



EDITORIALE – 18 GIUGNO 2025

Quorum e referendum abrogativo: dove mettere l’asticella?

di Annamaria Poggi

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico
Università di Torino

Quorum e referendum abrogativo: dove mettere l'asticella?

di Annamaria Poggi

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico
Università di Torino

Sommario: 1. I referendum del 2025 e la questione del quorum. 2. Referendum e disaffezione alla politica. 3. Referendum, quantità, qualità dei quesiti e abbinamento alle elezioni. 4. La ratio del referendum, le scelte dei Costituenti. 5. Referendum abrogativo come “razionalizzazione” della forma di governo parlamentare. La questione del quorum

1. I referendum del 2025 e la questione del quorum

In un articolo del 5 giugno u.s. comparso su *La Repubblica* (*Referendum da salvare*) Michele Ainis ha richiamato l'attenzione sul fatto che in astratto vi era una sesta scheda nella tornata elettorale dell'8/9 giugno il cui quesito verteva sulla sopravvivenza o meno dell'istituto referendario.

L'obiettivo polemico era con tutta evidenza la “politica” dell'astensione che, come una spada di Damocle, ha spesso deciso il successo delle tornate referendarie. Su 72 quesiti abrogativi in 39 casi si è raggiunto il quorum e per 33 volte no. Nei 39 casi in cui è stato centrato il quorum per 23 volte ha vinto il sì e per 16 casi il no.

Tuttavia, come si sottolinea in un'indagine dell'Istituto Cattaneo, l'8/9 giugno non vi è stato un crollo della partecipazione, poiché il tasso di partecipazione (30,6% degli aventi diritto residenti in Italia; 29,9 se si considera anche il voto estero) è sostanzialmente in linea con i referendum che si sono svolti dal 2000 ad oggi: in media, tra i residenti in Italia, la partecipazione è stata pari al 34,7% se si include il referendum del 2011, del 27,3% se lo si esclude. Nel 2025 è stata più alta rispetto al 2005 (26,0%) e al 2009 (23,7%), ma più bassa rispetto al referendum sulle “trivelle” del 2016 (31,2%)¹.

Assai indicativo è, invece, l'andamento diacronico del *quorum*. Dal 1974 (referendum sul divorzio) al 1995 (privatizzazione Rai) la soglia richiesta dalla legge è stata sempre raggiunta con una sola eccezione nel 1990 (referendum caccia), quando l'affluenza si fermò tra il 42 e il 43%. Il più votato è stato quello sulla preferenza unica con un'affluenza del 62,5% e un'affermazione dei SI al 95,6%.

Negli ultimi trent'anni, al contrario, l'andamento del *quorum* è andato in senso diametralmente opposto: dal 1997 al 2022 nessun referendum abrogativo è risultato valido, con una sola eccezione: il quesito del 2011 sull'acqua pubblica che ebbe una affluenza del 54,8%.

¹ Analisi, 9 giugno 2025.

2. Referendum e disaffezione alla politica

Quest'ultimo dato parrebbe dar ragione a quanti evidenziano come la crisi dell'istituto referendario sia causata da una più generale "stanchezza" della democrazia (ancora recentemente A. Celotto, *Referendum senza quorum, Ceccanti e Celotto a confronto: cosa resta della partecipazione popolare nello strumento referendario?*, *Open Gate Italia*, 13 Giugno 2025), che vale per molte democrazie occidentali, indotta dalla scarsa incidenza della politica (di tutta la politica) rispetto alle condizioni di vita personale, lavorativa, economica etc.

La simmetria con la tendenza delle elezioni politiche parrebbe confermare l'analisi. Alle ultime elezioni politiche del 25 settembre 2022 ha votato il 64% degli elettori: si tratta della percentuale più bassa registrata nella storia repubblicana e, comunque in linea con il continuo decremento: il 2013 era stato il primo anno con un'affluenza inferiore all'80 % e il 1983 il primo anno con un'affluenza sotto il 90 %².

In generale a ogni elezione politica l'affluenza si abbassa. Negli ultimi 77 anni ci sono state solo due eccezioni: tra le elezioni politiche del 1948 e quelle del 1953 l'affluenza è aumentata, seppure di poco, dal 92 al 93 %, mentre tra quelle del 2001 e del 2006 è passata dall'81 all'83 %³.

Le elezioni europee, poi, hanno storicamente un'affluenza ancora più bassa: alle ultime del 2019 è stata del 55 % degli elettori, dato molto simile al 57 % registrato cinque anni prima⁴.

