

# Un'analisi economica della partecipazione ai referendum abrogativi

**Roberto Ricciuti\***

Università di Firenze e CESifo, Munich

*In questo lavoro viene analizzata la partecipazione dei cittadini ai referendum abrogativi con particolare riferimento a quattro possibili determinanti. I risultati mostrano che i referendum distributivi hanno una partecipazione al voto maggiore di quella dei referendum di efficienza; maggiore è la percentuale di elettori che si riconoscono nei partiti che sostengono l'astensione, minore è la percentuale di votanti. Inoltre i referendum votati in giugno presentano una minore partecipazione. Il numero di referendum votati contemporaneamente non ha effetti sulla percentuale di votanti fino ad un numero di quattro. A partire da questa analisi si discutono alcune proposte di riforma.*

*In this paper we analyse four determinants of turnout in petition referendums. We find that distributive referendums have higher turnout than efficiency referendums; the higher the percentage obtained by parties campaigning for abstention, the lower turnout. Furthermore, referendums held in June show significantly less voters than in other months. The number of referendums voted simultaneously has no effect on turnout up to four referendums. Starting from these results we discuss possible reforms. [JEL Classification: P48]*

---

\* <roberto.ricciuti@unifi.it.>; Dipartimento di Studi sullo Stato. L'Autore desidera ringraziare Carmela Brugnano e Massimo Nardini per l'utile assistenza di ricerca, Daniele Bondonio, Carlo Fusaro, Pier Paolo Pierani, Francesco Sobbrino e Pietro Vertova per commenti e discussioni e Nadia Fiorino per aver portato il tema alla sua attenzione. L'Autore rimane l'unico responsabile degli eventuali errori.

*«Vogliamo renderci conto che se questo espediente o trucco di non votare, anziché votare “No”, continuerà, ben pochi referendum d'ora in poi resisteranno alla prova richiesta per la loro validità, e la gemma della nostra Costituzione sarebbe spacciata?».*

(N. Bobbio, La Stampa, 7 giugno 1990)

## 1. - Introduzione

Il referendum abrogativo costituisce la seconda scheda che il legislatore costituzionale ha dato al cittadino Italiano. Complessivamente dal 1974 al 2005 si sono tenuti 59 referendum su materie quali il divorzio, l'aborto, il nucleare, il sistema elettorale, gli orari di apertura dei negozi, la fecondazione assistita. Gli effetti politici del referendum sono stati molto rilevanti: due partiti (Radicali e Verdi) sono entrati in Parlamento sull'onda di iniziative referendarie, il primo scioglimento anticipato di una legislatura (1972) è avvenuto per evitare un voto referendario, così come i referendum hanno provocato altri scioglimenti anticipati (1976, 1987 e 1994). I referendum elettorali degli anni '90 hanno causato importanti riforme della rappresentanza politica al livello locale e nazionale, superando l'inattività dei partiti politici. E proprio il referendum ha creato crepe nei governi di solidarietà nazionale e mostrato la crisi di rappresentanza sociale del PCI<sup>1</sup>.

Negli ultimi anni lo strumento referendario mostra gravi problemi: dal 1997 al 2005 non è stato mai raggiunto il *quorum* del 50% più uno degli elettori che è necessario per la validità della consultazione. Il *quorum* è stato utilizzato strategicamente dai partiti contrari all'abolizione di alcune leggi come uno strumento per unire i contrari all'abolizione delle leggi alla quota di astensionisti, che nelle consultazioni referendarie è tendenzialmente più al-

---

<sup>1</sup> Per una storia del referendum in Italia si rinvia a CHIMENTI A. (1999); BARBERA A. - MORRONE A. (2003). Nella letteratura economica il tema della democrazia diretta sta conoscendo un forte sviluppo. Per una aggiornata (e appassionata) rassegna della letteratura si rimanda a MATSUSAKA J. (2005).

to che in altri tipi di consultazioni elettorali<sup>2</sup>. La previsione di Norberto Bobbio sopra riportata si è rivelata corretta. L'obiettivo dell'articolo è quello di analizzare quali sono le variabili correlate con la partecipazione al voto considerando la natura del quesito referendario che Matsusaka (1992) distingue tra "di efficienza", il cui esito ricade su tutta la collettività e "distributivi", che determinano un aumento di benessere a favore di una determinata categoria), l'indicazione di voto dei partiti, il periodo di voto, il numero di quesiti che vengono votati nella stessa tornata elettorale. L'analisi empirica pone alcuni problemi metodologici: i singoli referendum posti in votazione in ogni tornata non possono essere considerati osservazioni indipendenti, perché sebbene sia possibile votare per alcuni quesiti piuttosto che per altri, gli elettori Italiani non utilizzano questa facoltà, e quindi i fattori che determinano la scelta di andare a votare sono gli stessi per tutti i referendum votati nella stessa tornata. Il numero di osservazioni disponibili si riduce quindi a 14. In questo caso non è possibile utilizzare metodi di stima parametrici ma bisogna ricorrere a metodi non parametrici che permettono di stabilire delle relazioni tra distribuzioni. Data la limitazione dei dati, il *paper* trova delle correlazioni tra variabili e non delle relazioni causali, come sarebbe possibile, per esempio, se si disponesse di dati disaggregati territorialmente in modo da controllare eventi esogeni.

I risultati mostrano che i referendum distributivi hanno una partecipazione al voto maggiore di quella dei referendum di efficienza; maggiore è la percentuale di elettori che si riconoscono nei partiti che sostengono l'astensione, minore è la percentuale di votanti. Inoltre i referendum votati in giugno presentano una minore partecipazione. Il numero di referendum votati contemporaneamente non ha effetti sulla percentuale di votanti fino ad un numero di quattro. A partire da questa analisi si discutono alcune proposte di riforma.

