

Il referendum quale strumento di
democrazia “quasi diretta”
ed il filtro del Parlamento

Prof. Luca Bartolucci

RELATORE

Prof.ssa Emiliana De Blasio

CORRELATRICE

Giulia Demofonti

CANDIDATA

*Alla mia famiglia di sangue
e a quella del cuore.*

*A chi, con costanza e tenacia
cambia un destino che sembrava già scritto.*

Il referendum quale strumento di democrazia “quasi diretta” ed il filtro del Parlamento

Indice

Introduzione.....	6
Capitolo I Il referendum quale strumento di democrazia “quasi-diretta”.....	9
1.1. Il referendum abrogativo dall’assemblea costituente alla l. n. 352 del 1970	9
1.2. Il fenomeno dell’astensionismo.....	15
1.3. Proposte di riforma del referendum.....	21
1.4. Gli adempimenti del parlamento successivi all’abrogazione della fattispecie normativa.....	25
1.4.1. La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 sul divieto di ripristino della normativa abrogativa da referendum <i>ex</i> articolo 75 Cost.	33
Capitolo II Firma digitale per referendum abrogativi e proposte di legge di iniziativa popolare.....	38
2.1. L’emendamento che ha rivoluzionato il referendum abrogativo <i>ex</i> articolo 75 della Costituzione ed il referendum approvativo <i>ex</i> articolo 138 Cost.	38
2.2. Punto di partenza: una disposizione normativa che incoraggia l’intervento dei disabili	41
2.3. L’intervento del D.L. n. 77/2021 sulla generalizzata possibilità di sottoscrivere digitalmente referendum abrogativi e proposte di legge di iniziativa popolare	47
2.4. Interrogativi e questioni rimaste aperte	50
2.5. Il voto a distanza.....	57
2.6. Il referendum sull’Eutanasia Legale.....	60
2.6.1. La lotta dell’Associazione Luca Coscioni a favore della raccolta firme per i referendum in modalità digitale.....	65
2.6.2. La prima prova per una legge sul fine vita.....	67

2.6.3. Il quesito referendario e le ragioni ivi sottese	69
Capitolo III La debolezza dell’iniziativa legislativa popolare descritta dalla Costituzione del 1948 e la necessità di rafforzare le potenzialità dell’iniziativa popolare per avere una democrazia più rappresentativa	73
3.1. I regolamenti parlamentari come unica garanzia di esame per le iniziative popolari	73
3.1.1. La difficoltà delle Camere di rappresentare gli interessi dei cittadini. Un vuoto di capacità decisionale	77
3.2. Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089	79
3.2.1. L’equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa	85
3.3. La legge costituzionale 19 ottobre 2020 ed il taglio dei parlamentari: verso un parlamento meno rappresentativo?	90
Conclusioni.....	98
Bibliografia	101
Sitografia.....	112
Giurisprudenza.....	118

Introduzione

Il presente elaborato si propone l'obiettivo di esaminare lo strumento del referendum ponendo l'accento sull'equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa analizzato con estrema cautela e con estremo senso della misura dal Costituente, che, come è noto, salvaguardò la prevalenza della seconda, ciò nonostante affermando un significativo rilievo anche alla prima, ma sempre adeguatamente inserita in un contesto sistemico rappresentativo. Tale equilibrio è stato fortemente turbato dalle recenti evoluzioni legislative che hanno ampliato il catalogo degli istituti di democrazia diretta, ad esempio con la previsione del referendum propositivo, o hanno reso più penetranti gli istituti di democrazia diretta già esistenti.

A tal fine, nella prima parte verrà analizzato l'istituto del referendum evidenziando le difficoltà di descriverne i connotati da parte dell'Assemblea costituente, fortemente diffidente nei confronti di un istituto volto ad ampliare e consolidare il consenso popolare, interpretato come una minaccia alla stabilità dei governi, in particolare di coalizione.

L'atteggiamento di profonda cautela nei riguardi degli istituti di partecipazione diretta si è tradotto nella riduzione delle ipotesi di referendum previste dal progetto originario, fino a prevedere, oltre ai referendum costituzionale (articolo 138 Cost.) e per le variazioni territoriali (articolo 132 Cost.), esclusivamente il referendum abrogativo con l'articolo 75 della Costituzione, nonché nella previsione di una serie di ostacoli e garanzie che ne limitassero il potere di intervento popolare.

Tali limiti, presenti sia nella Costituzione che nella legge n. 352 del 1970, hanno influito profondamente sulle potenzialità dell'istituto, concorrendo al regresso dello stesso e sfociando nel fenomeno dell'astensionismo, soprattutto con riguardo allo strumento del referendum abrogativo. La diminuzione della partecipazione politica ha avuto inizio con le elezioni del 1979 ed il trend negativo assunto trova giustificazione oltre che dalla complessiva diminuzione della popolazione politicamente attiva, assieme alla previsione del summenzionato quorum strutturale fissato alla maggioranza degli elettori per la validità delle consultazioni popolari dirette, anche da una crescente disaffezione alla vita politica.

Un aspetto che grava fortemente sull'attuazione del referendum abrogativo riguarda, infatti, la mancanza di una tutela del risultato positivo, nella misura in cui il Legislatore ha più volte ripristinato la disciplina abrogata in via referendaria.

Dunque, l'elettorato attivo vedrebbe ribaltare il risultato positivo di una consultazione referendaria da parte del Parlamento che, in un secondo momento, non ha alcun limite nel riproporre la normativa abrogata.

Tuttavia, un primo scossone all'equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa è stato dato dall'emendamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge su semplificazioni e Pnrr (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito nella legge 29 luglio 2021, n. 108 recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»), il quale ha rivoluzionato l'apparato di due dei tre referendum previsti dalla nostra Costituzione: il referendum abrogativo previsto dall'articolo 75 della Costituzione e quello approvativo previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

Nella seconda parte dell'elaborato, pertanto, si esaminerà l'*iter* che ha dato vita all'emendamento summenzionato, il quale ha avuto il pregio di prevedere, accanto al procedimento tradizionale che prevede fisicamente il raccoglimento di cinquecentomila firme per proporre un referendum abrogativo *ex* articolo 75, comma 1, della Costituzione, o costituzionale *ex* articolo 138, comma 2, della Costituzione e cinquantamila firme per sostenere una legge di iniziativa popolare *ex* articolo 71, comma 2 della Costituzione, per l'elettore utilizzare la firma digitale per unirsi ad una iniziativa referendaria o per presentare un progetto di legge di iniziativa popolare. La rivoluzione è stata avviata dall'Associazione Luca Coscioni in occasione della lotta per il referendum sull'eutanasia legale, il quale è stato il primo referendum sul quale si è potuto raccogliere le firme attraverso la modalità telematica. L'enorme successo ottenuto nella raccolta delle firme per il referendum sull'eutanasia e sulla cannabis, per il quale la soglia delle cinquecentomila firme è stata raggiunta in una settimana, ne evidenziano tutte le problematiche.

Infatti, non vi è chi non ravvisi in questo progetto la realizzazione di conseguenze a cascata, in particolare ai danni del Parlamento, il cui potere è sempre più compromesso dall'avanzare degli strumenti di democrazia diretta, fortemente enfatizzati dal popolo che chiede una maggiore partecipazione che sopperisca all'inerzia sempre maggiore del Legislatore.

In particolare, la normativa dettata dalla legge 25 maggio 1970, n. 352 prevede che si depositi la domanda di referendum ed entro i successivi tre mesi, o comunque entro il termine del 30 settembre, siano raccolte le firme a suo sostegno, così da permettere le dovute verifiche di legalità e di legittimità da parte della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale. Tra l'approvazione di una legge e la votazione della sua abrogazione referendaria, quindi, si affermava uno iato temporale ed un coinvolgimento politico che garantiva la discussione ed

il confronto, proteggendo una pur minima valutazione su una questione che altrimenti verrebbe ridotta a una mera conta di Sì e di No. Al contrario, la recente riforma ha l'effetto di determinare una mobilitazione telematica anche in pochi giorni, influenzata anche da lobby o "influenzer intraprendenti" come avvenne per il caso del *green pass*, con conseguente delegittimazione del Parlamento.

È pur vero che il Parlamento è in molti casi il primo responsabile della propria incapacità d'azione, si pensi ad esempio alla questione sull'eutanasia, in cui non è stato in grado di regolamentare, nel termine di un anno assegnatogli dalla Corte costituzionale, attraverso una legge che fosse compatibile con la Costituzione.

E proprio a questa logica risponde anche il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089, il quale, in assenza di un impegno formale da parte del Parlamento di esaminare le proposte legislative popolari, si propone di modificare l'art. 71 della Costituzione, introducendo un istituto che, al verificarsi di determinate condizioni, può essere sottoposto all'approvazione da parte del corpo elettorale tramite referendum, in questo modo bypassando l'impasse determinato dall'inerzia del Parlamento. La riforma in questione non può assolutamente considerarsi di scarsa portata e principalmente non è di limitata incidenza sul complessivo sistema istituzionale, determinando un rapporto di concorso-contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e di netta prevalenza dell'una sull'altra e non di un equilibrato temperamento tra le due.

Capitolo I Il referendum quale strumento di democrazia “quasi-diretta”

1.1. Il referendum abrogativo dall’assemblea costituente alla legge n. 352 del 1970

L’introduzione del referendum all’interno del nostro ordinamento ha determinato non poca diffidenza da parte della maggioranza dei costituenti.

Infatti, se da un lato nel progetto proposto alla II Sottocommissione da Costantino Mortati, e ribadito nei suoi successivi interventi, furono evidenziati i vantaggi di uno strumento avente “funzione riequilibratrice”¹, capace di ampliare e rinforzare il consenso popolare nonché di influenzare i partiti politici nella determinazione di legami sempre più stretti con il corpo elettorale², dall’altra parte si posero la gran parte dei costituenti che vedevano l’istituto come una minaccia alla stabilità dei governi, in particolare di coalizione.³

Tra questi si ricordano le posizioni assunte da molti esponenti del PCI, come l’on. Corbi, criticato aspramente da Mortati, ma anche esponenti di destra come Aldo Bozzi dell’Unione Democratica Nazionale, Vittorio Emanuele Orlando e l’on. Lussu del Partito sardo d’azione, il quale propose, nella seduta del 20 gennaio 1947, di limitare l’istituto del referendum a Regioni e Comuni; tale proposta non trovò seguito⁴.

¹ http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed007/sed007nc.pdf

² A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003, pag.16; A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, G. Giappichelli Editore, 2010, pagg. 6 e ss. in cui si evidenzia come Mortati si fosse dimostrato lungimirante nel sottolineare i benefici dell’istituto del referendum capace di sanare una eventuale “sfasatura fra partiti e opinione pubblica” ed il suo pensiero fu ripreso da Aldo Moro il quale affermò che “*ammettere il referendum significa ritenere appunto la possibilità di questo disaccordo, la possibilità di questa minore compressione da parte delle Camere nei confronti di una evoluzione della coscienza pubblica*”, nonché da Luigi Einaudi secondo cui “*il principio del referendum [doveva] essere ammesso, perché [sarebbe stato] un correttivo del sistema della rappresentanza*” e dal presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, che evidenziò come il referendum fosse, “*accanto all’elezione del Parlamento, la seconda emanazione fondamentale della volontà popolare. Espressione piena di democrazia; sua guarentigia; democrazia diretta*” in <https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/05p2general/02/index.htm?006.htm&2>.

³ G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare* in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1947, pagg. 39 e ss. in cui si afferma contrario all’introduzione del referendum in via generale, seppure riconosca l’ipotesi che l’istituto possa, limitatamente a specifiche materie o circostanze, essere motivato da fondamenti speciali; in particolare, evidenzia come il referendum sottraesse il prestigio del Parlamento, contraddicendo il principio di responsabilità politica che giustifica la presenza di un organo ristretto che possa durare per un periodo sufficientemente lungo da garantire una politica coerente e unitaria. Guarino afferma, inoltre, che indurante le campagne referendarie i partiti sono partiti ad intervenire con ingenti mezzi di propaganda e, di conseguenza “*l’immagine del votante che, esaminata esaurientemente e coscienziosamente la questione, si reca alle urne con la maggiore serenità e libertà, risponde ad una visione idilliaca della vita politica, che è molto diversa dalla realtà quotidiana*”;

⁴ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, op. cit., pagg. 6 e ss.

In particolare specifiche prese di posizione contro il referendum abrogativo furono prese dagli on. Paolo Rossi (PSI)⁵ e Condorelli (PLI)⁶.

In considerazione di queste premesse, il progetto presentato da Mortati, che prevedeva due ipotesi di referendum di iniziativa popolare rappresentate dal referendum sospensivo di leggi approvate dal Parlamento⁷ ed il referendum abrogativo di leggi e atti aventi forza di legge già entrati in vigore, due ipotesi di referendum da proporsi su iniziativa del Capo dello Stato⁸, seppure su vaglio del Presidente del Consiglio, rappresentate dal referendum sospensivo di leggi approvate dalle Camere e dal referendum approvativo di leggi respinte da una o da entrambe le Camere⁹, ed infine il referendum su una proposta di legge di iniziativa popolare

⁵ Intervenne in merito alla necessità di elevare il quorum strutturale proponendo di innalzarlo a tre quinti, proposta che venne accettata parzialmente fissando il quorum alla maggioranza degli aventi diritto.

⁶ L'onorevole Condorelli, in riferimento al referendum abrogativo, sottolineò la problematica di eventuali lacune normative che sarebbero potute essere create dallo stesso per sua natura, poiché teoricamente *“potrebbe anche avvenire che, attraverso il referendum, si abrogasse, ad esempio, il Codice penale. Ora, se ciò avvenisse dopo appena un anno dalla sua promulgazione, potrebbe allora opportunamente tornare in vigore il vecchio Codice; ma, in altri casi, potremmo invece far tornare in vigore vecchissime leggi, ormai completamente superate. Accadrebbe allora che il nostro popolo sarebbe costretto a vivere e ad agitarsi in questa sorta di voragine fino a che il legislatore non avesse provveduto a colmarla”* in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm?art075-011.htm&2>

⁷ In particolare contro la proposta di referendum sospensivo si manifestò l'on. Grassi, di orientamento liberale, che lo apostrofò come *“antigiuridico e antidemocratico”* poiché permetterebbe che *“ogni legge, anche la più piccola, può essere sospesa finché gli elettori non dicano se accettano o no di sottoporla a referendum. In altri termini, si viene a creare un veto nelle mani del popolo”*, ed in particolar modo da parte della minoranza, che avrebbe l'opportunità di *“sabotare il potere legislativo”* in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm?art075-011.htm&2>. Dello stesso avviso l'on. Palmiro Togliatti, il quale si espresse contro il referendum sospensivo e a favore del solo referendum abrogativo, affermando che con il sospensivo *“un partito fortemente organizzato avrebbe la facoltà praticamente di sospendere la vita di tutte le Assemblee, la vita cioè costituzionale del Paese”* in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm?art075-011.htm&2>.

⁸ Già nella seduta della II Sottocommissione del 21 dicembre 1946 l'on. Bulloni, della DC, affermava che l'iniziativa del Capo dello Stato in materia di referendum contrastasse con quanto previsto per la formazione della legge e rappresentasse l'origine di una serie di problematiche che ledono il buon funzionamento dell'istituto democratico nella sua generalità. Dello stesso avviso gli esponenti di stampo comunista, come l'on. Nobile, che trovava *“assai grave che si lasci all'arbitrio del Capo dello Stato la facoltà di sottoporre un progetto di legge già approvato dal Parlamento al giudizio popolare, quando la volontà del popolo ha già nel Parlamento la sua espressione”* in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm?art075-006.htm&2> nonché l'on. Targetti (PSI), che, nell'Assemblea Costituente in seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 affermava che *“Le ragioni che hanno condotto noi socialisti a proporre e a sostenere la soppressione dell'intero articolo, valgono, almeno per me, a farmi ritenere opportuno aderire a quell'emendamento che riduce il più possibile il termine entro il quale questo articolo di legge può essere applicato. Noi abbiamo ritenuto e riteniamo che questo articolo di legge non avrebbe dovuto essere approvato, non già perché contrari all'istituto del referendum, ma all'uso dell'istituto stesso, perché ella mi insegna che si può essere favorevolissimi ad un istituto e al tempo stesso contrarissimi ad adoperare questo istituto a fini che riteniamo pericolosi”*... *“la volontà popolare, onorevoli colleghi, dobbiamo ritenere che sarà sempre degnamente e interamente rappresentata dalle due Camere, cioè dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica. Io non riesco a configurarmi una volontà popolare meritevole di questo nome, che non abbia una sua rappresentanza nell'una e nell'altra Camera e non riesca quindi a farvi sentire la sua voce”* in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm?art075-024.htm&2>

⁹ M. Luciani, *La formazione delle leggi*, Tomo I, 2 - *Il referendum abrogativo - Art. 75*, Bologna, 2005, pagg. 167-169, sul referendum c.d. arbitrale.

non esaminata o respinta dal Parlamento, fu gradualmente ridotto, prevalendo un orientamento decisamente restrittivo ed eccezionale dell'istituto referendario.

La condotta di somma prudenza nei riguardi degli istituti di partecipazione diretta sfociò nella riduzione delle ipotesi di referendum previste dal progetto originario, fino a prevedere, oltre ai referendum costituzionale (articolo 138 Cost.) e per le variazioni territoriali (articolo 132 Cost.), esclusivamente il referendum abrogativo con l'articolo 75 della Costituzione¹⁰.

Il potere di azione di quest'ultimo fu comunque circoscritto da una serie di ostacoli e garanzie previste già nel testo costituzionale, a conferma di quanto già affermato circa la volontà dell'assemblea Costituente di adottare la decisione che si manifestasse “a più basso margine di rischio”¹¹, relegando il referendum ad “una estrema forma di controllo a disposizione del corpo elettorale nel caso di discrasia tra orientamenti del legislatore e volontà popolare, specialmente su questioni sociali particolarmente importanti”¹².

Infatti, è stata negata l'ipotesi di un'iniziativa popolare con lo scopo di avviare una consultazione che determinasse degli effetti approvativi, negandole, di fatto, una partecipazione attiva nella formazione della decisione politica, seppur riconoscendole, attraverso l'istituto del referendum abrogativo, l'azione di controllo e di bilanciamento della rappresentanza politica¹³.

Gli ostacoli e le garanzie summenzionate che hanno l'effetto di limitare lo spazio di azione del referendum abrogativo sono a loro volta il risultato, da un lato, della crescente opera di ostruzionismo operata dalla maggior parte dei costituenti e, dall'altro, dal conseguente ridimensionamento del progetto operato dallo stesso Mortati. Quest'ultimo, infatti, nell'ottica di permettere la sopravvivenza del referendum nel testo che sarebbe in seguito stato licenziato in via definitiva dall'Assemblea, ha avviato un'opera di ricerca del compromesso attraverso una progressiva potatura delle fattispecie di referendum originariamente previste dal suo stesso progetto.

¹⁰ L'estremo atteggiamento di cautela avuto dai padri costituenti nei confronti degli istituti di partecipazione diretta, determinato dalla percezione di quest'ultimo come di uno strumento capace di mettere a rischio la centralità del Parlamento e la funzione di intermediazione compiuta dai partiti politici ha portato al mancato accoglimento di una consultazione legata all'iniziativa popolare, prevista ex articolo 71 della Costituzione, che avesse effetti approvativi. Infatti, tale ultima disposizione normativa riconosce uno strumento di democrazia diretta che, però, non prevede alcun obbligo per le Camere di esaminare la proposta degli elettori e, dunque, le iniziative popolari nel nostro ordinamento possono essere sostanzialmente ignorate. Su punto si veda V. De Santis, *L'iniziativa popolare rinforzata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

¹¹ A. Chimenti, *Storia del referendum*, Bari, 1999, pag.18.

¹² A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, op. cit., p.19.

¹³ V. De Santis, *L'iniziativa popolare rinforzata* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019 consultabile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

Già nelle prime sedute della II Sottocommissione, in particolare l'on. Fabbri rimarcò la necessità di prevedere un quorum di partecipazione come requisito per la validità dell'esito della consultazione popolare diretta, non menzionato nel disegno originario, fissandolo in un primo momento solo nei due quinti degli aventi diritto, ed in seguito elevato alla maggioranza degli aventi diritto. Se, invece, era evidente, anche per lo stesso Mortati, l'esigenza di indicare un numero rilevante di sottoscrizioni necessarie per l'iniziativa referendaria, altro argomento di scontro in cui vi furono delle perplessità fu quello dei limiti materiali di ammissibilità del referendum.

L'articolo 5 del progetto Mortati disponeva, in merito al referendum sospensivo, solo l'esclusione delle leggi finanziarie e delle leggi di autorizzazione alla stipulazione e di ratifica dei trattati internazionali, oltre che delle leggi delle quali le Camere avessero dichiarato l'urgenza a maggioranza assoluta, mentre un gran numero di costituenti promuoveva un ampliamento di tale previsione. In particolare Tosato suggeriva, con la premessa che di fatto con l'articolo 5 si escludevano i disegni di legge aventi caratteri di urgenza, di affiancare a questi "altri disegni di legge che, in riferimento a determinate materie, possano avere egualmente un carattere di urgenza. [...] Con simile accorgimento si potrebbe evitare la proclamazione dell'urgenza da parte delle Camere"¹⁴.

Nel Progetto di Costituzione approvato dalla Commissione si disponeva l'esclusione delle leggi tributarie, di approvazione dei bilanci e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali sia per il referendum sospensivo che per quello abrogativo, cui si aggiunse il limite delle leggi di amnistia e di indulto, proposto dagli esponenti della Democrazia Cristiana, ed inserito nel testo dell'articolo 75 della Costituzione.