Ancora più critico il dato delle elezioni regionali. Nel 1970, anno in cui furono istituite le 15 regioni a statuto ordinario, l'affluenza alle elezioni regionali è stata pari al 92,5 %; cinque anni dopo è stata del 92,7 %. Poi è iniziato il continuo calo, salvo alcune eccezioni, con rialzi spesso dovuti alla concomitanza con le elezioni politiche. L'affluenza del 37 % registrata alle ultime regionali nel Lazio è stata la più bassa di sempre in una regione. Il 42 % in Lombardia è stata invece la terza percentuale più bassa, superata dal 38 % registrato in Emilia-Romagna nel 2014⁵.

La crisi dell'istituto referendario, insomma, costituirebbe un'ulteriore spia della più generale crisi della politica, nel senso di disaffezione ad essa quale strumento finalizzato al complessivo benessere della società. Gli elettori non vedrebbero alcuna differenza tra il voto alle politiche e il voto referendario ed, anzi, quest'ultimo verrebbe percepito come un'ulteriore tentativo dei partiti di condurre battaglie proprie, finalizzate alle contingenze immediate della lotta per la conquista del potere.

² Fonte: Pagella politica, 20 febbraio 2023.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

3. Referendum, quantità, qualità dei quesiti e abbinamento alle elezioni

Come per tutti i fenomeni complessi le cause della crisi sono altrettanto complesse e variegate: la disaffezione alla politica è, dunque, solo un pezzo dell'analisi, cui debbono aggiungersi altre componenti, connesse alla specificità dello strumento stesso.

Mentre non parrebbe incidere sull'affluenza al voto la numerosità dei quesiti proposti dai comitati, potrebbe invece avere una certa influenza l'abbinamento o meno con altre elezioni.

Sotto il primo profilo l'affluenza al voto parrebbe svincolata dal numero di quesiti: le differenze sono poco rilevanti il che induce a ritenere che una volta presa la decisione di recarsi alle urne l'elettore ritira e vota tutte le schede⁶. Del resto basti riflettere sul fatto che la gran parte dei referendum si è svolta su quesiti plurimi mentre la partecipazione al voto (a parte la frattura degli anni 2000) ha avuto un andamento sostanzialmente costante.

Sotto il secondo profilo, invece, è evidente che l'abbinamento tra voto referendario ed elettorale potrebbe giovare al raggiungimento del quorum. Tuttavia l'associazione più fruttuosa sarebbe quella con le elezioni politiche che, come noto, è vietata dalla legge 352 del 1970. La concentrazione delle elezioni in un'unica data, qualora si svolgano nello stesso anno, è stata introdotta in via generale dall'art. 7 del d.l. n. 98/2011, il quale tuttavia non ha enumerato i *referendum* tra le consultazioni da svolgere in simultanea, prevedendo unicamente la contestualità delle consultazioni referendarie tra loro, qualora nel medesimo anno debba tenersi più di un *referendum* abrogativo.

Più controversa la questione sulla qualità dei quesiti. Nella tornata referendaria appena svoltasi la maggioranza dei commentatori ha evidenziato la grande differenza tra i quesiti sul lavoro e quello sulla cittadinanza. I primi, infatti, oltre ad essere estremamente tecnici avrebbero prodotto, in caso di vittoria dei sì, una commistione poco virtuosa tra la situazione pre-Jobs Act e la legge Fornero.

Quello sulla cittadinanza, al contrario, si presentava assai semplice nella comprensione e più ancora nell'esito. Tale differenza poteva indurre a ritenere che questo secondo sarebbe risultato più votato dei primi, in quanto più comprensibile all'elettorato. Così non è stato, poiché il numero dei votanti dei 5 quesiti è risultato sostanzialmente identico, il che supporta la tesi che la scelta fondamentale rimane quella di recarsi alle urne ovvero astenersi dal voto. Una volta effettuata la prima scelta l'elettore vota tutti i quesiti. Altre conferme possono sicuramente rinvenirsi nelle percentuali di votanti su quesiti complessi (l'acqua pubblica giunse al 54,8%) oppure assai semplici (quello sul premio di maggioranza che si fermò al 23,3%).

Insomma la relazione tra tecnicità o complessità del quesito e affluenza al voto non è determinata solo dal fattore relativo alla comprensione effettiva del quesito e della incidenza del successo referendario sul

⁶ R. LUNGARELLA, *Dal 1946 ad oggi: i referendum in cinque grafici*, in *La voce.info*, 3 giugno 2025.

quadro normativo complessivo, bensì anche da altre componenti, quali sicuramente l'appartenenza ideologica dell'elettorato.

4. La ratio del referendum, le scelte dei Costituenti

Del resto che il *referendum* fosse un oggetto complesso e complicato da maneggiare era chiarissimo ai nostri Costituenti, a dispetto di quanti ne vogliono semplificare il profilo, isolandolo dalla forma di governo parlamentare.

