima o poi, la gente capirà da sé che c'è qualcosa di profondamente non democratico nel fatto che un governo non sia capace di promuovere le sue legittime scelte politiche e che sia costretto a pagare per scelte alle quali è contrario e che, per definizione, non può ritenere a vantaggio dell'interesse pubblico. Né il pubblico interesse, né i principi democratici saranno mai difesi dalla stupida sentenza McKenna. Al contrario, la sentenza apre la strada a situazioni assurde, come quelle che gli introiti fiscali siano spesi per incoraggiare la gente a votare contro gli accordi di pace». (Finlay, 1998, p. 297).

Una parte della protesta di Finlay e di altri era causata dal modo con il quale i vari governi avevano reagito alla sentenza McKenna. La sentenza, va sottolineato, vietava al governo di spendere il denaro pubblico a sostegno di una sola delle posizioni sul caso in questione. Non vietava ai membri del governo di condurre la campagna che desideravano (in altre parole, Finlay si sbagliava quando si lamentava che un governo «non sia capace di promuovere le sue legittime scelte politiche»), né vietava ai partiti di governo di spendere il proprio denaro. Sembra inoltre che i governi siano autorizzati a spendere denaro pubblico quando lo ritengano opportuno, purché non lo spendano per una parte soltanto. In altre parole, anche la posizione contraria deve essere sostenuta.

A partire dal 1995 per ogni referendum il governo in carica ha creato una apposita commissione, composta da non politici, di solito funzionari di altro livello e un giudice, con il compito di informare l'opinione pubblica sugli oggetti e sulle posizioni in conflitto. Dal 1996 al 2001 la commissione ha richiesto formalmente le prese di posizione, fossero di singoli individui, di gruppi di interesse o di partiti, e le ha diffuse tutte insieme in manifestini, avvisi sui giornali, trasmissioni radiofoniche e televisive. Il numero delle argomentazioni in sostegno o contrarie alla proposta di referendum doveva essere uguale. Ebbene, questa soluzione è stata considerata poco soddisfacente (Munsergh, 1999). Spesso gli elettori sono stati più confusi e devianti che illuminati dal modo ridondante con il quale la commissione ha presentato le differenti argomentazioni. In particolare il modo con il quale aveva illustrato posizioni contrarie agli accordi del Venerdì Santo, nonché la sua abilità nel trovare tante argomentazioni contrarie quanto favorevoli, quando tutti i partiti e il 94% dei votanti erano per il «sì», portò alla convinzione che la commissione non andava fornendo elementi equilibrati, ma pendeva piuttosto a favore di una piccola minoranza.

La presentazione da parte della commissione delle posizioni a proposito del primo referendum sul Trattato di Nizza del 2001, con una comunicazione finale che era un coacervo di messaggi pro o contro fatti da soggetti chiaramente partigiani, fu l'ultima goccia. Dopo di allora le funzioni della commissione sono state cambiate (Kennedy, 2002). Non le viene più richiesto di presentare le argomentazioni principali del «sì» e del «no»; ma le si richiede soltanto di informare gli elettori che c'è un referendum e di avvicinarlo agli oggetti in discussione. Della sua azione in occasione del secondo referendum sul Trattato di Nizza del 2002 si è potuto scrivere che ha prodotto «una campagna di informazione molto meglio organizzata e comprensibile» rispetto a quella dell'anno precedente (Hayward, 2003).

Tornando alla figura, si può ancora notare come negli ultimi anni i partiti non siano stati necessariamente gli attori principali delle campagne referendarie in Irlanda. Anche se i partiti fanno certamente conoscere il loro punto di vista, la competizione è prevalentemente in mano ai gruppi di pressione e alle organizzazioni che riuniscono comitati di base creati ad hoc. Nel referendum sull'aborto del 2002, per esempio, avvisi sulla stampa furono pubblicati da un numero di gruppi

dell'uno come dell'altro campo. Nel referendum sul Trattato di Nizza del 2001 i principali gruppi di interesse settoriale fecero un appello per il "sì", mentre Peace and Neutrality Alliance e la Irish National Platform si impegnarono in una accesa campagna per il "no" (O'Mahony, 2001).