La concretizzazione del referendum fu per ventidue anni uno tra i "mancati adempimenti costituzionali"¹⁵, conseguenza della comune sfiducia all'interno dei partiti verso l'istituto che ben avrebbe potuto rappresentare un motivo di scontro politico e sociale. Questo pensiero portò i partiti a non riconoscergli la giusta posizione all'interno del dibattito parlamentare che, invece, negli anni antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 352 del 1970, si caratterizzava per una ritrovata unitarietà e convergenza, che avrebbe portato ad un accordo. Al contrario "cominciava a prevalere un sempre più consapevole timore di non riuscire a governare le conseguenze del referendum, di cui, quindi, larga parte del

¹⁴ II Sottocommissione, seduta del 20 gennaio 1947 consultabile in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm?art075-008.htm&2>

¹⁵ C. Mortati, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, pag. 463.

Parlamento, ed in particolare le forze politiche di maggioranza, preferivano rinviare sine die l'attivazione"¹⁶. Ad ogni modo, l'attuazione si realizzò per cause del tutto accidentali, quando assieme alla presentazione, nel 1968, delle proposte di legge sullo scioglimento del matrimonio, fu raggiunto un compromesso tra la Democrazia Cristiana e gli altri partiti della coalizione del terzo governo Rumor (PSI, PSDI, PRI) per l'approvazione della legge sul divorzio subito dopo l'approvazione di quella sul referendum per poter sottoporre, in questo modo, la prima consultazione popolare diretta: in base a questo accordo il Parlamento approvò il 25 maggio del 1970 la legge sul referendum, e il 1° dicembre dello stesso anno quella sul divorzio.

A ben vedere le proposte di legge attuativa del referendum proposte dai governi degli anni precedenti e della stessa legge n. 352 del 1970 evidenziano l'apprensione delle forze partitiche di limitare quanto più possibile le ipotesi di applicazione dell'istituto, "riducendo così i rischi di sovrapposizione o di concorrenza tra decisioni popolari dirette e decisioni del circuito parlamentare"¹⁷. La proposta avanzata durante la terza legislatura disponeva, infatti, l'inserimento di ulteriori limitazioni rispetto a quelle presenti nel testo della costituzione, quali l'impossibilità di indire il referendum abrogativo nei sei mesi successivi alle elezioni politiche, l'individuazione del numero massimo di tre referendum in una stessa consultazione, e l'estensione dei casi di inammissibilità anche all'ipotesi in cui la richiesta referendaria sia, "per altra causa, costituzionalmente illegittima".

In questo modo veniva ampliato l'oggetto di controllo da parte della Consulta con conseguente pericolo di una incongruenza tra i giudizi di ammissibilità e di legittimità costituzionale emessi dalla Corte che è competente a decidere in entrambe i casi.

Tale disegno di legge non fu comunque approvato da entrambe le Camere, pertanto, ne venne proposto un altro durante il secondo governo Moro con la previsione di escludere l'esercizio del referendum sia nell'anno antecedente che nell'anno successivo alla rinnovazione del Parlamento, nonché di ampliare le ipotesi di inammissibilità della richiesta sia al caso di sua illegittimità costituzionale che di conflitto con l'articolo 75 della Costituzione nella sua interezza, oltre, quindi, il limite predisposto dalla legge costituzionale n. 1 del 1953 sull'oggetto del controllo di ammissibilità della Corte.

Anche in questo caso, tuttavia, il disegno di legge, seppure fosse mosso da mere finalità deflative all'utilizzo dell'istituto, non riuscì ad essere approvato da entrambe le Camere entro la fine della legislatura, a causa del comportamento dilatorio assunto dalla maggior parte

¹⁶ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, op. cit. pag. 29.

¹⁷ A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, op. cit., p. 23.

delle forze politiche. Come anticipato, infatti, fu solo in conseguenza di una congiuntura politica che si determinò l'attuazione del referendum durante la quinta legislatura, nel 1970, con la legge n. 352 in cui non vengono più menzionate le estensioni al giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria rispetto al parametro di cui all'articolo 75, secondo comma della Costituzione, mentre emergono limiti di ordine temporale.

Questi consistono nell'esclusione della possibilità di depositare le richieste di referendum abrogativo nell'anno anteriore o nei sei mesi successivi alla data delle elezioni politiche, allo scopo di evitare eventuali sovrapposizioni tra le particolari questioni argomento della consultazione referendaria e quelle, più generali, che ineriscono alle elezioni politiche. Si prevede, inoltre, che la data della votazione referendaria debba essere stabilita dal Presidente della Repubblica in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno, nonché la previsione della sospensione del procedimento referendario nell'ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere.

Durante il proseguo del presente elaborato si procederà evidenziando in che modo i limiti e le garanzie che caratterizzano l'istituto del referendum abrogativo e presenti sia nella Costituzione che nella legislazione ordinaria abbiano segnato fortemente, secondo i diversi orientamenti dottrinali, le potenzialità dell'istituto, concorrendo in modo determinante al regresso dello stesso rispetto alla sua pur iniziale vivacità e di come si renda necessario rafforzare l'iniziativa legislativa popolare attraverso l'introduzione di un istituto di iniziativa popolare indiretta che può essere assoggettata al consenso degli elettori attraverso lo strumento del referendum. Ipotesi, quest'ultima, osteggiata da una maggioranza di costituenti che, come più volte sottolineato, non hanno creduto alle potenzialità dell'istituto ed hanno scelto di rigettare la soluzione di legare la presentazione del progetto di legge popolare al referendum approvativo escludendo la possibilità di approvare una consultazione che fosse legata all'iniziativa popolare avente effetti approvativi, al referendum, che ha mantenuto una esclusiva funzione di controllo e bilanciamento della rappresentanza politica, più che di partecipazione attiva alla formazione della decisione politica.¹⁸

¹⁸ G. Azzariti, S. Curreri, *Audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali*, 9 aprile 2019, 1; F. Clementi, *Intervento alla Tavola rotonda, Il referendum propositivo: rischi e opportunità*, Roma, Camera dei Deputati, 19 febbraio 2019.

1.2. Il fenomeno dell'astensionismo

Con gli anni il limite che maggiormente si è rivelato un ostacolo alla funzionalità e alle potenzialità applicative dell'istituto oggetto di disamina è stato l'astensionismo.

In particolare, il tema della partecipazione popolare al referendum è regolato dall'articolo 75, quarto comma della Costituzione, il quale recita che il risultato della consultazione referendaria non può dirsi valido qualora non abbia partecipato alla votazione almeno il cinquanta per cento più uno degli aventi diritto. Si tratta di un quorum strutturale che è stato inserito dai padri costituenti con l'obiettivo di ostacolare l'ipotesi in cui una parziale rappresentanza del corpo elettorale potesse decidere l'abrogazione di leggi approvate dal Parlamento, ossia dalla maggioranza dei rappresentanti del popolo, eletti alle elezioni politiche.

Se si guarda alle consultazioni referendarie che si sono svolte in Italia dal 1946 ad oggi emerge chiaramente come almeno fino alla fine degli anni '70 si ebbero percentuali di partecipazione molto alte, superiori all'80% nelle prime due occasioni: l'87,7% nel referendum sul divorzio del 1974 (con 59,3% di No e 40,7% di Sì), e l'81,2% nei due referendum del 1978 per l'abrogazione della legge Reale recante norme restrittive in materia di ordine pubblico e per l'eliminazione del finanziamento pubblico dei partiti¹⁹.

In questo periodo storico l'astensionismo non rappresentava un problema né sotto il profilo politico né tantomeno sotto quello scientifico. Fu con le elezioni amministrative del 1975 e di seguito con quelle politiche del 1976 che si evidenziò, negli studi elettorali, il fenomeno della mobilità, tanto da parlare di un vero e proprio "terremoto elettorale", con conseguente rinnovato interesse per il comportamento elettorale in Italia²⁰.

Con le elezioni del 1979 prese avvio, quindi, una fase declinante che senza soluzione di continuità giunse fino alle elezioni politiche del 2008²¹.

¹⁹ <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F>

²⁰ Galli G., V. Capocchi, V. Cioni Polacchini, G. Sivini *Il comportamento elettorale in Italia. Una indagine ecologica sulle elezioni in Italia fra il 1946 e il 1963*, Bologna, il Mulino, 1968.

²¹ M. Cerruto, *La partecipazione elettorale in Italia*, in *Quaderni di sociologia*, 2012, pag. 17 -39, consultabile online in <https://journals.openedition.org/qds/537> in cui si legge che "tra il 1979 e il 2008, i non votanti aumentano di più di 10 punti percentuali, passando dal 90,6% all'80,5%. Una caduta che, nonostante la sua rilevanza, mantiene in prospettiva comparata il nostro paese tra quelli con un «profilo partecipativo», assieme a Belgio, Lussemburgo, Danimarca, Austria e Germania (Raniolo, 2007); gli elettorati nazionali di questi paesi sono caratterizzati, infatti, da un livello di astensionismo inferiore alla media europea (pari a poco meno del 20%)".

La diminuzione della partecipazione politica negli ultimi anni emerge ancor più chiaramente se si considerano le elezioni amministrative, nelle quali negli ultimi incontri elettorali il dato inerente l'affluenza ha patito un tracollo vertiginoso.

La valutazione sul calo della partecipazione elettorale assume connotati più precisi se, oltre alle elezioni politiche, si considerano anche altre elezioni: “per le europee, tra il 1979 e il 2009, il calo è di quasi 20 punti percentuali (86,1% nel 1979; 66,5% nel 2009); per le regionali, tra il 1970 e il 2010, addirittura di quasi 30 (92,5% nel 1970; 63,5% nel 2010)”²²; con conseguente importante aumento della forbice tra il livello di partecipazione alle elezioni politiche e quello delle elezioni europee, regionali, amministrative.

La spiegazione del trend negativo nella partecipazione ai più recenti referendum abrogativi ci viene fornita, oltre che dalla complessiva diminuzione della popolazione politicamente attiva, assieme alla previsione del summenzionato quorum strutturale fissato alla maggioranza degli elettori per la validità delle consultazioni popolari dirette, anche da un impiego strumentale dell'astensionismo in sede referendaria²³.

Infatti, se si considera, da un lato, che la soglia minima di partecipazione perché il risultato referendario possa dirsi valido è pari al cinquanta per cento più uno dell'intero corpo elettorale, e dall'altro, che l'astensione alla partecipazione politica è in costante aumento, ponendosi intorno al 25% dell'elettorato attivo, per quanto riguarda le elezioni politiche nazionali, emerge come sia sufficiente che una minoranza dell'elettorato di ulteriore 25% circa, si associ agli astenuti abituali per annullare il risultato di un referendum abrogativo, e per far sì, di fatto, che così l'iniziativa referendaria non veda mai la luce.

Seppure la *ratio* sottesa alla previsione di un quorum strutturale avesse, giustamente, lo scopo di impedire che una piccola minoranza dell'elettorato potesse contrastare un intervento legislativo ratificato dalla maggioranza parlamentare, in conseguenza delle tendenze più recenti della partecipazione elettorale emerge come il cinquanta per cento più uno degli aventi diritto ritragga una parte della popolazione politicamente attiva troppo ampia. Il quorum strutturale disposto dall'articolo 75 della Costituzione appare, quindi, ad oggi un vincolo troppo stringente alla funzionalità dell'istituto referendario, che vede limitate in modo importante le possibilità del conseguimento del limite minimo di voti necessari per la validità della consultazione.

²² M. Cerruto, *La partecipazione elettorale in Italia*, in *Quaderni di sociologia*, op. cit., il quale introduce anche l'argomento dell'astensionismo ampio, ossia la considerazione non solo dei non votanti, ma anche di quegli elettori che, seppure si siano presentati al seggio elettorale, abbiano manifestato un voto nullo o si sono limitati a consegnare una scheda bianca.

²³ A. Agosta, *Come leggere la partecipazione elettorale*, «il Mulino», 55, 3, 2006, pagg. 465-469.

Proprio sulla base di questo ragionamento hanno agito coloro che si sono detti contrari alle iniziative referendarie, adoperando lo strumento dell'astensione come espediente per boicottare le consultazioni: nella storia si sono succeduti molti esempi di inviti all'astensione compiuti da coloro che sostenevano la continuità della disciplina in vigore oggetto dell'iniziativa referendaria, trattandosi spesso di elementi titolari di cariche pubbliche avente una notevole rilevanza per la vita costituzionale del Paese.

Possiamo, ad esempio, evidenziare il caso del primo referendum abrogativo della storia repubblicana relativo all'abrogazione della legge sul divorzio, in cui Pietro Scoppola ed altri intellettuali cattolici, nel 1972, consigliavano agli elettori di astenersi per contrastare l'iniziativa referendaria²⁴.

I primi frutti di una massiccia campagna all'astensionismo furono racconti in conseguenza dei referendum sulla caccia e sui pesticidi promossa nel 1990, quando gli elettori andarono nel verso indicatogli dai comunisti per procedere ad un'astensione organizzata sul territorio che incontrarono il favore anche di associazioni venatorie, produttori di pesticidi e agricoltori che per interessi erano ovviamente contrari all'abrogazione della disciplina che interessava i quesiti referendari²⁵.

Nel 1991 si ricorda l'invito ad andare al mare piuttosto che a votare da parte di Craxi e del leader della Lega Nord Umberto Bossi, che affermò: "andrò in cabina, ma di uno stabilimento balneare"²⁶, con l'obiettivo di sabotare il referendum sulla preferenza unica per l'elezione della Camera dei Deputati, il quale puntava a ridurre il voto per preferenze plurime, sostituendolo con l'opportunità di esprimere una sola preferenza. La stessa linea fu intrapresa dal Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, che definiva il referendum in oggetto inutile e costoso, nonché il Presidente della Repubblica Cossiga, che equiparò l'astensione ad un "no rafforzato"²⁷.

In questo caso, però, la campagna per l'astensione non trovò seguito poiché si recarono alle urne ben 29 milioni di italiani, ovverosia il 62,4% degli aventi diritto, che concorsero in

²⁴ In particolare, Pietro Scoppola *"nel 1974 fu tra i promotori dei Comitati per il "no" al referendum sul divorzio. La sua presa di posizione da cattolico "militante" contribuì alla vittoria del "no"* su <https://www.repubblica.it/2007/10/sezioni/politica/morto-pietro-scoppola/morto-pietro-scoppola/morto-pietro-scoppola.html>

²⁵ <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1990/05/18/caccia-il-referendum-si-fara-la-camera.html> in cui si evidenzia la manovra dei comunisti che avviano una campagna di astensione dal voto e invitano i cittadini ad astenersi dall'andare alle urne.

²⁶ <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/06/07/ma-il-popolo-leghista-lascia-bossi-solo.html>

²⁷ A. Morrone, *È legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/229.pdf

modo determinante, con la vittoria del sì, all'approvazione delle nuove leggi elettorali maggioritarie e all'avvento del sistema politico bipolare, con i primi governi dell'alternanza. Molti dei più importanti personaggi della vita politica italiana hanno invitato gli italiani ad astenersi dall'andare a votare per fare naufragare le richieste di referendum popolare successive.

Al formarsi di una simile consuetudine ci si domanda se l'appello a disertare le urne e, di conseguenza l'astensione, possano essere o meno considerati dei comportamenti legittimi in ossequio ai principi del nostro ordinamento costituzionale, in particolare, in occasione delle consultazioni referendarie.

Abbiamo anticipato come i continui inviti a disertare le urne anche da parte di alcuni tra i maggiori protagonisti della vita politica italiana abbia rappresentato un grave elemento di causa che ha determinato un sempre più alto tasso di disinteresse del cittadino, depotenziando la vitalità dell'istituto referendario. A fronte di un crescente astensionismo fisiologico, è innegabile che coloro i quali si professino contrari ad una precisata istanza referendaria abbiano maggiori probabilità di vittoria se si alleano con la parte sempre più ampia di elettorato politicamente inattivo, concorrendo così in maniera determinante al sempre più sporadico conseguimento del quorum di partecipazione strutturale di cui all'articolo 75, comma 4 della Costituzione.

In questo modo lo strumento referendario si trova spogliato della sua funzionalità originaria ossia, da una parte, quella di assicurare una via diretta di partecipazione popolare alla vita politica del Paese, e dall'altra di permettere la revisione, in via diretta, di scelte politiche parlamentari che non rappresentino le posizioni maggioritarie dell'opinione pubblica.

Ebbene il comportamento di chi si astiene dal voto e di chi invita a disertare le urne con l'obiettivo di non far raggiungere il quorum per la validità della votazione, seppure mostri il fianco a giudizi etico-morali, deve considerarsi legittimo nella misura in cui si tengono in debito conto, in particolare, tre disposizioni costituzionali: l'articolo 48 che regola il diritto di voto; l'articolo 75 che reca la disciplina sul referendum abrogativo; e l'articolo 21 che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero.

Dunque, da un punto di vista strettamente sostanziale, è vero che la decisione di astenersi dal voto allo scopo di ostacolare la consultazione referendaria e, di conseguenza, lo stesso appello che a monte invita alla diserzione delle urne, rappresentano uno sviamento dal criterio di dualità che caratterizza ogni consultazione referendaria, la quale "nell'ammettere solo l'opzione tra un Sì e un No, certamente esclude che si possa scambiare – come pure da parte di taluno è stato fatto – il No alla domanda referendaria con la posizione di chi si astiene

dall'assumere qualsiasi decisione in merito"²⁸. Ciò nonostante, in considerazione delle disposizioni normative summenzionate, si deve propendere per la legittimità sia del comportamento posto in essere da chi decide di non recarsi alle urne e sia di coloro i quali invitino l'elettorato a prendere una siffatta decisione, anche in occasione di una votazione referendaria.

In particolare, il summenzionato articolo 48, al secondo comma afferma che "il voto è personale ed eguale, libero e segreto", e che "il suo esercizio è dovere civico", rappresentando l'espressione di un compromesso, in Assemblea Costituente, tra coloro che si schierarono a favore dell'obbligatorietà del voto e la conseguente sanzionabilità e coloro che, invece, ne erano contrari, che però ne riconobbero l'attitudine di dovere civico²⁹.

Dunque il voto rappresenta un dovere costituzionale, il quale però non può essere sanzionato in caso di mancato esercizio: quest'ultimo aspetto ci permette di affermare che l'astensione sia pienamente lecita l'astensione, seppure non costituisca una modalità di esercizio del diritto costituzionale di voto, come erroneamente affermato dall'allora Presidente della Repubblica Cossiga³⁰, trattandosi anzi di un comportamento giuridicamente irrilevante, ossia, come ha precisato la Corte Costituzionale, "una forma di esercizio del diritto di voto significante solo sul piano socio-politico"³¹.

L'astensione deve, quindi, essere definito senz'altro un comportamento legittimo ma non anche l'esercizio di un diritto, anche laddove si tratti di consultazioni referendarie. Infatti, dichiarare, all'opposto, che l'astensione al voto nel referendum rappresenti l'esercizio di un diritto in ossequio al disposto di cui all'articolo 75 della Costituzione circa il quorum strutturale come presupposto di validità del risultato della consultazione diretta, vorrebbe dire non comprendere la *ratio* della disposizione summenzionata.

²⁸ A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, op. cit., p. 244.

²⁹ Quanto appena affermato ci viene confermato dall'abrogazione, nel 1993, dell'articolo 115 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera, il quale disponeva, per chi si asteneva, una sanzione rappresentata dalla dicitura "non ha votato" nel certificato di buona condotta. L'eliminazione di questa disposizione normativa fa propendere senza dubbio per la non obbligatorietà del voto, seppure non possa attribuirsi alla stessa il potere di dichiarare la piena libertà del voto, avendo quale unico merito quello di fare luce su di una questione spinosa circa la doverosità o meno del voto in quanto sanzionato, soltanto in occasione delle elezioni e non anche in occasione delle deliberazioni referendarie.

³⁰ Il riferimento è all'invito dell'allora Presidente della Repubblica Cossiga all'astensione definendola come un "no" rafforzato, cioè detto due volte. Al contrario la Corte Costituzionale nella sentenza 173 del 2005 ha chiarito come il non voto e il voto contrario non siano due comportamenti che possono essere equiparati, in quanto il primo è rappresenta un'azione che non viene ricompresa all'interno del processo decisionale e, pertanto, è assolutamente irrilevante dal punto di vista giuridico.

³¹ Corte Costituzionale, sentenza 173 del 2005 nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia-Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 (Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2004 in <https://www.giurcost.org/decisioni/2005/0173s-05.html>

Infatti, l'inserimento di un quorum strutturale per i referendum abrogativi soddisfa la necessità di scongiurare che una piccola minoranza di cittadini possa abrogare una legge che sia stata approvata dalla maggioranza dei rappresentanti eletti in Parlamento, rispondendo, dunque, all'esigenza di ostacolare l'astensione e non certo quella di promuoverla. La scelta di non votare, pertanto, rappresenta senza dubbio un'alternativa del tutto lecita, in quanto riconosciuta dalla nostra Costituzione, ma non per questo costituisce un diritto: contrariamente, se dichiarassimo che la regola del quorum serve a giustificare un diritto al non voto, laddove il quorum non vi fosse arriveremmo all'irragionevole conclusione secondo cui il voto sarebbe obbligatorio.

Una conferma di quanto appena detto ci viene fornita anche dall'ordinanza del 7 dicembre 1999 con cui l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ha riconosciuto la regolarità della reiterazione del quesito sull'abrogazione della quota proporzionale nella legge elettorale della Camera, che nel referendum del 1999 non aveva raggiunto il quorum strutturale: ciò poiché è stata respinta l'uguaglianza giuridica tra il No all'abrogazione e l'astensione, la quale quest'ultima non può essere considerato l'esercizio del diritto al voto, ma semmai una scelta non rilevante ai fini della previsione di cui all'articolo 38 della legge n. 352 del 1970 che dispone un divieto di reiterazione dei referendum nei cinque anni successivi in caso di vittoria del No.