L'iniziale progetto illustrato da Mortati, presentato il 17 gennaio 1947 nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, era assai complesso e prevedeva due ipotesi di referendum, su iniziativa del Governo e su iniziativa del popolo. L'iniziativa del Governo poteva concretizzarsi o nella richiesta della sospensione di una legge approvata dalle Camere, oppure nella diversa proposta di dar corso ad un disegno di legge respinto dal Parlamento. Attraverso il *referendum*, in quella prospettiva, si sarebbe sanata qualunque ipotesi di eventuale dissidio “non grave” tra Parlamento e Governo relativo a singole misure legislative.

L'iniziativa popolare, invece, prevedeva o l'arresto di un procedimento legislativo esaurito ovvero l'abrogazione di una legge già entrata in vigore; oppure l'introduzione di leggi non promosse o non discusse in sede parlamentare. Si prevedeva, inoltre che il Capo dello Stato avesse facoltà di sottoporre a *referendum* i disegni di legge respinti dal Parlamento e le leggi già votate dal Parlamento in fase di promulgazione.

Per le Regioni si optava per il referendum non solo per la materia legislativa, ma anche per singoli provvedimenti di carattere propriamente amministrativo, in taluni casi addirittura in forma obbligatoria (assunzione diretta dei pubblici servizi; contrazione di prestiti, non destinati alla conversione di debiti precedenti; erogazione di spese tali da impegnare il bilancio dell'ente per oltre cinque anni in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie).

Venivano invece escluse altre tipologie di referendum: quello consultivo (poiché il popolo non può essere considerato un organo consultivo); quello preventivo all'emissione di una legge (poiché avrebbe indebolito la responsabilità del Parlamento stesso); quello sugli organi costituzionali (che avrebbe provocato profondi turbamenti nella vita politica del Paese).

Nel progetto non si faceva cenno al raggiungimento di un quorum di validità, ma solo alla maggioranza dei voti validi espressi. La questione fu immediatamente sottoposta a critica da diversi membri della Sottocommissione (Fabbri, Laconi, Einaudi, Fuschini), più in generale si formò un orientamento di cauto ottimismo sull'istituto referendario. L'ottimismo era connesso alla possibilità per l'elettorato di contrastare leggi del Parlamento quale forma di rafforzamento della democrazia; la cautela velava la

preoccupazione di consegnare anche ad una esigua minoranza il potere di travolgere leggi rilevanti per la vita del Paese o, comunque, leggi su cui il Parlamento si fosse espresso a grande maggioranza.

Nelle riunioni successive l'articolato progetto presentato da Mortati, finalizzato ad una massima valorizzazione dell'istituto referendario, veniva smontato pezzo per pezzo: prima fu respinta la proposta di conferire al Capo dello Stato il potere di sottoporre autonomamente a *referendum* le leggi approvate dalle due Camere; poi venne introdotta la limitazione del *referendum* per leggi dichiarate urgenti dal Parlamento; poi venne innalzata la soglia della richiesta a 500.000 elettori; poi si escluse la possibilità di richiedere *referendum* per i progetti di legge respinti dal Parlamento; poi vennero introdotti i limiti di materia; poi venne respinta la proposta che con *referendum* si potesse approvare una legge al di fuori del circuito parlamentare. Infine, contrariamente all'avviso di Mortati, già in Sottocommissione si votò favorevolmente all'introduzione del quorum di partecipazione (i 2/5 degli aventi diritto al voto).

Dal momento del passaggio dalla Sottocommissione, alla Commissione e poi all'Assemblea iniziarono ad emergere motivazioni politiche che erano state sino a quel momento tenute ai lati della discussione.

In particolare i costituenti comunisti, Togliatti per primo, evidenziarono la potenziale pericolosità del *referendum* in quanto strumento facilmente manovrabile anche solo da un grande partito di massa ed in grado, perciò, di vanificare la sovranità popolare espressa dall'insieme dei partiti all'interno del Parlamento.

La tensione tra blocchi contrapposti (democristiani e liberali da un lato e comunisti e socialisti dall'altro) condusse ad eliminare in Assemblea costituente altri pezzi del progetto iniziale tra cui, in particolare, il *referendum* sospensivo dell'entrata in vigore di leggi approvate in Parlamento.

Insomma mentre tutti si dichiaravano d'accordo sull'entrata del *referendum* in Costituzione quale modalità "correttiva" di espressione della sovranità popolare incarnata dal parlamento, la sua traduzione pratica incontrò molteplici ostacoli.