Anche il referendum sul Trattato di Nizza del 2002 vide un ampio coinvolgimento di gruppi di interesse. Per il "no" erano di nuovo la Peace and Neutrality Alliance, No to Nice, Connemara against Nice, l'Alliance against Nice, Democrats against Nice, Trade Unionist against Nice, Equal in Europe, Women against Nice, e qualche altro. Per il "sì" si schierarono ancora una volta i maggiori gruppi del settore economico, nonché gruppi minori come Women for a Yes Vote e la Disability Alliance. Un nuovo gruppo, formatosi espressamente per questo referendum, la Irish Alliance for Europe, composto da docenti universitari, politici di tutti i partiti, artisti e scrittori, fu particolarmente importante, portando nella campagna referendaria quel genere di entusiasmo e di impegno che aveva caratteristica in precedenza i fautori del "no".

È comunque il caso di notare che i partiti giocarono nel secondo referendum sul Trattato di Nizza un ruolo più rilevante che non quello assunto per il primo referendum sul Trattato di Nizza. In particolare, il maggior partito di governo, Fianna Fáil, una volta preso atto che l'atteggiamento passivo di una parte dei suoi seguaci era stato responsabile della sconfitta del "sì" nel primo referendum, spese per la campagna del 2002 500.000 euro, molti di più di quelli stanziati per il primo, soltanto 60.000 (Hayward, 2003). I Verdi e Sinn Féin furono di nuovo impegnati per il "no". Come si è già fatto osservare, i temi europei sono collegati al sistema dei partiti, dividendo i maggiori, favorevoli, dai minori, contrari.

5. *Sul comportamento di voto*

Possiamo ipotizzare che ci sia almeno due aspetti del voto che possono essere messi in relazione con il tipo di referendum: la misura in cui il voto segue le linee di divisione proprie delle elezioni politiche e il mutare delle intenzioni di voto nel corso della campagna elettorale.

Se il referendum rientra nella prima casella della Fig. 1 (o, in misura minore, nella terza), possiamo aspettarci che il voto referendario seguirà le linee di divisione fra i partiti e che le intenzioni di voto rimangano stabili durante la campagna come lo sarebbero in una campagna per le elezioni. All'opposto, se il referendum rientra nelle quinta casella (o, in misura minore, nella sesta), si può prevedere che i comportamenti di voto saranno in debole relazione con quelli delle elezioni e che le intenzioni di voto, a loro volta, potranno cambiare notevolmente nel corso della campagna.

Osservando per prima la misura in cui il voto corre lungo le linee di divisione fra i partiti, ne risulta che il voto nei primi referendum tenuti in Irlanda fu, come ha scritto un esperto, «condizionati pesantemente dalle posizioni assunte dai

singoli partiti» (Coakley, 1981, pp. 25-26). Ad esempio la correlazione fra il voto a Fianna Fáil e quello per la nuova costituzione del 1937 (si votò lo stesso giorno) è risultata pari a 0.92 (r di Pearson). Una relazione simile si ritrova nell'analisi dei voti sulla riforma del sistema elettorale. Nel caso dei referendum su questioni morali nei decenni Ottanta e Novanta si sono fatte registrare correlazioni negativi piuttosto pronunciate fra la posizione *liberal* e il voto a Fianna Fáil (Gallagher, 1996a). Ciò stava a segnalare che, sebbene i due maggiori partiti - a dire il vero, tutti - fossero divisi al loro interno, gli oggetti dei referendum coincidevano in un certo grado con le differenze fra i partiti, cosicché quei referendum possono essere collocati nella terza invece che nella quinta casella della Fig. 1.

Per quanto riguarda i referendum sull'Unione Europea, invece, appare evidente la diminuzione dell'impatto dell'imbeccata dei partiti quando ha voluto influenzare il voto referendario (Gallagher, 1996a). Esaminando i tre più importanti referendum del biennio 2001-2002 ci si può render conto in che misura la lealtà di partito riesca a strutturare il comportamento di voto (si veda la TAB. 2). Nel referendum del 2001 sul Trattato di Nizza il partito non ha avuto una grande influenza, a parte i piccoli partiti che si sono più impegnati per il "sì" o per il "no". Certo, bisogna tener in conto che il sondaggio riportato nella tabella, sebbene condotto soltanto una settimana prima del voto, dava risultati decisamente differenti da quello che è stato il dato reale (46% di "sì" e 54% di "no"). Di fronte al referendum sull'aborto del 2002 gli elettori di tutti i partiti erano divisi, anche se c'era una chiara differenza fra gli elettori di Fianna Fáil, i cui esponenti era i principali promotori del voto, e gli altri partiti. Il secondo referendum sul Trattato di Nizza, quello del 2002, ha mostrato una netta differenziazione: i modelli di comportamento hanno rispecchiato chiaramente sia l'appoggio data al trattato da Fianna Fáil, Fine Gael e PDs che l'opposizione dei Verdi e di Sinn Féin; soltanto gli elettori del Labour erano equamente divisi.