Chiarito l'aspetto circa la piena liceità dell'astensione nei referendum abrogativi, occorre stabilire se il comportamento di chi fa propaganda per l'astensione in occasione delle consultazioni referendarie sia da considerarsi legittimo.

In aiuto ci viene, anche in questo caso, una disposizione costituzionale: l'articolo 21 della Costituzione afferma chiaramente che "tutti hanno diritto di manifestare il proprio pensiero", quindi, anche attraverso l'appello alla disertazione delle urne che non sfoci, però, in comportamenti che si traducano in azioni impeditive dell'esercizio del diritto di voto³².

Inoltre, seppure sia pacifico che la propaganda per l'astensionismo rientri nella libertà di opinione e di espressione tutelata dall'articolo 21 summenzionato, si evidenzia come tale comportamento, qualora sia assunto da soggetti titolari di cariche pubbliche, ed in particolare dei più alti incarichi costituzionali, confligge con il dovere di correttezza costituzionale, pendente in capo a questi ultimi previsto dall'articolo 49 secondo cui i partiti hanno il

³² Il riferimento è alla massiccia campagna per l'astensione posta in essere dalle associazioni venatorie in occasione dei referendum sulla caccia e sull'uso dei fitofarmaci del 1990. In questo episodio può senz'altro affermarsi essere stata violata la garanzia costituzionale della libertà del voto, attraverso atteggiamenti di coartazione del libero convincimento dell'elettore. Si veda https://archivio.unita.news/assets/derived/1990/06/05/issue_full.pdf

diritto/dovere di partecipare alla vita politica nazionale con metodo democratico, e dall'articolo 28 secondo cui i funzionari pubblici devono agire in modo imparziale e responsabile.

Ne consegue la sussistenza di un dovere di correttezza costituzionale a cui tali soggetti devono sottostare rispettando le regole democratiche e i diritti dei cittadini, con conseguente limite più stringente per i titolari di organi costituzionali nella libertà di manifestazione del pensiero, rispetto ai comuni cittadini³³.

1.3. Proposte di riforma del referendum

Sulla base dei limiti determinati dal quorum strutturale, che negli ultimi anni ha rappresentato il principale ostacolo alla vivacità dell'istituto referendario, si sono avvicinate, nel corso degli anni, numerose proposte parlamentari di riforma, nonché interventi dottrinali in cui si auspica la riduzione del quorum previsto *ex* articolo 75 della Costituzione³⁴, che lo fissa nella misura della maggioranza degli aventi diritto al voto.

Ad ogni modo, le proposte di revisione del quorum inoltrate in Parlamento durante la XV e XVI legislatura non hanno avuto seguito. In particolare si ricorda, nella XV, la proposta del deputato Capezzone³⁵ finalizzata a rimuovere la previsione di un quorum che convalidasse il risultato della consultazione referendaria, disponendo che l'effetto abrogativo della legge oggetto del quesito dovesse avvenire qualora i voti favorevoli all'abrogazione fossero, allo stesso tempo, la maggioranza dei voti espressi, e pari almeno ad un quarto degli aventi diritto³⁶.

³³ A. Morrone, *E' legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, op. cit. in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/229.pdf

³⁴ F. Cuocolo, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1996, pag. 181.

³⁵ Proposta di Legge Costituzionale Capezzone recante "*Modifica all'articolo 75 della Costituzione in materia di calcolo del quorum per la validità del referendum abrogativo*" (3252) In http://leg15.camera.it/dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?Pdl=3252

³⁶ Dello stesso avviso la Senatrice Vittoria Franco la quale promosse il disegno di legge costituzionale n. 83 recante "*Modifica dell'articolo 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo*" finalizzato "*a restituire valore ed efficacia all'istituto del referendum abrogativo, come strumento di democrazia diretta ritenuto ancor più necessario alla luce del processo di consolidamento del sistema maggioritario, contrastando il fenomeno del ripetuto mancato raggiungimento del quorum nelle numerose consultazioni celebrate a partire dal 1995*".

Durante la XVI legislatura si sono fatti portavoce di un siffatto bisogno i senatori Adamo ed altri³⁷, i quali avanzavano la proposta di abbassare il quorum strutturale alla metà più uno degli elettori che abbiano preso parte alle ultime elezioni per la Camera dei Deputati.

Sulla stessa scia si posizionava la proposta di revisione costituzionale portata da Pastore³⁸, la quale anch'essa disponeva che il referendum fosse approvato quando, avendo partecipato alla votazione un numero di elettori pari ad almeno la metà più uno degli elettori che hanno preso parte alle ultime elezioni per la Camera dei Deputati, fosse raggiunta la maggioranza dei voti validi, allorquando, però, quest'ultima corrispondesse ad almeno un quarto degli aventi diritto.

Le proposte avanzate da Poretti³⁹, Belisario ed altri⁴⁰, invece, si basavano sull'eliminazione della previsione del quorum strutturale per la validità dei referendum abrogativi.

Come anticipato, nessuna delle proposte succitate ha avuto un seguito concreto, seppure ancora oggi fortemente auspicato da buona parte della dottrina⁴¹, nonché previsto nelle più recenti proposte politiche di revisione dell'articolo 75, comma 4. In particolare, si fa riferimento alle relazioni finali dei lavori redatte da dieci esperti che furono nominati, nel marzo 2013, dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, con il fine di realizzare un pacchetto di proposte di riforme istituzionali in occasione della formazione di un nuovo governo, in materia di referendum al cui interno si rintracciava proprio la proposta, tra le altre, di conteggiare il quorum di validità del risultato nel 50% più uno della percentuale dei votanti nella più recente elezione per la Camera dei Deputati⁴².

³⁷ Disegno di Legge Costituzionale N. 1092 d'iniziativa dei senatori Adamo, Ceccanti, Di Giovan Paolo, Incostante, Legnini, Ignazio Roberto Maria Marino, Procacci, Vitali e Pertoldi, recante “*Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione recanti l'introduzione del referendum propositivo e la revisione del quorum funzionale del referendum abrogativo*” in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/205133.pdf>

³⁸ Atto Senato n. 1654 recante “*Modifiche all'articolo 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo*” iniziativa Parlamentare Andrea Pastore presentato il 1 luglio 2009 in <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/33912.htm>

³⁹ Atto Senato n. 1625 recante “*Modifiche al quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo*” iniziativa Parlamentare di Donatella Poretti presentato il 23 giugno 2009 in <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/33841.htm>

⁴⁰ Atto Senato n. 1706 recante “*Modifica dell'articolo 75 della Costituzione concernente la soppressione del quorum funzionale del referendum abrogativo*” iniziativa Parlamentare di Felice Belisario presentato il 21 luglio 2009 in <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/34033.htm>

⁴¹ A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, op. cit., pagg. 245 e ss.

⁴² Lo stesso disegno di legge di revisione costituzionale presentato dalla deputata Maria Elena Boschi, approvato in prima lettura in entrambi i rami del Parlamento, prevedeva proprio la riduzione del quorum strutturale alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni per la Camera dei Deputati, ma solo nel caso in cui si raggiungano le 800 mila sottoscrizioni per il deposito della richiesta referendaria, restando fermo, in caso contrario, (se, cioè, le firme raccolte siano tra le 500 mila e le 800 mila) la necessità che si rechi alla urne la maggioranza degli aventi diritto al voto.

È evidente che conservare una soglia di validità della consultazione referendaria nella misura prevista oggi dall'articolo 75 comma 4 della Costituzione non è più conciliabile con i numeri abituali in merito alla partecipazione politica degli ultimi anni. La stessa Senatrice Franco⁴³ evidenziò come "le ragioni dell'esito nullo dei referendum negli anni più recenti nel numero crescente di quesiti e nella disciplina del quorum richiesto dalla Costituzione, il disegno di legge n. 83 intende tener conto dei mutati comportamenti degli elettori, in termini di crescente disaffezione nei confronti del voto da parte di una considerevole percentuale della popolazione, in conseguenza del quale "è ormai sufficiente orientare nel senso dell'astensione un ulteriore 20 per cento del corpo elettorale per rendere inefficace la pronuncia popolare".

Come più volte ricordato, la *ratio* sottesa alla previsione di un quorum strutturale per il referendum abrogativo pari al cinquanta per cento più uno degli aventi diritto era quella di vietare che una piccola parte di cittadini potesse ostacolare il lavoro del Parlamento, ossia dalla maggioranza dei rappresentanti eletti dai cittadini in occasione delle consultazioni politiche. Ad ogni modo una siffatta previsione deve essere calibrata sull'alta percentuale di partecipazione elettorale che in quegli anni, come già accennato, si attestava costantemente sul 90 per cento ed oltre degli aventi diritto al voto, contrariamente ad oggi, dove l'affluenza alle urne è diminuita drasticamente. Ne consegue che per mantenere la vitalità e l'efficacia dell'istituto referendario è opportuno tarare il quorum alle nuove percentuali di partecipazione politica.

Se si guarda ai dati attuali circa all'affluenza elettorale, infatti, la ragione sottesa alla predisposizione di un quorum strutturale *ex* articolo 75 comma 4 della Costituzione si smarrisce, incoraggiando, piuttosto, una strumentalizzazione dell'astensionismo che termina col favorire la commistione tra i fautori del No e gli astenuti fisiologici, con conseguente manipolazione delle norme della partecipazione democratica, in quanto si finisce per confondere il voto contrario alla proposta referendaria con il mancato esercizio del diritto di voto da parte di chi si astiene dall'avere un ruolo attivo nella vita politica del Paese.

Di conseguenza, riparametrare il quorum secondo i valori attuali di partecipazione politica si rende necessario non solo per ripristinare la vivacità dell'istituto, ma anche per riacquistare la *ratio* della previsione del quorum strutturale predisposta dall'Assemblea costituente.

Non sembrano rispondere ad una simile esigenza né il disegno di legge di revisione costituzionale sottoscritto dalla deputata Maria Elena Boschi⁴⁴ né tantomeno molti degli

⁴³ Si veda la nota n. 32

⁴⁴ Si veda nota n. 38

interventi fatti in dottrina. In particolare, il disegno di legge si limita a relazionare il quorum al dato fornito dall'affluenza alle urne durante le ultime elezioni politiche solo nell'ipotesi in cui si raggiungano le 800 mila sottoscrizioni, ma il numero delle firme che sostengono l'iniziativa referendaria non ci dice quale sarà l'affluenza, dunque, anche se si raggiungesse un elevato numero di sottoscrizioni non significa necessariamente che a questo corrisponderà un alto numero di votanti.

Coloro che, invece, promuovono di eliminare totalmente la previsione costituzionale del quorum, fanno un parallelo tra il referendum abrogativo e quello costituzionale *ex* articolo 138 della Costituzione evidenziando come in quest'ultimo caso non sia previsto alcun quorum strutturale seppure in entrambe i casi di consultazione diretta gli elettori sono "chiamati a decidere sull'esistenza o inesistenza di una legge"⁴⁵.

In risposta a tale orientamento occorre evidenziare come i due referendum prevedano discipline differenti in quanto sono diversi i presupposti e gli effetti giuridici di ciascuno, ma soprattutto perché diversa è la *ratio* delle due previsioni.

Infatti, se nel referendum abrogativo di cui all'articolo 75 della Costituzione la volontà dei padri costituenti è stata quella, più volte menzionata, di neutralizzare l'azione di una minoranza organizzata volta ad abrogare le disposizioni normative approvate dalla maggioranza parlamentare, nel referendum costituzionale di cui all'articolo 138, al contrario, la *ratio* che ha determinato la mancata previsione di un quorum strutturale è stata quella di incentivare alla partecipazione anche una piccola minoranza degli elettori riconoscendo loro il potere di porre nel nulla leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali.

Emerge, allora, chiaramente come i due strumenti rispondano ad un'unica finalità di conservazione delle disposizioni normative già esistenti, seppure da un lato rispettivamente tuteli le prerogative della maggioranza, attraverso il referendum abrogativo, e dall'altro incentivi quelle della minoranza, attraverso il referendum costituzionale, motivando la diversa disciplina dei due istituti in merito al quorum, "imputabile alla necessità di rispettare la logica degli istituti e di salvaguardare il loro rendimento democratico"⁴⁶.

Sulla base della spiegazione appena fornita emerge chiaramente come l'eliminazione della previsione del quorum strutturale prevista dall'articolo 75 quarto comma della Costituzione non possa essere una strada percorribile⁴⁷, pertanto, l'ipotesi di parametrare il quorum

⁴⁵ S. Pomodoro, *Sul quorum nell'art. 138 in Quaderni costituzionali*, 2002, pag. 820.

⁴⁶ M. Luciani, *La formazione delle leggi*, op. cit. pag. 574

⁴⁷ V. Onida, *Referendum: un istituto da rivedere*, in *Il corriere giuridico* n.7/1995, pag. 765 afferma che ciò sarebbe possibile laddove si elevasse di molto il numero di sottoscrizioni necessarie per presentare la richiesta,

strutturale ai dati che emergono di volta in volta dalla partecipazione politica potrebbe rappresentare un'idea da privilegiare rispetto alle summenzionate proposte dottrinali circa la subordinazione della validità del risultato del referendum abrogativo al conseguimento di una percentuale prestabilita di Sì sul numero complessivo degli aventi diritto al voto (in particolare si è supposto di richiedere il raggiungimento del 25% oppure di un terzo dei consensi dell'intero corpo elettorale⁴⁸).

Una volta evidenziate le motivazioni per le quali è necessario che in occasione della riforma dello strumento oggetto di disamina si modifichi il quorum in ossequio ai dati sull'affluenza ottenuti nelle ultime elezioni politiche, appare opportuno sottolineare come una rideterminazione del quorum troppo rigida possa, nei casi in cui si è chiamati a votare contestualmente su una pluralità di quesiti, rischiare di essere elusa per due specifiche motivazioni: la prima, la mancanza di un obbligo, in capo a coloro che sono preposti ai seggi, di chiedere all'elettore quali schede voglia ritirare, e la seconda, la mancanza di qualsiasi garanzia circa la segretezza della scelta in ordine a quali schede ritirare.

Questi due elementi, se considerati insieme possono indurre l'elettore ad esprimere un proprio parere attivamente rispondendo anche a quei quesiti a cui non aveva manifestato alcun interesse, falsando il dato sulla partecipazione ai vari referendum contestuali. In sede di legislazione ordinaria sarebbe, quindi, conveniente osservare anche la possibilità che si verificano questo tipo di alterazioni, trovandovi una soluzione⁴⁹.

1.4. Gli adempimenti del parlamento successivi all'abrogazione della fattispecie normativa

Un aspetto aggiuntivo che grava considerevolmente, in negativo, sulle ipotesi applicative del referendum abrogativo e che necessita di essere approfondito nel presente elaborato riguarda l'effettiva assenza di una tutela del risultato positivo della consultazione referendaria. Ciò significa che, non sussistendo, nella pratica, la possibilità di difendere il risultato positivo

in conseguenza del fatto che *“di fronte ad una iniziativa fortemente appoggiata potrebbe in ipotesi darsi peso all'esito di una consultazione nella quale la maggioranza degli elettori sia rimasta indifferente od inerte”*.

⁴⁸ S. Vassallo, *Il referendum e i paradossi del quorum*, in *Il Mulino*, n.6/2003, pag. 1049. Tuttavia tali orientamenti non possono trovare accoglimento nella misura in cui si manifestano arbitrari sia in merito alla ridefinizione dell'entità del quorum e sia perché non rispondono all'intento originario dei padri costituenti, i quali avevano l'interesse ad evitare che una piccola minoranza potesse ostacolare eventuali scelte legislative dei rappresentanti della maggioranza dei cittadini.

⁴⁹ M. Luciani, *La formazione delle leggi*, op. cit., pag. 577

ottenuto in sede referendaria, questo rappresenta sostanzialmente una “decisione senza tutore”⁵⁰, che, una volta accolta, è obbligata a farsi strada nel meccanismo politico-rappresentativo il quale, come si illustrerà, in più occasioni ha ribaltato, anche a breve distanza di tempo, l’esito di alcune consultazioni.

Il riferimento è al vincolo preclusivo⁵¹ che il referendum possiede nei confronti del legislatore anche in ossequio di molteplici sentenze della Corte Costituzionale con cui è stato riconosciuto il divieto di formale e sostanziale ripristino da parte del Parlamento della disciplina abrogata in via referendaria.

A cominciare dalla decisione n. 468 del 1990 con cui la Consulta ha stabilito il principio, secondo un’interpretazione concorde della disciplina costituzionale in merito alla produzione del diritto, secondo cui il legislatore non è legittimato a ripristinare una disciplina legislativa che sia stata precedentemente abrogata in via referendaria neppure in via transitoria ed eccezionale. La Corte era stata, infatti, chiamata a pronunciarsi in merito alla responsabilità civile dei giudici abrogata mediante referendum, escludendo, oltre alla circostanza di applicazione ultrattiva da parte dell’interprete di una delle norme abrogate quale norma transitoria, che l’avvenuta abrogazione possa “consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa [abrogata] a titolo transitorio”, in ragione della “peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell’ordinamento”⁵².

Tale decisione è stata in seguito confermata con la sentenza n. 33 del 1993, in cui si concede che il legislatore possa “correggere, modificare o integrare la disciplina residua”, ma “nei limiti”, appunto, “del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare”⁵³.

Il principio di ripristino sostanziale è stato preliminarmente individuato attraverso la sentenza n. 68 del 1978 con la quale è stata dichiarata l’incostituzionalità dell’articolo 39 della legge 352 del 1970⁵⁴, nella misura in cui respinge la possibilità che il referendum abbia corso anche qualora l’abrogazione degli atti cui si riferisce sia seguita da una disciplina che non corregga “né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti”⁵⁵.

⁵⁰ A. Barbera e A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit. pag. 242.

⁵¹ Secondo un’espressione usata, ad es., da L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, pag. 273.

⁵² Corte Costituzionale, sentenza 468 del 1990

⁵³ Corte Costituzionale, sentenza 33 del 1993

⁵⁴ Il quale dispone: “Se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l’atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l’Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso.”

⁵⁵ Corte Costituzionale, sentenza 68 del 1978

Si evidenzia, altresì, l'ordinanza n. 9 del 1997, con la quale la Corte ha affermato che “la normativa successivamente [dopo l'abrogazione referendaria] emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare”⁵⁶, riconoscendo, in questo modo, il vincolo preclusivo compiuto dal referendum nei confronti dell'azione parlamentare attraverso un controllo di legittimità costituzionale degli interventi legislativi successivi alla consultazione popolare.

La sentenza n. 199 del 2012 della Corte Costituzionale, chiamata a giudicare in merito alla legittimità costituzionale di una norma che sconfessava il referendum del 2011 sui servizi pubblici locali e di cui parleremo più approfonditamente nel proseguo dell'elaborato, ha chiarito i limiti del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, indicando che la risposta della consultazione popolare non può essere posta nel nulla “senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto”⁵⁷.

Emerge, dunque, chiaramente dai numerosi interventi della Corte costituzionale ed i rapporti sussistenti tra decisione referendaria e procedimenti normativi parlamentari successivi, la necessità di un intervento che colmi la carenza di strumenti a tutela e a sanzione del risultato positivo del referendum abrogativo⁵⁸.

Sono numerosi, infatti, i casi in cui il vincolo preclusivo è stato violato dal legislatore subito dopo la consultazione referendaria, senza che l'inosservanza del “giudicato referendario”⁵⁹ sia stata in qualche modo condannata.

⁵⁶ Corte Costituzionale, ordinanza 9 del 1997

⁵⁷ Corte Costituzionale, sentenza 199 del 2012 in cui si evidenzia come “Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'articolo 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto”.

⁵⁸ S. La Porta, *Il “ripristino” della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda di servizi pubblici locali*, in *Associazione Italiana dei costituzionalisti*, n. 4 del 2012 evidenzia come seppure le decisioni della Corte Costituzionale descrivano o l'esistenza del limite per il legislatore del “divieto di ripristino”, ma non sia possibile ritrovare un simile limite nel testo dell'articolo 70 Costituzione, con riferimento alla funzione legislativa esercitata pienamente dalle Camere, né nell'articolo 75 della Costituzione, con riferimento ad una particolare forza passiva dell'esito referendario. Inoltre alcun limite è previsto per i decreti legge ed i decreti legislativi, rispettivamente negli articoli 77 e 76 Costituzione.

⁵⁹ A. Mangia, *Referendum*, Padova, 1999, pag. 86.

In particolare, uno dei casi in cui il risultato ottenuto dal referendum è stato rovesciato da interventi normativi successivi è quello per l'abrogazione del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, il quale si è tenuto il 18 e 19 aprile 1993 e che ha visto, in seguito all'ottenimento del quorum strutturale, la vittoria dei Sì con il risultato del 70,3%.

La conseguente abolizione del Ministero è stata, tuttavia, chiaramente elusa da una molteplicità di interventi parlamentari successivi che, di fatto, hanno avuto l'effetto di reintrodurre surrettiziamente la struttura, attraverso modifiche di denominazione e di competenze, che ci portano ad attestare che il Ministero in realtà non sia mai venuto meno. Infatti, il primo Governo Berlusconi ha istituito il Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali, che è stato in seguito convertito in Ministero delle Risorse agricole dal primo Governo Prodi, in Ministero delle Politiche agricole dal primo Governo D'Alema, in Ministero delle Politiche agricole e forestali dal secondo Governo D'Alema, e infine in Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali dal secondo Governo Prodi, secondo la denominazione tuttora vigente⁶⁰.