Il lavoro è organizzato nel modo seguente: nel paragrafo 2 viene presentato il modello di Matsusaka (1992) sulla partecipa-

---

<sup>2</sup> A causa dell'esistenza del *quorum*, KAUFMANN B. (2004) classifica l'Italia nel secondo gruppo (su sette) per democrazia diretta.

zione ai referendum; nel paragrafo 3 vengono presentati il modello ed i dati sui quali è stata realizzata l'analisi empirica, i cui risultati sono presentati nel paragrafo 4. Infine, il paragrafo 5 offre alcune considerazioni conclusive.

## 2. - Il referendum abrogativo

Lo studio delle determinanti della partecipazione alle iniziative referendarie si deve al modello di Matsusaka (1992). In riferimento alla realtà statunitense, egli si pone come obiettivo di rintracciare le cause che conducono: *i)* i rappresentanti a votare i progetti di legge o a sottoporli a referendum; *ii)* la partecipazione o l'astensione da parte dei cittadini chiamati ad esprimersi sul progetto di legge oggetto della proposta.

Sebbene le informazioni relative alla materia oggetto di referendum e agli esiti da questo scaturenti siano limitate, la teoria sostiene che gli individui, elettori e rappresentanti, siano in grado di cogliere la capacità di frattura della proposta in questione, vale a dire la sua natura a dividere la collettività in due gruppi contrapposti. In questo senso, i referendum possono essere ricondotti a due tipologie: quelli di efficienza, il cui esito — qualunque esso sia — ricade su tutta la collettività e quelli distributivi, che al contrario determinano un aumento di benessere a favore di una determinata categoria e una diminuzione corrispondente nel livello di benessere di un'altra. Nel primo caso l'esito del referendum può determinare l'aumento del benessere generale, se la maggioranza vota per la scelta "giusta"; nello stesso modo gli effetti negativi ricadranno su tutta la collettività qualora si determini la scelta "sbagliata": la loro capacità di frattura è minima. Per i referendum distributivi, quale che sia l'esito finale dell'iniziativa, un gruppo ne uscirà avvantaggiato danneggiando l'altro. Si indichi con  $\delta$  la frazione di popolazione che si trova in minoranza rispetto al referendum. Tale frazione tenderà a zero in corrispondenza di un quesito referendario di efficienza in quanto per il maggior numero degli elettori la proposta può avere effetti positivi sul livello del benessere. Il termine  $\delta$  assume un valore mol-

to vicino a 0,5 nel caso in cui una parte della collettività preferisse l'approvazione della legge in grado di provocare un effetto vantaggioso ed un'altra ne auspicasse il suo rigetto per il motivo contrario. Il termine  $0 < \delta < 0,5$  indica la capacità di frattura del quesito sottoposto a referendum. Queste frazioni di popolazione non si riflettono necessariamente sull'esito del voto. Infatti, la minoranza espressa dal termine  $\delta$  non coincide per forza con quella che emerge in realtà dal risultato elettorale. Questa stessa minoranza può determinare il rigetto della proposta nel caso in cui parte della maggioranza, vale a dire degli individui della collettività favorevoli alla proposta, si astenesse. Si prenda ad esempio l'iniziativa referendaria del 1978 che aveva in oggetto il finanziamento dei partiti; in questa circostanza è chiaro come la proposta riguardasse un aspetto di "buon governo", avendo come scopo principale quello di regolare una materia e di produrre effetti che si ripercuotessero sulla collettività in generale. Dunque  $\delta$  si avvicina a zero. In presenza di referendum distributivi si verifica una redistribuzione di potere a vantaggio di una categoria ed a sfavore di un'altra ed il termine  $\delta$  tende a 0,5. In entrambi i casi gli individui, elettori o rappresentanti necessitano di ulteriori informazioni, per capire quale delle due alternative, l'approvazione o il rigetto della proposta possa produrre effetti positivi.

La teoria prevede che i rappresentanti abbiano maggiore incentivo a risolvere le materie che implicano questioni di efficienza (quelle con modesto valore di  $\delta$ ), rimettendo al voto diretto quelle distributive ( $\delta \approx 0,5$ ). I motivi a fondamento di tale ipotesi sono molteplici. Posto che uno degli obiettivi dei rappresentanti è quello della rielezione, e indipendentemente dal fatto che essi optino per la scelta favorita dalla maggioranza, questi eviteranno di esprimersi in due casi: nell'ipotesi in cui la loro opinione confligga con quella di una larga parte dell'elettorato, vale a dire quando intorno alla proposta di legge si forma una consistente minoranza, ovvero qualora sia difficile rintracciare la soluzione preferita dalla maggioranza degli elettori. Il rappresentante razionale lascerà che la questione venga risolta con il voto diretto, in quanto le informazioni sulle preferenze degli elettori sono limitate. In entrambi i casi si è in presenza di proposte di tipo distributivo ed

il dissenso che può derivare all'interno dell'elettorato è elevato in quanto il voto del rappresentante appare responsabile delle leggi che si approvano. Inoltre, quando  $\delta$  tende a zero le informazioni sono maggiormente omogenee e l'assemblea non ha dubbi sulla scelta preferita dalla maggioranza. La limitatezza delle informazioni a disposizione sulle preferenze dell'elettorato nel caso in cui  $\delta$  tende a 0,5 conferma che le proposte caratterizzate da un elevato  $\delta$  siano rimesse all'iniziativa popolare. Il rischio di sbagliare scambiando la soluzione preferita dalla minoranza con quella favorita dalla maggioranza è crescente in  $\delta$ .