TAB. 2. – *Irlanda. Preferenze partitiche e intenzioni di voto nei referendum del 2001 e del 2002.*

intenzione di voto	%		%		%	
	sì	no	sì	no	sì	no
Fianna Fáil	51	23	46	24	55	18
Fine Gael	45	32	28	35	48	25
Labour	50	36	23	42	38	35
PDs	65	25	43	46	59	22
Verdi	49	30	24	43	23	55
Sinn Féin	34	34	23	45	17	62
Indip./altri	39	33	30	33	40	33
<i>Tutti</i>	<i>45</i>	<i>28</i>	<i>35</i>	<i>31</i>	<i>42</i>	<i>29</i>

Fonte: *Irish Times*, sondaggi dell'agenzia MRBI del 29-30 maggio 2001, del 25-26 febbraio 2002 e del 14-15 ottobre 2002.

Ritorniamo agli scostamenti nelle intenzioni di voto. LeDuc suggerisce in proposito che l'impatto di una campagna referendaria è sottoposto ad essere maggiore quanto più un certo tipo di fattori entrano in gioco e minore quanto più entrano in gioco un altro tipo di fattori (LeDuc 2002a e 2002b). In particolare, se il referendum tocca questioni ideologiche, credenze di fondo o è dominato dai partiti politici oppure se l'oggetto è familiare e di lunga durata, la campagna ha un minor potenziale di incidere sul risultato. Al contrario, quanto più coinvolge fatti recenti, media, situazione economica, azioni del governo o riguarda un oggetto poco familiare agli elettori, tanto più la campagna ha la possibilità di produrre mutamenti nelle intenzioni di voto. LeDuc segnala che nei casi dei referendum irlandesi sul divorzio (1986 e 1995), sull'aborto (1992) e su Maastricht (1992) sembra evidente che c'è stato uno scostamento nelle intenzioni di voto. La crescita di un sentimento negativo nel corso della campagna per il referendum sul divorzio è stata oggetto di analisi e discussioni (Darcy e Laver, 1990).

Senza voler riprendere tutta la questione, alla luce di queste asserzioni vale la pena riguardare i principali referendum del 2001 e 2002, i due sul Trattato di Nizza e quello sull'aborto (si vedano le TABB. 3 e 4). Dobbiamo purtroppo lamentare, però, una mancanza di dati. Nei primi due casi ci furono pochi sondaggi d'opinione, e il più recente venne fatto alla vigilia del voto. Ciò rifletteva sia la breve durata della campagna e lo scarso interesse mostrato dai media, che sono solitamente gli sponsor di questi sondaggi. Nel caso del secondo voto sul Trattato di Nizza è difficile dire esattamente quando era cominciata la campagna, in quanto dopo il risultato negativo del primo referendum nel maggio 2001, ci si aspettava che un secondo referendum sarebbe stato indetto quanto prima.

Tenuto conto di tutto questo, resta che i modelli di comportamento non sono stati molto lineari. Nel primo referendum sul trattato ci fu una chiara caduta di sostegno nel corso della campagna che, come s'è detto, continuò intensamente anche dopo l'ultimo sondaggio. Analisi immediatamente successive attribuirono questa caduta di sostegno meno all'innato conservatorismo o al timore dell'"abisso" e piuttosto all'indifferenza congiunta alla presunzione che i "sì" avrebbe comunque avuto la prevalenza. Come è emerso dal risultato del secondo referendum sul trattato quando i "sì" prevalsero largamente. Ciò sembra essere in contrasto con il modello generale comparato che vuole che la volontà di cambiare cali con il durare della campagna referendaria, ma non è proprio così: il mutamento apportato al Trattato di Nizza era minimo, ma molti che facevano propaganda per il "sì" cercarono di scongiurare la paura dell'"abisso" avvertendo gli elettori di ciò che sarebbe potuto accadere se l'Irlanda, in quanto membro della UE, si fosse comportata in modo così maldestro ponendo un veto ad un trattato preparato con tanta attenzione. In altre parole, votando "no" significava compiere un passo arriachiato che avrebbe aperto la porta a conseguenze sconosciute. Per il referendum sull'aborto, a differenza di quello sul divorzio, non si registrarono significativi mutamenti durante la campagna: forse perché, una volta tanto, l'opzione più conservativa non era lo status quo – proprio come nel referendum sul divorzio del

1974 in Italia, dove l'oggetto era l'iniziativa per l'abrogazione di una legge esistente che permetteva il divorzio, per cui i conservatori volevano cambiare la legge, mentre i *liberals* preferivano mantenerla. Quindi non è forse sorprendente che la campagna sembra aver fatto mutare poche intenzioni di voto.