Il medesimo iter è stato seguito per il Ministero del Turismo e dello Spettacolo, in merito al quale l'elettorato si è espresso a favore dell'abolizione per l'82,28 %, seppure l'ente sia stato reintrodotta dapprima sotto il nome di Dipartimento del Turismo e dello spettacolo con decreto legge n. 97 del 1995⁶¹ (tutt'oggi noto con il nome di Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del Turismo), risultando in questo modo inosservata la volontà popolare espressa con il referendum del 1993.

Un altro caso di ribaltamento dell'esito di una consultazione referendaria è stato quello relativo al finanziamento pubblico dei partiti politici, promosso dai Radicali a facente parte degli otto quesiti della medesima tornata referendaria del 1993 summenzionata (con il voto favorevole del 90,25% dei votanti), che è stato negli anni successivi ripristinato, anch'esso attraverso mutate forme.

La legge n. 2 del 1997, recante norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria a movimenti e partiti politici, infatti, prevedeva un procedimento di deferimento volontaria del 4 per mille nella dichiarazione dei redditi, seppure, in via provvisoria, fosse comunque

⁶⁰ A. Pertici, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, pag. 245, nota 84. Si ricorda che i referendum abrogativi in Italia del 1993, tenutisi il 18 e il 19 aprile, ebbero ad oggetto otto quesiti, tra cui, in particolare, la soppressione del ministero delle partecipazioni statali con il 90,11 % dei Sì ed il 9,89 % dei No, la Soppressione del ministero dell'agricoltura e delle foreste, di cui sopra, e la soppressione del ministero del turismo e dello spettacolo con il 82,28 % dei Sì e il 17,72 % dei No. Su [Archivio Storico delle Elezioni – Referendum del 18 aprile 1993](#), in [Ministero dell'interno](#).

⁶¹ Recante riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport, convertito con modificazioni in legge n. 77 del 1995

prevista la sovvenzione dei partiti politici attraverso un fondo pubblico, istituito presso il Ministero delle Finanze; mentre due anni dopo, la legge n. 157 del 1999 ha predisposto un meccanismo di rimborso delle spese elettorali sopportate da movimenti o partiti politici, a spese del bilancio interno della Camera dei deputati, circa il rinnovo della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali, e a spese del bilancio interno del Senato circa il rinnovo del Senato.

Un ritrovamento della decisione degli elettori col summenzionato referendum del 1993, dopo che gli interventi legislativi succedutisi erano andati in tutt'altro verso, si è avuto col decreto legge n. 149 del 2013⁶², che ha previsto l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti politici attraverso la soppressione del sistema di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e di contributi pubblici elargiti per il compimento di attività politica e di cofinanziamento rimpiazzato, questa volta, dalla possibilità, per ciascun contribuente, di scegliere se indirizzare il due per mille della propria IRPEF in favore di un partito politico. L'ipotesi appena descritta è l'unica in cui si evidenzia un'azione del Parlamento volta a rettificare una propria precedente violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata in via referendaria, seppure si evidenzia come la materiale cessazione del finanziamento pubblico si otterrà solo nel 2017, per cui il contributo pubblico ai partiti è stato erogato fino al 2016.

Ne emerge che il risultato referendario, sebbene sia direttamente imputabile alla volontà popolare, una volta inserito all'interno del meccanismo politico-rappresentativo, è esposto a qualunque determinazione, essendo stato in talune ipotesi immediatamente recepita dal legislatore, in altre, come quelle summenzionate, totalmente trascurata e ribaltata.

Le motivazioni che sottendono tale incertezza circa il risultato positivo di una consultazione referendaria è da rintracciare nella mancanza, nel nostro ordinamento, di strumenti giuridici utili a tutelare e custodire l'esito positivo del referendum abrogativo, seppure la Corte Costituzionale più volte si sia pronunciata⁶³ riconoscendo un vincolo preclusivo nei confronti del legislatore nel reintrodurre, seppur in modo indiretto, la disciplina abrogata, e a cui nella pratica il legislatore ha troppo spesso disatteso.

In attesa di un intervento legislativo che modifichi l'istituto referendario, si rende opportuno evidenziare gli aspetti che hanno reso l'esito dei referendum abrogativi nell'ordinamento così debole tanto da determinare, nella prassi, l'introduzione, da parte del legislatore, di discipline normative contrarie all'esito della votazione referendaria, con conseguente

⁶² Convertito in legge n. 13 del 2014

⁶³ In particolare, nelle decisioni n. 468 del 1990 e n. 9 del 1997

violazione del divieto di ripristino, formale o sostanziale, della normativa abrogata sancito per la prima volta dalla Consulta con la sentenza n. 468 del 1990.

Senza dubbio, uno degli aspetti più problematici dell'istituto è rappresentato dall'assenza di soggetti preposti a tutelare l'esito positivo risultante dal referendum e legittimati a sanzionare una eventuale violazione del vincolo preclusivo esercitato dall'istituto nei confronti del legislatore.

Questo è quanto emerge dalla già citata ordinanza n. 9 del 1997 della Corte Costituzionale, la quale, chiamata a pronunciarsi su un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato dai promotori del referendum abrogativo del finanziamento pubblico ai partiti avverso Camera e Senato, si è espressa dichiarando l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione dei ricorrenti, i quali avrebbero promosso un'azione in carenza di titoli costituzionalmente rilevanti e garantiti. L'assimilazione del Comitato promotore "ad un potere dello Stato" ai fini di cui agli artt. 134 della Costituzione e 37 della legge n. 87 del 1953, secondo la Consulta, non si tradurrebbe "nella costituzione d'un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del referendum e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario"⁶⁴.

Dunque, una delle soluzioni più accreditate per fornire adeguata tutela al risultato positivo del referendum abrogativo sembrerebbe essere proprio il riconoscimento al Comitato promotore della legittimazione a proporre ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzione, anche per le ovvie difficoltà di un eventuale giudizio comparativo tra il risultato referendario e gli interventi legislativi successivi con conseguente precarietà del divieto di ripristino, che, "come la prassi dimostra, consente al legislatore margini di manovra dai confini amplissimi"⁶⁵.

Detto questo, è comunque evidente che l'ordinanza n. 9 del 1997 summenzionata, successiva alle sentenze del 1990 e del 1993 le quali hanno evidenziato la presenza nel nostro ordinamento del principio del divieto di reintroduzione della normativa abrogata, costituisce un punto di svolta rispetto alla condizione antecedente in mancava qualsiasi forma di garanzia del risultato del referendum⁶⁶.

⁶⁴ Corte Costituzionale, ordinanza 9 del 1997, richiamata dalla sentenza 199 del 2012 in <https://www.giurcost.org/decisioni/1997/0009o-97.htm>

⁶⁵ A. Barbera e A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit. pag. 145

⁶⁶ M. Dogliani, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo, relazione presentata al Convegno annuale A.I.C. sul tema Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Parma, 29 – 30 ottobre 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; L. Elia, *Premessa, Studi di diritto costituzionale*, Milano, 2005, IX; L. Imarisio, *Referendum elettorale e reviviscenza, tra fine intrinseco del*

Infatti, prima della sentenza n. 468 del 1990, a cui la dottrina si riferisce per individuare l'istituzione del vincolo preclusivo nei confronti del legislatore, sussistevano dubbi anche su come coordinare l'azione legislativa parlamentare e la decisione referendaria, regolando gli stessi in base ad un principio di severo parallelismo per cui, nel rispetto di una piena specularità di effetti, il Parlamento avrebbe avuto la possibilità di rovesciare l'esito referendario in base a previsioni di pura opportunità politica.

Tali orientamenti⁶⁷, in particolare, non consideravano le caratteristiche strutturali che differenziano la decisione rappresentativa da quella popolare diretta, ma che vengono sottolineati dalla Costituzione che descrive l'azione legislativa del parlamento come stabile, continuativa ed illimitata, mentre al contrario, il referendum abrogativo si identifica in una decisione precisa, istantanea che non deriva da un meccanismo permanente, ma da una struttura giuridica creata *ad hoc*, con conseguente risoluzione del conflitto attraverso i principi formali dell'abrogazione, in particolare quello della *lex posterior*, secondo cui tra due fonti di pari forza giuridica, quella successiva abroga quella precedente non conforme⁶⁸. A tale interpretazione può, tuttavia, rimproverarsi di non considerare che ci si trova dinanzi a due fonti differenti poiché manca nel referendum abrogativo quel carattere di stabilità ed inesauribilità proprio del potere legislativo, pertanto non può trovare applicazione il criterio della *lex posterior* succitato; in caso contrario si arriverebbe all'assurdo di riconoscere una supremazia, all'interno del sistema della produzione del diritto nel nostro ordinamento, dell'azione parlamentare su quella referendaria, che potrebbe condizionare gli esiti del

quesito e intenzione dei proponenti, in "Nomos. Le attualità nel diritto", *Referendum abrogativo e reviviscenza*, n. 0 del 2011 a cura di F. Lanchester; V. Marcenò, *Il concetto di abrogazione parziale. Un raffronto tra abrogazione legislativa e abrogazione referendaria*, in www.costituzionalismo.it;

⁶⁷ Sul punto G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. cost.*, 1995, pagg. 92-93; A. Mangia, *Referendum*, Padova, 1999, pagg. 255 e ss.; T.F. Giupponi, *Il "giudizio di legittimità" del referendum e i limiti al legislatore*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Torino, 2007, pagg. 319 e ss.; F. Sorrentino, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Riv. di Studi parlamentari e di Politica costituzionale*, anno IV 1971, n. 14, 5, il quale, in particolare, afferma che l'effetto abrogativo "si produce solo se e in quanto si sia realizzata sul piano normativo una situazione di contrasto tra due discipline successive nel tempo e che tale situazione può determinarsi solo tra norme che, in quanto tali, vanno valutate nella loro oggettività nel quadro dell'unità sistematica dell'ordinamento".

⁶⁸ Altresì una parte della dottrina ritiene esservi tra i due istituti un rapporto di specialità in quanto, seppure vi siano delle differenze sostanziali tra gli stessi, comunque sussiste una comunanza tra referendum e fonte del legislatore rappresentativo in quanto "ogni esito referendario scaturisce dall'esercizio di quel medesimo diritto di voto che, garantito dall'articolo 48 Costituzione, fornisce alle stesse camere il fondamento di legittimità di ogni decisione assunta". Ne consegue che, seppure il referendum e l'azione legislativa siano due procedimenti normativi diversi, rappresentino comunque l'espressione dello stesso del medesimo diritto di voto, ed il loro rapporto debba essere disciplinato ai sensi del criterio di specialità. Si veda A. Mangia, *Referendum*, Padova, pagg. 269-281.

referendum, soggetti all'incondizionata disponibilità del legislatore, e vanificare l'esito di qualsiasi consultazione referendaria.

Inoltre, la medesima forza attiva del referendum, seppure equivalente rispetto a quella della fonte del legislatore ordinario in termini di intensità, ha un raggio d'azione più circoscritto poiché il referendum non riesce a sottrarsi del tutto alla sua natura essenzialmente demolitoria, al contrario di una natura propositiva della fonte rappresentativa.

Gli interventi della Corte Costituzionale, individuando un vincolo di preclusione in capo al legislatore rispetto alla possibilità di rovesciare l'esito referendario, hanno permesso che venisse rimesso in equilibrio il rapporto tra azione parlamentare e referendaria, chiarendo che il legislatore non è legittimato ad annullare l'esito di un referendum abrogativo riabilitando la disciplina previgente: la stessa Corte, con la sentenza n. 468 del 1990, ha affermato che "a differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il referendum manifesta una volontà definitiva ed irripetibile"⁶⁹.

Una volta ristabiliti i legami tra referendum e legislazione, ci si è posti il problema di prevedere una sanzione in caso di ribaltamento del risultato positivo di una consultazione referendaria da parte del Parlamento in via successiva, che abbia determinato una violazione del vincolo preclusivo succitato.

In merito è intervenuta la Corte con la sentenza n. 9 del 1997 affermando che tale conflitto debba rientrare in una questione di verifica della legittimità costituzionale della legge e, pertanto, l'unica sanzione che può essere prevista è il ripristino della normativa abrogata in via referendaria.

Ne consegue, dunque, che questa Corte, pur riconoscendo una sorta di garanzia procedurale del risultato referendario, non ha previsto una sanzione adeguata in risposta all'azione del legislatore, il quale mantiene un ampio spazio di manovra nell'adottare escamotage che facciano apparire la decisione referendaria sguarnita di una vera tutela.

L'unica via percorribile nell'ambito di una complessiva riforma dell'istituto referendario potrebbe, pertanto, essere il riconoscimento, con legge costituzionale, della legittimazione al Comitato promotore di proporre ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Parlamento al fine di garantire piena effettività al risultato referendario. Solo in questo modo, infatti, l'istante avrebbe nelle mani lo stesso potere dello Stato di difendere il risultato positivo del referendum nei confronti del Parlamento anche dopo la conclusione delle operazioni referendarie, andando oltre

⁶⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 468 del 1990

l'orientamento giurisprudenziale che nega tale potere ai promotori che potrebbero assumere il ruolo di organo di controllo permanente⁷⁰.

Non si condivide, invece, l'idea di chi ritiene che in caso di violazione da parte del legislatore del vincolo di preclusione si dovrebbe pervenire allo scioglimento anticipato delle Camere da parte della Presidenza della Repubblica ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione, in quanto si determinerebbe un profondo disaccordo tra maggioranza popolare e maggioranza parlamentare⁷¹ che potrebbe essere risolto solo mediante lo scioglimento anticipato delle due Camere e la conseguente indizione di nuove elezioni politiche da parte del Presidente della Repubblica⁷².

Ebbene, tali argomentazioni non sono condivisibili da parte della scrivente in quanto il dissenso rispetto a singole leggi o a singoli punti programmatici non può essere sufficiente a ledere un consenso di base del corpo elettorale rispetto all'indirizzo politico al punto da motivare di per sé lo scioglimento anticipato delle Camere.

1.4.1. La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 sul divieto di ripristino della normativa abrogativa da referendum ex articolo 75 Cost.

La Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con ricorsi delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e della Regione autonoma della Sardegna per violazione degli articoli 117, primo e quarto comma, 118, nonché degli articoli 5, 75, 77 e 114 della Costituzione⁷³.

⁷⁰ Sul punto G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o «delle circostanze di fatto»* in *Giur. it.*, 2013, pagg. 275 ss.

⁷¹ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, pag. 838, afferma infatti che in tale ipotesi verrebbe meno la presunzione della corrispondenza della volontà della maggioranza parlamentare con la volontà popolare, di modo che sarebbe giustificato il ricorso all'istituto dello scioglimento anticipato delle Camere

⁷² Sul punto G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1947, pagg. 32 ss. nonché V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, Milano, 1958, pagg. 204 e ss.

⁷³ Sentenza n. 199/2012 consultabile in

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=199>

In particolare, per ciò che qui interessa, le ricorrenti affermano che il succitato articolo 4 “reintrodurrebbe la disciplina contenuta nell’articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che era stato abrogato dal referendum del 12-13 giugno 2011, riproducendone i medesimi principi ispiratori e le medesime modalità di applicazione, in violazione della volontà popolare espressa ex art 75 Cost., e ricorrendo ad un’interpretazione “estrema” delle regole della concorrenza e del mercato, lesiva delle competenze regionali in tema di servizi pubblici locali e di organizzazione degli enti locali”⁷⁴.

Nel merito, la Corte ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale fondata.

Infatti, il risultato positivo della consultazione referendaria del 2011 determinava l’abrogazione dell’articolo 23-bis con l’effetto di “escludere l’applicazione delle norme contenute nell’articolo 23-bis che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)⁷⁵”, ma a distanza di meno di un mese⁷⁶ “il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l’impugnato articolo 4, il quale, nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall’Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una drastica

⁷⁴ Sentenza n. 199/2012 consultabile in <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=199>; l’articolo 23 bis era già stato soggetto a pronuncia della Corte Costituzionale con la sentenza n. 325 del 2010, in cui quest’ultima ha ribadito, in merito alla competenza legislativa regionale e relativa tutela, che “le «modalità dell’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» devono essere ricomprese nella materia “tutela della concorrenza”, di esclusiva competenza dello Stato. La summenzionata Consulta evidenzia che l’articolo 23-bis reca una “disciplina pro-concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario”, ma rileva anche che se questa disciplina più stringente non è “imposta” dall’ordinamento comunitario, tuttavia essa non “si pone in contrasto...con la citata normativa comunitaria”. Ne consegue, dunque, che la disciplina comunitaria persegue sicuramente finalità concorrenziali, ma essa rappresenta solo “un minimo inderogabile per gli Stati membri”, che gli stessi non possono ledere, ma che possono innalzare. Sul punto S. La Porta, *Il “ripristino” della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda di servizi pubblici locali*, in *Associazione Italiana dei costituzionalisti*, n. 4 del 2012; F. Casalotti, *Il riparto della potestà legislativa “alla prova” della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Le Regioni*, 2005, pagg. 26 e ss.

⁷⁵ Sentenza n. 24 del 2011

⁷⁶ Il sottolineare la data da cui decorre l’abrogazione è, infatti, importante perché ci permette di evidenziare come l’intervento del Governo si sia manifestato meno di un mese dopo attraverso il succitato d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito in legge n. 148 del 2011. L’articolo 4 oggetto del giudizio della Corte Costituzionale oggetto di disamina nel presente paragrafo reca le norme di “adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell’Unione Europea”.

riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house*, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato articolo 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo articolo 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010⁷⁷.

Emerge chiaramente come l'articolo 4 abbia essenzialmente riproposto la disciplina dell'articolo 23-bis e, in parte, anche del relativo Regolamento di attuazione (d.P.R. n. 168/2010), che, con l'abrogazione dell'articolo 23-bis, aveva perso il suo fondamento⁷⁸.

Il criterio previsto dall'articolo 4 è il medesimo di quello dell'abrogato articolo 23-bis, nella misura in cui prevede la liberalizzazione dei servizi pubblici locali, "limitando ...l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità" (primo comma).

Allo stesso modo l'articolo 4 riprende, anche testualmente, disposizioni dell'abrogato articolo 23-bis e del suo Regolamento di attuazione. Circa la gestione *in house*, inoltre, l'articolo 4 non solo riproduce testualmente parte del citato comma 3 dell'articolo 23-bis, ma sembra perfino rendere ancora più difficoltoso il ricorso a questo tipo di gestione.

La Corte costituzionale, quindi, ha riconosciuto, da parte del Governo, una violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione e ha ripercorso l'iter logico seguito nella sentenza n. 9 del 1997.

In tale occasione, infatti, la stessa Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dai promotori del referendum abrogativo per difetto di legittimazione dei ricorrenti, ma ha comunque affermato che "la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane

⁷⁷ Sentenza n. 199/2012, punto n. 5.2.1 consultabile in <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=199> in cui si specifica che l'intervento del Governo ha da una parte reso più difficile la realizzazione di un affidamento diretto dei servizi, poiché non ha solo l'effetto di limitare, in via generale "l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'articolo 23-bis (comma 3) del d.l. n. 112 del 2008, ma la ancora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale (900.000 euro, nel testo originariamente adottato; ora 200.000 euro, nel testo vigente del comma 13) determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti".

⁷⁸ D. Masetti, *La nuova (?) disciplina dei servizi pubblici locali dopo il referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011*, in *GiustAmm.it*, 21.9.2011, evidenzia come l'articolo 4 più volte citato contenga la "pressoché esatta riproduzione" del testo abrogato dal referendum; E. Furno, *La never ending story dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra aspirazioni concorrenziali ed esigenze sociali: linee di tendenza e problematiche aperte alla luce del d.l. n.138/2011, convertito nella l. n.148/2011*, in *GiustAmm.it*, 27.9.2011, parlando di una vera "restaurazione" della normativa espressa dall'abrogato articolo 23-bis, nonché P. Sabbioni, *Il ripristino della disciplina abrogata con referendum: il caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 ottobre 2011.

comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare⁷⁹. In questo modo la Consulta ha evidenziato come sia necessaria un'interpretazione unitaria della disciplina costituzionale in un'ottica di coordinamento degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa, allo scopo di evitare che l'esito di un referendum popolare venga vanificato senza che siano subentrate, nel quadro politico, esigenze e circostanze che ne giustifichino il fine⁸⁰.

Ciò non significa che il referendum cristallizzi la volontà popolare, impedendo qualsiasi l'intervento del legislatore: il divieto di ripristino formale e sostanziale della disciplina preesistente vale fino a quando non si manifesti un cambiamento del «quadro politico» o della «situazione di fatto»⁸¹. Allo stesso modo il Codice di buona condotta sul referendum del 2006 della Commissione di Venezia sottolinea, all'articolo 20, l'esigenza di scongiurare interventi emendativi e di ripristino entro un arco temporale di almeno un anno dal referendum abrogativo⁸².

Il legislatore, dunque, non può trasgredire la volontà popolare, ma allo stesso non può restare vincolato ad essa laddove un mutamento del quadro politico lo richieda⁸³ e per verificare che

⁷⁹ Sentenza n. 9 del 1997

⁸⁰ In merito la Consulta ha evidenziato, richiamando la sentenza n. 68 del 1978, che ci troviamo dinanzi ad un'ipotesi di ripristino della normativa abrogata nella misura in cui la stessa introduce una nuova disciplina della materia “senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti”, ponendosi, in questo modo, in aperto conflitto con la ratio che sottende all'istituto del referendum abrogativo.

⁸¹ Sentenza n. 199 del 2012, punto n. 5.2.2. del *Considerato in diritto*. Sul punto R. Pinardi, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, 2012, pagg. 2892 e ss.; M. Della Morte, *Abrogazione referendaria e vincolo del legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in *Forum costituzionale*, 2012, pagg. 362 e ss.; P. Carnevale, *Il vincolo referendario di non riproduzione della normativa abrogata fra giurisprudenza costituzionale e dottrina. Qualche riflessione alla luce della sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2013, pagg. 405 e ss.; L. Tarasco, *Sovranità popolare ed effetti delle sentenze costituzionali*, in *Giustamm*, 2, 2014, pagg. 1072 e ss.; R. Dickmann, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi*, 23, 2012, pagg. 245 e ss.