Dal lato degli elettori, la decisione di votare o di astenersi è influenzata, sempre secondo la teoria dalla capacità di frattura, della proposta e dal costo sostenuto per raccogliere le informazioni su di essa. L'elettore partecipa al voto se il beneficio che ne deriva è maggiore del costo da sopportare per poter effettuare la scelta corretta. Tale costo aumenta in relazione a diversi fattori: al tempo ed alle risorse impiegate per acquisire informazioni sull'oggetto del voto e per effettuare materialmente la scelta, all'eventuale dissenso ed alle pressioni del gruppo al quale appartiene. Tuttavia è possibile sostenere che qualora la convinzione della scelta sia elevata il costo da sopportare sia minore. In generale l'elettore si astiene in quanto non è in grado di valutare quale sia la soluzione a lui favorevole. Definita  $v_i$  la probabilità che un elettore partecipi al voto sulla proposta  $i$ , questa dipende dalla quantità di informazioni  $h_i$  ( $v_i = v(h_i)$ ,  $v' > 0$ , tale probabilità cresce all'aumentare delle informazioni).

La teoria fornisce una interpretazione su come varia l'informazione dell'elettore in relazione al costo sostenuto per ottenere le informazioni e in relazione alla capacità di frattura della proposta stessa  $\delta_i$ . Gli individui acquisiscono maggiori informazioni quando i benefici marginali sono maggiori dei costi marginali (Downs, 1957)<sup>3</sup>. Più contenuto è il costo da sopportare, maggiore

---

<sup>3</sup> Esiste un'ampia letteratura economica sulla partecipazione al voto. Possiamo citare RIKER W.A. - ORDERSHOOK P.C. (1968); FERREJOHN A.F. - FIORINA M.P. (1974) per modelli in cui la scelta di partecipare al voto dipende dalla possibilità per l'elettore di essere decisivo e da altre determinanti quali la lealtà al proprio partito e l'adesione ad un'"etica democratica". PALFREY T. - ROSENTHAL H. (1983, 1985) ana-

sarà la quantità di informazioni raccolte ( $\partial h/\partial c < 0$ ). In riferimento ad alcuni quesiti, specialmente quelli distributivi, può essere meno costoso ottenere delle informazioni. Infatti è più probabile che i partiti o le organizzazioni politiche forniscano maggiori notizie per i quesiti con elevata capacità di frattura, poiché riescono ad ottenere il massimo effetto concentrando i loro sforzi su questioni potenzialmente più produttive. Questo avviene perché quando non vi è un'alternativa favorita, lo spostamento di un certo numero di voti da un'alternativa all'altra ha maggiori effetti e può influenzare il risultato della votazione. Inoltre non deve essere sottovalutata la mole di informazioni che gli elettori sono in grado di ottenere nell'ambito della vita professionale, nonché di quella sociale (Magleby, 1984). A parità di informazioni, per i quesiti con caratteristiche di efficienza (bassi valori di  $\delta$ ), l'elettore meno informato ha lo stimolo di comportarsi da *free-rider* sul voto dell'elettore informato. In questa ultima circostanza entrambe le tipologie degli elettori possono dirsi soddisfatte in quanto prevarrà la scelta favorita dalla maggioranza. In presenza di referendum distributivi (elevata capacità di frattura) il risultato è incerto ed il proprio voto può risultare importante, oltre ad esservi un maggiore incentivo a proteggere i propri interessi,  $\partial h/\partial \delta > 0$ .

Come per i rappresentanti, anche per gli elettori vi è la possibilità di operare la scelta sbagliata, scegliendo l'alternativa favorita dalla minoranza. Comunque gli individui sceglieranno di votare per l'alternativa che a loro sembra vantaggiosa, al contrario dei quesiti di efficienza per i quali sembra che nessuno degli esiti possa svantaggiarlo. Ipotizzando costi uguali, la raccolta di informazioni cresce all'aumentare della capacità di frattura. Una delle ragioni per le quali i rappresentanti evitano i referendum distributivi è che la probabilità di optare per la scelta della minoranza cresce con  $\delta$ . Lo stesso avviene per gli elettori, sebbene una tale probabilità aumenti la partecipazione dei cittadini sulle proposte distributive diminuendola per quelle di efficienza. Questo

---

lizzano la scelta tra il desiderio di sostenere il proprio partito ed il problema di azione collettiva insito nel voto. FEDDERSEN T.J. - PESENDORFER W. (1996; 1999) enfatizzano il ruolo dell'informazione. Si veda DHILLON A. - PERALTA S. (2002) per una rassegna.

implica ancora una volta che  $\partial h/\partial \delta > 0$ : la probabilità di votare decresce con il costo dell'informazione ed aumenta con la capacità di frattura. In conclusione la teoria del voto predice che l'ammontare di informazioni decresce con  $c_i$  ed aumenta con  $\delta_i$ . Dato che  $v_i = v(h_i) = v(h(c_i, \delta_i))$ , la probabilità di voto può essere riscritta come  $v(c_i, \delta_i)$ , decrescente in  $c_i$  e crescente in  $\delta_i$ .

Questa teoria della legislazione diretta è elaborata con riferimento al sistema legislativo statunitense. Matsusaka (1992) deriva quindi due proposizioni da valutare empiricamente utilizzando dati dei referendum attuati in alcuni stati degli USA. La prima proposizione afferma che i temi di efficienza sono affrontati dalle assemblee legislative, mentre i temi distributivi sono affrontati mediante consultazione popolare, quindi i referendum su temi distributivi devono essere maggiori di quelli di efficienza. La seconda proposizione afferma che la partecipazione degli elettori è maggiore nei referendum distributivi rispetto a quelli di efficienza. Entrambe queste proposizioni trovano conferma nell'analisi empirica.

