

**Dipartimento  
di Scienze Politiche**

**Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico**

**L'inevitabile mutamento del Referendum abrogativo a  
seguito dell'introduzione della sottoscrizione digitale  
per la fase di raccolta firme**

Prof. Giovanni Piccirilli

RELATORE

Matr. 093042

CANDIDATO

**Anno Accademico 2021/2022**

INTRODUZIONE .....	4
CAPITOLO 1: LA NATURA DEL REFERENDUM ABROGATIVO .....	5
1.1 REFERENDUM E DEMOCRAZIA DIRETTA .....	6
1.1.1 SIGNIFICATO DI DEMOCRAZIA DIRETTA .....	6
1.1.2 DECISIONE REFERENDARIA E ASSEMBLEA POPOLARE.....	7
1.2 IL RAPPORTO CON IL REGIME RAPPRESENTATIVO .....	9
1.2.1 ARMONIA FRA PARLAMENTO E REFERENDUM.....	9
1.2.2 IL SOTTOMODELLO RAPPRESENTATIVO REFERENDARIO .....	10
1.3 LE FUNZIONI DEL REFERENDUM .....	11
1.4 IL DIBBATTITO NELLA COSTITUENTE PER L'INTRODUZIONE DEL REFERENDUM	12
1.4.1 REFERENDUM E FORMA DI GOVERNO .....	12
1.4.2 L'IDEA DI MORTATI.....	13
CAPITOLO 2: IL PROCEDIMENTO DI RICHIESTA E L'INTRODUZIONE DELLA SOTTOSCRIZIONE DIGITALE.....	15
2.1 L'INIZIATIVA .....	15
2.1.1 LA PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA E I PROMOTORI.....	15
2.1.2 L'ANNUNCIO IN GAZZETTA UFFICIALE .....	17
2.2 IL PERFEZIONAMENTO DELLA RICHIESTA .....	17
2.2.1 LA RACCOLTA FIRME E I SOTTOSCRITTORI.....	17
2.2.2 I PRESENTATORI E IL DEPOSITO DELLE RICHIESTE .....	19
2.2.3 I LIMITI TEMPORALI DEL PROCEDIMENTO .....	19
2.3 L'INTRODUZIONE DELLA SOTTOSCRIZIONE DIGITALE .....	21
2.3.1 LA MODIFICA DELLA RACCOLTA FIRME CON UN EMENDAMENTO .....	21
2.3.2 LA CONDANNA DEL NOSTRO PAESE INNANZI AL COMITATO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE .....	22
2.3.3 L'INCONSAPEVOLEZZA DEL PARLAMENTO.....	23
CAPITOLO 3: LE POSSIBILI CONSEGUENZE DELL'APPLICAZIONE DELLA FIRMA DIGITALE .....	24
3.1 LA MAGGIORE FACILITÀ DELLA RACCOLTA.....	25
3.1.1 UN'EFFETTIVA FACILITÀ? .....	25
3.1.2 I NUOVI PROMOTORI DEI REFERENDUM.....	27
3.1.3 LA RIDUZIONE DEI TEMPI PER LA RACCOLTA E PER FIRMARE .....	28
3.1.4 L'AUMENTO DELLE RICHIESTE.....	29
3.2 IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE.....	30
3.3 L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE DEL REFERENDUM NEL MODELLO RAPPRESENTATIVO .....	31
CONCLUSIONI.....	32

ABSTRACT.....	33
BIBLIOGRAFIA.....	37

## INTRODUZIONE

Il presente elaborato ha come oggetto di ricerca il referendum abrogativo e, in particolare, le sue possibili trasformazioni, a seguito delle nuove norme che hanno digitalizzato la fase di raccolta firme, necessaria per perfezionare la richiesta referendaria.

L'interesse nei confronti dell'argomento nasce dall'importanza del referendum nel delicato equilibrio fra le istituzioni e la società e dalla curiosità di comprendere gli effetti di una digitalizzazione applicata ad un istituto giuridico, previsto in costituzione, così influente.

L'obiettivo di questa tesi di laurea è di fornire una visione più ampia possibile su tutte le implicazioni che le nuove modifiche possono avere sui vari aspetti riguardanti il referendum abrogativo. La volontà è di dimostrare come una maggior riflessione e ponderazione degli interventi legislativi, volti a introdurre la sottoscrizione digitale, sarebbe stata utile al fine di evitare effetti indesiderati e potenzialmente pericolosi per la vita democratica del Paese.

Per raggiungere gli scopi di questa ricerca è necessario studiare prima lo strumento referendario abrogativo e le leggi che ne descrivono il procedimento di richiesta, presupposto necessario per comprendere i mutamenti correlati al referendum.

Nel primo capitolo sarà analizzata la natura del referendum abrogativo e se ne delineeranno ruoli e funzioni. Si vedrà se è effettivamente uno strumento di democrazia diretta e il suo delicato rapporto con le istituzioni rappresentative. Per fare ciò si esamineranno anche le idee sul referendum espresse dall'assemblea costituente che sono particolarmente illuminanti sulle utilità del referendum.

Nel secondo capitolo invece si prenderanno in esame le norme che descrivono il procedimento di richiesta e le nuove norme che ne modificano la fase di raccolta firme. Si presterà particolare attenzione alle modalità con cui sono avvenute le modifiche in materia e si vedranno quali sono state le apparenti motivazioni che ne hanno comportato la necessità.

Infine, nel terzo capitolo, con una conoscenza maggiore del contesto, si analizzeranno tutte le possibili conseguenze della nuova raccolta firme digitalizzata. Si vedranno le ipotesi più probabili, ripercorrendo anche quelle già esposte dalla critica e si cercherà di darne lo spettro più ampio possibile. Ciò permetterà di dare un giudizio complessivo sulla nuova disciplina digitale e sul suo grado di efficacia in molti aspetti.

## CAPITOLO 1: LA NATURA DEL REFERENDUM ABROGATIVO

La Costituzione italiana prevede all'articolo 75 il referendum abrogativo, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge e ne definisce i requisiti generali, lasciando alla discrezione del legislatore le modalità di attuazione.

Come si evince dalla lettura dell'articolo, la Costituzione si limita a definire in linea generale chi siano i titolari del potere di richiesta, quali atti possano essere oggetto dell'abrogazione e le condizioni per cui la proposta soggetta a referendum sia approvata. Un maggiore grado di dettaglio viene dato solo per specificare quali siano gli elettori che possono partecipare alla votazione referendaria, e per limitare le tipologie di legge soggette all'eventuale abrogazione referendaria.

Dalla lacuna lasciata a livello costituzionale sulle modalità di attuazione, è evidente come il necessario apporto normativo, per rendere effettivamente operativo il referendum abrogativo, debba essere molto esteso. Proprio per l'importanza e l'ampiezza dell'indispensabile intervento normativo, una completa disciplina in materia si è avuta solamente nel 1970 con la legge numero 352, 22 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Probabilmente una legge sulle modalità di attuazione sarebbe arrivata ancora più tardi, se lo strumento del referendum non avesse attirato gli interessi politici dei partiti della prima Repubblica. Infatti la legge n.352/1970 è stata la contropartita richiesta dalla Democrazia Cristiana per finire la sua opposizione ostruzionistica contro la legge sul divorzio.<sup>1</sup>

Dal 1970 fino al 2021 le modalità di attuazione sono rimaste pressoché invariate. Nel 2021, a seguito di una serie di dinamiche che verranno analizzate nel successivo capitolo, ci sono stati due interventi legislativi che hanno modificato il procedimento di richiesta del referendum, introducendo la sottoscrizione digitale per la fase di raccolta firme. Il primo intervento è contenuto all'interno della legge di bilancio per il 2021 (numero 178 del 2020), più precisamente nel comma 341 dell'articolo 1, che istituisce un fondo per la realizzazione di una piattaforma di raccolta firme digitali a beneficio esclusivo delle persone in condizioni di disabilità, *“allo scopo di contribuire a rimuovere gli ostacoli che ne impediscono la piena inclusione sociale [...] e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica”*. Poi il comma 343 specifica l'impegno a realizzare la piattaforma entro il 1° gennaio del 2022, e prevede che a partire da tale data *“le firme e i dati, di cui al secondo comma dell'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, numero 352, potranno essere raccolti*

---

<sup>1</sup> R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, G. Giappichelli editore, Torino, 2019 pag. 370.

*tramite la piattaforma, di cui al comma 341, in forma digitale, ovvero tramite strumentazione elettronica con le modalità previste dall'articolo 20 comma 1-bis del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, numero 82".*

Il secondo intervento è contenuto nell'articolo 38-quater della legge numero 108 del 2021, che ha cambiato ulteriormente il quadro normativo, andando a modificare direttamente la legge 178 del 2020. L'art. 38-quater ha anticipato a luglio del 2021 il termine per l'applicazione della nuova regolamentazione e ha dato la possibilità di raccogliere le firme attraverso un documento informatico predisposto dai promotori della raccolta, sottoscritto con firma elettronica qualificata, fino a che la piattaforma non sarà completata. Inoltre, cosa ancora più importante, ha eliminato l'originario riferimento della nuova normativa alle persone disabili, dando carattere generale alla nuova disciplina.<sup>2</sup>

Queste nuove modifiche alle modalità di attuazione dell'articolo 75 hanno agevolato fin da subito le raccolte firme dei referendum proposti nel 2021, primi su tutti i referendum a tema cannabis e eutanasia, che hanno raccolto più di 500.000 sottoscrizioni digitali certificate.<sup>3</sup> Il successo, quasi immediato, della sottoscrizione digitale, e la maggiore velocità con cui sono state raccolte le firme, hanno suscitato molte perplessità sulla nuova modalità di raccolta firme, nata essenzialmente da un emendamento su un decreto-legge in fase di conversione. Gli effetti della nuova normativa hanno riaperto il dibattito sul ruolo e sulle funzioni del referendum abrogativo, in quanto le nuove modalità di attuazione possono modificare le finalità e l'importanza dello strumento referendario.

Al fine di capire se la nuova disciplina in materia di referendum abrogativo sia coerente con il disegno costituzionale dell'art. 75 bisogna prima interrogarsi sulla natura del referendum. La comprensione della natura dello scopo e delle funzioni del referendum abrogativo, oltre a consentire uno sguardo più critico verso la nuova disciplina, permetterà un'analisi delle prospettive di impatto della nuova normativa.

## **1.1 REFERENDUM E DEMOCRAZIA DIRETTA**

### **1.1.1 SIGNIFICATO DI DEMOCRAZIA DIRETTA**

La prima fondamentale domanda da porsi per capire la natura del referendum è: che cosa è? Nonostante l'apparente semplicità del quesito, la risposta non è così ovvia e scontata.

Negli ultimi decenni in dottrina è prevalsa l'opinione secondo la quale il referendum abrogativo sarebbe uno strumento di democrazia diretta.<sup>4</sup> Probabilmente questa erronea concezione è frutto della

---

<sup>2</sup> P. Carnevale, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, NOMOS: *Le attualità nel diritto*, 3– 2021, pag.2.

<sup>3</sup> N. Rossi, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un'improvvisato azzardo?*, <https://www.questionegiustizia.it>, 2021.

<sup>4</sup> M. Luciani, *Il referendum, questioni teoriche dell'esperienza italiana*, *Revista catalana de dret public*, 2008, pag.157-182.

polemica antiparlamentarista, che ha percorso tutto il Novecento, e che vedeva nella rappresentanza un insoddisfacente strumento decisionale, distorsivo della vera volontà popolare. Questa corrente di pensiero, unita a una generale idealizzazione della democrazia diretta degli antichi, ha esaltato il referendum come strumento di democrazia diretta, che grazie alla sua capacità di appellarsi direttamente al popolo, senza l'interposizione di organi rappresentativi, riesce a esprimere la reale volontà del popolo.

Però l'accostamento dei due concetti in questione, ovvero referendum e democrazia diretta, risulta inappropriato se si analizza il significato di democrazia diretta. Il costituzionalismo moderno aveva già evidenziato qual era il carattere principale che contraddistingueva la democrazia diretta dalle altre forme di governo. Secondo Benjamin Constant, la democrazia degli antichi consisteva *“nell'esercitare collettivamente ma direttamente molte funzioni dell'intera sovranità”*<sup>5</sup>, e questo esercizio diretto della sovranità, senza l'interposizione di intermediari fra il decisore e la decisione, era possibile solo con la compresenza fisica dei consociati. Un pensiero simile era stato espresso già dal grande avversario di Constant, ovvero Rousseau, il principale teorico della democrazia diretta, che vedeva nella compresenza fisica del popolo l'elemento essenziale di questa forma di governo.<sup>6</sup>

Entrambi gli studiosi convergono nel definire l'esercizio diretto della sovranità del popolo l'elemento fondamentale della democrazia diretta, che però è possibile solo con l'intero popolo adunato che prende decisioni, deliberando su pubblica piazza.