⁸² C. Pinelli, *I Commissioni Affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di legge costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva. Modifica all'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*.

⁸³ L'assurdo di considerare una portata generale ed assoluta del “divieto di ripristino” porterebbe ad introdurre surrettiziamente un vincolo per il legislatore non previsto espressamente dalla Costituzione. Per questo motivo, quindi, il limite deve essere ben circoscritto in ossequio ai fondamenti costituzionali. Sul punto S. La Porta, *Il “ripristino” della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda di servizi pubblici locali*, in *Associazione Italiana dei costituzionalisti*, n. 4 del 2012 il quale critica le decisioni richiamate nel testo le quali descrivono il divieto in termini assoluti uniformandosi alla parte della dottrina, in particolare M. Luciani, *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi, I, 2*, a cura di G. Branca A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, pagg. 662 e ss che evidenzia come manchi “la benché minima argomentazione del limite, che viene affermato quasi fosse del tutto naturale e autoevidente.”

lo stesso abbia agito esclusivamente in tale occasione la Corte costituzionale sarà tenuta ad effettuare una valutazione politica, in particolar modo nell'ipotesi in cui il mutamento non sia conseguenza del semplice rinnovo delle Camere, ma del reale stravolgimento degli equilibri politici esistenti⁸⁴.

Ne consegue che, il sopraggiungere di eventi nuovi potrebbe legittimare un intervento legislativo finalizzato alla modifica del risultato positivo del referendum anche a breve distanza dalla sua manifestazione. Questo è un limite che trova spesso riconoscimento in quelle materie contraddistinte dal tema tecnico e/o scientifico, allorquando “una nuova “scoperta” può legittimare un intervento anche immediato del legislatore volto a ripristinare la disciplina abrogata dal popolo”⁸⁵.

L'istruzione fornita dalla Corte costituzionale rende adeguato il limite prescritto all'agire del legislatore vietando esclusivamente l'immediata riattivazione della disciplina pre-esistente che trascura la volontà popolare.

Rimane possibile, invece, ogni stima circa la durata del vincolo che, ovviamente, non può essere illimitato, pervenendo in caso contrario al rafforzamento esagerato della pronuncia popolare nei confronti dell'azione legislativa⁸⁶.

Per questi motivi, sarebbe utile che i limiti all'intervento del legislatore fossero espressi in Costituzione così da stabilire, per esempio, che nella legislatura in corso non sia possibile agire nella materia mutando i principi ispiratori della disciplina oggetto di approvazione tramite *referendum*, o altrimenti, che nella legislatura in corso la modifica sia sempre possibile, ma con una maggioranza rafforzata dei componenti di ciascuna Camera⁸⁷.

⁸⁴ A. Mangia, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum costituzionale*, 2013, pag. 3; M. Della Morte, *Abrogazione referendaria e vincolo del legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in *Forum costituzionale*, 2012; R. Dickmann, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi*, 2012, pag. 5. In particolare G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o «delle circostanze di fatto»* in *Giur. it.*, 2013, pagg. 275 e ss. evidenzia come il riferimento compiuto dalla Corte costituzionale circa il mutamento delle «circostanze di fatto», non riconoscibili in via preventiva, faccia emergere la difficoltà di determinare concretamente quali possano essere considerati i fatti nuovi in grado di modificare il contesto all'interno del quale è stata espressa la volontà popolare. Ne consegue, dunque, che tale uso dell'espressioni rinvia ad una valutazione politica, e viene adoperata dalla Corte costituzionale allo scopo di invitare il legislatore a muoversi con cautela in caso di reintroduzione della normativa abrogata.

⁸⁵ M. Ruotolo, *Non “ce la chiede l'Europa” e non “la vogliono i cittadini”*. *Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2012; R. Pinaridi, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in *Giur. cost.*, 1994, pagg. 2359 e ss.

⁸⁶ A. Mangia, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999, pagg. 317 e ss.; M. Luciani, *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, op. cit., pagg. 661 e ss.

⁸⁷ S. Curreri, *Camera dei Deputati - I Commissione affari costituzionali*, 9 aprile 2019.

Capitolo II Firma digitale per referendum abrogativi e proposte di legge di iniziativa popolare

2.1. L'emendamento che ha rivoluzionato il referendum abrogativo ex articolo 75 della Costituzione ed il referendum approvativo ex articolo 138 Cost.

È stata sufficiente l'approvazione di un "semplice" emendamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, su semplificazioni e governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁸⁸ (da parte del Parlamento per rivoluzionare l'apparato di due dei tre referendum previsti dalla nostra Costituzione: il referendum abrogativo previsto dall'articolo 75 della Costituzione e quello approvativo previsto dall'articolo 138 della Costituzione⁸⁹).

L'effetto è stato, infatti, quello di incidere profondamente sul regime dell'iniziativa legislativa popolare tratteggiato dall'articolo 71, comma 2, della Costituzione, attribuendo una posizione di rilievo agli istituti di democrazia diretta del nostro ordinamento costituzionale, i quali negli anni, come abbiamo avuto modo di approfondire nella prima parte dell'elaborato, erano stati relegati a ruoli di second'ordine⁹⁰.

Ma cosa concretamente è mutato?

Dal 1° gennaio 2022 è possibile, accanto al procedimento tradizionale che prevede fisicamente il raccoglimento di cinquecentomila firme per proporre un referendum abrogativo ex articolo 75, primo comma, della Costituzione, o costituzionale ex articolo 138, secondo comma, della Costituzione e cinquantamila firme per sostenere una legge di iniziativa popolare ex articolo 71, secondo comma della Costituzione, per l'elettore utilizzare

⁸⁸ Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito nella legge 29 luglio 2021, n. 108 recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»)

⁸⁹

N. Rossi, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in «Questione giustizia», 15 settembre 2021, consultabile online in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/firma-digitale-per-referendum-e-leggi-di-iniziativa-popolare> ;

N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, Policy Brief Luiss n. 31/2021, pagg. 2 e ss., consultabile online in https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2031_21_0.pdf

⁹⁰ F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, Osservatorio Costituzionale, AIC, Pasc. 6/2021, pagg. 344 e ss.

la firma digitale per unirsi ad una iniziativa referendaria o per presentare un progetto di legge di iniziativa popolare.

Attraverso, quindi, l'attivazione di una piattaforma pubblica realizzata a tal fine o l'apertura di un sito Internet, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 344, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'articolo 38-*quater*, co. 1, lett. c), del decreto legge 06 novembre 2021, n. 152, possono essere raccolte le firme “mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata”, senza che sia necessario procedere in un secondo momento con l'autenticazione delle sottoscrizioni.

In particolare, il succitato articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, al comma 343, specifica che l'utilizzo della piattaforma pubblica è gratuito, contrariamente a quanto previsto fino al 31 dicembre 2021 per cui il suo utilizzo era a pagamento sia per i promotori che per i sottoscrittori⁹¹. L'introduzione di questa modalità alternativa di raccolta delle firme a sostegno dei referendum è stata accettata con enorme favore dall'elettorato attivo, a riprova dei risultati ottenuti, in particolare, nella raccolta delle firme per il referendum sulla cannabis e, in parte, a quello sull'eutanasia.

Si pensi che il quorum delle cinquecentomila firme per la depenalizzazione delle droghe leggere è stato ottenuto in solo una settimana, estendendosi anche a nuove iniziative, come ad esempio il referendum per la soppressione del c.d. green pass. Ne emerge che la modifica apportata dalla legge n. 108 del 2021 non può essere considerata esclusivamente un mero intervento di tipo tecnico, ma semmai un'azione che avrà delle ripercussioni importanti sugli equilibri creati nel corso del tempo. La prova stessa è la velocità senza precedenti con cui i promotori del referendum sulla depenalizzazione delle droghe leggere sono riusciti a raggiungere il quorum di cinquantamila firme in calce al loro quesito.

A ciò si aggiunga la natura stessa del comitato promotore del referendum, formato da associazioni e gruppi d'opinione, mentre erano del tutto assenti partiti o sindacati “di massa” che negli ultimi tempi erano stati fondamentali per il raggiungimento del quorum. Sotto questo aspetto la digitalizzazione delle procedure potrebbe “facilitare un'ulteriore accelerazione del processo di disintermediazione anche nella politica democratica”⁹².

⁹¹ Ad ogni modo, G. Merlo, *Referendum, il falso mito che aumenteranno con lo Spid*, 29 settembre 2021, consultabile online in <https://www.editorialedomani.it/giustizia/aumento-referendum-sp-id-falso-mito-mbaslkwk> evidenzia come non sia totalmente agevole utilizzare le piattaforme previste ad hoc per tal fine piuttosto che il sito internet, infatti, riportando le parole di Gianni Sandrucci, amministratore delegato di itAgile, emerge come “*Servono specifiche competenze tecniche e la procedura complessa, dunque servono normalmente un paio di mesi*”.

⁹² F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, op. cit., pagg. 344 e ss.

Tutti questi aspetti fungono da premessa per un ricorso più massiccio dell'istituto referendario, rappresentando un importante cambiamento anche nella gestione dell'agenda del dibattito politico e del confronto pubblico.

Ad ogni modo, non vi è chi non ritenga⁹³ che il raggiungimento di cinquecentomila firme previsto dagli articoli 75 e 138 della Costituzione rispettivamente per il referendum abrogativo ed approvativo, nonché di cinquantamila previsto dall'articolo 71 della Costituzione per la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare oggi sia divenuto troppo semplice e rapido rispetto a quanto non lo sia stato in passato, seppure è certo che la possibilità di raccogliere firme online attraverso lo SPID faccia compiere all'Italia un balzo in avanti per colmare un importante divario rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea in termini di digitalizzazione della partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

Gruppi influenti ben radicati o addirittura alcuni personaggi noti intraprendenti potrebbero facilmente chiamare a raccolta l'opinione pubblica e influenzare oltremisura il processo politico democratico, ma è vero anche che la mancanza di un intervento che facilitasse l'intervento negli istituti di democrazia diretta attraverso piattaforme informatiche ci ha portato ad una condanna da parte del Comitato diritti umani delle Nazioni Unite⁹⁴.

Le perplessità aumentano se si considera che la modifica legislativa intervenuta è stata determinata da un emendamento a un decreto-legge deliberato all'interno di una Commissione parlamentare, il cui provvedimento *omnibus* è stato approvato in entrambe le Camere in conseguenza dell'apposizione della questione di fiducia, allo scopo di riformare le norme che disciplinavano la raccolta di firme anche su un referendum già in corso, ovvero quello sull'eutanasia (di cui parleremo più approfonditamente nel proseguo dell'elaborato). Proprio le questioni rimaste aperte circa le novità apportate dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, stanno facendo riemergere il dibattito⁹⁵ su una possibile modifica della disciplina del referendum abrogativo che consista in una serie di riforme che comprendano l'attuazione di un controllo di ammissibilità costituzionale preventivo prima della raccolta delle firme piuttosto che nell'aumentare il quorum di firme necessarie o ridurre il quorum per la validità del voto.

Tuttavia, prima di intraprendere qualsiasi intervento sulla disciplina sarà opportuno attendere ed esaminare approfonditamente le conseguenze che deriveranno dalla modifica

⁹³ N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, op. cit. pagg. 2 e ss., consultabile online in https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2031_21_0.pdf

⁹⁴ F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, op. cit., pagg. 344 e ss.

⁹⁵ A. Barbera e A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, cit., pagg. 244 e ss..

attuata e conoscere quanti dei quesiti proposti saranno poi in grado di superare il vaglio della Corte costituzionale.

I giuristi avranno senz'altro tempo per formare la propria opinione se si considera che, in conseguenza delle previste elezioni nel 2023 per fine legislatura, il prossimo spazio temporale utile per dare avvio ad una nuova consultazione referendaria sarebbe quella della primavera 2024⁹⁶.

2.2. Punto di partenza: una disposizione normativa che incoraggia l'intervento dei disabili

Secondo quanto anticipato nel paragrafo precedente, la condanna subita dal nostro Paese innanzi al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite rappresenterebbe la causa scatenante che ha portato all'introduzione nell'ordinamento italiano della possibilità di raccogliere le firme a sostegno dei referendum e degli altri istituti di democrazia diretta attraverso piattaforme informatiche.

Il procedimento è stato promosso da Mario Staderini e Michele De Lucia, a titolo personale e come rappresentanti del loro partito politico, i Radicali italiani, per mezzo di una comunicazione inviata in data 17 luglio 2015 al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite per "Restrizioni irragionevoli al diritto di richiedere un referendum di iniziativa popolare" che ha portato alla condanna dell'Italia a semplificare la procedura di raccolta delle firme introducendo la possibilità di adoperare modalità digitali che ovviasse alle discriminazioni determinate dalle tradizionali modalità di sottoscrizione⁹⁷.

L'introduzione della firma digitale è la conseguenza di anni di lotta politica culminata con il ricorso giudiziario di Mario Staderini, che nel 2013, in occasione di una raccolta firme su sei referendum (immigrazione, legalizzazione delle droghe, 8x1000, finanziamento dei partiti,

⁹⁶ N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, op. cit. pagg. 2 e ss., consultabile online in https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2031_21_0.pdf

⁹⁷ M. Cappato, *Un referendum sottoscritto da 900mila cittadini*, in *Il Fatto quotidiano*, 17 settembre 2021, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/09/15/eutanasia-legale-superate-le-900mila-firme-per-il-referendum-il-56-dal-nord-300mila-quelle-online-boom-tra-donne-e-giovani/6321821/> in cui afferma "Come Associazione Luca Coscioni siamo fieri di aver innescato questa lenta e pacifica rivoluzione democratica con i referendum Eutanasia legale e Cannabis legale"... "siamo grati a Mario Staderini per aver avviato all'ONU la denuncia dell'Italia per l'inaccessibilità dei referendum e lanciato la soluzione della firma digitale, a Marco Gentili per averla portata sul tavolo del Ministro Colao e del Parlamento e a Riccardo Magi per l'emendamento approvato". Termina, quindi, affermando che: "È stato un lavoro di squadra che ha realizzato un riforma strutturale per la democrazia italiana, che sarà a questo punto a disposizione di qualsiasi altra iniziativa di partecipazione popolare".

divorzio breve) avanzati da un gruppo di promotori, ha denunciato all'Onu gli impedimenti incontrati e le violazioni di legge che hanno portato poi al mancato raggiungimento delle cinquecentomila firme⁹⁸. Nel 2019 la decisione del Comitato Diritti Umani dell'Onu è stata a favore dei ricorrenti, in questo modo avvalorando la tesi secondo cui l'Italia avrebbe operato un “sabotaggio dei referendum attraverso la mancanza di informazione, i malfunzionamenti dei Comuni, le procedure vessatorie su vidimazione e certificazione dei moduli, e le regole discriminatorie che prevedevano la possibilità di autenticare le firme solo per determinate categorie di pubblici ufficiali, a vantaggio di grandi partiti e sindacati che possono contare su ampie schiere di eletti locali e autenticatori”⁹⁹.

Dopo il provvedimento dell'ONU sono state promosse diverse iniziative di lotta nonviolenta attraverso l'intervento di avvocati ed altre categorie competenti ad autenticare le firme, con il colloquio intrapreso tra il ministro Colao ed il presidente dell'associazione Luca Coscioni, Marco Gentili, ma anche tramite lo sciopero della fame sostenuto da Virginia Fiume e Lorenzo Mineo. Il referendum sull'eutanasia ha poi assunto il ruolo di apripista per la riforma, cui ha seguito l'approvazione dell'emendamento al decreto semplificazioni presentato da Riccardo Magi – e approvato dal Parlamento nonostante il parere contrario del governo – che ha introdotto a fine luglio la possibilità di firma digitale sui referendum.

Ad ogni modo, a ben guardare il provvedimento di condanna, le “Views adottate [il 21 gennaio 2020] dal Comitato ai sensi dell'articolo 5(4) del Protocollo Opzionale al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, relative alla comunicazione n. 2656/2015¹⁰⁰” emerge come nel testo non si faccia alcun riferimento alla firma digitale così come non si prescriba alcuna misura anti-discriminatoria vincolante per l'Italia.

Il provvedimento del Comitato dei diritti umani si limita, infatti, a fornire un esame critico della normativa costituzionale e legislativa italiana sul referendum nella misura in cui effettua delle restrizioni irragionevoli all'esercizio della partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica e a prevedere un generico obbligo di rimozione di tutti quegli impedimenti che ostano all'esercizio di uno strumento di democrazia diretta. Dunque, l'Italia “dovrebbe prevedere percorsi per i promotori di iniziative referendarie per far autenticare le firme, per raccogliere le firme in spazi dove i cittadini possano essere raggiunti, e per garantire che la

⁹⁸ <https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/06/ita-ccpr-c-127-d-2656-2015.pdf> in cui si evidenziano molteplici ostacoli ai quali i ricorrenti sarebbero andati incontro nella raccolta delle firme determinate da falle nel sistema e dalle azioni e omissioni delle autorità pubbliche, tra cui difficoltà a reperire funzionari disponibili ad autenticare i moduli e le firme, a la mancanza di informazioni disponibili al pubblico su quando e come depositare la propria firma, etc..

⁹⁹ F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, op. cit., pagg. 344 e ss.

¹⁰⁰ <https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/06/ita-ccpr-c-127-d-2656-2015.pdf>.

popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla possibilità di parteciparvi”¹⁰¹.

Nel confermare l’assoluta libertà degli Stati membri di scegliere il sistema politico che ritengono più opportuno alle proprie esigenze, infatti, il Comitato ha chiarito che non sussiste alcun obbligo in capo a questi di introdurre referendum o altre forme di democrazia diretta, ma qualora questi siano previsti, si rende necessario che tutti i cittadini abbiano l’opportunità di esercitare i propri diritti politici senza discriminazioni e che non siano applicate delle “restrizioni irragionevoli” al loro esercizio.

Non possono essere definite delle ipotesi di discriminazione le difficoltà che sono state incontrate dal gruppo promotore, le quali sono state altresì oggetto di denuncia, determinate dall’esiguo numero di eletti cui si riferisce il partito dei Radicali Italiani che hanno la qualifica di autenticatori, al contrario di altri partiti, i quali dispongono di un maggior numero di eletti e sono, quindi, facilitati nella raccolta ed autenticazione delle firme. Ciò in quanto la forza politica di cui dispone ciascun partito politico è determinata esclusivamente dalle dinamiche elettorali, pertanto, è comune che alcune forze politiche ottengano più voti di altre alle elezioni, nel rispetto del sistema democratico di scelta da parte dell’elettorato attivo¹⁰².

Non può, altresì, essere considerata una misura irragionevole a danno dei diritti politici dei cittadini italiani la circostanza secondo cui i pubblici funzionari siano retribuiti dal gruppo promotore e che i rimborsi siano concessi solo quando i referendum siano sostenuti dalla popolazione e siano ritenuti ammissibili, poiché l’adozione di misure finalizzate a disciplinare l’impiego delle risorse pubbliche rappresenta una misura ragionevole per perseguire il legittimo scopo di scoraggiare un utilizzo “eccessivo” dello strumento referendario.

Ciò che il Comitato concretamente rimprovera all’Italia è, invece, la totale assenza, nella legislazione italiana, di un impegno atto a garantire ai promotori la disponibilità ad autenticare le firme da parte dei soggetti che hanno la competenza di farlo. L’irragionevole restrizione all’esercizio dei diritti politici dell’elettorato attivo italiano deve, quindi, essere rintracciata nello “squilibrio tra l’obbligo imposto ai ricorrenti [...] di trovare agenti statali disponibili o rappresentanti eletti qualificati a certificare le firme, e l’assenza di qualsiasi mezzo che consent[a] loro di assicurare la presenza di agenti statali o rappresentanti

¹⁰¹ <https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/06/ita-ccpr-c-127-d-2656-2015.pdf>.

¹⁰² F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, op. cit., pagg. 344 e ss.

eletti”¹⁰³. Pertanto, il provvedimento emanato dal Comitato ONU che, ai sensi dell’articolo 2, comma 3, lett. a), del Patto sui diritti civili e politici¹⁰⁴ dispone “l’obbligo di adottare tutte le misure necessarie per evitare che simili violazioni si verifichino in futuro”, apportando degli interventi correttivi alla propria legislazione che prevedano “percorsi per i promotori di iniziative referendarie per far autenticare le firme, per raccogliere le firme in spazi dove i cittadini possano essere raggiunti, e per garantire che la popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla possibilità di parteciparvi” esula dall’introduzione della firma digitale.

Inoltre, l’Italia, attraverso l’articolo 16-*bis* del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, di conversione con modificazioni del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, era già intervenuta ampliando la categoria dei potenziali autenticatori includendovi gli avvocati che operano in Italia allo scopo di uniformarsi ai rilievi formulati dal Comitato diritti umani¹⁰⁵.

Ad ogni modo il Parlamento italiano ha deciso di andare oltre rispetto quanto formulato nel provvedimento del Comitato Diritti Umani dell’ONU, ritenendo opportuno procedere, attraverso la legge n. 178 del 30 dicembre 2020, alla rimozione di tutti gli “ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica” istituendo un fondo, con l’assegnazione di 100.000 euro annui, “destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali”, di cui si può usufruire per raccogliere e autenticare le firme dei disabili¹⁰⁶.

¹⁰³ <https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/06/ita-ccpr-c-127-d-2656-2015.pdf>.