In Italia la quasi totalità delle consultazioni popolari a livello nazionale hanno avuto ad oggetto referendum abrogativi (art. 75, Costituzione italiana), con tre eccezioni: il referendum consultivo del 1989 sui maggiori poteri della Comunità Europea e due referendum confermativi di modifiche costituzionali votati nel 2001 e nel 2006<sup>4</sup>. Una peculiarità del sistema italiano inoltre è data dal fatto che, per rendere valido il referendum è necessario raggiungere un *quorum*. Infatti lo stesso articolo sancisce che "la proposta sottoposta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi". L'astensione degli elet-

<sup>4</sup> La Costituzione regola l'uso del referendum prevedendo che:

1. possono essere soggette a votazione diretta le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale (art. 138);

2. possono essere sottoposte ad abrogazione totale o parziale tutte le leggi o gli atti aventi forza di legge, con esclusione delle leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali (art. 75);

3. possono essere sottoposte a votazione diretta la fusione o la creazione di nuove Regioni ed il distacco e l'aggregazione di Province e comuni da una regione all'altra.

Il referendum è regolato dalla legge n. 372 del 1970.

tori dal voto potrebbe non solo essere determinata da un atteggiamento di *free-riding* come per i quesiti di efficienza, ma anche da un comportamento strategico diretto a far fallire i referendum di natura distributiva e dunque porsi come un'alternativa al voto negativo.

Secondo Oteri e Trimarchi (1994), che forniscono una prima analisi della partecipazione ai referendum in Italia, è possibile equiparare l'ordinamento referendario italiano a quello statunitense ed applicare il modello finora descritto, perlomeno in presenza di una legge da abrogare vigente da lungo tempo. Difatti in questo caso i rappresentanti attuali non si sono direttamente espressi. Nel caso di leggi di recente approvazione, i partiti hanno già espresso la loro posizione, l'opportunità di sottoporre a referendum una legge va ricercata in altre motivazioni. Ad esempio si può ipotizzare che la proposta venga fatta da un partito non rappresentato in parlamento (come i Radicali all'inizio degli anni '70 e nel periodo 1996-2005). Qualora il partito o il movimento siano invece rappresentati in parlamento si può ipotizzare che la tesi proposta sia risultata minoritaria in parlamento e che la sua abrogazione possa suscitare un seguito maggiore al proprio peso elettorale. In questa ottica lo scopo del partito potrebbe essere anche quello di convogliare un numero maggiore di voti ed allargare la propria base elettorale.

### 3. - Strategia empirica, variabili e dati

In questo lavoro consideriamo i 59 referendum svolti tra il 1974 ed il 2005 (tavola 1). Non è possibile considerare ognuno di questi referendum svolti in Italia come osservazioni indipendenti: ogni volta che si vota più di un quesito referendario per tornata, la percentuale di votanti ad un referendum influenza quella degli altri. Infatti, la semplice osservazione dei dati mostra come tutti i referendum di ogni tornata abbiano percentuali estremamente simili e raggiungano o meno insieme il *quorum*.

È possibile accettare anche parzialmente le schede referendarie, ma questa è una facoltà poco utilizzata dagli elettori. Que-

TAV. 1

## REFERENDUM ABROGATIVI IN ITALIA

	anno	votanti (%)	tipo		anno	votanti (%)	tipo
Divorzio	1974	87,7	D	Proprietà Rai	1995	57,4	E
Legge Reale	1978	81,2	D	Poteri dei comuni in materia di vendite al pubblico	1995	57,2	D
Finanziamento partiti	1978	81,2	D	Trattenuite sindacali	1995	57,3	D
Ordine pubblico	1981	79,4	E	Doppio turno per l'elezione del sindaco	1995	57,4	E
Ergastolo	1981	79,4	D	Orari dei negozi	1995	57,3	E
Porto d'armi	1981	79,4	D	Proprietà di più di una rete televisiva	1995	58,1	E
Aborto 1	1981	79,4	D	Pubblicità in film, opere teatrali, liriche, musicali	1995	58,1	E
Aborto 2	1981	79,4	D	Raccolta pubblicitaria	1995	58,1	E
Scala mobile	1985	77,9	D	Golden Share	1997	30,2	E
Nucleare. Installazione centrali	1987	65,1	D	Obiezione di coscienza	1997	30,3	E
Nucleare. Contributi enti locali	1987	65,1	D	Caccia	1997	30,2	D
Nucleare. Centrali all'estero	1987	65,1	E	Carriera dei magistrati	1997	30,2	E
Giustizia. Abolizione inquirente	1987	65,1	E	Ordine dei giornalisti	1997	30,0	E
Giustizia. Responsabilità magistrati	1987	65,1	E	Incarichi extragiudiziari	1997	30,2	E
Disciplina caccia	1990	43,4	D	Ministero delle risorse agricole	1997	30,1	E
Accesso cacciatori fondi	1990	42,9	D	Abolizione della quota proporzionale	1999	49,6	E
Pesticidi	1990	43,1	E	Rimborso delle spese per le consultazioni elettorali	2000	67,8	E
Preferenza unica	1991	62,5	E	Proporzionale Camera dei Deputati	2000	67,6	E
Usi e controlli ambientali	1993	76,8	E	Sistema elettorale CSM	2000	68,1	E
Partecipazioni Statali	1993	76,9	E	Ordinamento giudiziario	2000	68,0	E
Finanziamento dei partiti	1993	77,0	E	Incarichi extragiudiziari dei magistrati	2000	68,0	E
Ministero Agricoltura	1993	77,0	E	Reintegrazione del posto di lavoro	2000	67,5	D
Nomine casse di risparmio	1993	77,0	E	Trattenuite sindacali tramite enti previdenziali	2000	67,8	D
Legge sulla droga	1993	76,9	E	Statuto dei lavoratori. Articolo 18	2003	25,5	D
Elezione del Senato	1993	76,9	E	Elettrodotti	2003	25,6	E
Ministero turismo	1993	76,9	E	Limiti alla ricerca embrioni	2005	25,9	E
Rappresentanze sindacali aziendali (parziale)	1995	57,2	E	Limiti di accesso fecondazione assistita	2005	25,9	E
Rappresentanze sindacali aziendali (totale)	1995	57,2	E	Diritti alla fecondazione assistita	2005	25,9	E
Confederazioni sindacali magg. rappresentative	1995	57,4	E	Fecondazione eterologa	2005	25,9	E
Soggiorno cautelare	1995	57,2	E				