Quindi la democrazia diretta non può essere praticata in assenza di un luogo fisico dove i cittadini possono adunarsi tutti insieme. Il referendum non è una decisione presa congiuntamente dal popolo nella sua interezza nello stesso spazio fisico, anche perché sarebbe impossibile a livello pratico considerando la numerosità della popolazione italiana.

La modalità con cui i cittadini esprimono la loro volontà, nella pratica referendaria, è il voto, e le parole di Bobbio ci illuminano ampiamente sul perché il voto non può essere un esercizio diretto della sovranità popolare: *“ciò che in democrazia si chiama la volontà popolare non è la volontà del popolo come un tutto, come una unità, ma è la volontà dei singoli cittadini quando da soli, nel segreto dell'urna, depongono la loro scheda”*.<sup>7</sup>

### **1.1.2 DECISIONE REFERENDARIA E ASSEMBLEA POPOLARE**

Avendo compreso il significato di democrazia diretta, e appurato che il referendum non ha le caratteristiche per essere definito uno strumento di democrazia diretta, è utile cercare di capire se ci siano

---

<sup>5</sup> B. Constant, *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni, ora in Principi di politica*, (trad. it. Di U. Cerroni, editori internazionali riuniti, 2013) pag.221.

<sup>6</sup> J. J. Rousseau, *Contratto sociale, L. III*, (trad. it. Di R. Mondolfo, Cappelli, 1969, 4° edizione) Cap. XII.

<sup>7</sup> A. D'orsi, *Alla ricerca della politica*, Bollati Boringhieri, 1995, pag.6.

somiglianze tra il concetto di assemblea popolare, necessaria per la democrazia diretta, e quello di decisione referendaria, al fine di scongiurare ulteriori accostamenti fra referendum e democrazia degli antichi.<sup>8</sup>

Nella teoria politica è stato Zanichelli nel 1896, con il suo scritto “*Studi senesi*”, a far notare come fra i due concetti non ci siano somiglianze. L’assemblea popolare prevede una forte coesione del popolo, al contrario, il referendum prevede un popolo frantumato, diviso su una particolare questione di rilevanza pubblica e che ricorre a una votazione al fine di prendere una decisione in merito. Zanichelli per meglio evidenziare la lontananza fra i due concetti paragona il voto della decisione referendaria al voto per l’elezione dei rappresentanti: “*importa che il popolo sia frantumato, diviso, negli individui che lo compongono, i quali votano la legge con scheda particolare come fanno nelle elezioni dei rappresentanti*”<sup>9</sup>

Anche sul piano giuridico, i due concetti non condividono nessuna caratteristica, in quanto l’assemblea popolare è definita come “*L’organo legislativo dello Stato*”, invece la decisione referendaria è una dichiarazione di volontà da parte dell’assemblea primaria, integrata a quella di un altro organo dello stato.

Neanche sul piano storico sembra esserci qualche collegamento fra i due concetti. Il Primo Paese ad avere un istituto referendario è stata la Svizzera, ma l’evoluzione del referendum in questo Stato ha avuto l’influenza della teoria rivoluzionaria del plebiscito, non c’è stato un tentativo di emulare la democrazia diretta della *polis*. L’introduzione di una nuova forma di governo, che si avvalesses dello strumento referendario, nasce dalla necessità di sostituire le antiche forme democratiche cantonali, ormai inapplicabili nel 1849. Queste evidenze storiche dimostrano come non ci sia contiguità storica fra referendum e assemblee popolari, e ciò implica che il referendum “*non è un residuo anacronistico della democrazia degli antichi*”, ma è “*un prodotto della democrazia dei moderni e dei contemporanei*”<sup>10</sup>.

La distanza fra i due concetti è presente sotto molti profili di analisi e anche nello scenario politico attuale, caratterizzato da democrazie pluraliste, la possibilità di definire la decisione referendaria come una possibile nuova forma di esercizio diretto della sovranità non è considerabile.

Nelle società pluraliste, anche quando la decisione è imputata a una manifestazione diretta del popolo, è inevitabile che l’azione di corpi intermedi, come partiti o gruppi sociali, comporti sempre una mediazione tra cittadini e decisione politica. Questi gruppi sociali in cui si articolano le società pluraliste hanno per loro scopo quello di formare l’opinione pubblica, e quindi di insinuarsi nel rapporto fra cittadini e gli organi istituzionali abilitati a prendere decisioni di carattere politico. Inoltre la decisione referendaria, dopo che si è manifestata, è affidata all’esecuzione da parte di soggetti istituzionali, e quindi viene a mancare proprio

---

<sup>8</sup> Si rimanda al testo, M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione* Branca Pizzorusso, Zanichelli, Bologna, 2005 pag.12-13.

<sup>9</sup> D. Zanichelli, *Il referendum*, in *Studi senesi*, Università di Siena, 1896, pag.371.

<sup>10</sup> P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Il mulino, 2003, pag.280.



quella diretta esecuzione della volontà popolare, che invece contraddistingue proprio l'assemblea popolare e la forma di governo della democrazia diretta.<sup>11</sup>

## 1.2 IL RAPPORTO CON IL REGIME RAPPRESENTATIVO

### 1.2.1 ARMONIA FRA PARLAMENTO E REFERENDUM

Nel precedente paragrafo si è dimostrato quanto lo strumento del referendum sia lontano dalla forma di governo della democrazia diretta, e questo pone il referendum come un istituto a pieno titolo del regime rappresentativo. Il referendum nasce e ha la maggior diffusione nei regimi rappresentativi delle democrazie pluraliste. Nel caso italiano, la stessa Assemblea costituente è nata da votazione congiunta ad un referendum, e ciò lascia immaginare un legame nato fra la nostra democrazia e lo strumento referendario.<sup>12</sup>

Il legame fra il sistema rappresentativo parlamentare e il referendum è imprescindibile poiché sono entrambi espressione del principio di sovranità del popolo e condividono anche la stessa modalità di esercizio di questa sovranità, ovvero il voto, indefettibile per entrambi.<sup>13</sup> L'esercizio della sovranità del popolo si concretizza nella votazione che resta una forma di esercizio indiretta della sovranità e quindi completamente estranea alla democrazia diretta. Inoltre i canali di formazione dell'opinione pubblica, che influenzano il voto dei cittadini, sono uguali per entrambi gli strumenti in una democrazia pluralista. L'unica differenza fra i due è il modo con cui il voto va a influenzare la decisione politica.

Nonostante le evidenti analogie fra lo strumento della rappresentanza e lo strumento referendario, molte teorie critiche, di matrice antiparlamentarista, negano un rapporto pacifico tra sistema rappresentativo e referendum, poiché pongono lo strumento referendario come in pieno contrasto con il Parlamento, descrivendoli come forze antagoniste fra loro.<sup>14</sup> Questa concezione si è notevolmente diffusa in Italia grazie alla propaganda di forze politiche, come i Radicali, che spesso hanno ricorso al referendum abrogativo come strumento per l'agire politico. L'obiettivo di queste forze politiche era quello di inquadrare il referendum come unico vero interprete della volontà popolare in modo da screditare l'operato di partiti politici maggiormente presenti in Parlamento. Però questo ipotizzato antagonismo tra Parlamento e referendum rimane solo frutto di un pregiudizio antiparlamentare, che insoddisfatto del funzionamento del sistema rappresentativo, vede nel referendum uno strumento in grado di cogliere la reale volontà dei cittadini e di contrapporla alla politica di un Parlamento ben poco rappresentativo.

In realtà, Parlamento e referendum non sono forze in contrapposizione, bensì in armonia, poiché lo strumento referendario presuppone l'esistenza del Parlamento, in particolar modo nel caso italiano. Infatti il

---

<sup>11</sup> M. Luciani, *Il referendum, questioni teoriche dell'esperienza italiana*, pag.157-182.

<sup>12</sup> M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, 1953, pag.7.

<sup>13</sup> G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, G. Giappichelli editore, Torino, 2000, pag.13.

<sup>14</sup> M. Luciani, *Il referendum, questioni teoriche dell'esperienza italiana*, pag.157-182.

referendum abrogativo produce come effetto l'abrogazione di una legge, fonte di diritto primario prodotta dal Parlamento, e ciò mette chiaramente in evidenza come lo strumento referendario non possa contrapporsi, o addirittura sostituirsi, all'organo legislativo in questione in quanto dipende fortemente dalla sua attività.

Le conformità fra strumento referendario e rappresentanza e la dipendenza del referendum abrogativo dalla funzione legislativa del Parlamento, delineano una perfetta armonia del referendum con il sistema rappresentativo e con il suo organo legislativo per eccellenza.

### **1.2.2 IL SOTTOMODELLO RAPPRESENTATIVO REFERENDARIO**

L'origine congenita con il sistema rappresentativo e il rapporto con il Parlamento non chiariscono quale sia la precisa collocazione dello strumento referendario all'interno del meccanismo rappresentativo ma con un'analisi di come esso interagisce nella scelta politica si può dedurre.

Il voto espresso dal corpo elettorale in una votazione referendaria non contribuisce a formare la rappresentanza in Parlamento ma ha un diverso canale per orientare la decisione politica. Nel caso del referendum abrogativo il popolo, mediante l'abrogazione di leggi, va a modificare l'ordinamento giuridico inserendosi direttamente nel procedimento decisionale politico, successivo alla Costituzione della rappresentanza.<sup>15</sup> Il referendum quindi si situa sempre nel rapporto tra cittadini e istituzioni ma permette un grado di partecipazione più interno al procedimento decisionale

Questa forma di partecipazione, che il referendum consente al popolo, si può definire istituzionale, in quanto è praticata tramite istituti giuridicamente previsti e regolati, e rivolta direttamente alle istituzioni. La partecipazione istituzionale, caratteristica dei referendum e di altri istituti giuridici come l'iniziativa legislativa, va ben distinta da altre forme di partecipazione politica, che nelle democrazie pluraliste sono imprescindibili e varie, come la partecipazione alle attività di un partito, alla discussione politica, o ad una manifestazione. Il carattere che principalmente distingue questa forma di partecipazione dalle altre, è la sua articolazione in istituti e procedimenti formalizzati dal diritto che permette di essere praticata da tutti i cittadini titolari di diritti politici, a prescindere dal gruppo sociale o al partito di appartenenza.<sup>16</sup>

Quindi la definizione, che meglio riesce a inquadrare il ruolo del referendum nel sistema rappresentativo, è istituto giuridico di partecipazione istituzionale, in quanto esso consente ai cittadini una partecipazione istituzionalizzata e indirizzata alle istituzioni.

La presenza in Costituzione di istituti giuridici di partecipazione istituzionale, come il referendum abrogativo, caratterizza il nostro regime rappresentativo rispetto ad altri poiché garantisce un tipo di partecipazione non necessariamente presente in tutti i sistemi rappresentativi. Questa possibilità per i cittadini di partecipare, tramite votazioni, a decisioni pubbliche definisce il nostro modello rappresentativo come rappresentativo-referendario. Questo tipo di sistema rappresentativo è un sottomodulo del modello

---

<sup>15</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione* Branca Pizzorusso, pag. 38.

<sup>16</sup> Per approfondire il significato di partecipazione istituzionale si rimanda al testo, M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione* Branca Pizzorusso, pag.38-40.

rappresentativo, poiché condivide sempre tutte le caratteristiche del modello classico ma aggiunge un'ulteriore forma di partecipazione dei cittadini alla vita politico istituzionale<sup>17</sup>.

### 1.3 LE FUNZIONI DEL REFERENDUM

L'innesto di questi rami partecipativi nel tronco della rappresentanza sicuramente aveva come fine quello di migliorare e stabilizzare la nostra democrazia rappresentativa, d'altronde sarebbe privo di senso disporre all'interno della Costituzione istituti che siano in grado di destabilizzare e creare crisi nell'assetto costituzionale. Il referendum abrogativo, in particolare, si è affermato come elemento strutturale ed efficiente della democrazia italiana, considerato che i referendum abrogativi tenuti in Italia dal 1974 sono stati ben 67.<sup>18</sup>

Le funzionalità del referendum sono da ricercare con lo scopo di capire quanto il referendum sia realmente imprescindibile per il corretto funzionamento della nostra democrazia.