¹⁰⁴ Articolo 2, comma 3, lett. a, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, ratificato in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881: “ciascuno degli Stati parti del presente Patto s’impegna a: (a) garantire che qualsiasi persona, i cui diritti o libertà riconosciuti dal presente Patto siano stati violati, disponga di effettivi mezzi di ricorso, anche nel caso in cui la violazione sia stata commessa da persone agenti nell’esercizio delle loro funzioni ufficiali”.

¹⁰⁵ U. Adamo, *Oltre 500 mila firme per il referendum sull’eutanasia legale*, in «laCostituzione.info», 27 agosto 2021, consultabile in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/08/27/oltre-500-mila-firme-per-il-referendum-sulleutanasia-legale/> in cui l’autore evidenzia il divario tra l’Italia ed altri Paesi in merito al diritto all’eutanasia legale che avrebbe dovuto essere colmato dal meccanismo digitale previsto per la raccolta delle firme che oggi permette di avviare una discussione sul tema che fino ad oggi era stata “avviata solo nelle aule di giustizia e in quelle universitarie” ... “e ciò grazie – e non è un caso – anche ad una forza né partitica né parlamentare ma solamente politica”.

¹⁰⁶ L’articolo 1, comma 341 della legge n. 178 del 2020 «Al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica, nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze è istituito un apposito fondo, da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri, destinato alla realizzazione di una piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall’articolo 71, secondo comma, della Costituzione, anche mediante la modalità prevista dall’articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. La piattaforma mette a disposizione del sottoscrittore, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni prescritte, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352. La piattaforma acquisisce, inoltre, il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all’estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali

L'articolo 1, comma 341 della legge n. 178 del 2020 si riferiva esclusivamente alle “persone con disabilità” e per questo motivo oggetto di particolare interesse da parte della stampa specializzata nel seguire le numerose problematiche legate alla vita di questi cittadini.

In particolare, nel sito della Fondazione Merck Serono si giudicava la disposizione affermando: “Un altro degli aspetti presenti nella legge del bilancio 2021 per le persone con disabilità è un importante tassello in più per la loro partecipazione alla vita politica. In un'Italia sempre più SPID-munita viene istituito un fondo per raccogliere le firme digitali per richiedere i referendum previsti dalle norme vigenti e potranno “firmare” anche le persone che non possono lasciare la loro abitazione”¹⁰⁷.

La Fondazione ha poi evidenziato come la disposizione normativa rappresenti un provvedimento a favore dei disabili contenuta nella legge per l'anno 2021, che si pone accanto ad ulteriori tutele predisposte in aiuto ai lavoratori fragili, all'inclusione scolastica, ai fondi destinati ai caregiver e all'autismo e ad altre provvidenze.

Allo stesso modo il sito Disabili.com chiariva ai suoi lettori come “attraverso i commi 341-342 sono stanziati 100mila euro annui, a decorrere dal 2021, per la realizzazione di una piattaforma per la raccolta delle firme digitali per la richiesta di referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo. La piattaforma consentirà, a partire dal 2022, la raccolta di firme anche da parte di persone allettate o che non possono lasciare la

dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. Gli obblighi previsti dall'articolo 7, commi terzo e quarto, della legge n. 352 del 1970 sono assolti mediante il caricamento nella piattaforma, da parte dei promotori della raccolta, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'articolo 7, secondo comma, della stessa legge n. 352 del 1970, della proposta recante, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della citata legge n. 352 del 1970. La piattaforma, acquisita la proposta, le attribuisce data certa mediante uno strumento di validazione temporale elettronica qualificata di cui all'articolo 42 del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, e, entro due giorni, rende disponibile alla sottoscrizione la proposta di referendum anche ai fini del decorso del termine di cui all'articolo 28 della legge n. 352 del 1970».

¹⁰⁷

https://www.fondazione-serono.org/?email_id=861&user_id=7744&urlpassed=aHR0cHM6Ly93d3cuZm9uZGF6aW9uZXRmcm9ub3V5cmcvZGlzYWJpbG10YS91bHRpbWUtbm90aXppZS1kaXNhYmlsaXRhL2xlZ2dlLWJpbGFuY2lvLTIwMjEtZGlzYWJpbG10YS8%2FdXRtX3NvdXJjZT13eXNpamEmdXRtX21lZGllbT1lbWFpbCZ1dG1fY2FtcGFpZ249TmV3c2xldHRlc19EaXNhY18yNV8yXzIx&controller=stats&action=analyse&wysija-page=1&wysija-subscriptions

propria abitazione¹⁰⁸”, aggiungendo: “Capiamoci, non è esattamente la rivoluzione definitiva del diritto al voto per tutti ma è pur sempre un primo passo”¹⁰⁹.

Inoltre, si inseriva l’impegno della Presidenza del Consiglio dei ministri a garantire l’introduzione, entro il 31 dicembre 2021, della “piattaforma digitale” che potesse raccogliere le firme ed i dati dei sottoscrittori 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, n. 82”, specificando che “le firme digitali non sono soggette all’autenticazione di cui al terzo comma dell’articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352”¹¹⁰.

Dunque, l’Italia, per ottemperare alle direttive del Comitato ONU ha provveduto, tramite la legge finanziaria, ad introdurre una procedura speciale e facilitata per l’acquisizione delle firme sui referendum e sui progetti di legge di iniziativa popolare da parte di coloro che, per gravi difficoltà, siano impossibilitati a partecipare fisicamente alle tradizionali azioni di raccolta e autenticazione delle firme, prevedendo, per questa specifica finalità, la possibilità di adoperare la firma digitale predisponendo una apposita piattaforma elettronica, per i quali sono stati stanziati 100.000 euro.

Con il decreto-legge Semplificazioni e PNRR e la relativa legge di conversione¹¹¹ lo scenario muta completamente dando atto a un fenomeno, molto conosciuto in ambito normativo, definito di “simbiosi mutualistica”, secondo il quale viene determinata “un’associazione tra organismi differenti che ne traggono reciproco giovamento”¹¹².

¹⁰⁸ L’articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 prevede che: «Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell’articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide: a)omissis;

b) quando l’istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché attraverso uno degli altri strumenti di cui all’articolo 64, comma 2-novies, nei limiti ivi previsti».

¹⁰⁹ <https://www.disabili.com/legge-e-fisco/articoli-legge-e-fisco/legge-di-bilancio-2021-tutte-le-misure-per-le-persone-disabili-e-le-loro-famiglie>

¹¹⁰

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=11&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=21A04731&art.idArticolo=38&art.idSottoArticolo=4&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2021-07-30&art.progressivo=0

¹¹¹ Legge n. 108 del 29 luglio 2021 recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

¹¹² F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, op. cit., pagg. 344 e ss.

2.3. L'intervento del D.L. n. 77/2021 sulla generalizzata possibilità di sottoscrivere digitalmente referendum abrogativi e proposte di legge di iniziativa popolare

Nell'intervento effettuato dal Parlamento italiano in favore di soggetti con disabilità si è, infatti, inserita quella che oggi probabilmente rappresenta la più importante riforma degli strumenti di democrazia diretta effettuata a partire dalla Costituzione e dalla legge n. 352 del 1970: la facoltà, per tutto l'elettorato attivo, di sottoscrivere digitalmente referendum e progetti di legge di iniziativa legislativa popolare.

La previsione è disciplinata dall'articolo 38-*quater* della legge n. 108 del 2021 che dispone “per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione”¹¹³, che la sottoscrizione di tutti i cittadini elettori può essere raccolta “anche mediante la modalità prevista dall'articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”¹¹⁴.

La disposizione normativa chiarisce, di seguito, in che modo è possibile raccogliere tali sottoscrizioni tramite una piattaforma digitale, di cui si specificano le modalità di attuazione. In particolare “la piattaforma mette a disposizione del sottoscrittore, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni prescritte, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352. La piattaforma acquisisce, inoltre, il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero.

L'articolo 7, commi terzo e quarto, della legge n. 352 del 1970 chiarisce, inoltre, che attraverso la piattaforma i promotori della raccolta firme possono sia caricare i dati summenzionati che pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale l'annuncio della proposta e le relative specifiche previste ex artt. 4, 27 e 49 della citata legge n. 352 del 1970. Una volta caricata la proposta, è possibile legare a questa una data certa attraverso la validazione temporale elettronica espressamente disciplinata dall'articolo 42 del regolamento (UE) n. 910/2014 del

¹¹³ <http://www.amicuscuriae.it/wp-content/uploads/2021/08/Art.-38-quater-LEGGE-N.-108-DEL-2021.pdf>

¹¹⁴

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=11&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=21A04731&art.idArticolo=38&art.idSottoArticolo=4&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2021-07-30&art.progressivo=0

Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, e, nelle successive 48 ore sarà possibile raccogliere le firme sulla proposta di referendum¹¹⁵.

In particolare, l'emendamento adottato predispone una norma transitoria che permette ai comitati promotori di raccogliere le sottoscrizioni già dal primo luglio 2021, senza necessità di intervento da parte di organismi pubblici di cui alla legge n. 352 del 1970¹¹⁶, attraverso una piattaforma programmata da ente certificatore convenzionato con l'Agenzia per l'Italia Digitale (Agid); in questo modo il Comitato promotore ha la facoltà di realizzare la raccolta tramite un applicativo web che presuppone l'uso universale della firma elettronica qualificata per sottoscrivere la richiesta di indizione di un referendum. Concretamente, l'ente convenzionato si occuperà di effettuare l'identificazione del firmatario attraverso Spid, Cio o identificazione remota garantendo, di seguito, il servizio di firma del documento attraverso sottoscrizione elettronica qualificata, oltre all'archiviazione dei documenti firmati, cui si aggiunge la possibilità di compiere anche una verifica preventiva che il firmatario non abbia già firmato la richiesta.

115

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=11&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=21A04731&art.idArticolo=38&art.idSottoArticolo=4&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2021-07-30&art.progressivo=0 In particolare, la disposizione normativa recita “sono assolti mediante il caricamento nella piattaforma, da parte dei promotori della raccolta, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'articolo 7, secondo comma, della stessa legge n. 352 del 1970, della proposta recante, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della citata legge n. 352 del 1970. La piattaforma, acquisita la proposta, le attribuisce data certa mediante uno strumento di validazione temporale elettronica qualificata di cui all'articolo 42 del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, e, entro due giorni, rende disponibile alla sottoscrizione la proposta di referendum anche ai fini del decorso del termine di cui all'articolo 28 della legge n. 352 del 1970”.

¹¹⁶ Articolo 1, comma 344, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 dispone che “A decorrere dal 1° luglio 2021 e fino alla data di operatività della piattaforma (digitale, n.d.r) le firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione possono essere raccolte anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi. I promotori della raccolta predispongono un documento informatico che, a seconda delle finalità della raccolta, reca le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dagli articoli 4, 27 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e consente l'acquisizione del nome, del cognome, del luogo e della data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. Le firme elettroniche qualificate raccolte non sono soggette all'autenticazione prevista dalla legge n. 352 del 1970. Gli obblighi, previsti dall'articolo 7, commi terzo e quarto, della legge n. 352 del 1970, sono assolti mediante la messa a disposizione da parte dei promotori, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'articolo 7, secondo comma, della stessa legge n. 352 del 1970, del documento informatico di cui al secondo periodo, da sottoscrivere con firma elettronica qualificata. I promotori del referendum depositano le firme raccolte elettronicamente nella stessa data in cui effettuano il deposito di eventuali firme autografe raccolte per il medesimo referendum. Le firme raccolte elettronicamente possono essere depositate presso l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione come duplicato informatico ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera i-*quinquies*), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero come copia analogica di documento informatico se dotate del contrassegno a stampa di cui all'articolo 23, comma 2-bis, del medesimo codice”.

In questo modo la raccolta delle firme per i referendum ed i progetti di legge di iniziativa popolare può realizzarsi in modo senz'altro più semplice e veloce rispetto a quanto non lo fosse in passato.

Non vi sarà più necessità di predisporre una prolissa campagna di raccolta firme poiché sarà sufficiente avviare una procedura digitale che si prospetta senza dubbio più snella seppur piena di effetti politici ed istituzionali.

Seppure, quindi, i tempi lunghi delle tradizionali campagne referendarie potessero essere utili a fornire informazioni all'elettorato attivo circa i quesiti su cui pronunciarsi, i vantaggi di una procedura più rapida sono evidenti, a partire dall'attribuire la giusta importanza a quei comitati promotori, seppure minoritari ma comunque rappresentativi, in quanto capaci di reclutare un'importante quota dell'elettorato tramite una massiva azione di dialogo e di persuasione basata sul contatto diretto con i cittadini e l'opinione pubblica.

Tuttavia, nell'aprile 2022, il garante per la protezione dei dati personali ha fornito un parere al Ministero per l'innovazione tecnologica in merito al dpcm che determinare le modalità di azione della piattaforma per la raccolta delle firme per referendum e progetti di legge. In tale occasione, l'Autorità ha evidenziato come dall'utilizzo dello strumento emergano delle criticità che inciderebbero sugli istituti di democrazia diretta costituzionalmente garantiti, come i referendum.

In particolare, la piattaforma per la raccolta delle firme rappresenta un meccanismo complesso, formato da un'area pubblica, cui viene demandata la consultazione delle proposte referendarie e delle proposte di legge popolare, e da un'area privata, a cui hanno accesso il personale dell'ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione, i promotori e l'elettorato attivo che sottoscrive le proposte. La Costituzione e la legge sul referendum dispongono che il trattamento dei dati dei sottoscrittori spetti esclusivamente ad alcuni soggetti quali i promotori, i partiti politici, l'ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione e la Camera alla quale viene presentata la proposta di legge, che si occupano di ottenere i dati personali dei sottoscrittori, constatare la loro iscrizione nelle liste elettorali, depositare le firme autenticate etc..

Il summenzionato Dpcm prevede, invece, anche l'intervento del gestore della piattaforma, una persona giuridica individuata dalla Presidenza del Consiglio ma che non era stata predeterminata, la Presidenza del Consiglio, che si occupa di realizzare la piattaforma e di

introdurre i dati dei cittadini che sottoscrivono il referendum e abilitare l'accesso dei promotori¹¹⁷.

Al gestore della piattaforma, inoltre, viene attribuito lo sviluppo tecnologico dell'infrastruttura sulla base di un manuale operativo di cui il Garante ed il Ministero della Giustizia non hanno conoscenza, senza offrire alcuna garanzia di protezione dei dati personali riguardo a profili essenziali del funzionamento della piattaforma.

Lo scorso 3 ottobre 2022, è stato sottoscritto il decreto attuativo per il funzionamento della piattaforma di raccolta elettronica per la sottoscrizione di referendum e progetti di legge che presuppone l'aggiornamento della stessa per adeguarla alle ultime modifiche¹¹⁸.

Sono, infatti, previste tre tipologie di utenze: per i soggetti promotori che potranno controllare l'andamento della raccolta firme, per i cittadini che intendono sottoscrivere una proposta referendaria o di legge popolare che potranno consultare le proposte referendarie ed i quesiti sia in corso che scaduti e, infine per il personale della Corte di Cassazione, che potranno avviare e monitorare la raccolta delle sottoscrizioni.

2.4. Interrogativi e questioni rimaste aperte

Una volta illustrata l'innovazione legislativa promossa dal Parlamento si può procedere formulando alcune riflessioni sullo strumento.

Partendo dal presupposto che il voto è democratico e in quanto tale è libero, personale, segreto e ha il medesimo valore per tutti, si pone il problema se il metodo di acquisizione digitale delle sottoscrizioni rispetti o meno tali caratteristiche, accertando che le stesse appartengano ad almeno 500mila persone fisiche, l'una diversa dall'altra, che promuovano il referendum abrogativo. Tale problema non si pone in caso di firma in presenza, laddove vi sono individui preposti all'autenticazione della firma che ne garantiscono l'autenticità e la provenienza sino a querela di falso. Mentre lo stesso non è possibile affermare per le firme on line o tramite SPID, delle quali la piattaforma telematica può garantire esclusivamente la provenienza dalle credenziali sul web collegate ad un certo cittadino, ma non che lo stesso abbia sottoscritto la richiesta.

¹¹⁷ <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9760813>

¹¹⁸ <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/referendum-sara-possibile-raccogliere-firme-on-line-AEvATK5B>

Nell'ipotesi di condivisione di computer come di cellulare tra più componenti in una famiglia, ad esempio, non è più facile garantire la paternità della firma ad opera di una certa persona, ai quali si aggiunga l'ipotesi di furto di identità¹¹⁹.

Nell'idea pervasiva di inclusione, non è stato considerato chi non può avere accesso al web o non possiede un pc o lo SPID pregiudicando, in questo modo, il principio di eguaglianza del voto. Un aspetto che la Corte di Cassazione dovrà approfondire in sede di validità di raccolta delle firme, con la Corte costituzionale.

Inoltre, sorprende il modo in cui sia stata introdotta la raccolta digitale delle firme.

Questa, infatti, è stata definita in sede di commissione e inserita nella notte, tramite un emendamento, nella legge di conversione di un decreto-legge, su cui è stata poi posta la questione di fiducia, e approvata dalle due Camere senza approfondire gli effetti che avrebbe determinato tale decisione in termini di equilibrio tra il potere riconosciuto ai cittadini e quello detenuto dai partiti politici¹²⁰.

Andare ad incidere così profondamente su un aspetto porta necessariamente a produrre delle conseguenze a cascata; ne è l'esempio l'articolo 138 della Costituzione, che disciplina la revisione costituzionale aggravandone la durata temporale rispetto ai termini di approvazione di una legge ordinaria¹²¹.

Già nel 1993, con la modifica della legge elettorale da proporzionale a maggioritaria¹²², è stato inferto un duro colpo al Parlamento, spostando la centralità del sistema costituzionale dal legislativo all'esecutivo, ed oggi il Parlamento si trova nuovamente ad essere sormontato dall'azione dell'elettorato attivo che molto più facilmente potrà proporre l'approvazione dei più disparati referendum abrogativi, a scapito, *in primis*, della Corte costituzionale, che avrà

¹¹⁹ <https://www.lastampa.it/topnews/lettere-e-idee/2021/09/17/news/per-i-referendum-non-basta-un-like-1.40709748/>

¹²⁰ N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, op. cit. pagg. 2 e ss., consultabile online in https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2031_21_0.pdf in quale afferma, come anzidetto che "rendere decisamente più spedito e dunque maggiormente accessibile il raggiungimento delle 500.000 sottoscrizioni può cambiare questo equilibrio".

¹²¹ G. Zagrebelsky, *Una riflessione sulla democrazia*, in *Argomenti per il dissenso: Costituzione Democrazia Antifascismo*, a cura di Gruppo di Resistenza, Celid, Torino, 1994 pagg. 24 e 25 il quale afferma che la democrazia ha bisogno dei suoi tempi per risolvere i problemi che se questa risponde "in tempo reale non è una democrazia, ma è demagogia. La democrazia "in tempo reale" è quel regime in cui la folla viene interrogata e risponde immediatamente: interrogata dal demagogo, cioè da colui che muove la folla". Pertanto la democrazia che risponde in tempo reale "non è democrazia perché distrugge il fattore tempo, che è essenziale, ma soprattutto non è democrazia perché, come è facilmente comprensibile, distrugge il contesto collettivo".

¹²² Il riferimento è alla legge del 4 agosto 1993 n. 277 recante Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati, più conosciuta con il nome di legge *Mattarellum* per via del nome del suo relatore, Sergio Mattarella, che introdusse un sistema elettorale che restò in vigore in Italia dal 1993 al 2005 per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

il compito di pronunciarsi circa l'ammissibilità di quesiti referendari incostituzionali, ma promossi da una grande quantità di firme¹²³.

Lo stesso segretario del Partito radicale, Maurizio Turco, ha affermato che “la tecnologia consente di fare cose che quando fu scritta la Costituzione non erano immaginabili, sono favorevolissimo all'impiego della firma digitale ma c'è da mettere mano alle regole, si è inserita una rivoluzione su un impianto democratico del '900 e qui rischia d'esser messo in discussione il modello organizzativo di una democrazia”¹²⁴.

Pertanto, è incontestabile che la digitalizzazione attraverso lo Spid descriva un'innovazione tecnologica di indubbia importanza, poiché facilita la realizzazione di un rapporto costruttivo tra i cittadini e la pubblica amministrazione, ma è pur vero che questa determinerà un enorme impatto su un Parlamento già in difficoltà, acuita dal recente taglio del numero dei parlamentari¹²⁵.

Un aspetto importante è senza dubbio quello delle tempistiche in cui il referendum abrogativo viene scandito dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, la quale prevede che, depositata la domanda di referendum, le firme degli elettori che supportano l'iniziativa dei promotori debbano essere raccolte entro tre mesi e, comunque, entro il 30 settembre, a seguito delle quali devono essere compiute tutte le necessarie verifiche di legalità e di legittimità da parte, rispettivamente, della Corte di Cassazione, che deve pronunciarsi entro il 15 dicembre, e della Corte costituzionale, che deve pronunciarsi entro il 10 febbraio e, in caso di esito positivo, lo svolgimento del referendum nella finestra temporale compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno di ogni anno.

Tali scadenze portavano i promotori a programmare in anticipo l'utilizzo di risorse umane, strumentali ed economiche necessarie ad ottenere le sottoscrizioni di cui avevano bisogno, attraverso una mobilitazione politica fatta di scambio di vedute ed approfondimento. La lunga raccolta delle 500 mila firme obbligatorie per richiedere il referendum aveva la

¹²³ F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, op. cit., pagg. 344 e ss.

¹²⁴ M. Perduca, *Le ambiguità referendarie del Partito Radicale*, 23 settembre 2021; A. Cerri, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in “Astrid Rassegna”, n. 14, 2018; F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fasc. 19, 2019, pagg. 11-15; C. Fusaro, *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in *Astrid Rassegna*, 2018; G. Di Plinio, *Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, Fasc. 7, 2019.