sta circostanza è contraria a quanto avviene negli USA, dove Feddersen e Pesendorfer (1999) verificano una significativa differenza nel comportamento dei singoli elettori tra diverse schede votate contemporaneamente. Siccome il costo di votare tutte le schede una volta recatisi al seggio è estremamente basso, Feddersen e Pesendorfer (1999) attribuiscono questo comportamento al costo dell'informazione. Quindi ogni tornata referendaria va considerata come una singola osservazione, riducendo a 14 il loro numero. In questo caso non è possibile utilizzare i tradizionali metodi parametrici e quindi è necessario utilizzare statistiche non parametriche per analizzare i dati (Siegel, 1956).

Oteri e Trimarchi (1992) non considerano questa circostanza nella loro analisi e svolgono un'analisi mediante il metodo dei minimi quadrati su, di fatto, otto osservazioni, date dai referendum svolti dal 1974 al 1991. Il nostro obiettivo è quindi quello di confrontare le medie di partecipazione ai diversi referendum a seconda di alcune caratteristiche della distribuzione o la relativa graduatoria di alcune variabili. Questa metodologia è frequentemente utilizzata nell'economia sperimentale, dove il numero delle osservazioni indipendenti è sovente limitato. Il limite di questi strumenti è che non consentono di stimare l'effetto di una variabile indipendente sulla variabile dipendente controllando per le altre variabili. In questo senso, quindi i risultati rappresentano correlazioni, piuttosto che relazioni causali.

In primo luogo bisogna distinguere i referendum a seconda del relativo valore di  $\delta$ . Assumiamo che abbiano un valore di  $\delta$  elevato i referendum riguardanti questioni distributive come, ad esempio, i diritti. Referendum di efficienza riguardano temi come le regole elettorali e l'organizzazione del governo. La tavola 1 riporta la nostra classificazione dei referendum tra distributivi (18, indicati con D) e di efficienza (31, indicati con E)<sup>5</sup>. In contrasto con la teoria e l'evidenza empirica di Matsusaka (1992) si osser-

---

<sup>5</sup> La distinzione tra referendum di efficienza e distributivi presenta una qualche arbitrarietà poiché non si basa su una misurazione oggettiva. Ritengo comunque che i gruppi di interesse che possono essere colpiti dai singoli referendum siano una percentuale sostanzialmente limitata della popolazione, e questo motiva la circostanza che la maggior parte dei referendum viene classificata come "di efficienza".

va una maggioranza di referendum di efficienza rispetto a quelli distributivi. Questa circostanza potrebbe essere spiegata dalla dinamica del sistema politico italiano, in cui i Radicali — un partito piccolo e per un lungo periodo non rappresentato in Parlamento — hanno avuto un ruolo preminente nel proporre le consultazioni popolari.

Un'altra variabile che influenza la decisione di partecipare al voto è la posizione dei partiti, non tra il "Sì" ed il "No", ma tra il recarsi alle urne e l'astensione. Prima della tornata referendaria del 1990 e del referendum sulla preferenza unica (1991) i partiti si sono sempre espressi per decidere nell'urna il risultato della consultazione. A partire dagli anni '90 indicazioni esplicite per l'astensione o per la libertà di coscienza si sono intensificate, in maniera da unire le astensioni fisiologiche a quelle finalizzate a mantenere in vigore la legge<sup>6</sup>. Essendo i partiti la principale fonte di informazione e di canalizzazione del consenso elettorale, ci si può attendere una relazione negativa tra percentuale di partiti che sostengono l'astensione e partecipazione al voto.

Una terza variabile può essere il periodo in cui si vota. Secondo la legge che disciplina i referendum la data delle votazioni deve essere in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno<sup>7</sup>. La scelta della data da parte del governo può essere strategica: se l'esecutivo propende per il mantenimento della legge in vigore può fissare una data il più possibile posticipata in maniera da utilizzare l'astensione che si presume più alta in giugno. Nell'analisi empirica consideriamo in un gruppo i referendum votati nel mese di giugno e nell'altro quelli votati in tutti gli altri mesi.

Il numero di referendum che vengono votati in una singola tornata può essere correlato con la partecipazione al voto. Dal punto di vista del cittadino la scelta di recarsi alle urne comporta il costo di informarsi sull'argomento del referendum, tema che può essere particolarmente specialistico ed i cui costi informativi possono essere molto elevati. Al crescere del numero dei referendum aumenta anche il costo del reperimento delle informazioni,

---

<sup>6</sup> Non a caso il "Sì" a queste consultazioni elettorali raggiunge in media il 90%.

<sup>7</sup> I referendum del 1987 sono stati votati nel mese di ottobre grazie alla legge n. 332 del 1987.

il che può avere un effetto negativo sulla partecipazione al voto. Inoltre, più grande il numero di referendum, potenzialmente più grande è il numero di gruppi di interesse che sono interessati e che possono accordarsi per l'astensione in modo che la non partecipazione al voto di un gruppo benefici anche gli altri, facendo fallire tutti i referendum<sup>8</sup>.

La tavola 2 riporta i valori delle diverse variabili che abbiamo costruito per le 14 osservazioni. La tavola 3 mostra le principali statistiche descrittive del nostro *dataset*. La fonte dei dati sulla partecipazione al voto dei referendum è il Ministero dell'Interno (2006a), le percentuali ottenute dai partiti alla Camera dei Deputati alle elezioni politiche sono state raccolte dal Ministero dell'Interno (2006b). La posizione dei partiti sui singoli quesiti referendari è stata raccolta mediante la lettura di quotidiani nazionali (il Corriere della Sera, la Repubblica).