Seguendo le idee di grandi pensatori liberali, come Constant e Guizot, la distribuzione del potere garantisce maggiore libertà di discussione delle scelte politiche. Lo strumento del referendum abrogativo inserisce un ulteriore soggetto capace di influire sul procedimento decisionale politico e questo consente maggiori spazi di discussione della scelta politica.<sup>19</sup> La segmentazione del processo politico permette di sottrarre, all'occorrenza, la decisione dalle sedi rappresentative e ciò è frutto di un'architettura garantista di una democrazia matura.<sup>20</sup> Quindi la prima generale funzione del referendum è quella di togliere temporaneamente potere decisionale al Parlamento, per darlo ai singoli cittadini che lo esercitano tramite una votazione.

Esistono molte altre funzioni, derivanti da questa sua prima, che il referendum può svolgere all'interno del nostro sistema politico istituzionale ma proprio per questa sua polifunzionalità le richieste referendarie possono essere piegate ai più vari scopi politici<sup>21</sup>, con la conseguenza che non è possibile circoscrivere a un numero preciso le funzioni, gli utilizzi e gli scopi del referendum. Si è già visto, all'inizio del capitolo, come i partiti nella storia repubblicana, si siano serviti dello strumento referendario abrogativo per risolvere stalli

---

<sup>17</sup> Il sottomodello rappresentativo-referendario è trattato più approfonditamente nel testo, M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag.34-42.

<sup>18</sup> *I referendum nella storia repubblicana*, <https://www.riformeistituzionali.gov.it>.

<sup>19</sup> Per approfondire si rimanda al testo, G. Rizzoni, *Stato di natura, Costituzione, guerra civile. In margine a un recente film di Steven Spielberg*, in *Politica del diritto fasc. 4*, Il mulino, 1998, pag.653-657.

<sup>20</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag.109-111.

<sup>21</sup> P. Tacchi, *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?*, Giuffrè, Milano, 1996, pag.8-10.

politici all'interno del Parlamento<sup>22</sup>, o altri partiti, come i Radicali, che hanno utilizzato il referendum come strumento per fare politica al fine di distinguersi dalle altre forze politiche.<sup>23</sup>

Però il referendum, allo stesso modo, può essere un rimedio contro la partitocrazia. Quando i partiti rimandano continuamente decisioni inerenti ad alcune tematiche delicate, pericolose da toccare per i partiti, per la paura di perdere consensi, i cittadini possono appellarsi allo strumento del referendum abrogativo per promuovere un intervento normativo in materia.

La partecipazione istituzionale del popolo favorisce anche l'educazione politica dei cittadini e promuove l'informazione nella materia del quesito referendario, poiché il coinvolgimento del popolo per una decisione politica, carica di maggiori responsabilità il cittadino che si sente più artefice del destino del proprio Paese.<sup>24</sup>

Quest'ultima funzione, già immaginata all'interno della Costituente, non pone fine all'elenco di possibili funzioni che il referendum può assumere ed è per questo che continuare a elencare le ipotesi interpretative della funzione del referendum non è utile ai fini di una maggiore comprensione dello strumento in questione.

## **1.4 IL DIBBATTITO NELLA COSTITUENTE PER L'INTRODUZIONE DEL REFERENDUM**

### **1.4.1 REFERENDUM E FORMA DI GOVERNO**

È nei lavori della Costituente che si possono trovare maggiori risposte alla domanda su quali siano gli scopi del referendum, poiché l'introduzione del referendum nella nostra Costituzione è stata ponderata in quella sede.

La discussione sull'eventuale presenza del referendum in Costituzione si è tenuta nella seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, quindi è negli atti di questa Sottocommissione che si capiscono le intenzioni dei suoi membri nell'includere il meccanismo referendario.

Il primo elemento, che risalta dall'analisi degli atti, è che la commissione ha affrontato l'argomento referendum contemporaneamente alla scelta sulla forma di governo<sup>25</sup>: questo dimostra la consapevolezza dei costituenti della non marginalità di un istituto come il referendum e della sua capacità di incidere sul

---

<sup>22</sup> Nell'introduzione del primo capitolo si è già visto come il Partito Democrazia cristiana abbia utilizzato il referendum abrogativo come contropartita per porre fine sia alla sua opposizione ostruzionistica contro la legge sul divorzio, sia allo stallo parlamentare creatosi dal contrasto con i partiti di sinistra a favore della legge.

<sup>23</sup> La maggior parte dei referendum abrogativi è stata promossa dai Radicali, che più volte hanno esplicitamente dichiarato di utilizzare questo strumento costituzionale per distinguersi dagli altri partiti.

<sup>24</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione* Branca Pizzorusso pag.88 e 148.

<sup>25</sup> Atti Ass. Cost., *II Sottocommissione*, 3 settembre 1946, 81 ss.

meccanismo della rappresentanza. La discussione su quale forma di governo adottare comprendeva l'argomento della partecipazione popolare che inevitabilmente evocava l'idea del referendum. Sono state prese in considerazione molte forme di governo possibili per lo Stato italiano, tra cui, su tutte, il sistema presidenziale e il sistema parlamentare. La scelta fra queste due forme di governo ha definito le sorti del referendum all'interno del nascente Stato italiano proprio perché la cognizione che prima bisognasse risolvere questa questione era ritenuta importante per dare un ruolo ben delineato all'istituto referendario.

Il 3 settembre del 1946, all'interno della seconda Sottocommissione, c'è stato un dibattito molto acceso su queste questioni in cui il collegamento tra referendum e forma di governo è emerso sin dall'inizio ma è solamente nel giorno seguente che si arriverà a delle conclusioni<sup>26</sup>. Il 4 settembre fu presa la decisione di adottare la forma di governo parlamentare: ciò accadde per l'abilità dell'onorevole Perassi nel proporre una decisione formale in tal senso, presentando lo storico ordine del giorno, che fu approvato in meno di ventiquattro ore, con 22 voti favorevoli contro 6 contrari.<sup>27</sup>

La scelta per il sistema parlamentare ha influito positivamente sull'introduzione del referendum poiché molti costituenti vedevano questo strumento utile ai fini di razionalizzare il parlamentarismo. Lo strumento referendario viene accolto dall'Assemblea costituente proprio perché l'adozione del sistema parlamentare avrebbe dovuto comportare l'adozione di “*dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*”<sup>28</sup>. Questa la si può definire come la prima ragione, condivisa dalla maggioranza della Costituente, per cui è stata considerata l'introduzione del referendum in Costituzione.

Però prima che la scelta per la forma di governo fosse presa, un membro della commissione, favorevole *a priori* all'inclusione dell'istituto giuridico, espose valide motivazioni sul perché lo strumento referendario avrebbe garantito maggior efficienza alla democrazia: le prime idee sul perché valutare l'istituto del referendum nella Costituzione furono espresse alla commissione da Costantino Mortati.

#### 1.4.2 L'IDEA DI MORTATI

Mortati aveva già esposto, nella giornata del 3 settembre, come il referendum potesse prevenire le degenerazioni a cui i due modelli, parlamentare e presidenziale, potevano andare incontro<sup>29</sup>. Fu lui il primo a ipotizzare il sottomodello rappresentativo-referendario in Italia, poiché considerava un bene introdurre la partecipazione popolare, ai fini di razionalizzare una forma di governo, che in taluni casi poteva essere non equilibrata e non adatta per il caso italiano. In particolare sosteneva che il sistema parlamentare puro, come

---

<sup>26</sup> Atti Ass. Cost., *II Sottocommissione*, 4 settembre 1946, 102 ss.

<sup>27</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso* pag. 151.

<sup>28</sup> Atti Ass. Cost., *II Sottocommissione*, 4 settembre 1946, 102.

<sup>29</sup> Atti Ass. Cost., *II Sottocommissione*, 3 settembre 1946, 94.

quello inglese, in Italia non fosse applicabile per la mancanza di un bipartitismo e della disciplina di partito.<sup>30</sup>

Il Costituente vedeva nella forma parlamentare un principale pericolo: il possibile stallo decisionale causato da un dissidio fra Parlamento e Governo. A questo problema, lui proponeva la soluzione di utilizzare la partecipazione popolare del referendum, per risolvere il conflitto fra i due organi istituzionali. Questa funzione arbitrale che avrebbe svolto il referendum, non è stata accolta dal resto della Sottocommissione poiché venne ritenuta destabilizzante per le istituzioni. Tale utilizzo dello strumento referendario avrebbe portato a pensare che lo scontro costituzionale fra i due organi non fosse risolvibile per mezzo del diritto e ciò avrebbe comportato una maggiore politicizzazione dello scontro e una delegittimazione delle istituzioni, incapaci di risolvere il dissidio, senza appellarsi alla pronuncia del popolo.<sup>31</sup>

Questa non fu l'unica ragione che Mortati portò in favore del referendum: altre, maggiormente consolidate, sono state condivise anche dagli altri membri.

Nel paragrafo precedente si è accennato alla funzione educatrice del referendum e questa idea nasce proprio nel pensiero di Mortati. I poteri decisionali conferiti ai cittadini, grazie allo strumento referendario, secondo Mortati, hanno lo scopo di rendere più partecipe l'intera popolazione alle scelte politiche rilevanti per l'intero Paese. Questo maggior grado di partecipazione, incentivando la popolazione ad interessarsi alla sfera politica e ad informarsi, previene un'altra particolare degenerazione di un sistema rappresentativo come quello italiano.<sup>32</sup> Infatti, una società più partecipe e più interessata alla politica, che si mobilita in associazioni e manifestazioni per promuovere le proprie idee, riduce il rischio di scarsa rappresentatività del Parlamento. Se la popolazione è più coinvolta nella vita democratica del Paese è più difficile che in Parlamento arrivino partiti con scarsa abilità nel comprendere quali siano le questioni più importanti per la società italiana. In questo modo la distanza tra Paese reale e Parlamento si ridimensiona, costringendo i partiti a un maggior contatto con il popolo per problemi concreti.

Gli argomenti esposti da Costantino Mortati in favore del referendum, sull'antipartitocrazia e sull'educazione politica del popolo, sono stati fondamentali per la decisione della Costituente di includere l'istituto giuridico referendario nella Costituzione.<sup>33</sup> Il pensiero condiviso che il referendum potesse evitare situazioni di scarsa rappresentatività del Parlamento è il primo motivo per cui si è presa la decisione di includerlo: quindi resta la sua funzione originariamente predisposta e di conseguenza principale.

---

<sup>30</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag.145.

<sup>31</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag.146-148.

<sup>32</sup> Atti Ass. Cost., *Il Sottocommissione*, 3 settembre 1946, 94.

<sup>33</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso* pag.148-152.

## **CAPITOLO 2: IL PROCEDIMENTO DI RICHIESTA E L'INTRODUZIONE DELLA SOTTOSCRIZIONE DIGITALE**

Una maggiore conoscenza della natura dell'istituto referendario consente di capire il contesto in cui la nuova normativa digitale si presenta ma non è sufficiente per elaborare un giudizio e valutare gli impatti della modificata disciplina.

Come detto all'inizio del precedente capitolo, la nostra Costituzione si limita a definire poche essenziali caratteristiche del referendum abrogativo, lasciando al legislatore piena discrezione su come attuare la pratica referendaria. Il risultato di questa scelta, presa dei costituenti, è che la legge sulle modalità di attuazione, colmando un grande vuoto normativo, può influire sul ruolo dell'istituto referendario, rendendo più o meno immediato il suo processo di attivazione. Questa importanza della legge sulle modalità di attuazione del referendum abrogativo ne rende indispensabile lo studio, non solo per avere maggior comprensione di come cambi la disciplina in materia, ma anche per capire come essa influisca sulla portata del referendum in questione.

È la legge n.352 del 1970 (nel seguito L.352/1970), che stabilisce le modalità di attuazione, descrivendo un preciso procedimento di richiesta mediante il quale i titolari del potere di richiesta possono avvalersi dello strumento referendario. L'analisi del procedimento si dimostra necessaria per avere un approccio critico alla nuova disciplina proprio perché essa va a modificare una fase di questo processo, ovvero la raccolta firme. Maggiore attenzione sarà orientata verso il procedimento di richiesta ad iniziativa popolare, ovvero quello dove il titolare del potere di richiesta sono i 500.000 elettori poiché l'introduzione della sottoscrizione digitale influisce solo su questo procedimento e non su quello ad iniziativa regionale dove i titolari del potere di richiesta sono i cinque consigli regionali, dove è assente una fase di raccolta firme non necessaria.