¹²⁵ Legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020 recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, la quale è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020. In particolare la summenzionata legge costituzionale prevede la riduzione del numero dei parlamentari, da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi.

funzione di informare gli elettori sui contenuti della legge, e veniva utilizzato non solo dai partiti promotori, ma anche dai contrari, che spingevano, nel senso opposto, verso l'astensionismo. La raccolta delle firme non è mai stata cosa semplice, tanto che furono poche le organizzazioni che vi riuscirono, come quelle cattoliche, i sindacati e anche i partiti grandi¹²⁶.

Oggi la riforma oggetto di disamina ha permesso di raggiungere il quorum in pochi giorni, come avvenuto, ad esempio, nel referendum sull'eutanasia o quello sulle droghe leggere, tanto che l'elettorato attivo non ha avuto modo di formarsi sull'argomento, ma si è lasciato condurre da "lobby ben attrezzate o addirittura [da] alcuni influencer intraprendenti".¹²⁷ Ne è la dimostrazione, come già anticipato, la natura stessa dei comitati promotori, i quali sempre più sono formati da associazioni e gruppi d'opinione, ma restano del tutto assenti partiti o sindacati "di massa", che negli anni addietro erano stati fondamentali per il raggiungimento del quorum.

Dunque si va verso una "spoliticizzazione della partecipazione popolare alle decisioni che interessano la vita collettiva"¹²⁸ che sfocerebbe nell'ottenere una maggioranza data dalla sola forza degli aderenti all'iniziativa, ma non sul reale consenso alla proposta referendaria¹²⁹.

Lo scenario era già stato previsto da Giovanni Sartori e Norberto Bobbio negli anni Settanta. In particolare, Sartori afferma che "La tecnologia già consente un governo diretto di tutti i cittadini mediante referendum quotidiani. Tornando a casa potremmo sedere ogni sera davanti a un video che pone i quesiti ai quali rispondiamo sì e no semplicemente premendo due tasti: dopodiché un elaboratore ci farebbe immediatamente sapere se un provvedimento è approvato o respinto¹³⁰", mentre Bobbio descrive l'"ipotesi per ora fantascientifica [in cui]

¹²⁶ G. Pasquino, *Il referendum con lo Spid resta strumento da usare con cura*, 22 settembre 2021, consultabile online in <https://gianfrancopasquino.com/2021/09/23/il-referendum-con-lo-spid-resta-strumento-da-usare-con-cura-domanigiornale/>

¹²⁷ N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, op. cit. pagg. 2 e ss., consultabile online in https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2031_21_0.pdf; F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, op. cit., pagg. 349 e ss., il quale quest'ultimo riporta quale esempio il referendum sul green pass, per il quale è stata avviata la raccolta delle firme per chiedere la pronuncia di quattro referendum aventi ad oggetto disposizioni normative inserite all'interno di decreti-legge non ancora convertiti al momento della presentazione dei quesiti, ovvero contro il decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (convertito in legge 17 giugno 2021, n. 87), il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, il decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 122.

¹²⁸ F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, op. cit., pagg. 351 e ss.,

¹²⁹ F. Pallante, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020; A. Di Giovine, *Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam, Padova, 2001, pagg. 183 e ss.; G. Zagrebelsky, *Intorno alla legge*, Einaudi, Torino, 2009, pagg. 27 e ss.; G. Giacomini, *Da Rousseau a rousseau.it. L'ideale della democrazia diretta (attraverso il digitale) e la sua (im)praticabilità*, in Biblioteca della libertà, LV, 2020 gennaio-aprile, n. 227 • ISSN 2035-5866 [www.centroeinaudi.it], pagg. 16 e ss.

¹³⁰ G. Sartori, *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1974, pagg. 39 e ss.

ogni cittadino possa trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico standosene comodamente a casa e schiacciando un bottone.¹³¹ Entrambe le affermazioni evidenziano come per agire politicamente non sia sufficiente partecipare privatamente dal salotto di casa poiché si corre il rischio di ridurre l'impegno politico in un semplice "mi piace"¹³², ma sia necessario lasciare la poltrona per uscire a confrontarsi con gli altri, ragionando sulle diverse posizioni e cercando di raggiungere la via di un compromesso.

In questo spazio deve inserirsi il Parlamento che ancora una volta è chiamato a dirigere e coordinare i molteplici orientamenti, assumendo il ruolo di garante anche per quelli minoritari. Inoltre lo strumento potrebbe essere utilizzato a scopi manipolatori con la conseguente intensificazione delle iniziative referendarie e legislative popolari che produrranno un grande impatto sia sul Parlamento che sulla Corte costituzionale, la quale sarà chiamata a esaminare l'ammissibilità dei tanti referendum abrogativi che si presenteranno sempre più spesso imprecisi e improvvisati nella formulazione dei quesiti.

Risulta, quindi, evidente come siano ancora molti gli interrogativi rimasti aperti che possono turbare il già precario equilibrio tra le istituzioni della democrazia rappresentativa e le forme di democrazia diretta tratteggiato dalla Costituzione. Lo stesso Governo si era pronunciato in senso contrario rispetto all'emendamento Magi, evidenziando come la legge per il 2021 prevedesse la firma digitale solo per le "persone con disabilità" e che il fondo previsto per la piattaforma digitale (100.000 euro) fosse calcolato sulla base di questa richiesta e non sulle maggiori spese previste per la realizzazione di una piattaforma digitale atta a raccogliere un numero di firmatari enormemente più elevato¹³³. Queste ed altre contestazioni sono rimaste inascoltate dai parlamentari, che oggi sono i primi a pagare le conseguenze delle proprie scelte. Infatti, d'ora in poi le iniziative referendarie ed i progetti di leggi di iniziativa popolare potranno essere presentate anche da esigue minoranze, andando a scuotere il già precario equilibrio tra le istituzioni di democrazia rappresentativa e le forme di democrazia diretta previsto dalla Costituzione.

È pur vero che il Parlamento in molti casi è stato il primo responsabile della propria incapacità d'azione, in particolare sul tema dell'eutanasia, per il quale la Corte costituzionale, nella sentenza n. 242 del 2019,¹³⁴ aveva concesso il termine di un anno per

¹³¹ N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Democrazia e partecipazione*, a cura di G. Quazza, Edizioni Stampatori, Torino 1978, pagg. 34 e ss.

¹³² <https://www.lastampa.it/topnews/lettere-e-idee/2021/09/17/news/per-i-referendum-non-basta-un-like-1.40709748/>

¹³³ <https://www.questionegiustizia.it/articolo/firma-digitale-per-referendum-e-leggi-di-iniziativa-popolare>

¹³⁴ L'intervento della Corte Costituzione avviene in conseguenza del procedimento avviato a carico di Marco Cappato, per aver accompagnato il noto Dj Fabo a recarsi in Svizzera per procedere con il suicidio assistito. In

introdurre una legge compatibile con la Costituzione a cui non è mai stato dato seguito. La Corte, infatti, nella stessa occasione ha evidenziato come “i vuoti di disciplina, pure in sé variamente colmabili, rischiano di risolversi a loro volta – come nel caso di specie – in una menomata protezione di diritti fondamentali (suscettibile anch’essa di protrarsi nel tempo, nel perdurare dell’inerzia legislativa)” pertanto la stessa “può e deve farsi carico dell’esigenza di evitarli, non limitandosi a un annullamento “secco” della norma incostituzionale, ma ricavando dalle coordinate del sistema vigente i criteri di riempimento costituzionalmente necessari, ancorché non a contenuto costituzionalmente vincolato, fin tanto che sulla materia non intervenga il Parlamento (in questo senso, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 e 222 del 2018 e n. 236 del 2016)”¹³⁵.

Ad auspicare ancora una volta l’intervento del legislatore è la stessa Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi proprio sull’ammissibilità del referendum sull’eutanasia. Anche in questo frangente, infatti, la Corte, pur dichiarando inammissibile l’“abrogazione parziale dell’art. 579 del codice penale con sentenza n. 50 del 15 febbraio 2022, sottolinea per il diritto all’autodeterminazione del consenziente l’urgenza di un bilanciamento costituzionale che garantisca una tutela minima del bene vita e parallelamente predisponga una depenalizzazione della condotta con un riferimento limitativo. Questo limite dovrebbe essere espresso in legge dal Parlamento, il quale, in ossequio all’orientamento giurisprudenziale della Corte, avrebbe la possibilità di innalzare la constatazione di uno stato di irreversibilità della malattia del paziente quale premessa ineludibile per l’irrelevanza penale della condotta del soggetto attivo e, di conseguenza, la risolutiva liceità della fattispecie di omicidio del consenziente.

Ad ogni modo, seppure le speranze di parte dell’opinione pubblica sull’intervento del legislatore su di una materia non vincolano quest’ultimo ad agire, la soluzione non può essere rappresentata dall’attribuire più potere all’iniziativa popolare a scapito del Parlamento, ma

particolare, la Corte sottolinea, al punto g), come abbia rinviato il suo giudizio di un anno per lasciare al Parlamento “la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse alla sua discrezionalità”. Ad ogni modo, in prossimità della nuova udienza la Corte ha potuto appurare che l’invito al Parlamento sia rimasto inascoltato poiché non ha avuto seguito alcuna proposta di legge che prospettesse una soluzione a quanto sollevato dalla Corte stessa. In tale occasione la Corte ha ritenuto che *“a dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 580 cod. pen., nei contorni già tracciati dall’ordinanza n. 207 del 2018, non sarebbe ulteriormente procrastinabile: e ciò per ragioni radicate, oltre che nei fondamentali diritti del malato e nella sua dignità, anche nei diritti inviolabili dell’imputato, il quale si vedrebbe altrimenti infliggere una sanzione penale sulla base di una norma incostituzionale per cause «ordinamentali a lui non addebitabili». Il principio di leale collaborazione istituzionale, al quale è stata accordata la priorità in una prima fase, non potrebbe, dunque, che recedere, allo stato, dinanzi alle esigenze di ripristino della costituzionalità violata”*.

¹³⁵ Corte Costituzionale n. 242 del 2019 in <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=242>

piuttosto il contrario. Tanto più che parliamo di un Parlamento in cui i singoli membri e i gruppi parlamentari agiscono seguendo il proprio ruolo istituzionale e sociale e non l'espressione del partito di cui fanno parte¹³⁶.

Non si può, però, dimenticare che siamo uno dei paesi a più alta digitalizzazione delle attività pubbliche: processi civili, penali, amministrativi telematici, Spid, firma digitale per cui non si può negare ancora oggi che i promotori di un referendum o di una legge di iniziativa popolare non possano fruire di tali strumenti¹³⁷.

La Costituzione si limita a stabilire il numero di firme che devono essere raccolte, ma non il modo, quindi è chiaro che l'ipotesi di aumentare il numero delle firme non può sollevarsi solo perché oggi è diventato più semplice raggiungerlo¹³⁸, seppure sul tema possa inserirsi un'interpretazione evolutiva dell'enunciato che ne permetta l'adattamento pur in assenza di formali revisioni costituzionali¹³⁹.

Torna, quindi, la necessità, già evidenziata nella prima parte dell'elaborato, di riesaminare totalmente la procedura di iniziativa popolare che tenga in considerazione non solo l'incremento demografico, ma anche la caduta della partecipazione politica attuando una riforma che anche la Corte costituzionale promuove da tempo. L'indice di una democrazia diretta deve essere sempre comparato con quello della democrazia rappresentativa: se questa lavora, i referendum assumono un ruolo residuale, ma perché operi ed i cittadini siano soddisfatti è essenziale che la politica ponga in essere quelle riforme invocate da decenni e lasci da parte i tornaconti di un gioco politico ormai obsoleto¹⁴⁰.

¹³⁶ N. Lupo, "Ripensare la rappresentanza", in https://www.youtube.com/watch?v=m02wjWEA_u8 parla di trasformismo parlamentare nella misura in cui il parlamentare, seppure sia stato eletto in concomitanza ad un partito è solo parzialmente rappresentante dello stesso, tanto che alla prima o seconda occasione utile rescinde il legame con quel partito ed identifica il suo mandato rappresentativo con altre istanze che non sono quelle del partito che lo ha eletto. La conseguenza è una deistituzionalizzazione dei partiti, poiché il parlamento italiano a lungo è stato visto la sede dei partiti con un voto di appartenenza che oggi presenta un quadro diverso in cui l'elettorato è volatile, cambia idea repentinamente, così come cambia la classe politica e parlamentare con conseguenze in ambito di funzionamento della democrazia rappresentativa e del Parlamento.

¹³⁷ A. Giangrande, *Anno 2021. Il Governo. Terza parte*, 2022, pagg. 17 e ss.

¹³⁸ G. Guzzetta, *Come si raccolgono le firme per il referendum, il valore della democrazia diretta*, 21 settembre 2021, consultabile online in https://www.ilriformista.it/come-si-raccogliono-le-firme-per-il-referendum-il-valore-della-democrazia-diretta-248888/?refresh_ce

¹³⁹ Il riferimento è all'orientamento del "living Constitutionalism" che si pone in contrapposizione all'orientamento "originalista". Il primo, infatti, presuppone un riferimento rigido al testo costituzionale per cui gli interventi interpretativi devono essere strettamente legati al senso delle parole, mentre i secondi ritengono che la Carta fondamentale si presti, invece, ad essere interpretata in senso evolutivo accogliendo elementi inediti. Sul punto Q. Camerlengo, *Originalismo e "living Constitutionalism"*, tra domanda di Costituzione e principi supremi, in AIC; C. Valentini, *Originalismo e politica dell'originalismo*, in AIC;

¹⁴⁰ <https://www.ilriformista.it/come-si-raccogliono-le-firme-per-il-referendum-il-valore-della-democrazia-diretta-248888/>

2.5. Il voto a distanza

Il buon andamento di una democrazia presuppone che i cittadini ripongano la loro fiducia nelle istituzioni democratiche, da cui si sentono realmente rappresentati perché scelti attraverso il meccanismo delle elezioni. Ne consegue che un sistema può definirsi democratico quando le decisioni pubbliche sono prese direttamente dai cittadini, attraverso gli istituti di democrazia diretta, o da coloro che essi hanno scelto, attraverso gli istituti di democrazia indiretta. Quest'ultima ipotesi si estrinseca attraverso il voto dato dall'elettorato attivo ai rappresentanti politici che si fanno carico di prendere decisioni che altrimenti, per il numero e la complessità delle stesse, non sarebbe agevole sottoporre all'intera popolazione. Ad ogni modo, alla base di entrambe gli istituti si pone principio di libera scelta dei cittadini, attraverso l'adesione ad elezioni e referendum che legittima le istituzioni e ne salvaguarda la derivazione dalla sovranità popolare. Ne consegue, dunque, che la partecipazione non rappresenta solo un valore democratico formale, bensì uno strumento atto ad incidere sul funzionamento della democrazia. È compito, quindi, delle istituzioni di favorire l'esercizio effettivo dei diritti e l'adempimento dei doveri rimuovendo ogni ostacolo che impedisca l'effettiva partecipazione alle scelte democratiche del Paese.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare, in Italia, anni addietro, la partecipazione al voto era molto elevata seppure col tempo sia progressivamente diminuita lasciando spazio al fenomeno dell'astensionismo, sia questo involontario¹⁴¹ che determinato da disinteresse verso la politica o da azioni di protesta.

Una Commissione di esperti, nominata con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali del 22 dicembre 2021, ha elaborato una resoconto sulle cause dell'astensionismo degli ultimi anni in Italia, attraverso un parallelo con altre democrazie in cui *medio tempore* sono state introdotte delle forme innovative per agevolare la partecipazione elettorale, allo scopo di fornire delle proposte valide nel nostro Paese a riconquistare l'attenzione degli elettori, che nel tempo è stata persa per i più disparati motivi. Il confronto con quanto dispongono, in merito, gli altri principali Paesi democratici attesta, come già si è accennato, che in Italia è stato fatto finora poco per rimuovere le

¹⁴¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, 14 aprile 2022, chiarisce come di astensionismo involontario si parli quando questo "dipende dall'impossibilità materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali, o di altro genere. È il caso, ad esempio, dei grandi anziani, dei malati in casa, delle persone con disabilità, ma anche degli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni temporanei fuori dal Comune di residenza per motivi di studio, lavoro, vacanza, o altro".

barriere alla partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai referendum e per ridurre, conseguentemente, lo spazio dell'astensionismo.

In particolare, tra gli astensionisti involontari troviamo chi si trova fisicamente nell'impossibilità di partecipare alle elezioni. Tra questi vi sono gli anziani, un gruppo di persone che negli anni sta aumentando con una rilevanza sempre maggiore sul numero complessivo dell'elettorato avente diritto. A questi si aggiungono coloro che hanno delle patologie e che non possono, quindi, recarsi alle urne, ma anche chi svolge la propria attività lavorativa all'estero o frequenta corsi di studio in luoghi diversi dalla Provincia o Città metropolitana di residenza. Affrontando la questione del referendum telematico abbiamo avuto modo di approfondire l'importanza che questo strumento ha avuto nei riguardi di quelle persone che per ovvi motivi sono nell'impossibilità di partecipare attivamente alla vita politica del proprio Paese, seppure lo strumento sia stato di fatto esteso a tutto l'elettorato attivo. Al contrario nulla è stato fatto per agevolare la partecipazione elettorale nell'istituto di democrazia rappresentativa.

Se si guarda agli altri Paesi che, alla stregua dell'Italia, si basano su un ordinamento ed un sistema politico socialdemocratico¹⁴², è evidente come ciascuno di essi, chi per un modo chi per l'altro, si siano dotati di una modalità di votazione che permetta a coloro che sono lontani dal luogo di residenza o, sono impossibilitati a recarsi al seggio loro assegnato, di esercitare comunque il loro diritto al voto nel giorno previsto per la votazione. Si pensi, ad esempio, al voto per corrispondenza, oppure al voto per delega, che permette all'elettore impossibilitato di delegare un altro elettore ad esprimere il voto per suo conto e in suo nome.

Altresì è prevista la possibilità di esercitare il proprio voto a distanza, ovverosia attraverso internet, seppure ciò sia ad oggi attuato solo in Estonia e, soltanto a livello municipale, in Canada. In alcuni Paesi vi è la possibilità del voto anticipato presidiato, che consiste nella facoltà di votare in giorni diversi da quelli stabiliti per la votazione, in seggi allestiti nella località di residenza ovvero anche in località diverse da quelle di residenza.

Inoltre, nella gran parte dei casi, lo Stato riconosce all'elettore la facoltà di esprimere il proprio voto non solo nel luogo di residenza, ma anche in un luogo diverso all'interno dei confini nazionali.

¹⁴² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali Dipartimento per l'informazione e l'editoria, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, op. cit., si riferisce a Australia, Austria, Belgio, Canada, Estonia, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Svizzera.

Questi ed altri sono le modalità adottate da altri Paesi per incentivare la partecipazione al voto agli elettori impossibilitati a farlo e combattere l'astensionismo, cui fa seguito anche una gestione alternativa delle liste elettorali in cui è l'elettore stesso che si fa carico della registrazione per il voto senza l'intervento delle autorità competenti, con ovvie conseguenze in termini di spostamenti.

Senza dubbio, nel valutare la possibilità di riprodurre le esperienze summenzionate poste in essere dagli altri Paesi, emerge chiaramente la necessità di considerare le peculiarità del contesto italiano, tenendo in debito conto i principi e norme definite in materia dalla Costituzione italiana. Tuttavia non si può prescindere dal ruolo imprescindibile della definizione della nostra forma di governo come democratica (art. 1 della Costituzione) e per tale garantita dal voto dei cittadini come forma di *“partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”* (art. 3 della Costituzione).

Tali evidenze, come anzidetto, sono state riportate dal Libro bianco sull'astensionismo elettorale formulato dalla Commissione istituita presso il Ministero per i rapporti con il Parlamento e presieduta dal prof. Franco Bassanin e riesaminate dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati allo scopo di introdurre degli strumenti per consentire l'esercizio del voto a distanza.

Lo scorso 25 luglio 2022, la Camera dei deputati avrebbe dovuto avviare la disamina delle proposte legislative, elaborando un nuovo testo base a cui già stavano lavorando il Ministero per i Rapporti con il Parlamento e il Ministero dell'Interno. Tuttavia la fine anticipata della XVIII legislatura ha risolutivamente accantonato ogni possibilità di vedere approvata una riforma della legge elettorale funzionale all'introduzione di forme alternative al voto in presenza nel giorno delle elezioni.

2.6. Il referendum sull'Eutanasia Legale

Il referendum sull'Eutanasia legale è stato promosso dall'Associazione Luca Coscioni¹⁴³ seppure l'elenco dei promotori comprenda numerose associazioni di tipo diverso¹⁴⁴, sindacati, partiti politici, come i Radicali Italiani, a cui si affiancano numerosi vip che si sono espressi in modo da sensibilizzare sull'argomento l'elettorato attivo.

Il comitato promotore ha così organizzato, dal 17 giugno 2021, una raccolta firme tradizionale nei "banchetti" delle città di tutta Italia salvo poi estendere anche la possibilità dal 12 agosto scorso di firmare anche online sulla piattaforma predisposta ad hoc dall'associazione stessa.

La campagna referendaria ha avuto ampia risonanza tanto che in soli due mesi e mezzo sono state superate le 900mila firme, seppure ne bastassero 500mila, e di queste 300mila sono state apposte online in risposta al grido "Per essere liberi, fino alla fine".

Dai dati summenzionati emerge come il referendum in quanto strumento di democrazia diretta sia stato chiamato ad intervenire ancora una volta per sopperire all'inattività del Parlamento, il quale è stato più volte sollecitato ad intervenire sul tema dalla Corte costituzionale, dato che la disciplina risale all'articolo 579 del Codice Penale¹⁴⁵ approvato con il regio decreto n. 1398 del 19 ottobre 1930.