TAB. 3. – *Irlanda. Effetti delle campagne sui referendum del 2001 e del 2002.*

	sì		no		non sa	non risponde
	primo sondaggio	ultimo sondaggio	primo sondaggio	ultimo sondaggio	primo sondaggio	ultimo sondaggio
Trattato di Nizza (2001)	52	45	21	28	28	27
Aborto (2002)	39	35	34	31	26	34
Trattato di Nizza (2002)	30	42	27	29	43	29

Nota: Trattato di Nizza 2001: primo sondaggio 14-15 maggio, ultimo sondaggio 29-30 maggio; referendum 7 giugno.

Aborto 2002: Primo sondaggio 21-22 gennaio; ultimo sondaggio 25-26 febbraio; referendum 6 marzo.

Trattato di Nizza 2002: primo sondaggio 18 dicembre 2001; ultimo sondaggio 14-15 ottobre; referendum 19 ottobre.

TAB. 4. – *Irlanda. Intenzioni di voto (escludendo i dati di “non sa/non risponde”) e risultati dei referendum del 2001 e del 2002.*

	primo sondaggio	ultimo sondaggio	risultati
Trattato di Nizza (2001)	71	62	46
Aborto (2002)	53	53	50
Trattato di Nizza (2002)	53	59	63

Nota: V. Tab. 3.

6. Ricapitolazione

Abbiamo visto che le campagne referendarie irlandesi offrono parecchie opportunità per interessanti ricerche.

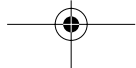
All'inizio di questo lavoro abbiamo illustrato le norme costituzionali che definiscono le circostanze nelle quali può essere tenuto un referendum, e cioè che un referendum deve comportare emendamenti alla costituzione e non può riguardare oggetti politici che non abbiano implicazioni costituzionali. Abbiamo poi ricostruito la storia dei referendum irlandesi, sottolineando che, mentre i referendum sembrano in declino in numerosi sistemi, in Irlanda sono invece aumentati, vista la frequenza di questioni di ordine morale e di quelle inerenti l'integrazione europea.



Rivolgendo l'attenzione in modo particolare alle campagne, abbiamo proposto uno schema classificatorio con sei caselle con riferimento al ruolo dei partiti, definito dalla salienza della *issue* per l'elettorato e dalla misura in cui l'*issue* referendaria divide o no l'elettorato lungo le stesse linee di divisione del sistema partitico. Di conseguenza non molti referendum hanno visto i due maggiori partiti l'uno contro l'altro sulle opposte sponde di una campagna. Alcune materie hanno visto impegnati molto di più partiti minori, mentre i maggiori erano affatto coinvolti oppure erano divisi al loro interno oppure erano del tutto indifferenti. Altre materie hanno visto tutti i partiti, tanto i maggiori che i minori, farsi da parte o perché disinteressati o perché divisi al loro interno. Non è sorprendente allora che in un certo numero di referendum l'attivismo nelle campagne è stato minore nei partiti rispetto a quello di gruppi di interesse, di gruppi *ad hoc* o di gruppi trasversali. Abbiamo anche ricordato che la stessa regolamentazione delle campagne è stata essa stessa un oggetto in questione recentemente a seguito di una sentenza del 1995.

Infine, esaminando il comportamento di voto nei referendum, abbiamo rilevato che, specialmente nei primi referendum, se l'oggetto del referendum coincideva con il *cleavage* fra i due maggiori partiti, la fedeltà di partito aveva strutturato fortemente il voto. Nei referendum a noi più vicini nel tempo la fedeltà di partito ha avuto influenza minore, pur se in alcuni casi è stata tutt'altro che irrilevante. Come ci si può aspettare, se la fedeltà ai partiti non determina che debolmente l'atteggiamento degli elettori di fronte all'oggetto del referendum, una campagna può trovare spazio sufficiente per differenziare le intenzioni di voto. Interessante è che praticamente in tutti i casi, sia pure con importanti eccezioni, l'impatto della campagna tende a ridurre il sostegno per il mutamento e a rafforzare quello per il mantenimento dello status quo.