L'analisi delle norme che definiscono il procedimento rende più evidente quali siano le modifiche in materia apportate dai nuovi interventi legislativi del 2021 e consente anche un confronto tra la vecchia disciplina e la nuova, che si avvale della nuova tecnologia della firma digitale. Per confrontare e comprendere le norme in questione, e il loro successivo cambiamento, in questo capitolo si approfondiscono anche i motivi che hanno fatto nascere la necessità di modifica della raccolta firme.

### **2.1 L'INIZIATIVA**

#### **2.1.1 LA PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA E I PROMOTORI**

Il procedimento di richiesta è un processo complesso, articolato in più fasi, attraverso il quale i titolari del potere di richiesta possono attivare e avvalersi dello strumento referendario abrogativo. La prima fase di questo procedimento è l'iniziativa, che consiste nella semplice presentazione dei promotori del referendum

presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, con il contestuale deposito del quesito da sottoporre a votazione referendaria.<sup>34</sup>

Anche se la descrizione della fase in questione può sembrare chiara e intuitiva, la L.352/1970 non è molto dettagliata nella definizione di questa parte del procedimento, in quanto non specifica né l'obbligatorietà del deposito del quesito, né la qualificazione giuridica della figura dei promotori. La mancanza di dettaglio della legge nel definire l'iniziativa è dovuta probabilmente a un problema che influisce sull'intera descrizione del procedimento, ovvero l'assenza di una divisione chiara e formale delle fasi necessarie per completare la richiesta di referendum abrogativo. Infatti la legge non configura esplicitamente una successione di attività denominate da svolgere e all'interno del suo testo presenta disordini lessicali sulla definizione dei processi. Il termine iniziativa, ad esempio, nel linguaggio giornalistico o di scienza politica, qualifica la complessiva attività di promozione del referendum, invece, nel testo della legge, viene principalmente utilizzato per indicare questa prima attività preliminare necessaria per iniziare il procedimento di richiesta.<sup>35</sup> Solamente con un attenta lettura dell' art. 7 della L.352/1970, si può capire che il termine iniziativa utilizzato nel testo della legge si riferisce a questo autentico subprocedimento volto alla determinazione di tutte le condizioni di fatto e di diritto perché la richiesta possa perfezionarsi.<sup>36</sup>

Se una maggiore attenzione nella lettura del testo può chiarire la definizione di questa prima fase del procedimento, più difficilmente illumina sul perché il deposito del quesito non sia espressamente previsto e su chi siano i suoi promotori.

La legge specifica solamente che i promotori del referendum devono presentarsi alla Cancelleria della Corte di Cassazione, in un numero non inferiore a dieci, ma non fornisce ulteriori informazioni. La Corte Costituzionale, con la sent. n.69 del 1978, legittima la loro figura all'interno del processo, definendoli come rappresentati istituzionali dei 500.000 sottoscrittori. La Corte, così facendo, ha assegnato ai promotori una funzione ben precisa di rappresentanza istituzionale, che è stata già evidenziata, nel precedente capitolo, come il tipo di partecipazione che il referendum consente ai cittadini. Però la sentenza in questione chiarisce maggiormente la funzione svolta nel procedimento dai promotori, più che la loro reale natura giuridica. Nel suo commento all'articolo 75 della Costituzione, Massimo Luciani illustra come i promotori possano essere considerati un Comitato, evidenziando analogie fra i due soggetti. L'obiettivo di interesse pubblico, la temporaneità della loro azione e la necessità di raccogliere risorse, sono tutte caratteristiche che contraddistinguono l'operato dei promotori: sono appunto attività che la nostra disciplina civilistica associa ai Comitati.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag. 213.

<sup>35</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag. 212.

<sup>36</sup> G. M. Salerno, *il referendum*, CEDAM, 1992, pag. 55.

<sup>37</sup> Per approfondire la definizione dei promotori come comitato si veda M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag. 229.



Per quanto invece riguarda il deposito del quesito, esso è presupposto, poiché se i promotori non presentassero il quesito, la loro presentazione in Cancelleria non avrebbe senso e avrebbe ancora meno senso il conseguente annuncio in Gazzetta Ufficiale (G.U. nel seguito) che si ritroverebbe senza un oggetto.<sup>38</sup>

### **2.1.2 L'ANNUNCIO IN GAZZETTA UFFICIALE**

Conclusa la presentazione dell'iniziativa presso la cancelleria della Corte di Cassazione, la stessa Corte ne dà annuncio, il giorno seguente, nella G.U. È importante specificare che è la Corte stessa che ha il compito di pubblicare l'annuncio, e non l'ufficio centrale per il referendum, in quanto esso è costituito solo a seguito del completamento del procedimento di richiesta.<sup>39</sup>

L'annuncio in G.U., previsto dal comma 2 dell'art. 7 della L.352/1970, ha le finalità sia di ufficializzare il completamento della fase di presentazione dell'iniziativa, dando la possibilità ai promotori di iniziare le fasi successive del procedimento, sia di promuovere il quesito referendario.

Per quanto riguarda il testo dell'annuncio esso contiene il quesito che i promotori hanno presentato, la data in cui esso è stato presentato e i nomi dei promotori. Queste specifiche sul contenuto dell'annuncio però non sono presenti direttamente nell'art. 7 della L. 352/1970 ma l'articolo in questione rimanda all'art. 4 della stessa legge, riferito però ad altro referendum, quello costituzionale. Molte parti del procedimento di richiesta del referendum abrogativo sono disciplinate da articoli riguardanti il referendum costituzionale, complicando la comprensione del quadro normativo.

Però la legge non sembra lasciare dubbi sul fatto che l'annuncio in G.U. concluda la fase dell'iniziativa. Infatti nel comma 3 dell'art.7 della L. 352/1970, immediatamente successivo al comma che prevede l'annuncio in G.U., il legislatore descrive la fase di raccolta delle firme finalizzate al perfezionamento della richiesta

## **2.2 IL PERFEZIONAMENTO DELLA RICHIESTA**

### **2.2.1 LA RACCOLTA FIRME E I SOTTOSCRITTORI**

Il perfezionamento della richiesta è la seconda e ultima fase conclusiva del procedimento di richiesta e si articola in due principali attività consequenziali: la raccolta delle firme e il deposito dei fogli contenenti le firme e i certificati elettorali. La raccolta delle firme è la prima, fra le due attività, ad essere svolta, per evidenti implicazioni logiche, ed è prevista dagli articoli 7 e 8 della L. 352/1970, che ne specificano caratteristiche e modalità.

---

<sup>38</sup> In questo senso già A. Morrone, *La legge vigente e il sindacato dell'ufficio centrale per il referendum*, in *Quaderni costituzionali n.2*, Il mulino, 1999, pag. 305.

<sup>39</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag. 246.

La raccolta, come visto nel precedente paragrafo, è praticabile, da parte dei promotori, solo dopo l'annuncio del quesito in G.U., e ciò è dimostrato ulteriormente dal comma 4 dell'art. 7 della L. 352/1970 che specifica come i fogli necessari alla raccolta firme possano essere bollati e utilizzati per la raccolta solo *“successivamente alla pubblicazione nella G.U. dell'annuncio”*<sup>40</sup>. I fogli appena citati sono lo strumento previsto dalla legge, mediante il quale i promotori raccolgono le firme. I fogli, secondo il comma 3 dell'art.7, devono avere precise caratteristiche: *“devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve contenere all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la dichiarazione della richiesta di referendum, con le indicazioni prescritte dal citato articolo 4”*<sup>41</sup>. I fogli, prima di procedere alla raccolta, devono anche essere presentati alle Segreterie Comunali o alle Cancellerie degli Uffici Giudiziari che hanno il compito di apporre il bollo dell'ufficio, la firma e la data sui fogli restituendoli entro massimo due giorni. Completata la preparazione dei fogli da parte dei promotori, gli elettori possono firmare i fogli, inserendo, accanto alla firma, il loro nome, la data di nascita e il Comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti. Le sottoscrizioni devono essere anche autenticate da *“un notaio o un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della Corte di Appello nella cui circoscrizione è compreso il Comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal Giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune”*<sup>42</sup>. Inoltre insieme alle firme vanno anche allegati i certificati dei sindaci dei singoli Comuni che attestino le iscrizioni dei firmatari nelle liste elettorali dei Comuni.

Riguardo invece le modalità di raccolta delle firme, sono assenti specifiche disposizioni nella legge ma l'ufficio centrale per il referendum ha più volte dichiarato l'eshaustività della L.352/1970 in materia con la conseguenza che si debbono ritenere le comuni norme di polizia, applicabili a simile fattispecie, le uniche disposizioni che regolino le modalità di raccolta.<sup>43</sup>

La legge non comprende anche un altro dettaglio, che però si ritiene ampiamente chiarito dalla Costituzione, ovvero la natura giuridica dei sottoscrittori. L'articolo 75 della Costituzione specifica che i sottoscrittori sono tutti gli elettori che possono votare per l'elezione della Camera dei Deputati, con rimando all'articolo 48 della Costituzione che definisce elettore ogni cittadino che abbia raggiunto la maggiore età. Quanto alla dimensione collettiva dei sottoscrittori, ovvero il gruppo di 500.000 elettori, la Corte Costituzionale, con l'ordinanza n.17 del 1978, li definisce come una frazione del corpo elettorale. Il termine frazione, generico e atecnico, viene utilizzato dalla Corte per evitare di qualificare il gruppo come organo del

---

<sup>40</sup> Art.7 comma 4, L. 352/1970.

<sup>41</sup> Art.7 comma 3, L. 352/1970.

<sup>42</sup> Art.8 comma 3, L. 352/1970.

<sup>43</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag.247.

corpo elettorale. Questa definizione avrebbe comportato che le volontà del gruppo fossero le stesse del corpo elettorale, ma così non è, e la Corte ha cercato di specificarlo anche in un'altra sentenza.<sup>44</sup>

### **2.2.2 I PRESENTATORI E IL DEPOSITO DELLE RICHIESTE**

Conclusa la fase di raccolta firme, che successivamente si vedrà in quali termini temporali deve essere eseguita, l'ultima attività di perfezionamento della richiesta è il deposito dei fogli contenenti le firme e i certificati elettorali dei sottoscrittori presso la Corte di Cassazione. L'art. 9 della L.352/1970 specifica che il deposito deve essere effettuato da almeno tre dei promotori e che il Cancelliere della Corte di Cassazione ne deve dare atto mediante processo verbale con le modalità stabilite dall'art.6 della stessa legge.

I promotori che presentano la richiesta, definibili come i presentatori di essa, sono organo del comitato promotore, poiché la legge non li distingue come soggetti differenti dai promotori e poiché perseguono sempre un fine di interesse pubblico, lo stesso dei promotori, ovvero completare il procedimento di richiesta per promuovere il referendum.<sup>45</sup>

L'art. 28 della L. 352/1970 prevede che i presentatori hanno anche il compito di dichiarare al cancelliere il numero di firme che appoggiano la richiesta: ciò comporta due evidenti problemi di natura giuridica. La legge, infatti, non disciplina i casi in cui i presentatori dichiarano un numero inferiore di firme alle 500.000 necessarie oppure dichiarano un falso numero. L'ufficio centrale per il referendum ha dichiarato, con ordinanza del 1° ottobre 1980, che la richiesta nel primo caso è irricevibile e, in assenza di una specifica normativa, la prassi ha confermato questo tipo di risoluzione della problematica. Nel caso invece in cui i presentatori dichiarino il falso potrebbero anche avere una responsabilità penale, in quanto, ai sensi dell'articolo 483 del codice penale, essi commettono "una falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico"<sup>46</sup>.

La fase del deposito delle firme conclude il procedimento di richiesta del referendum poiché la richiesta è perfezionata da questo ultimo atto.

### **2.2.3 I LIMITI TEMPORALI DEL PROCEDIMENTO**

Nei precedenti sottoparagrafi sono state elencate e descritte tutte le fasi del procedimento di richiesta, previsto dalla L.352/1970, ma non sono stati specificati i tempi in cui tali attività possono essere praticate. La legge dispone limiti temporali sia per la presentazione delle richieste in generale sia per la fase di raccolta firme.

---

<sup>44</sup> C. cost., 23 Maggio 1978, sent. n.69, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>45</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag.243.

<sup>46</sup> Art. 483, Codice Penale.

