

## Un po' di storia

Il tema del quorum è stato oggetto di un'ampia discussione nell'assemblea Costituente ed è stato toccato anche nel corso di successivi tentativi di riforma costituzionale.

- Dibattito nell'assemblea costituente
- Tentativi di riforma

### Dibattito nella Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente

Il dibattito sui quorum del *referendum* abrogativo fu affrontato dalla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente. L'originaria proposta formulata dal relatore Mortati prevedeva solo due soglie:

**un quorum di richiesta:** un ventesimo degli elettori (ovvero un certo numero di Assemblee regionali);

**un quorum di approvazione:** la maggioranza dei voti espressi.

Nel corso della seduta del 18 gennaio 1947, sul *quorum* relativo alla richiesta di indizione del referendum, prevalse l'orientamento che quella determinazione numerica (equivalente a circa un milione e mezzo di elettori) fosse troppo elevata, nonostante l'intento di mantenere comunque una soglia, onde evitare un ricorso eccessivo allo strumento referendario. Fu il relatore Mortati a suggerire non una proporzione bensì una cifra fissa pari a cinquecentomila elettori, la medesima cifra che era stata approvata per la richiesta referendaria nel procedimento di revisione della Costituzione. La proposta passò.

Nella seduta del 17 gennaio 1947, sul *quorum* relativo all'approvazione del *referendum*), obiezioni all'originaria formulazione di Mortati furono mosse da Fabbri. Egli osservò come il principale e pregiudiziale problema fosse *"sapere quale sia il peso, che nella proposta dell'onorevole Mortati è completamente negativo, dato a coloro che si astengono dalla votazione. Se si ammette che un referendum, al quale abbia partecipato uno scarso numero di elettori, abbia la possibilità, con la maggioranza di coloro che vi hanno partecipato, di sconvolgere l'espressione stessa della sovranità nazionale quale emana dal Parlamento, che si può supporre eletto da venti o venticinque milioni di elettori, si ammette un principio che può essere gravido di conseguenze molto importanti e pericolosissime"*.

Nella stessa seduta, si pronunciò sul punto Lami Starnuti, persuaso che le astensioni non dovessero essere tenute in conto: *"chi non vota non può pesare sulle deliberazioni del corpo elettorale. E' vero che l'assenza di una grande parte del corpo elettorale dal referendum toglie a questo molto del suo valore; ma a tale inconveniente si rimedia col fissare una quota elevata di elettori per la richiesta di referendum, come è appunto quella di un ventesimo proposto dall'onorevole Mortati, la quale garantisce che si tratta di un problema che ha veramente agitato la coscienza popolare"*.

Fuschini, invece, sostenne che *"la partecipazione al referendum di non meno di due quinti degli elettori iscritti, per evitare che una piccola minoranza possa modificare la situazione politica esistente"*. Affiorò così l'ipotesi di un quorum di partecipazione. Grieco si disse contrario, paventando che la determinazione di un quorum di partecipazione referendaria si riverberasse anche sulla consultazione elettorale, *"perché, fissando un quorum per il referendum, bisognerebbe fissarlo anche per le leggi elettorali"*. In tal senso si espressero anche il Presidente Terracini e Mortati.

Mortati aggiungeva: *"Per quanto riguarda la questione dei votanti, cioè dei voti espressi, dichiara di essere favorevole a comprendere gli astenuti allo scopo di elevare la percentuale dei voti necessari per l'approvazione"*.

Nella seduta del 21 gennaio 1947 la Seconda Sottocommissione deliberò l'approvazione di un quorum di partecipazione, determinato in due quinti, originariamente non previsto nella proposta del relatore.

Riguardo al quorum di approvazione, fu prospettata da Perassi "*l'opportunità di dire espressamente che non si tiene conto delle schede nulle e di quelle bianche*". Di qui la proposta di Fabbri, che suggeriva la previsione di una maggioranza dei "*voti validi espressi*".

Il testo licenziato dalla Seconda Sottocommissione prevedeva un quorum di richiesta di cinquecentomila elettori; un quorum di partecipazione pari a due quinti degli aventi diritto; un quorum di approvazione pari alla maggioranza dei voti validi espressi.

## Il dibattito nell'Assemblea Costituente

Dopo un passaggio in adunanza plenaria della Commissione dei Settantacinque (seduta pomeridiana del 29 gennaio 1947), il dibattito si svolse in Assemblea plenaria.

Il *quorum* di richiesta e il *quorum* di approvazione furono approvati immutati nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947, senza particolare dibattito.

Sul *quorum* di partecipazione invece si aprì una discussione sulla base di un emendamento volto ad elevare la soglia minima da due quinti a tre quinti degli aventi diritto.