#### **4. - Risultati**

In questo paragrafo forniamo le diverse ipotesi rispetto al comportamento elettorale e verifichiamo empiricamente la loro validità.

**IPOTESI 1:** La partecipazione al voto è superiore nei referendum "distributivi" rispetto a quelli "di efficienza".

Nella tavola 1 distinguiamo i diversi quesiti referendari tra distributivi e di efficienza, secondo le caratteristiche discusse nel paragrafo 2. In una tornata vi possono essere più referendum di di-

---

<sup>8</sup> In ogni caso questa lista non è esaustiva delle possibili variabili che influenzano la decisione di votare. Per esempio, la partecipazione al voto può dipendere dalla distanza tra la data del referendum e la data di approvazione della legge, in quanto temi regolati più in dietro nel tempo possono essere meno sentiti dalla popolazione, diminuendo la partecipazione al voto. In presenza di più referendum per votazione e data la natura dei dati, questo tema non può essere affrontato. Inoltre, potrebbe essere utile costruire un indice di rispetto da parte del Parlamento delle scelte dell'elettorato: se l'elettorato vede l'esito del referendum non rispettato, potrebbe ritenere lo strumento referendario inutile e non recarsi a votare in seguito. La costruzione di tale indice sembra incompatibile con i nostri dati.

TAV. 2

## REFERENDUM PER TORNATA ELETTORALE

anno	numero referendum per tornata	votanti (%)	voti ai partiti per libertà di coscienza (%)	voti ai partiti per astensione (%)	referendum di efficienza	tornate referendarie in giugno
1974	1	87,7	0	0	0	0
1978	2	81,2	1,8	0	0	1
1981	5	79,4	0	0	0	0
1985	1	77,9	0	0	0	1
1987	5	65,1	0	0	1	0
1990	3	43,1	43,9	0,4	0	1
1991	1	62,5	36,8	14,3	1	1
1993	8	76,9	7,0	0	1	0
1995	12	57,4	5,3	0	1	1
1997	7	30,1	26,8	2,2	1	1
1999	1	49,6	0	0	1	0
2000	7	67,8	29,3	44,4	1	0
2003	2	25,6	0	82,5	1	1
2005	4	25,9	43,9	15,9	1	1

TAV. 3

## STATISTICHE DESCRITTIVE

	media	varianza	min.	max.
votanti (%)	59,3	51,4	25,6	87,7
partiti per astensione (%)	11,4	10,6	0	82,5
partiti per libertà di coscienza (%)	13,9	10,6	0	43,9
numero referendum per tornata	4,2	9,9	1	12
referendum di efficienza	0,6	0,5	0	1
tornate referendarie in Giugno	0,6	0,5	0	1

verso tipo, in questo caso alla tornata referendaria viene attribuito il tipo prevalente (per esempio se vi sono due referendum di efficienza ed uno distributivo, la tornata in quel caso viene considerata di efficienza), in caso di un numero uguale dei due tipi, viene attribuito il tipo distributivo. In questo modo possiamo confrontare la distribuzione della sotto-popolazione dei referendum distributivi con quella dei referendum di efficienza e vedere se so-

no estratte dalla stessa popolazione. Il *test* non parametrico che ci permette di fare questa analisi è il Mann-Whitney *U test*. Il *test* viene realizzato nel modo seguente:  $n_1$  e  $n_2$  sono rispettivamente il numero di casi nella distribuzione più piccola ed in quella più grande, e ognuna delle due distribuzioni viene messa in ordine crescente. Di seguito, le due distribuzioni vengono messe in un'unica distribuzione in ordine crescente. Il valore della statistica *U* è dato dal numero di volte in cui un valore del gruppo con  $n_2$  casi precede un valore del gruppo con  $n_1$  casi nella graduatoria generale. L'ipotesi nulla è che le due distribuzioni provengono dalla stessa popolazione, l'ipotesi alternativa è che una sia stocasticamente maggiore o minore dell'altra. Nel caso specifico  $n_1 = 5$ ,  $n_2 = 9$  e  $U = 6$ , cui corrisponde  $p < 0,1$ . Quindi le due distribuzioni appartengono a due popolazioni diverse, indicando che la partecipazione ai referendum distributivi è maggiore di quella ai referendum di efficienza, come previsto da Matsusaka (1992).

**IPOTESI 2:** Maggiore è la percentuale di partiti che sostengono l'astensione, minore è la percentuale dei votanti.

In questo caso utilizziamo il coefficiente di correlazione di Spearman per vedere se la classifica dei referendum per votanti è inversamente correlata con quella della percentuale di voti presi dai partiti che si sono espressi per l'astensione. Ipotizziamo quindi che gli elettori seguano in maniera significativa l'indicazione di non voto espressa dal partito che hanno votato nella precedente elezione politica. La statistica  $\rho$  per un numero di osservazioni superiore a 10 si distribuisce come una *t* di Student, e l'ipotesi nulla è che le due classifiche sono indipendenti. In questo caso  $\rho = -0,652$  ed il relativo *p-value* è uguale a 0,011. Possiamo respingere l'ipotesi nulla, osservando una significativa correlazione negativa tra le due graduatorie. Questo risultato sostiene l'ipotesi che la *partisanship* sia una importante determinante del comportamento elettorale<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Per verificare ulteriormente l'effetto della *partisanship* abbiamo analizzato il coefficiente di Spearman tra altre due graduatorie: quella della percentuale di votanti che vota "Sì" e quella della percentuale dei voti dei partiti che si esprimono per il "Sì". In questo caso abbiamo utilizzato tutti i referendum che hanno supe-

Invece, il *test* non permette di rigettare l'ipotesi nulla di assenza di correlazione tra votanti al referendum e percentuale dei partiti che sostengono la libertà di coscienza. In questo caso  $\rho = -0,398$  e  $p = 0,159$ . In questo caso il "Sì" ed il "No" tagliano trasversalmente i partiti che non prendono una posizione ufficiale a favore dell'una o dell'altra parte. Vi possono essere quindi membri dello stesso partito che sostengono le due diverse posizioni. In questo modo probabilmente si assiste comunque ad un coinvolgimento dell'elettorato rispetto alla posizione in favore all'astensione, per cui la correlazione sebbene sia ancora negativa, non è più significativa.