L'art 31 della L.352/1970 stabilisce quanto segue: “non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime”. Questo primo limite alla presentazione delle richieste impedisce ai promotori di depositare la richiesta nell'anno solare<sup>47</sup> antecedente allo scioglimento delle Camere e nel semestre successivo al giorno delle elezioni politiche.<sup>48</sup> La principale finalità di questo limite è evidentemente quella di impedire che le votazioni referendarie si sovrappongono alle elezioni politiche. La competizione elettorale fra i partiti in prossimità delle elezioni politiche, secondo chi ha pensato questo limite, influirebbe negativamente sullo strumento del referendum abrogativo che verrebbe strumentalizzato dai partiti ai fini della campagna elettorale. La funzione più condivisa in dottrina è sicuramente quella appena citata<sup>49</sup> ma esistono altre teorie sulla funzione di questo limite. L'esigenza di conservare la capacità di risposta del parlamento all'iniziativa referendaria e la capacità del referendum di disarticolare le maggioranze parlamentari, creandone altre alternative, sono altre possibili finalità che questo limite può servire.<sup>50</sup>

Il secondo limite, previsto dall'articolo 32 della L.352/1970, impone l'obbligo di depositare le richieste fra il 1° gennaio e il 30 settembre di ogni anno. Sicuramente questo vincolo temporale è stato pensato per le stesse funzioni del limite precedentemente descritto e per regolare in generale i tempi di promozione del referendum.

Probabilmente una disciplina più efficace sui tempi in materia di referendum abrogativo si sarebbe potuta ottenere con precisi limiti temporali per ogni fase del referendum. Infatti la L.352/1970 pone limiti temporali solo per il deposito della richiesta e non per le altre fasi del procedimento di richiesta, come l'iniziativa. L'unica eccezione è il limite, contenuto nell'articolo 28 della L.352/1970 che vieta ai promotori di depositare sottoscrizioni apposte su fogli più vecchi di 3 mesi al fine di garantire che le volontà dei firmatari siano attuali. Questo vincolo, che incide sulla raccolta firme, si sovrappone agli altri due limiti precedenti in modo non particolarmente chiaro.

Un singolo articolo in grado di specificare tutti gli intervalli temporali in cui svolgere le varie attività volte all'iniziativa e al perfezionamento della richiesta, sarebbe stato in grado di disciplinare in modo più coerente il procedimento e di garantire maggiore armonia sia fra i limiti alle fasi del processo sia tra i limiti allo svolgimento generale del referendum.

---

<sup>47</sup> Interpretazione sostenuta in A. Chiappetti, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974 pag. 134.

<sup>48</sup> Interpretazione sostenuta in A. Pizzorusso, *Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle camere, in studi parlamentari e di politica costituzionale n. 14*, Edistudio, 1971, pag.27.

<sup>49</sup> G. M. Salerno, *il referendum*, pag.192.

<sup>50</sup> C. Mortati, *istituzioni di diritto pubblico 9° edizione vol. 2*, CEDAM, 1976, pag.843-844.

Infatti, in dottrina, sono emersi molti dubbi sulla legittimità e la ragionevolezza dei vincoli temporali previsti dalla L. 352/1970.<sup>51</sup>

## 2.3 L'INTRODUZIONE DELLA SOTTOSCRIZIONE DIGITALE

### 2.3.1 LA MODIFICA DELLA RACCOLTA FIRME CON UN EMENDAMENTO

Il procedimento di richiesta, fino ad ora analizzato in questo capitolo, è rimasto invariato fino al 2021. Nell'anno trascorso ci sono stati due interventi legislativi che, congiuntamente, hanno modificato la fase di raccolta firme, attività centrale nel procedimento.

Il primo intervento, contenuto nella legge di bilancio del 2020, andando ad intervenire sull'art. 8 della L. 352/1970, ha essenzialmente introdotto la possibilità, per tutti i cittadini in condizione di disabilità, di poter apporre la loro firma digitalmente tramite una piattaforma online predisposta, a partire da gennaio 2022. Il successivo intervento, contenuto in un emendamento di un decreto-legge in fase di conversione<sup>52</sup>, ha modificato direttamente la legge n.178 del 2020, eliminando l'originale riferimento alle persone disabili e anticipando il termine per l'applicazione della nuova regolamentazione.<sup>53</sup>

Confrontando i due interventi risulta evidente come il primo abbia una portata rivoluzionaria nettamente inferiore al secondo. Il secondo intervento, ampliando l'utilizzo della sottoscrizione digitale a tutti i cittadini, ha reso di rilevanza notevolmente maggiore l'originaria norma, orientata verso le persone disabili. Se il primo intervento aveva come fine quello di garantire diritti civili e politici a minoranze meno tutelate, il secondo aveva l'obiettivo di potenziare lo strumento referendario abrogativo, rendendo più rapida e agevole la fase di raccolta firme per i promotori.

Non è un caso che il secondo intervento è stato ad opera del parlamentare radicale Riccardo Magi, che ha proposto l'emendamento in fase di conversione del decreto-legge. Come già scritto in precedenza, è ben risaputo che il Partito Radicale ha sempre inquadrato il referendum come uno strumento per fare politica, in grado di scardinare le logiche politiche dei grandi partiti in Parlamento.<sup>54</sup>

Evidenziati i principali attori, protagonisti del secondo intervento legislativo, vale la pena soffermarsi anche sulle modalità con cui tale emendamento è stato proposto e approvato. L'emendamento presentato da Magi modificava l'art.38 della legge 108 del 2021 (nel seguito L.108/2021) in tema di comunicazione digitale delle pubbliche amministrazioni. La L.108/2021 era di conversione del decreto-legge n.77, che era dedicato alla *“Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento*

---

<sup>51</sup> M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, pag.274.

<sup>52</sup> Decreto-legge n.77/2021.

<sup>53</sup> P. Carnevale, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, pag.2.

<sup>54</sup> F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento (fasc.6/2021)*, Associazione italiana dei costituzionalisti, 2021, pag.346.

*delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*". Si nota, *in primis*, come l'emendamento alla legge di conversione non abbia omogeneità con il contenuto del decreto-legge però ciò non comporta evidenti illogicità o irregolarità poiché in Italia è molto frequente vedere disomogeneità contenutistiche all'interno di decreti-legge convertiti.<sup>55</sup> L'elemento invece che fa riflettere maggiormente sulla natura di questo emendamento è la sua approvazione tramite maxi emendamento con posizione della questione di fiducia. Sorge spontanea la domanda: come può un intervento legislativo, volto a favorire la partecipazione istituzionale del popolo, essere approvato tramite uno strumento che mortifica il dialogo tra le forze politiche nel Parlamento e tra Governo e Parlamento?<sup>56</sup>

Prima di giungere a conclusioni premature è bene analizzare anche le motivazioni pregresse che hanno portato alla nascita di questi interventi, in modo da comprendere meglio le dinamiche che hanno portato a modifiche così rapide della materia.

### **2.3.2 LA CONDANNA DEL NOSTRO PAESE INNANZI AL COMITATO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE**

Nel 2013 il politico radicale Mario Staderini propose un ricorso giudiziario presso il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, denunciando le difficoltà incontrate durante la raccolta firme per la promozione di ben 6 referendum abrogativi. Il ricorso, in particolare, mostrando tutti gli ostacoli incontrati in questa fase di promozione del referendum, voleva dimostrare come fosse stato attuato un vero proprio sabotaggio dei referendum da parte dello Stato italiano. Le principali criticità evidenziate riguardavano la lentezza dei Comuni nel fornire i certificati elettorali necessari alla raccolta e la possibilità di autenticare le firme solo per determinate categorie di pubblici ufficiali, a vantaggio di grandi partiti che contano su ampie schiere di autenticatori.<sup>57</sup>

Nel 2019 il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (in seguito sinteticamente Comitato) accoglie il ricorso stabilendo che una restrizione ai diritti politici si era verificata. La sentenza emessa critica l'assenza di un vincolo utile a garantire ai promotori del referendum la disponibilità ad autenticare le firme da parte dei soggetti investiti del potere di farlo e, di conseguenza, impone *"l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per evitare che simili violazioni si verifichino in futuro"*<sup>58</sup>. Il Comitato si limita a criticare questo aspetto della normativa in materia di referendum, decretando la piena libertà degli Stati di adottare le

---

<sup>55</sup> P. Carnevale, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, pag.2.

<sup>56</sup> P. Carnevale, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, pag.3.

<sup>57</sup> F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento (fasc.6/2021)*, pag.348

<sup>58</sup> Art. 2 comma 3, lett. A, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

norme più congeniali al corretto funzionamento del proprio sistema politico, a patto che non siano operate discriminazioni che impediscano ai cittadini di esercitare i propri diritti politici.<sup>59</sup>

La prima risposta per adempiere all'obbligo imposto dal comitato dei diritti umani, si è avuta nel 2020, a seguito di molte iniziative di lotta non violenta promosse dai Radicali. L'art. 16-bis della legge n.120 del 2020, ha infatti ampliato la categoria degli autenticatori, includendovi anche decine di migliaia di avvocati operanti in Italia.

Alcuni studiosi sostengono che questa modifica sia già ampiamente sufficiente per adempiere all'obbligo imposto dal Comitato e che i successivi due interventi legislativi in materia, che si avvalgono della sottoscrizione digitale, non siano una dovuta conseguenza di quanto sancito in sede ONU.<sup>60</sup> Però resta opportuno notare che i successivi interventi, tra fine 2020 e inizio 2021, risolvono completamente il problema evidenziato nella sentenza del Comitato, eliminando sostanzialmente la fase di autenticazione delle firme dove nasceva la discriminazione denunciata.

### 2.3.3 L'INCONSAPEVOLEZZA DEL PARLAMENTO

Dall'analisi degli interventi legislativi, e delle loro ipotetiche *ratio*, emerge *in primis* una visione di un Parlamento poco consapevole dell'importanza della materia trattata.<sup>61</sup> Sembra che il legislatore non abbia la percezione di agire su modalità di attuazione che modificano la portata di uno strumento influente e importante come il referendum abrogativo.

Una modifica al procedimento di richiesta descritto nella L.352/1970 era sicuramente necessaria ma doveva essere studiata e discussa con maggiore attenzione, proprio perché la legge in questione presenta molte criticità di cui una evidenziata anche in sede ONU. Le modifiche invece sono state approvate in tempi molto ristretti e in assenza di approfondite discussioni: ne è una prova lampante l'emendamento presentato da Riccardo Magi, che nonostante il parere contrario del Governo, è stato approvato tramite il veicolo del maxi emendamento. Anche la mancanza di contemporaneità tra gli interventi legislativi approvati che modificano la disciplina della raccolta firme ha contribuito al venir meno di un'adeguata discussione sul referendum abrogativo e sulle implicazioni che la nuova normativa digitale ha su di esso. Una modifica unitaria e completa del procedimento di richiesta avrebbe favorito una maggiore cognizione delle forze politiche dell'importanza della materia trattata: infatti esse hanno preso coscienza di quanto operato solo quando il referendum sulla cannabis ha raggiunto la soglia delle 500.000 firme in appena due settimane.<sup>62</sup> I

---

<sup>59</sup> F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento* (fasc.6/2021), pag.348.

<sup>60</sup> F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento* (fasc.6/2021), pag.348.

<sup>61</sup> F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento* (fasc.6/2021), pag.353-354.

<sup>62</sup> R. Borrello, *Firma digitale e slow democracy*, NOMOS: *Le attualità nel diritto*, 3 – 2021, pag.2.

partiti hanno ignorato completamente che stavano modificando norme in grado di cambiare il ruolo di uno strumento costituzionale inserito in un delicato e complesso meccanismo di “*checks and balances*”.

Proprio per queste ragioni il Parlamento ha dimostrato di intervenire sulla disciplina referendaria senza la piena cognizione degli effetti che avrebbe comportato sul sistema politico nel lungo periodo. Nel successivo capitolo si ipotizzeranno le possibili conseguenze della nuova normativa digitale in materia di referendum abrogativo alla luce di quanto visto in questi primi due capitoli.

### **CAPITOLO 3: LE POSSIBILI CONSEGUENZE DELL'APPLICAZIONE DELLA FIRMA DIGITALE**

La critica di giornalisti, studiosi e politici, ispirata da questi interventi legislativi<sup>63</sup>, è stata principalmente incentrata sulla valutazione delle possibili conseguenze della modifica digitale apportata al procedimento di richiesta del referendum abrogativo. La volontà di giungere subito a delle conclusioni sull'argomento in questione elaborando un giudizio sull'efficacia dell'operato del Parlamento non ha favorito un approfondimento del tema, necessario per studiare tutti i possibili sviluppi futuri.