(Traduzione di Mario Caciagli)



Riferimenti bibliografici

BUTLER, D. e RANNEY A. (1994), «Conclusion», in ID. (a cura di), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, Basingstoke, Macmillan.

COAKLEY, J. (1981), «The referendum and popular participation in the Irish political system», relazione presentata al workshop sui referendum, Convegno dell'ECPR, Lancaster.

DARCY, R. e LAVER, M. (1990), «Referendum dynamics and the Irish divorce amendment», in *Public Opinion Quarterly*, 1, pp. 1-20.

FINLAY, F. (1998), *Snakes and Ladders*, Dublino, New Islands Books.

FRANKLIN, M., CEES VAN DER EIJK e MARSH M. (1995), «Referendum outcomes and trust in government: public support for Europe in the wake of Maastricht», in *West European Politics*, 3, pp. 101-117.

GALLAGHER, M. (1988), «The Single Act Referendum», in *Irish Political Studies*, 1, pp. 77-82.

GALLAGHER, M. (1996a), «Ireland: The referendum as a conservative device?», in M. GALLAGHER, e P. ULERI (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan.

GALLAGHER, M. (1996b), «Conclusion», in GALLAGHER, M. e P. ULERI (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan.

GALLAGHER, M. (1999), «The changing constitution», in J. COAKLEY e M. GALLAGHER (a cura di), *Politics in the Republic of Ireland³*, Londra, Routledge and PSAI Press.

GALLAGHER, M. e MARSH M. (2002), *Days of Blue Loyalty: The politics of membership of the Fine Gael party*, Dublino, PSAI Press.

GALLAGHER, M. e P. ULERI (a cura di) (1996), *The Referendum Experience in Europe*, cit.

GIRVIN, B. (1987), «The divorce referendum in the Republic», in *Irish Political Studies*, 1, pp. 93-98.

HAYES, B. C. e MCALLISTER, I. (2001), «Who voted for peace? Public support for the 1998 Northern Ireland Agreement», in *Irish Political Studies*, 16, pp. 73-93.

HAYWARD, K. (2003), «“If at first you don't succeed”: the second referendum on the Treaty of Nice, 2002», in *Irish Political Studies*, 1, pp. 120-132.

HESKETT, T. (1990), *The Second Partitioning of Ireland? The Abortion Referendum of 1983*, Dublino, Brandsma.

HOLMES, M. (1993), «The Maastricht Treaty Referendum of June 1992», in *Irish Political Studies*, 1, pp. 105-110.

KATZ, R. e MAIR, P. (1995), «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of cartel party», in *Party Politics*, 1, pp. 5-28.

KENNEDY, F. (2002), «Abortion Referendum 2002», in *Irish Political Studies*, 1, pp. 114-128.

- LEDUC, L. (2002a), «Referendums and elections: how do campaigns differ?», in D.M. FARRELL e R. SCHMITT-BECK (a cura di), *Do political campaigns matter? Campaign effects in elections and referendums*, Londra, Routledge, pp. 145-162.
- LEDUC, L. (2002b), «Referendums and initiatives: the politics of direct democracy», in L. LEDUC, R.G. NIEMI e P. NORRIS (a cura di), *Comparing Democracies 2: new challenge in the studies of elections and voting*, Londra, Sage, pp. 70-87.
- MAIR, P. (1999), «Party competition and the changing party system», in J. COAKLEY e M. GALLAGHER (a cura di), *Politics in the Republic of Ireland³*, cit.
- MUNSERGH, L. (1999), «Two referendums and the Referendum Commission: the 1998 experience», in *Irish Political Studies*, 1, pp. 123-131.
- MURPHY, G. (2003), «The background to the election», in M. GALLAGHER, M. MARSH e P. MITCHELL (a cura di), *How Ireland voted 2002*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- O'MAHONY, J. (2001), «Not so Nice: the Treaty of Nice, the International Criminal Court, the abolition of the death penalty – the 2001 referendum experience», in *Irish Political Studies*, 1, pp. 201-213.
- SINNOTT, R. (1999), «The electoral system», in J. COAKLEY e M. GALLAGHER (a cura di), *Politics in the Republic of Ireland³*, cit.
- ULERI P. (1996), «Introduction», in M. GALLAGHER e P. ULERI (a cura di), *The Referendum Experience in Europe*, cit.
- ULERI P. (2003), *Referendum e democrazia: una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.