Se sommiamo le percentuali di partiti in favore dell'astensione con quelli che sostengono la libertà di voto ed analizziamo la correlazione con la percentuale di votanti otteniamo  $\rho = -0.623$  e  $p = 0.017$ , per cui possiamo respingere l'ipotesi nulla di indipendenza tra le due graduatorie.

Il 25-26 giugno 2006 è stato votato il referendum confermativo sulla riforma della seconda parte della Costituzione approvata dalla maggioranza di centrodestra nella XIV legislatura. Contro molte previsioni la percentuale di votanti è stata superiore al 50% degli aventi diritto al voto (53,7%). Questa circostanza ha fatto ritenere ad alcuni commentatori che ci sarebbe un ritorno di interesse da parte dell'elettorato verso lo strumento referendario, ed alcuni politici hanno ipotizzato di sottoporre a referendum la legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza approvata dal centrodestra. Secondo questo risultato questa ipotesi potrebbe essere debole. Proprio perché non era previsto il *quorum* del 50% per la validità del risultato nessun partito si è espresso per l'astensione<sup>10</sup>, non esistendo la possibilità di voto strategico. Nel caso di una eventuale voto referendario sulla legge elettorale sarà facile per i partiti che la vogliono mantenere puntare sull'astensione strategica.

---

rato il *quorum*, in quanto le percentuali di sì sono sufficientemente diverse da quesito a quesito, e la percentuale di "Sì" per i referendum per i quali c'è stata una campagna astensionista è anormalmente alta. Il coefficiente di correlazione è pari a 0,720 ed il *p-value* è uguale a 0,000. Esiste quindi una significativa correlazione tra queste due variabili, cioè una forte lealtà tra la scelta degli elettori e le indicazioni dei partiti.

<sup>10</sup> Uno degli *slogan* letti in campagna elettorale era "Vince chi vota".

IPOTESI 3: I votanti nei referendum tenutisi a giugno sono minori rispetto a quelli tenuti negli altri mesi.

Dal punto di vista descrittivo, la media della partecipazione ai referendum in Giugno è 50,48% con una deviazione standard di 22,61, mentre per quelli votati negli altri mesi i valori sono rispettivamente 71,09% e 13,32. Anche in questo caso utilizziamo il Mann-Whitney  $U$  test, per confrontare la media della partecipazione dei referendum votati a giugno, con quella dei referendum votati negli altri mesi. L'ipotesi nulla è che le due distribuzioni sono estratte dalla stessa distribuzione. Per  $n_1 = 6$  e  $n_2 = 8$ ,  $U = 11$ , cui corrisponde un  $p$ -value uguale a 0,054. Possiamo quindi respingere l'ipotesi nulla ed accettare l'ipotesi alternativa che la distribuzione dei referendum svoltisi in giugno è stocasticamente minore di quella dei referendum svoltisi negli altri mesi. Per cui la nostra ipotesi trova riscontro nei dati.

IPOTESI 4: Maggiore il numero di referendum votati in una tornata, minore è la partecipazione.

La tavola 4 mostra una serie di *test* sequenziali che analizzano se:

— il numero di votanti quando si vota per *un solo* referendum è uguale al numero di votanti di quando si vota *più di un* referendum;

— il numero di votanti quando si votano *fino a due* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di due* referendum;

— il numero di votanti quando si votano *fino a tre* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di tre* referendum;

— il numero di votanti quando si votano *fino a quattro* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di quattro* referendum;

— il numero di votanti quando si votano *fino a cinque* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di cinque* referendum;

— il numero di votanti quando si votano *fino a sette* referendum è uguale al numero di votanti di quando si votano *più di sette* referendum.

Anche in questo caso testiamo queste ipotesi mediante il Mann-Whitney *U test*. Nella tavola 4  $n_1$  ed  $n_2$  rappresentano la numerosità delle due sotto-popolazioni,  $U$  è il valore della statistica nel relativo *test* e  $p$  indica l'errore che si compie nel respingere l'ipotesi nulla. I risultati mostrano che fino a quattro referendum nessuna delle ipotesi nulle può essere respinta, mentre nel caso di sette referendum la si può respingere al 10%. Per cui il numero di referendum votati per tornata non ha effetto significativo sulla partecipazione al voto fino ad una soglia relativamente elevata. Anche in questo caso il costo dell'informazione enfatizzato da Feddersen e Pesendorfer (1999) non sembra avere un ruolo importante nella determinazione del comportamento elettorale. Basandoci sul risultato 2, la *partisanship* può spiegare questo esito: se gli individui scelgono di partecipare al voto in base all'indicazione del proprio partito, probabilmente voteranno seguendo l'indicazione del 'Sì' o del 'No' del partito di appartenenza, e questo riduce il costo di ottenere informazioni sui diversi quesiti, per cui diventa equivalente votare per uno o più referendum. Questo risultato relativo alla *partisanship* mostrata dagli elettori Italiani rispetto a quelli Statunitensi si basa sulla forte differenza tra l'organizzazione partitica negli USA e quella in Italia: nel primo caso si tratta fondamentalmente di comitati elettorali che hanno un ruolo limitato all'interno della società, nel secondo si ha un ruolo importante del "partito di massa" che organizza ed indirizza il consenso degli elettori.