L'analisi dello strumento referendario e delle norme che descrivono il procedimento per promuoverlo, permette una maggiore accuratezza nel valutare gli effetti di questo cambiamento normativo e di fare ordine nell'ampio spettro di previsioni possibili.

Le conseguenze ipotizzabili sono molte e di diversa entità impattando su diversi aspetti del referendum abrogativo: sicuramente nell'utilizzo e nello scopo del referendum abrogativo stesso si verificheranno le maggiori trasformazioni poiché le norme modificate influiscono proprio sulla fruizione/promozione dello strumento referendario da parte dei cittadini. Anche il giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale subirà gli effetti della nuova norma poiché un aumento effettivo delle richieste di referendum comporterà conseguentemente più pronunce da parte della Corte e probabilmente anche più quesiti dichiarati inammissibili.

In un orizzonte a più lungo termine non sono da escludere nemmeno conseguenze su più ampia scala. I cambiamenti avvenuti, in tempi più lunghi, possono influire su tutto l'equilibrio costituzionale, causando

---

<sup>63</sup> Sono stati pubblicati molti articoli che criticano la nuova modalità di raccolta firme. Per approfondimenti in merito si veda, G. Merlo, *Referendum, il falso mito che aumenteranno con lo SPID*, [www.editorialedomani.it](http://www.editorialedomani.it), 2021; S. Curreri, *Referendum digitali, chi teme le firme online tratta tutti come stupidi*, [www.ilriformista.it](http://www.ilriformista.it), 2021; A. Pugiotto, *Referendum, il pericolo non è il click ma il plebiscito*, [www.ilriformista.it](http://www.ilriformista.it), 2021; N. Lupo, *La nuova vita digitale del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, [sog.luiss.it](http://sog.luiss.it), 2021; M. Perduca, *Le ambiguità referendarie del partito radicale*, [ilmanifesto.it](http://ilmanifesto.it), 2021; P. Carnevale, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*; F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento (fasc.6/2021)*.



disarmonia fra le istituzioni. Come è stato detto in precedenza<sup>64</sup>, modifiche su istituti giuridici importanti, come il referendum abrogativo, possono alterarne il ruolo e quindi incidere anche sulle altre istituzioni collegate, creando una sorta di effetto domino.

Tutte le conseguenze, ipoteticamente scaturite dalla nuova raccolta firme digitale, restano previsioni probabili di cosa cambierà in Italia a livello istituzionale e politico. Essendoci molte variabili difficili da prevedere, che influiscono nel contesto, come l'azione dei partiti e la partecipazione dei cittadini a nuovi quesiti referendari da promuovere, la certezza su quali siano le implicazioni del nuovo quadro normativo semplicemente non c'è.

L'analisi delle possibili conseguenze resta comunque utile sia per capire la reale importanza degli interventi del Parlamento in materia di referendum abrogativo sia per maturare un giudizio critico complessivo sull'utilità e la pertinenza delle nuove disposizioni.

### **3.1 LA MAGGIORE FACILITÀ DELLA RACCOLTA**

#### **3.1.1 UN'EFFETTIVA FACILITÀ?**

Come appena detto, non ci sono conseguenze certe a seguito dell'introduzione della sottoscrizione digitale ma in particolare una sembra essere data per certa dalla maggior parte dei critici che si sono esposti in merito<sup>65</sup>, ovvero che la raccolta firme digitalizzata porti una maggiore facilità di promozione del referendum abrogativo da parte dei promotori. L'ipotesi sembra essere vera, se non quasi scontata, visto che una più facile promozione del referendum era l'obiettivo perseguito dallo stesso parlamentare che ha proposto l'emendamento decisivo per la digitalizzazione della raccolte firme<sup>66</sup>; questa facilità maggiore nella raccolta è relativa se si considerano i costi del raccogliere le firme digitalmente. Infatti il comitato dei promotori deve raccogliere sottoscrizioni digitali autenticate tramite SPID<sup>67</sup>, servizio gratuito per le pubbliche amministrazioni ma a pagamento per i privati. Il sito della campagna referendaria deve implementare un software che si interfacci con il servizio dei service provider, gestori del servizio SPID identificante l'utente che accede e firma; oltre alle difficoltà tecniche di realizzazione della piattaforma digitale, esiste l'onere del servizio di 40 centesimi a firma raccolta. Inoltre l'ottenimento dei certificati

---

<sup>64</sup> Si veda il paragrafo 2.3.3.

<sup>65</sup> Le conseguenze ipotizzate dagli studiosi sull'argomento danno per postulato che l'introduzione della sottoscrizione digitale renda più agevole la fase di raccolta firme. Per approfondire in merito si veda R. Borrello, *Firma digitale e slow democracy*; M. Perduca, *Le ambiguità referendarie del partito radicale*; A. Puggiotto, *Referendum, il pericolo non è il click ma il plebiscito*.

<sup>66</sup> Riccardo Magi ha più volte dichiarato pubblicamente su piattaforme social di aver proposto l'emendamento con il fine di velocizzare una procedura lenta e "esasperante" per i promotori.

<sup>67</sup> Sistema pubblico di identità digitale.

elettorali dei firmatari da parte dei Comuni<sup>68</sup> comporta ulteriori costi per i promotori: con il nuovo procedimento di richiesta, essi sono vincolati a chiedere i certificati ai Comuni utilizzando le caselle di Posta Elettronica Certificata (PEC), a cui il Comune risponde con un'altra PEC contenente il certificato. Considerando anche il prezzo del software che elabora la PEC e associa il certificato elettorale alla firma SPID, il prezzo complessivo di una firma sale a 1 euro e 5 centesimi, ciò significa che raccogliere 500000 firme comporta un onere finanziario superiore a 500000 euro.<sup>69</sup>

Oltre alle difficoltà economiche che i promotori possono riscontrare, sono da valutare anche i tempi ristretti che vincolano fortemente la fase di raccolta: i limiti temporali trattati nello scorso capitolo non sembrano così stringenti<sup>70</sup>, considerando che gli unici tre limiti impongono un arco temporale piuttosto generoso alla fase di raccolta firme; purtroppo nella prassi giungono sempre ulteriori complicazioni che rendono questo arco temporale molto più limitato e ne è un esempio rilevante il ritardo dei Comuni nell'inviare i certificati elettorali ai comitati dei promotori. La richiesta del referendum per la cannabis rischiava di non essere perfezionata proprio perché i Comuni non hanno inviato entro le 48 ore, stabilite dalla legge<sup>71</sup>, tutti i certificati elettorali dei firmatari: solo con la proroga del termine per il deposito al 31 ottobre si è riuscito a perfezionare la richiesta.

Da queste osservazioni si può dedurre che la maggiore facilità nel raccogliere firme non è assoluta ma limitata. Sono due i reali vantaggi che agevolano i promotori in questa fase di promozione del referendum: il primo è la possibilità di firmare per i cittadini senza recarsi in un luogo fisico, magari lontano e difficilmente raggiungibile per alcuni potenziali firmatari; il secondo è l'assenza della fase di autenticazione delle firme. Con il SPID si è eliminata la necessità di autenticare le firme presso gli Organi descritti dall'art. della L.352/1970: ciò comporta un vantaggio, considerando le numerose complicazioni e difficoltà denunciate in questa fase<sup>72</sup>. Invece l'assenza dei numerosi passaggi per la validazione dei fogli con cui raccogliere le firme, è stata compensata, come precedentemente detto, dalle varie procedure per creare il sito che forse sono anche più dispendiose.

Concludendo si può affermare che esiste un'effettiva agevolazione alla raccolta, che può avere numerose implicazioni in vari aspetti del referendum abrogativo anche se è piuttosto circoscritta.

---

<sup>68</sup> Procedura necessaria, per perfezionare la richiesta, già descritta nel paragrafo 2.2.1.

<sup>69</sup> Per approfondimenti sui costi della nuova raccolta firme digitale si veda, G. Merlo, *Referendum, il falso mito che aumenteranno con lo SPID*.

<sup>70</sup> Si veda il paragrafo 2.2.3.

<sup>71</sup> Art.8, L.352/1970.

<sup>72</sup> Si vedano i paragrafi 2.3.2 e 2.3.3.

### 3.1.2I NUOVI PROMOTORI DEI REFERENDUM

L'assenza di un luogo fisico dove poter sottoscrivere la richiesta di referendum, inevitabilmente comporta dei cambiamenti organizzativi nell'attività dei comitati promotori: essi non devono più mobilitare manifestazioni ed eventi nelle piazze per invitare le persone a recarsi nel luogo del banchetto, dove poter apporre la firma, ma devono agire nel mondo dei social, poiché attualmente il luogo dove il cittadino può firmare diventa virtuale essendo sul WEB, cioè sui siti costruiti a tal fine.

I futuri comitati dei promotori saranno avvantaggiati nella fase di raccolta quanto più riescono a ottenere visibilità su piattaforme social o su internet in generale. Saranno sempre meno i comitati di promotori che agiranno sulle piazze poiché comporta un dispendio di tempi e risorse umane infinitamente più elevato: di conseguenza, i minori problemi organizzativi della raccolta firme online amplieranno il numero di soggetti sociali in grado di perfezionare la richiesta.

Probabilmente in futuro esisteranno nuovi e diversi comitati promotori rispetto al passato: molte persone, con grande seguito sui social e con disponibilità economica, potrebbero costituire facilmente un comitato promotore in grado di raccogliere forse anche più di 50000 firme<sup>73</sup>; questa prospettiva può avere sia un'accezione negativa che positiva.

Come alcuni temono, in questo modo il referendum potrebbe diventare una via istituzionale per forze pericolose anti democratiche e anti politiche<sup>74</sup>; aprire la strada a una nuova parte della società portatrice di idee destabilizzanti per la democrazia e per lo Stato rappresenta un timore per molti: la paura del cambiamento è naturale ed il rischio ha comunque una probabilità di insuccesso che non deve frenare la valutazione degli aspetti positivi.

Potenzialmente nel futuro avremo molti più quesiti proposti, con una grande varietà di argomenti e tematiche, in quanto più soggetti saranno in grado di farsi carico dei costi della campagna; il referendum permetterebbe ai cittadini di avere molti più quesiti su cui eventualmente apporre la firma, incentivando così la partecipazione istituzionale.

Il maggior numero di promotori e di quesiti proposti, oltre a coinvolgere maggiormente la popolazione su molte più tematiche politiche, potrebbero anche arginare il ruolo dei partiti come promotori.<sup>75</sup> L'organizzazione capillare sul territorio di un partito, necessaria per la raccolta firme con i banchetti nelle piazze, si rivelerebbe superflua: i partiti, dovendo competere con altri comitati promotori di maggior successo rispetto al proprio ed avendo attualmente una cittadinanza sempre più diffidente nei loro confronti, avranno una raccolta firme più infruttuosa del passato e saranno progressivamente confinati alla sola azione parlamentare.

---

<sup>73</sup> Ipotesi già trattata da, N. Lupo, *La nuova vita digitale del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, e da, F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento* (fasc.6/2021).

<sup>74</sup> Di questa opinione, A. Pugiotto, *Referendum, il pericolo non è il click ma il plebiscito*.

<sup>75</sup> S. Curreri, *Referendum digitali, chi teme le firme online tratta tutti come stupidi*.

Questa conseguenza della firma digitale potrebbe agevolare la citata funzione antipartitica del referendum<sup>76</sup>, ponendo fine allo sfruttamento del referendum da parte dei partiti che lo hanno sempre utilizzato per i loro scopi.

### 3.1.3 LA RIDUZIONE DEI TEMPI PER LA RACCOLTA E PER FIRMARE

Se alcuni ritengono che la funzione antipartitica del referendum possa essere accentuata dai nuovi interventi legislativi in materia, altri ritengono che i partiti potrebbero sfruttare la maggiore facilità di raccolta firme online per proporre plebisciti o voti popolari di fiducia. La Corte Costituzionale stessa, con la sent. n. 16 del 1978, aveva delineato questa possibile degenerazione del ruolo dello strumento referendario: infatti la raccolta firme online consente, con la possibilità per il cittadino di apporre la firma comodamente da casa, tempi molto più ridotti per raccogliere le firme necessarie. I partiti, in particolare, essendo macchine burocratiche molto organizzate, potrebbero promuovere molti più referendum,<sup>77</sup> senza incappare in problemi tempistici come quelli che hanno messo a repentaglio il perfezionamento della richiesta per il referendum sulla cannabis<sup>78</sup>. Gli elementi che mettono in discussione quest'altra possibile previsione sono due: la presenza dei vincoli temporali che impediscono la pratica referendaria in prossimità di campagne elettorali e la poca probabilità che i partiti riescano a promuovere campagne referendarie online tali da permettere perfezionamenti di richiesta in tempi molto brevi.