Paolo Rossi così rilevava che con i due quinti sarebbe stato possibile che "*una proposta abrogativa fosse coronata da successo con la partecipazione al voto del 40 per cento degli elettori iscritti. Siccome l'esperienza ci insegna che il 4, 5 o 6 per cento di schede sono nulle, potrebbe accadere [...] che una legge, eventualmente approvata con una larghissima maggioranza dai due rami del Parlamento, fosse abrogata col 17 o 16 o 15 per cento degli elettori [...] fatto, che sarebbe, a mio avviso, veramente deplorabile*". Inoltre: "*Il referendum abrogativo è un'arma assai delicata. Se i partiti sapranno che una legge non può essere rovesciata senza la partecipazione alle urne di almeno il 60 per cento degli elettori iscritti, sarà più difficile che essi ricorrano alla consultazione popolare senza avere una fondata speranza di riuscire*".

Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, concordò con l'elevamento del *quorum* dei votanti.

Fu Perassi ad eccepire che, se la soglia dei due quinti avrebbe dovuto essere aumentata, tuttavia la soglia dei tre quinti sarebbe stata comunque eccessiva, del resto era un quorum concepito quando ancora si prospettava anche un referendum legislativo preventivo. Egli propose, quindi, di elevarla alla maggioranza degli aventi diritto.

L'Assemblea approvò tale formulazione nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947.

## Tentativi di riforma

### **Commissione Bozzi (IX legislatura 1983-1987).**

Nella relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, era prevista la possibilità di richiedere il *referendum* anche per l'abrogazione di singole proposizioni normative aventi carattere di autonomia e di omogeneità di contenuto dispositivo, innalzando il numero dei soggetti richiedenti a ottocentomila elettori. Nella relazione della Commissione Bozzi veniva esplicitato che, con riferimento ai limiti, si introduceva il divieto espresso di svolgimento del *referendum* anche per le leggi costituzionali, per quelle a contenuto costituzionalmente vincolato e per le leggi impositive di tributi. Veniva demandata alla legge la determinazione delle modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste referendarie, da effettuarsi da parte della Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, dopo che fossero state raccolte almeno duecentomila adesioni. Infine, era prevista la possibilità del *referendum* consultivo per questioni di alta rilevanza politica, su richiesta del Governo o di un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune.

### **Commissione De Mita-Iotti (XI legislatura 1992-1994).**

La Commissione prospettava di modificare il *quorum* strutturale del *referendum* abrogativo, ma limitatamente alle *cosiddette* leggi organiche, che avrebbero dovuto dettare i principi ai quali si sarebbero dovute attenere le regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente. Le leggi organiche avrebbero potuto essere modificate solo con espressa previsione nonché sottoposte a *referendum* abrogativo solamente con il consenso preventivo di almeno cinque consigli regionali su un quesito successivamente sottoscritto da almeno cinquecentomila. Si prevedeva, inoltre, che il *referendum* abrogativo sulle leggi organiche sarebbe stato approvato se alla votazione avessero partecipato almeno i due terzi degli aventi diritto e se fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti espressi validamente.

### **Commissione bicamerale D'Alema (XIII Legislatura 1996-2001).**

L'art. 97 del progetto di legge costituzionale di revisione della parte seconda della Costituzione, approvato dalla Commissione bicamerale, modificava il numero dei soggetti promotori del *referendum* abrogativo, prevedendone l'indizione, per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, su richiesta di ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali. Lo stesso art. 97 del progetto riduceva le materie escluse per il *referendum* abrogativo, come espressamente previsto dall'art. 75 Cost. prevedendo che il *referendum* abrogativo non potesse essere ammesso per le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e di indulto. Veniva, poi, previsto espressamente che la proposta sottoposta a *referendum* dovesse avere ad oggetto disposizioni normative omogenee e, inoltre, che la Corte costituzionale valutasse l'ammissibilità del *referendum* dopo che fossero state raccolte centomila firme o dopo che fossero divenute esecutive le deliberazioni delle cinque Assemblee regionali. Infine, prevedeva che soltanto se avesse partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, la proposta oggetto di referendum sarebbe stata approvata.

### **Commissione per le Riforme istituzionali istituita dal Ministro Quagliariello (XVII legislatura 2013-2018).**

La relazione finale avanzava l'idea di modificare *quorum* di validità del *referendum* abrogativo da stabilire in relazione al numero di votanti nelle elezioni per la Camera dei deputati immediatamente precedenti la data dello svolgimento del *referendum* stesso.

### **Disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi (XVII legislatura 2013-2018).**

L'art. 15 del disegno di legge costituzionale modificava l'art. 75 della Costituzione ed introduceva un diverso *quorum* strutturale per la validità del *referendum* abrogativo, vale a dire la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera, nel caso in cui la richiesta di indire il *referendum* fosse stata avanzata da ottocentomila elettori. Restava fermo il *quorum* di validità attualmente previsto, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto, nel caso in cui la richiesta provenisse da un numero di elettori compreso tra cinquecentomila e ottocentomila. L'art. 15 manteneva comunque la possibilità per cinque Consigli regionali di richiedere il *referendum* abrogativo.