## 5. - Conclusioni

In questo lavoro è stata analizzata la partecipazione alle consultazioni popolari in Italia tra il 1978 ed il 2005. Abbiamo individuato alcune variabili che possono influenzare la decisione di andare a votare, una decisione particolarmente importante in quanto per la validità dei referendum è previsto un *quorum*. Sia pure in presenza di limitazioni specifiche al tipo di dati a dispo-

TAV. 4

## VOTANTI PER NUMERO DI REFERENDUM NELLA STESSA TORNATA

	$n_1$	$n_2$	$U$	$p$
% votanti 1 referendum =	4	10	13	> 0,100
% votanti > 1 referendum				
% votanti 2 referendum =	6	8	18	0,245
% votanti > 2 referendum				
% votanti 3 referendum =	7	7	22	0,402
% votanti > 3 referendum				
% votanti 4 referendum =	6	8	21	0,377
% votanti > 4 referendum				
% votanti 5 referendum =	4	10	18	> 0,100
% votanti > 5 referendum				
% votanti 7 referendum =	3	11	5	< 0,100
% votanti > 7 referendum				

Per le ipotesi 2, 3 e 4 il *test* è in grado di fornire un valore esatto della probabilità che si compia un errore del primo tipo, mentre questo non succede per le rimanenti ipotesi. Le tavole statistiche, infatti, forniscono il valore esatto del *p-value* quando la distribuzione con il numero maggiore di osservazioni è inferiore a 9 ed i valori critici della statistica  $U$  (0,01, 0,05 e 0,10) per valori superiori a 9.

sizione, i risultati dei diversi *test* non parametrici utilizzati mostrano che: i referendum distributivi hanno una partecipazione al voto superiore ai referendum di efficienza; gli elettori tendono a seguire l'indicazione dei partiti riguardo alla partecipazione al voto: maggiore è la percentuale di voti ottenuta dai partiti che sostengono l'astensione, minore è la partecipazione al voto; il voto nel mese di giugno si associa ad una significativa riduzione della partecipazione rispetto al voto negli altri mesi; la percentuale di votanti non diminuisce all'aumentare del numero dei quesiti referendari fino a quattro referendum contemporanei.

Dal punto di vista delle riforme costituzionali questi risultati sembrano sostenere l'eliminazione del *quorum* del 50% più uno degli aventi diritto al voto in maniera da annullare l'incentivo all'uso strategico dell'astensione. Infatti, se accettiamo l'ipotesi che il referendum confermativo del giugno 2006 rappresenta una misura della partecipazione degli elettori ad un referendum in cui non esiste il *quorum*, questo mostra un forte astensionismo strut-

turale rispetto alle elezioni politiche (in cui vota oltre l'80% degli aventi diritto), e diventa facile per uno o più partiti far fallire la consultazione referendaria dando ai propri elettori l'indicazione di astenersi. Riguardo al numero di firme necessarie per convocare un referendum, questi risultati non possono dare indicazioni esplicite. Tuttavia l'incremento del numero delle firme da cinquecentomila ad un milione potrebbe essere utile per focalizzare lo strumento su temi che sono effettivamente sentiti dall'elettorato, cioè i referendum distributivi. È inoltre opportuno ricordare come nel 1946 cinquecentomila elettori rappresentassero un po' meno del 2% dell'elettorato attivo (circa 28 milioni), mentre ora questa soglia si è ridotta all'1%.

## BIBLIOGRAFIA

- BARBERA A. - MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003.
- CHIMENTI A., *Storia dei referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- DHILLON A. - PERALTA S., «Economic Theories of Voter Turnout», *Economic Journal*, vol. 112, 2002, pp. 332-52.
- DOWNES A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957.
- FEDDERSEN T.J. - PESENDORFER W., «The Swing Voter's Curse», *American Economic Review*, vol. 86, 1996, pp. 408-24.
- — — — —, «Abstentionism in Elections with Asymmetric Information and Diverse Preferences», *American Political Science Review*, vol. 93, 1999, pp. 381-98.
- FEREJOHN A.F. - FIORINA M.P., «The Paradox of Not Voting: a Decision Theoretic Analysis», *American Political Science Review*, vol. 68, 1974, pp. 525-36.
- KAUFMANN B., *Initiative and Referendum Monitor 2004/2005*, Amsterdam, IRI Europe, 2004.
- MAGLEBY D.B., *Direct Legislation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984.
- MATSUSAKA J.G., «Economics of Direct Legislation», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, 1992, pp. 541-71.
- — — — —, «Direct Democracy Works», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, 2005, pp. 185-206.
- MINISTERO DELL'INTERNO, «Risultati complessivi dei referendum», <http://referendum.interno.it>, 2006a.
- — — — —, «Archivio storico delle elezioni», <http://politiche.interno.it>, 2006b.
- OTERI M. - TRIMARCHI M., «Scelta del livello legislativo e comportamento elettorale: un'analisi economica del referendum nell'esperienza italiana», in SOBBRIO G. (a cura di), *Modelli organizzativi e intervento pubblico*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 151-86.
- PALFREY T. - ROSENTHAL H., «A Strategic Calculus of Voting», *Public Choice*, vol. 41, 1983, pp. 7-53.
- — — — —, «Voter Participation and Strategic Uncertainty», *American Political Science Review*, vol. 79, 1985, pp. 62-78.
- RIKER W.A. - ORDERSHOOK P.C., «A Theory of the Calculus of Voting», *American Political Science Review*, vol. 62, 1968, pp. 25-42.
- SIEGEL S., *Nonparametric Statistics for the Behavioral Science*, New York, McGraw-Hill, 1956.