L'eventuale "sfruttamento" del referendum<sup>79</sup> come mezzo per promuovere voti di fiducia popolare da parte dei partiti non è l'unica ipotetica previsione che delinea la riduzione dei tempi di raccolta come pericolosa per il ruolo del referendum. Infatti la maggiore facilità e rapidità con cui il cittadino può apporre la firma online, potrebbe non favorire la riflessione del cittadino sull'importanza del quesito proposto. Molte critiche hanno cercato di dimostrare come i pochi click e i pochi secondi che servono per sottoscrivere la richiesta online disincentivino il cittadino a informarsi correttamente sulla materia del quesito e allo stesso tempo inibiscano confronti costruttivi fra diverse opinioni.

La domanda che si pone a questo punto è sul perché sottoscrivere il quesito in piazza, ad un banchetto, debba portare necessariamente a una maggiore consapevolezza della firma da parte del cittadino: spesso i banchetti delle campagne referendarie cercano di attirare l'attenzione dei passanti utilizzando facili slogan in grado di conquistare firme in modo rapido; risulta quindi utopico pensare che dall'incontro fisico tra i

---

<sup>76</sup> Si vedano i paragrafi 1.3 e 1.4.2.

<sup>77</sup> A. Pugiotto, *Referendum, il pericolo non è il click ma il plebiscito*.

<sup>78</sup> Si veda il paragrafo precedente.

<sup>79</sup> Il referendum può essere utilizzato dai partiti per invocare voti di fiducia popolare o per promuovere plebisciti. Questa tesi è sostenuta dalla Corte costituzionale, si veda, C. cost., 2 Febbraio 1978, sent. n.16, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

promotori al banchetto ed i passanti possibili firmatari, possa scaturire un proficuo confronto in grado di far maturare un giudizio critico sulla materia del quesito.

Non c'è una ragione per cui la firma apposta ad un banchetto debba essere più meditata rispetto a quella apposta online con un click perché neanche la necessità di firmare in un luogo reale fisico stimola una maggior conoscenza e comprensione della legge oggetto di eventuale abrogazione.<sup>80</sup> Anzi firmare su dei siti online può far trovare il cittadino a contatto con molte più informazioni di quelle che può fornire un banchetto di promotori, poiché è risaputo di come online la facilità di trovare notizie stimoli molto più la curiosità della ricerca.

La funzione del referendum abrogativo di educare il popolo sulla politica nazionale, pensata nella Costituente<sup>81</sup>, rimane intatta nonostante i tempi ridotti per raccogliere e apporre le firme, poiché i cittadini vengono in egual modo coinvolti nella vita politica: le modalità digitali con cui attualmente si può apporre la propria firma non riducono la volontà del cittadino di informarsi sugli argomenti di dibattito politico oggetto dei quesiti; al contrario si potrebbe asserire che un maggior numero di richieste potrebbe aumentare le probabilità per le quali un cittadino dello Stato italiano si interessi a una determinata questione di carattere politico, di cui prima ignorava le implicazioni e le problematiche correlate alla legge da abrogare.

### 3.1.4 L'AUMENTO DELLE RICHIESTE

Il numero maggiore di richieste di referendum abrogativo sembra infatti essere un'altra delle conseguenze quasi certe dei nuovi interventi legislativi in materia. A prescindere da chi saranno i nuovi promotori, avvantaggiati dalla modalità digitale, il numero di richieste perfezionate aumenterà poiché una facilità maggiore nella raccolta comporterà inevitabilmente più possibilità, per tutti i quesiti, di raggiungere la soglia delle 500000 firme.

Però l'aumento di richieste di referendum abrogativo perfezionate non si traduce automaticamente in più leggi abrogate su iniziativa popolare: rimangono chiaramente i vincoli del quorum delle votazioni referendarie da raggiungere e della maggioranza dei voti favorevoli affinché sia abrogata la legge.<sup>82</sup> Queste due condizioni appena citate non sono così semplici da raggiungere e la storia dei referendum in Italia lo dimostra<sup>83</sup>: i nuovi comitati promotori oltre a completare il procedimento di richiesta devono svolgere una campagna politica in grado di mobilitare molte più persone ad andare alle urne ed a votare "SÌ"

---

<sup>80</sup> S. Curreri, *Referendum digitali, chi teme le firme online tratta tutti come stupidi*.

<sup>81</sup> Si veda il paragrafo 1.4.2.

<sup>82</sup> A. Pugiotta, *Referendum, il pericolo non è il click ma il plebiscito*.

<sup>83</sup> In Italia le votazioni referendarie abrogative che hanno raggiunto il quorum sono 39, e solo in 23 di queste ha vinto il "SÌ". In Italia i referendum abrogativi sono stati 72, quindi sono molto meno della metà i referendum che sono riusciti a compiere l'effettiva abrogazione di norme. Per visionare i dati citati si veda, [elezionistorico.interno.gov.it](http://elezionistorico.interno.gov.it).

all'abrogazione; a tal fine non basta essere influenti sui social o utilizzare slogan persuasivi, occorre trasmettere l'idea che la materia oggetto di abrogazione è importante e deve essere modificata in tal modo. Non è detto che i partiti o i nuovi promotori "influencer" riescano in questa vera e propria impresa.

Inoltre non è nemmeno certo che più richieste comportino necessariamente più votazioni: innanzitutto il Parlamento conserva la capacità di modificare le leggi oggetto del quesito prima che la Corte Costituzionale si esprima sulla sua ammissibilità, rendendo così superflua la votazione per abrogare determinate norme. Questo potere del Parlamento potrebbe prevenire potenzialmente il rischio di abrogazioni, capaci di produrre vuoti normativi con effetti indesiderati che vanno al di là di quelli pensati dai promotori "influencer" meno esperti in campo giuridico. Se il Parlamento operasse in questo modo, rispettando comunque le volontà dei sottoscrittori di modificare determinate leggi, si manterrebbero intatte anche le funzioni del referendum delineate e descritte fino ad ora. Però, com'è stato visto nel precedente capitolo<sup>84</sup>, il nostro Parlamento non sempre opera proattivamente e consapevolmente sulle materie trattate; questa mancanza del nostro legislatore, nel caso i cui le richieste perfezionate fossero davvero tante, potrebbe comportare problemi al giudizio di ammissibilità della Corte.

### **3.2 IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

La Corte Costituzionale ha il compito, conferitogli dalla legge costituzionale 11 marzo 1953 n.1, di *"giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso"*; stando a quanto disposto da questa legge, la Corte dovrebbe dichiarare inammissibile la richiesta di referendum solo quando intende abrogare *"leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali"*. Ma dalla nota sent. n. 16 del 1978, la Corte ha ampliato molto i parametri secondo cui una richiesta può essere dichiarata inammissibile: ne è una prova il cospicuo numero di quesiti dichiarati inammissibili dalla Corte a partire dal 1978.

La Corte, nel caso le richieste aumentassero, si ritroverebbe probabilmente a dichiarare molti più quesiti inammissibili e, come già sostenuto, il Parlamento potrebbe prevenire questo rischio agendo proattivamente; questa conseguenza sarebbe auspicabile ma potrebbe essere disattesa: in questa circostanza la Corte si troverebbe nella situazione scomoda di dichiarare inammissibili referendum magari sottoscritti da oltre un milione di cittadini. Questa pericolosa circostanza è reale poiché, com'è stato sostenuto nei precedenti sottoparagrafi, i nuovi promotori potrebbero raccogliere molte più firme su quesiti palesemente non ammissibili dalla Corte. Le parti di società non rappresentate dalle istituzioni, che troverebbero un canale di istituzionalizzazione nel referendum abrogativo, si sentirebbero maggiormente abbandonate dallo Stato nel momento in cui la Corte bocciasse la richiesta da loro sottoscritta. Il malcontento nella società,

---

<sup>84</sup> Si veda il paragrafo 2.3.3.

causato da questa eventualità, potrebbe aumentare la distanza tra società e Stato, generando una preoccupante instabilità.

Molti critici delle nuove disposizioni in materia hanno evidenziato il rischio di nuovi promotori “influencer” in grado di raccogliere molte firme su quesiti inammissibili dalla Corte ed hanno proposto alcune soluzioni al possibile problema. La soluzione principalmente menzionata è quella di anticipare il giudizio della Corte al raggiungimento di un numero di firme inferiore rispetto alle 500000 necessarie per perfezionare la richiesta; sorgono però ulteriori problemi da questa soluzione: la Corte probabilmente si troverebbe sommersa da molti quesiti e la modifica sui tempi del giudizio di ammissibilità della Corte comporterebbe inevitabilmente la modifica di leggi costituzionali.

La critica si è incentrata molto su questa criticità correlata al giudizio di ammissibilità, ignorando anche che la stessa Corte, in numerose sentenze<sup>85</sup>, ha affermato come un controllo anticipato sulle richieste sia impossibile.

Forse il nodo critico più interessante, legato alle conseguenze della firma digitale, non è inerente al giudizio di ammissibilità della Corte.

### **3.3 L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE DEL REFERENDUM NEL MODELLO RAPPRESENTATIVO**

Le possibili conseguenze dell'applicazione della firma digitale sull'utilizzo del referendum e sul giudizio di ammissibilità della Corte sono state ampiamente trattate nei precedenti paragrafi.

La maggior parte della critica sulla questione referendaria si è espressa prevalentemente su queste possibili implicazioni, appena analizzate, ma, in questo modo, è stata tralasciata la conseguenza a lungo termine e forse anche più importante, ovvero un eventuale mutamento dell'equilibrio istituzionale, causato da un diverso ruolo che il referendum abrogativo può assumere.

Il legame armonioso e indissolubile che intercorre fra referendum abrogativo e Parlamento rischia di essere mutato dagli ultimi interventi legislativi.

Se vengono compromesse o alterate le funzioni del referendum, si rischia di perdere la compatibilità del referendum con il sistema rappresentativo: ciò può favorire una situazione di scarsa rappresentatività dell'organo legislativo.

La firma digitale, come argomentato, può favorire l'utilizzo del referendum sia da parte dei partiti, sia da parte di nuovi promotori “influencer” ed, in entrambi i casi, il rapporto con il Parlamento potrebbe cambiare. Nel caso più probabile, ovvero quello di nuovi promotori “influencer” in grado di presentare molte più richieste, su un numero considerevole di materie, si rischia un accentuazione eccessiva della funzione antipartitica. I lavori parlamentari, nel caso di molteplici richieste perfezionate, si piegherebbero troppo alle volontà referendarie, dovendosi trovare a colmare quasi continuamente vuoti normativi causati dalle

---

<sup>85</sup> R. Borrello, Firma digitale e slow democracy, pag. 5.

numerose abrogazioni; il rapporto in questo modo non si manterrebbe bilanciato e armonioso ma ci sarebbe una subordinazione del Parlamento non coerente con il nostro sistema rappresentativo.

L'equilibrio istituzionale è maggiormente minacciato se si reputa probabile anche lo sfruttamento del referendum da parte dei partiti: infatti se anche i partiti riuscissero a utilizzare la firma digitale per perfezionare grandi quantità di richieste, si rischia un ulteriore impoverimento della dialettica parlamentare; i partiti, sfrutterebbero il referendum come "scorciatoia" per approvare leggi, in assenza di maggioranza favorevole, oppure per promuovere voti di fiducia popolare.

Una riduzione della centralità del Parlamento, in un sistema rappresentativo, rischia seriamente di compromettere l'equilibrio istituzionale pensato dai Costituenti.

## CONCLUSIONI

Il primo obiettivo che la tesi si poneva è stato raggiunto con l'analisi appena effettuata di tutte le possibili conseguenze. La volontà di prevedere ipotetici scenari futuri ha portato a una maggiore comprensione del referendum abrogativo, del suo ruolo e delle sue funzioni, ma non solo: ha incentivato anche ad analizzare il suo procedimento di richiesta e le modalità con cui esso è stato trasformato. Lo studio di questi aspetti si è dimostrato funzionale per giungere alle previsioni accurate degli ultimi paragrafi.