Lo dichiarò in maniera esplicita Ruini, il 16 ottobre 1947, in Assemblea Costituente quando mise in evidenza la discrasia tra le dichiarazioni di carattere generale e le proposte di concreta attuazione dell'istituto che, alla fine, rispetto all'ampiezza del progetto Mortati si ridusse al solo *referendum* abrogativo, corredato da limiti materiali e dal doppio quorum. Ed anche su questa ipotesi continuò il martellamento dei partiti della sinistra, che intravedevano anche nel solo *referendum* abrogativo, senza la previsione di sufficienti limitazioni, uno strumento di lotta continua tra maggioranza parlamentare e minoranza di opposizione.

L'ultimo tentativo (fallito) fu quello di introdurre un limite temporale ostativo alla richiesta referendaria subito dopo l'approvazione della legge, motivato dalla necessità di verificare nell'applicazione i difetti della stessa legge. Ciò che in questo modo si voleva evitare è che il *referendum* divenisse continuo terreno

di scontro tra maggioranza parlamentare (e governativa) ed opposizioni in un clima di perenne campagna elettorale.

Forse per questo motivo, e cioè per mitigare ancora una volta gli effetti dirompenti dello strumento, che Perassi presentò l'emendamento sul doppio quorum, innalzando quello di partecipazione alla metà degli aventi diritto al voto.

5. Referendum abrogativo come “razionalizzazione” della forma di governo parlamentare. La questione del quorum

Aver rammentato, anche se assai sinteticamente la discussione svoltasi alla Costituente ha un solo scopo: sottolineare come il dibattito che riguarda il *referendum* abrogativo debba essere inquadrato nella forma di governo parlamentare. Perché questo fu il problema dell'Assemblea costituente ed è il problema prevalente ancora oggi.

Discutere di *referendum* abrogativo e di eventuali sue modifiche (costituzionali e/o ordinarie) senza l'orizzonte della dinamica parlamentare condensata dalla formula della forma di governo parlamentare e del sistema dei partiti (o movimenti o coalizioni o altro) che ne condizionano la percorribilità ed il cui assetto può essere in un dato momento storico condizionato dall'opportunità di un referendum (come accade ogni qual volta lo si usi per fare opposizione al governo) significa fare i conti senza l'oste.

Il reciproco condizionamento tra strumento referendario e sistema politico c'è sempre stato ed in qualche misura è ineliminabile.

Due partiti (Radicali e Verdi) sono entrati in Parlamento grazie ad iniziative referendarie, qui lo strumento referendario ha favorito la complessità della dialettica parlamentare e ha contribuito a diffondere nel Paese la sensibilità su temi che il blocco democristiano presente in Parlamento non voleva affrontare: divorzio, tra tutti. Allo stesso modo grazie ad esso Radicali e Verdi hanno ottenuto i consensi alle elezioni politiche per entrare in Parlamento.

Alcuni scioglimenti anticipati di legislature sono stati provocati da richieste referendarie fortemente divisive delle maggioranze governative (1972, 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.

È dunque evidente come il referendum è divenuto gradatamente arma di lotta politica, il che, ripeto non deve stupire, poiché ne erano completamente consapevoli i Costituenti. Anzi ciò, insieme alla giusta constatazione della disaffezione alla politica, dovrebbe condurre a riconsiderare talune forme di *referendum* di cui si discusse in Assemblea costituente e che potrebbero essere certamente più adeguate alla finalità di tenere insieme indirizzo politico ed evoluzione della coscienza pubblica (secondo la preoccupazione



più volte esplicitata da Aldo Moro in Assemblea costituente). Referendum consultivi e di indirizzo su temi fortemente avvertiti nella società e che trovano ostacoli nella dialettica parlamentare.

Al contrario, le proposte di modifica di quello abrogativo, non possono non fare i conti con la forma di governo parlamentare e con l'idea che l'approvazione di una legge richiede per la sua abrogazione (popolare) una consistenza di partecipazione al voto.

In questa prospettiva credo vada inquadrata la questione del *quorum* di partecipazione che, se troppo alto vanifica lo strumento, se troppo basso (o addirittura inesistente secondo alcune proposte anche ultimamente avanzate, come quella del Comitato Basta quorum, capitanato da Mario Staderini) rischia di far perdere a questo strumento il suo vero significato, di “razionalizzazione” della forma di governo parlamentare, secondo l'intento dei Costituenti e la migliore manualistica.

Perciò potrebbe avere un significato discutere della proposta avanzata tra gli altri da Augusto Barbera e Stefano Ceccanti, di renderlo flessibile ponendolo alla metà più uno dei votanti nelle politiche precedenti.