Nel corso dell'ultimo capitolo si è ragionato su come gli effetti prodotti dagli ultimi interventi legislativi saranno innumerevoli e influiranno su quasi tutti gli aspetti del referendum. Il risultato delle modifiche sarà sicuramente rilevante ma probabilmente destabilizzante, alla luce di quanto fino ad ora esposto.

La revisione del procedimento di richiesta era necessaria, al fine di dare una nuova vita a uno strumento che stava perdendo la sua centralità e le sue funzioni, ma doveva essere attuata in modo differente.

Si stava perdendo l'interesse dei cittadini verso questo istituto giuridico: ne sono un esempio i mancati raggiungimenti dei quorum che hanno caratterizzato le ultime votazioni referendarie. Ma la partecipazione istituzionale, tramite lo strumento del referendum abrogativo, andava risvegliata più attentamente, tenendo maggiormente in considerazione l'originale disegno costituzionale. Un'eventuale soppressione di una funzione referendaria potrebbe destabilizzare il delicato equilibrio costituzionale, pensato dai costituenti, portando a un ulteriore mancanza di potere decisionale dell'organo legislativo. Un potenziale rapporto conflittuale tra Parlamento e referendum è deleterio per l'intero assetto istituzionale poiché lo stesso referendum abrogativo deve prevenire situazioni di scarsa rappresentatività del Parlamento. Il corretto



funzionamento del nostro organo rappresentativo e, di conseguenza, del nostro sistema politico, dipendono dal corretto funzionamento del referendum abrogativo.

È stata mutato, senza un'adeguata discussione in aula, un istituto giuridico che l'Assemblea costituente ha accuratamente calibrato e inserito nella Costituzione dopo giorni di dibattito e confronti. Le funzioni del referendum abrogativo sono state discusse contemporaneamente alla forma di governo proprio perché il suo ruolo è sempre stato ritenuto importante per la stabilità e la rappresentatività degli organi costituzionali.

La sensazione è che la raccolta firme digitalizzata sia stata attuata solo per avvantaggiare le forze politiche che hanno sempre usufruito del referendum e non per rivitalizzare la partecipazione istituzionale dei cittadini.

Con una modifica più completa e cosciente dell'intero procedimento di richiesta si sarebbe riuscito a intervenire sulla materia referendaria, favorendo la partecipazione istituzionale, senza il rischio di incorrere in rischiose conseguenze per l'intero sistema politico italiano. Gli interventi circoscritti e non ponderati adottati dal Parlamento sono quasi sicuramente nella giusta direzione poiché stimolano effettivamente il maggior utilizzo del referendum abrogativo ma andavano accompagnati da ulteriori modifiche in grado di bilanciarne i possibili effetti negativi.

Arrivati a queste considerazioni si conferma l'ipotesi secondo la quale chi ha operato tali modifiche doveva intervenire più cautamente su uno strumento così influente, come il referendum abrogativo. La sua importanza è stata sottovalutata da tutto il Parlamento attuale e le conseguenze destabilizzanti che porterà influiranno sul popolo e sulle istituzioni nel corso della prossima legislatura. I futuri parlamentari dovranno avere la volontà di ridare vita a questo istituto giuridico ma con una maggiore consapevolezza della sua portata.

## **ABSTRACT**

The subject of this paper is the abrogative referendum and, in particular, its possible transformations, following the new regulations that have digitised the signature collection phase, necessary to perfect the referendum request.

The interest in the subject stems from the importance of the referendum in the delicate balance between institutions and society, and from the curiosity to understand the effects of digitisation applied to such an influential legal institution, provided for in the constitution.

The aim of this dissertation is to provide as broad a view as possible of all the implications that the new changes may have on the various aspects concerning the abrogative referendum. The intention is to show how more thought and consideration of the legislative interventions, aimed at introducing digital subscription, would have been useful in order to avoid undesirable and potentially dangerous effects on the democratic life of the country.

In order to achieve the aims of this research, it is necessary to first study the abrogative referendum instrument, and the laws describing the application procedure, otherwise it would be impossible to understand how aspects of the referendum change.

In the first section of the first chapter, an attempt was made to understand whether the referendum was an institution of direct democracy. By studying the meaning of direct democracy, it was shown that the concept of referendum is very far removed from that of direct democracy. The similarities between the two concepts were found to be non-existent from a legal historical and also political perspective.

Having established that the referendum is not an instrument of direct democracy, in the following section an attempt was made to understand the role of the referendum within a representative regime such as the Italian one. The referendum's relationship with parliament was studied, which was shown to be harmonious, and not in conflict as most anti-parliamentarist critics saw it. Moreover, the referendum was defined as an institute of institutional participation, perfectly embedded in our representative system. The referendum proves to be a defining element of our representative system, so much so that we end up defining our democratic model as representative referendum.

Having examined the role and nature of the referendum, the research focused on understanding its functions. In the third paragraph of the first chapter, it was seen how the referendum can be bent to the most diverse purposes, and for this reason it was necessary to investigate the work of the constituent assembly on the introduction of the abrogative referendum. From this in-depth study it emerged that a member of the constituent assembly, Costantino Mortati, had already hypothesised suitable functions for the referendum instrument, such as the anti-party function and the function of educating the people. The ability to move political decision-making away from parliament and government proved to be the ultimate function of the referendum. From the analysis of the work of the constituent also deduced the importance of the introduction of the referendum, since it was discussed at the same time as the choice on the form of government. In fact, the decision to introduce a legal institution such as the referendum was only taken after the choice of a parliamentary form of government.

Having better understood the essence and purpose of the abrogative referendum, the second chapter examined the procedure for requesting an abrogative referendum.

The first paragraph of chapter two analysed the first stage of the request procedure, namely the initiative. The role and identity of the promoters in the first stage of promoting the referendum was described, and then how the announcement in the Official Gazette works.

Subsequently, in the second section, all the other steps needed to complete the application process were also described. The collection of signatures and the filing of requests were studied with particular attention since these are the two stages of the procedure covered by the new amendments. Regarding the signature collection phase, it was pointed out that the presence of many bureaucratic procedures makes non-digitalised signature collection particularly long and complex. Time limits were also examined in depth, as they are crucial for the proper functioning of the application process, and as each of the three limits has its

own specific function. The most important objective of the limits is still to prevent political elections and referendum practices from taking place at the same time, and this is intended to prevent referendum votes from being instrumentalised for campaign purposes.

Having understood the logic and structuring of the application procedure, we moved on to analyse how it is changed by the new legislative interventions.

First, the ways in which parliament brought about these changes were highlighted. It was shown how the amendment with a confidence question was not an appropriate way to intervene in the abrogative referendum. Although the matter certainly had to be changed, due to a condemnation of our country before the Human Rights Committee, the abrupt manner in which this legislative change was implemented was reckless. In fact, it is in the last sub-section of the second chapter that the hypothesis that parliament did not act consciously on the referendum matter begins to materialise.

By studying the nature of the referendum and the application procedure, it became possible to better predict the effects of new legislative interventions. The third chapter aims to hypothesise the consequences of a change to the referendum, in order to see how opportune the legislative interventions made in this way were.

First, it was examined whether there was a real greater ease in collecting signatures online. The costs of collecting signatures online are high, but it is at the same time true that the possibility for citizens to sign from home greatly facilitates the collection process. Having ascertained that there is greater ease, albeit limited, we moved on to speculate who the new referendum promoters benefiting from the new digital signature might be. New promoters influencers and parties, able to take advantage of this trend, could be the new actors able to propose many more requests for abrogative referendums. It is precisely the increase in requests submitted that stands out as the most certain and relevant consequence of these new changes. In fact, the first paragraph concludes with a discussion of the consequences of the increase in requests. The first paragraph also discusses whether the reduced timeframe for signing is detrimental to proper citizen information. An attempt will be made to show how the way in which signatures are affixed does not affect the political information of citizens.

In the last two paragraphs of chapter three, it was seen how the changes caused by the changed application procedure also affect the admissibility judgement of the constitutional court, and the general institutional and political balance of the country.

The problems inherent in the constitutional court's admissibility judgement concern a possible overwork for the court, which would find itself in the uncomfortable position of declaring many perfected requests inadmissible. The hypothetical solution of anticipating the court's request judgement does not seem to be functional as it would lead to other problems.

The biggest problem addressed, in the last paragraph, concerns the change in the constitutional balance following the introduction of digital signature. The concern is that the abrogative referendum will cease to be

in harmony with the representative system, and with parliament itself. Its regained centrality could attract parties and leave the dialectic in parliament even poorer.

The last chapter discussed how the effects produced by the latest legislative interventions will be innumerable and will affect almost all aspects of the referendum. The result of the changes will certainly be significant, but probably destabilising in the light of what has been said so far.

The revision of the application procedure was necessary, in order to breathe new life into an instrument that was losing its centrality and functions, but it had to be implemented differently.

he feeling is that digitised signature collection was only implemented to benefit the political forces that have always used the referendum and not to revitalise citizens' institutional participation.

A more complete and conscious modification of the entire application procedure would have succeeded in intervening in the referendum matter, fostering institutional participation, without the risk of incurring risky consequences for the entire institutional set-up. The circumscribed and unthought-out interventions adopted by the parliament are almost certainly in the right direction, since they effectively stimulate the greater use of the abrogative referendum, but they should have been accompanied by further changes capable of balancing their possible negative effects.

These considerations confirm the hypothesis that those who made these changes should have acted more cautiously on such an influential instrument as the abrogative referendum. Its importance has been underestimated by the entire current parliament, and the destabilising consequences it will bring will affect the people and institutions during the next legislature.

## BIBLIOGRAFIA

- R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, G. Giappichelli editore, Torino, 2019.
- R. Borrello, *Firma digitale e slow democracy*, NOMOS: Le attualità nel diritto, 3 – 2021.
- P. Carnevale, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, NOMOS: Le attualità nel diritto, 3 – 2021.
- A. Chiappetti, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974.
- B. Constant, *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni, ora in Principi di politica*, (trad. it. Di U. Cerroni, editori internazionali riuniti, 2013).
- S. Curreri, *Referendum digitali, chi teme le firme online tratta tutti come stupidi*, [www.ilriformista.it](http://www.ilriformista.it), 2021.
- A. D'orsi, *Alla ricerca della politica*, Bollati Boringhieri, 1995.
- G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, G. Giappichelli editore, Torino, 2000.
- M. Luciani, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca Pizzorusso*, Zanichelli, Bologna, 2005.
- M. Luciani, *Il referendum, questioni teoriche dell'esperienza italiana*, rivista catalana de dret public, 2008.
- N. Lupo, *La nuova vita digitale del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, [sog.luiss.it](http://sog.luiss.it), 2021.
- G. Merlo, *Referendum, il falso mito che aumenteranno con lo SPID*, [www.editorialedomani.it](http://www.editorialedomani.it), 2021.
- A. Morrone, *La legge vigente e il sindacato dell'ufficio centrale per il referendum*, in *Quaderni costituzionali n.2*, Il mulino, 1999.
- C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico 9° edizione vol. 2*, CEDAM, 1976, pag. 843-844 per i limiti temporali.
- F. Pallante, *Referendum digitali e autodelegittimazione del parlamento*, Associazione italiana dei costituzionalisti, 2021.
- M. Perduca, *Le ambiguità referendarie del partito radicale*, [ilmanifesto.it](http://ilmanifesto.it), 2021.
- A. Pizzorusso, *Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle camere*, in *studi parlamentari e di politica costituzionale n. 14*, Edistudio, 1971.
- A. Pugiotto, *Referendum, il pericolo non è il click ma il plebiscito*, [www.ilriformista.it](http://www.ilriformista.it), 2021.
- G. Rizzoni, *Stato di natura, Costituzione, guerra civile. In margine a un recente film di Steven Spielberg*, in *Politica del diritto fasc. 4*, Il mulino, 1998.
- N. Rossi, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un'improvvisato azzardo?*, <https://www.questionegiustizia.it>, 2021.
- J. J. Rousseau, *Contratto sociale, L. III*, (trad. it. Di R. Mondolfo, Cappelli, 1969, 4° edizione).
- M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, 1953.

G. M. Salerno, *il referendum*, CEDAM, 1992.

P. Tacchi, *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?*, Giuffrè, Milano, 1996.

P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Il mulino, 2003.

D. Zanichelli, *Il referendum*, in *studi senesi*, Università di Siena, 1896.

*I referendum nella storia repubblicana*, <https://www.riformeistituzionali.gov.it>.