¹⁴³ L'Associazione è stata fondata nel 2002 da Luca Coscioni, un economista che soffriva di sclerosi laterale amiotrofica, il quale è purtroppo deceduto nel 2006. Si tratta di un'associazione no profit che si propone di promuovere "l'affermazione delle libertà civili e i diritti umani, in particolare quello alla scienza, l'assistenza personale autogestita, l'abbattimento della barriere architettoniche, le scelte di fine vita, la ricerca sugli embrioni, l'accesso alla procreazione medicalmente assistita, la legalizzazione dell'eutanasia, l'accesso ai cannabinoidi medici e il monitoraggio mondiale di leggi e politiche in materia di scienza e auto-determinazione".

<https://www.associazionelucacoscioni.it/chi-siamo#:~:text=Fondata%20nel%202002%20da%20Luca,no%20profit%20di%20promozione%20sociale> in cui si specifica, altresì, come l'associazione sia iscritta al Registro persone giuridiche a carattere nazionale al n. 1236/2017 nonché al Registro per la trasparenza UE e faccia parte di quelle associazioni legittimate ad agire per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità che risultino essere vittime di discriminazioni.

¹⁴⁴ In particolare si evidenzia come le prime associazioni siano nate negli anni '30 in Inghilterra, le quali hanno avuto una forte ascesa durante il secondo dopoguerra. Nel 1974 alcuni umanisti, tra cui si inserirono anche alcuni scienziati, filosofi e premi Nobel, hanno lanciato il manifesto *A Plea for Beneficent Euthanasia* e qualche anno più tardi, nel 1980 è stata fondata la World Federation of Right to Die Societies (Federazione Mondiale delle Società per il Diritto di Morire), ovvero una federazione internazionale che raccoglie l'adesione di 46 associazioni riconducibili a 27 Paesi diversi con lo scopo di promuovere il diritto all'eutanasia. La maggiore attività di queste associazioni consiste nel rendere più sensibile l'opinione pubblica e, soprattutto, governi e parlamenti, sul bisogno di riconoscere dei diritti al malato terminale, tra i quali il consenso informato, che oggi fa ormai parte del vocabolario medico e che riconosce al paziente il diritto di esprimersi sulle cure che dovrà ricevere.

¹⁴⁵ Art. 579 c.p.: «Chiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui, è punito con la reclusione da sei a quindici anni. Non si applicano le aggravanti indicate nell'articolo 61.

Si applicano le disposizioni relative all'omicidio [575-577] se il fatto è commesso:

- 1) contro una persona minore degli anni diciotto;
- 2) contro una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti;

Infatti l'eutanasia attiva non possiede alcuna disciplina normativa, pertanto, essa è equiparabile all'omicidio volontario, ex articolo 575 del codice penale e, nell'ipotesi in cui sia possibile provare il consenso del malato, si applica l'articolo 579 del codice penale recante l'omicidio del consenziente (eutanasia diretta), o l'articolo 580 recante istigazione o aiuto al suicidio (eutanasia indiretta). Da questa si differenzia l'eutanasia passiva che presuppone una forma omissiva e prevede l'astensione dal tenere in vita un paziente che sottoposto a malattie che gli provocano enormi sofferenze, con importante riferimento anche al tema dell'accanimento terapeutico.

Ad ogni modo, nella maggior parte dei casi, è davvero complesso comprendere i reali confini tra un tipo di eutanasia e l'altro, se è stato posto in essere un comportamento omissivo o meno, con conseguente rischio di incorrere in una disparità di trattamento che lede i pazienti che, pur essendo affetti da malattie gravi, non possono raggiungere il fine vita solo con la sospensione delle cure e, pertanto, sono costretti a vivere nella sofferenza diversamente da coloro che con l'interruzione della terapia possono morire in pace¹⁴⁶.

Nel marzo 2016 l'Associazione Luca Coscioni ha promosso la campagna "Eutanasia legale" allo scopo di accendere i fari sull'argomento agli occhi del Parlamento italiano, il quale seppure abbia avviato un dibattito sulle "Norme in materia di eutanasia" non è mai giunto ad una votazione.

Stesso *iter*, come anticipato, è stato seguito nel 2019, quando il Parlamento è tornato ad imbattersi sull'argomento sollecitato dalla Corte costituzionale, anche questa volta senza giungere ad un testo da presentare alla votazione.

Come anzidetto, la Consulta, nel 2018, era stata chiamata a pronunciarsi a seguito del procedimento penale¹⁴⁷ avviato a carico di Marco Cappato¹⁴⁸, circa la parziale

3) contro una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno».

¹⁴⁶ <https://www.gazzetta.it/salute/news/16-09-2021/referendum-eutanasia-legale-dove-si-firma-significato-quesito-e-promotori-56546.shtml>

¹⁴⁷ Marco Cappato è stato imputato per suicidio assistito in quanto aveva accompagnato in una clinica a Zurigo il noto dj Fabo che era rimasto tetraplegico in seguito ad un incidente stradale. Il giorno successivo Marco Cappato si è autodenunciato alla Procura di Milano. La Corte costituzionale viene, quindi, investita della vicenda nel 2018, quando in un primo momento rinvia la decisione all'anno successivo in attesa dell'intervento del legislatore e, di seguito, trascorso inutilmente il periodo di tempo previsto, ha assolto l'imputato dichiarando, come specificato nel testo, la parziale illegittimità costituzionale dell'articolo 580 del codice penale.

¹⁴⁸ <https://www.associazionelucacoscioni.it/chi-marco-cappato> in cui si legge di lui essere "Tesoriere dell'Associazione Luca Coscioni, Presidente di Eumans, movimento paneuropeo di iniziativa popolare, Co-fondatore di Science for democracy e del Congresso mondiale per la libertà di ricerca scientifica, Promotore della campagna Eutanasia legale". In particolare, si conosce per le sue azioni di disobbedienza civile su argomenti come il fine vita, droghe, libertà sessuali, etc., che lo hanno portato a subire notevoli processi, fermi ed arresti, non ultimo quello di cui si fa menzione per il caso Dj Fabo, attraverso il quale ha ottenuto la depenalizzazione dell'aiuto al suicidio in Italia. Ha inoltre fondato il Congresso mondiale per la libertà

incostituzionalità dell'articolo 580 “nella parte in cui non esclude la punibilità di chi [...] agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente”¹⁴⁹. Ad esito dell'udienza pubblica del 23 ottobre 2018, la Corte ha emesso ordinanza n. 207 del 2018 con la quale ha, in particolare, riscontrato la presenza di “una circoscritta area di non conformità costituzionale della fattispecie” escludendo, tuttavia, di “poter porre rimedio – «almeno allo stato» – «al riscontrato vulnus», tramite una pronuncia meramente ablativa riferita ai pazienti che versino nelle condizioni sopra indicate: in assenza di una disciplina legale della prestazione dell'aiuto verrebbero, infatti, a crearsi situazioni gravide di pericoli di abuso nei confronti dei soggetti in condizioni di vulnerabilità”.

Al tempo stesso, la Consulta ha ritenuto di non poter ricorrere alla tecnica decisoria precedentemente adottata in casi simili, costituita dalla dichiarazione di inammissibilità delle questioni accompagnata da un monito al legislatore per l'introduzione della disciplina necessaria, alla quale dovrebbe fare seguito, nel caso il cui il monito resti senza riscontro, la declaratoria di incostituzionalità: tale tecnica, infatti, ha «l'effetto di lasciare in vita – e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile – la normativa non conforme a Costituzione»; effetto che «non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti»¹⁵⁰.

Per tali motivi la Corte ha sospeso il giudizio rinviando a nuova discussione delle questioni all'udienza del 24 settembre 2019, data in cui avrebbe dovuto valutare l'eventuale introduzione di una legge che regolasse la materia sulla scia delle esigenze evidenziate. In questo modo la Corte ha di fatto scisso il giudizio costituzionale in due tempi, avviando la possibilità di giungere ad una decisione attraverso fattispecie progressive ed eventuali, in cui si sarebbe pervenuti al giudizio costituzionale solo in mancanza di un intervento *medio tempore* effettuato dal Parlamento. In questo modo, la Corte ha inteso sollecitare un

scientifico e, da deputato europeo, è stato relatore del Parlamento Europeo sui Diritti umani nel mondo e nel 2012 avvia la campagna Eutanasia legale.

¹⁴⁹ Sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=242>

¹⁵⁰ *Ibidem*

intervento del Legislatore all'interno di uno spazio in gran parte delimitato dalla stessa che, tuttavia, è rimasto disatteso. Trascorso un anno dal menzionato pronunciamento la Corte ha potuto accertare che nessuna normativa in materia era stata introdotta né era stato previsto alcun intervento da parte del legislatore nelle more del giudizio, decidendo di concludere il perimetro circolare della sua decisione con la sentenza n. 242 del 2019 che ha dichiarato l'illegittimità parziale dell'art. 580 cod. pen.¹⁵¹.

Invero, negli anni si sono succedute varie proposte di legge, la prima nel 1984 da Loris Fortuna che ha presentato una disciplina per l'interruzione delle terapie ai malati terminali a cui ha fatto seguito, nel 2001, dai Radicali che hanno avanzato una proposta di legge di iniziativa popolare recante "Legalizzazione dell'eutanasia".

Sia della XIV che nella XV e XVI legislatura sono stati presentate proposte di legge sul testamento biologico e sulla depenalizzazione dell'eutanasia a cui si sono opposte altrettante proposte di segno opposto.

Nel dicembre 2012 l'Associazione Luca Coscioni si è resa di nuovo protagonista con una proposta di legge di iniziativa popolare che ha previsto una raccolta di firme iniziata il 15 marzo 2013 e terminata il 13 settembre, ed anche in questo caso sono state presentate le oltre 65.000 firme raccolte, superando di gran lunga il quorum delle 50.000. Il successivo 28 ottobre una delegazione del comitato promotore ha avuto un incontro con la presidente della Camera, Laura Boldrini e di seguito la proposta è mutata in legge sul testamento biologico. Il 23 giugno 2021 le molteplici proposte di legge sul tema, ivi compresa quella di iniziativa popolare presentata nel 2013, sono state raccolte in un testo unico da porre al vaglio delle Commissioni competenti della Camera ed il 14 marzo 2022 è stata approvata alla Camera la legge sul fine vita recante "Disposizioni in materia di morte volontaria medicalmente assistita" con 253 voti favorevoli e 117 contrari, un astenuto¹⁵².

¹⁵¹ Sulla pronuncia n. 242 del 2019 si veda: A. Ruggeri, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, 27 novembre 2019 in giustiziainsieme.it; C. Cupelli, *Il Parlamento decide di non decidere e la Corte costituzionale risponde a se stessa. La sentenza n. 242 del 2019 e il caso Cappato*, sistemapenale.it, 12/2019; M. D'Amico, *Il "fine vita" davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sent. n. 242 del 2019)*, Osservatorio Costituzionale, Fasc. 1/2020, 23 dicembre 2019; G. Battistella, *Il diritto all'assistenza medica a morire tra l'intervento «costituzionalmente obbligato» del Giudice delle leggi e la discrezionalità del Parlamento Spunti di riflessione sul seguito legislativo*, in Osservatorio AIC; R. Pescatore, *Caso Cappato-Antoniani: analisi di un nuovo modulo monitorio*, Osservatorio Costituzionale, Fasc. 1/2020, 23 dicembre 2019; A. Patané, *Sentenza Cappato-Antoniani e diritto alla vita: un "testamento costituzionale" al legislatore che non ha ancora trovato un esecutore*, in Federalismi.it; F. Paterniti, *La Corte "pedagogista" di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, in Federalismi.it;

¹⁵² https://salute.aduc.it/eutanasia/articolo/legge+fine+vita+vittoria+pirro_34234.php ; <https://www.associazionelucacoscioni.it/cosa-facciamo/fine-vita-e-eutanasia/eutanasia>

Medio tempore ancora l'Associazione Coscioni, come anticipato, ha avviato una raccolta di firme depositate in Cassazione l'8 ottobre 2021 a sostegno del referendum che vuole eliminare parti dell'articolo 579 c.p. (Omicidio del consenziente) che si è conclusa con un enorme successo nella ricezione dei consensi, ma che, ha trovato il muro della Corte costituzionale, come avremo modo di approfondire nel proseguo dell'elaborato.

Ad ogni modo il referendum è stato fortemente promosso e sponsorizzato dai giovani che hanno dato vita alla "generazione Fabo", un movimento di ragazzi che hanno permesso in poco più di un mese di raccogliere 750mila firme necessarie e chiedere un referendum sull'eutanasia, spinti anche dall'effetto dei social in cui l'argomento è divenuto virale¹⁵³.

Dunque emerge palesemente come ci troviamo di fronte ad un argomento di enorme impatto sociale su cui non solo la Corte costituzionale, ma anche i cittadini chiedono un intervento legislativo da parte del Parlamento che ad oggi resta ancora silente.

Nell'ultimo decennio sono stati evidenziati al Parlamento numerosi progetti di legge che sono partiti dal popolo, quindi non solo sul tema dell'eutanasia, come ad esempio sullo *ius soli*, sul superamento della legge Bossi-Fini, sulla cannabis, etc..¹⁵⁴.

Anche nel caso Trentini sono stati assolti Mina Welby e Marco Cappato dalla Corte d'Assise d'Appello di Genova, la quale è stata chiamata a pronunciarsi sul reato di aiuto al suicidio, decisione che rappresenta un precedente importante sul diritto e nell'inerzia del parlamento si punta ad una strada alternativa rappresentata per l'appunto dal referendum, dove sono i cittadini italiani a decidere.

Temi importanti come l'eutanasia, infatti, si affrontano ad oggi solo nei tribunali che comunque forniscono un importante spunto di riflessione nella misura in cui si pronunciano con l'assoluzione, mentre il Parlamento continua a rimanere in silenzio. Quindici anni fa, il Presidente della Repubblica allora in carica, Giorgio Napolitano, dichiarò a Piergiorgio

¹⁵³ A. Giangrande, *Anno 2021 La Società Terza Parte*, 2021, pagg. 32 e ss. Il quale riporta le parole di Avy Candeli e Federica Nuzzo, rispettivamente direttore creativo e social strategist dell'associazione Luca Coscioni secondo le quali è stata "fatta conoscere l'iniziativa ai giovanissimi sui social e le condivisioni sono state subito virali. Da una parte perché il tema politico era già noto, per storie importanti o esperienze personali. Dall'altra forse perché il concetto di libertà e di responsabilità, insieme alla possibilità concreta di contribuire a un mondo migliore o almeno più giusto, sono elementi che fanno sempre battere il cuore, in particolare ai più giovani".

¹⁵⁴ C. Saviano, *Riccardo Magi: sì, ho fatto una cosa stupefacente*, in *La Repubblica* dell'8 ottobre 2021.

Welby¹⁵⁵ che sul tema del fine vita “l’unico atteggiamento ingiustificabile sarebbe il silenzio, la sospensione o l’elusione di ogni chiarimento.”¹⁵⁶”

2.6.1. La lotta dell’Associazione Luca Coscioni a favore della raccolta firme per i referendum in modalità digitale

Abbiamo anticipato come l’Associazione Luca Coscioni abbia assunto un ruolo determinante nella riforma della firma digitale per le iniziative popolari, raggiunta in conseguenza di un lungo *iter* avviato nel 2015 attraverso il ricorso di Mario Staderini e Michele De Lucia all’ONU, predisposto con il giurista Cesare Romano, che ha determinato la condanna dell’Italia da parte del Comitato diritti umani delle Nazioni Unite per aver assunto un comportamento discriminatorio e aver determinato “irragionevoli ostacoli” alle disposizioni che regolano la raccolta delle firme.

Di seguito è stata avviata, il 13 maggio 2017, un’iniziativa guidata da Mario Staderini assieme al Co-Presidente dell’Associazione Luca Coscioni, Marco Gentili, per chiedere di ottenere nuovamente il diritto, per tutti i cittadini italiani, di promuovere i referendum riconosciuti dalla Costituzione. Questo diritto è stato per troppi anni reso difficile da procedure vessatorie e sabotaggi compiuti proprio dalle istituzioni, per cui i promotori hanno proposto di facilitarne l’*iter* attraverso una piattaforma pubblica di raccolta firme¹⁵⁷.

Si sta parlando di una campagna protrattasi per quaranta settimane, che è stata denominata “duran adam” in riferimento alla locuzione di lingua turca “uomo in piedi”, che descrive una usanza dello stare fermo in piedi, posta in essere per primo da Erdem Gündüz, il quale nel

¹⁵⁵ Piergiorgio Welby era un politico, giornalista, pittore e poeta italiano che si impegnò profondamente nel riconoscimento legale del diritto al rifiuto dell’acanzamento Terapeutico in Italia e per il diritto all’eutanasia. Nella lotta a favore di questi temi si è accompagnato all’Associazione Luca Coscioni ed al Partito Radicale. In particolare divenne famoso nel 2006 quando, gravemente malato da una distrofia muscolare scapolo omerale in forma progressiva, chiese ufficialmente la propria morte al Presidente della Repubblica. https://www.biodiritto.org/ocmultibinary/download/3107/30178/7/2764e5ecbc74ca48c2df050a963d6764.pdf/file/sentenza_welby_17-10-2007.pdf ; <https://www.associazionelucacoscioni.it/il-caso-giuridico-di-piergiorgio-welby>

¹⁵⁶ <https://www.repubblica.it/2006/09/sezioni/cronaca/eutanasia-welby/risposta-napolitano/risposta-napolitano.html> in cui il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, proseguì affermando “il suo messaggio di tragica sofferenza con sincera comprensione e solidarietà. Esso può rappresentare un’occasione di non frettolosa riflessione su situazioni e temi, di particolare complessità sul piano etico, che richiedono un confronto sensibile e approfondito, qualunque possa essere in definitiva la conclusione approvata dai più.”

¹⁵⁷ <https://www.associazionelucacoscioni.it/mozione-generale-2021>

2013 rimase in piedi per otto ore consecutive a fissare il Centro Culturale Atatürk in piazza Taksim, luogo in cui era proibito manifestare a seguito della repressione di Gezi Park¹⁵⁸.

Lo stesso modo di esprimere il proprio pensiero è stato colto da Mario Staderini, il quale, nelle quaranta settimane in cui è stata promossa la campagna, ha manifestato in forma solitaria e nonviolenta fermandosi in piedi, in piazza del Quirinale, ogni sabato, a fissare il palazzo del Presidente della Repubblica a cui si era appellato affinché venisse garantito il diritto costituzionale a promuovere i referendum.

Il politico teneva, infatti, in una mano una penna e nell'altra un modulo referendario, a dimostrazione del fatto che i cittadini fossero preparati alla raccolta delle sottoscrizioni referendarie ma ciò non fosse sufficiente in quanto mancavano addirittura gli autenticatori necessarie previsti dalla procedura.

Alla campagna di Staderini si sono unite via via un centinaio di persone che hanno aderito al “duran adam” stazionando dinanzi ai palazzi delle istituzioni, depositando report e fascicoli, fino a giungere alla storica pronuncia del Comitato diritti umani dell'Onu nel caso Staderini-De Lucia vs Italy, che a novembre 2019 ha constatato la violazione proprio del diritto politico a promuovere i referendum previsti dalla Costituzione.

I numerosi presidi “duran adam” assieme alla pronuncia dell'Onu hanno determinato l'approvazione della raccolta firme per i referendum tramite Sistema pubblico di identità digitale (Spid) e carta di identità elettronica (Cie).

In particolare, il 19 maggio Marco Gentili, co-presidente dell'Associazione Luca Coscioni, aveva scritto al ministro Colao chiedendo di introdurre, all'interno del decreto semplificazioni, le procedure essenziali a garantire la raccolta delle firme per i referendum in forma digitale. Nella missiva, Gentili evidenziava come l'Italia dovesse porre rimedio alla “violazione in corso dei diritti costituzionali dei cittadini”, chiedendo che “ogni sottoscrizione su proposte di iniziativa popolare legislativa e referendaria, a livello nazionale, regionale e comunale, possa essere immediatamente attivabile anche attraverso modalità digitali”¹⁵⁹.

Si avvia, in questo modo, un periodo di interlocuzione tra i promotori della campagna #DemocraziaNegata, Marco Gentili e Mario Staderini ed il Ministro Colao, che si impegna a dare seguito alla richiesta avanzata nella missiva.

¹⁵⁸ <https://www.duranadam.it/cose-il-duran-adam-al-quirinale/>

¹⁵⁹ <https://www.wired.it/attualita/politica/2021/07/20/raccolta-firme-in-digitale-per-i-referendum-approvato-lemendamento-del-dl-semplificazioni/>

Viene in questo modo inserito l'emendamento al decreto semplificazioni che permette la raccolta delle firme digitali per le iniziative popolari e referendum grazie all'appoggio del ministro Colao, ma ciò non è sufficiente ad aggirare il parere negativo degli uffici del Ministero della Giustizia, che bocchia sia la possibilità di firmare digitalmente le iniziative popolari e i referendum già nel 2021, prorogando tale facoltà al gennaio 2022, ma pone anche il limite di consentire tale pratica solo ai cittadini affetti da disabilità.

Alla vigilia del voto in Commissione Affari costituzionali e Ambiente sottoscritto da Magi, 25 militanti referendari entrano in sciopero della fame per chiedere al Governo, ed in particolare alla Ministra Cartabia, di non opporsi all'emendamento presentato¹⁶⁰.

Il 20 luglio, come accennato precedentemente, alle 1:30 di notte in Commissione Affari costituzionali e Ambiente della Camera è passato l'emendamento al Dl Semplificazioni a prima firma il deputato Riccardo Magi, epurato da tutti i limiti precedentemente imposti dal Governo.

2.6.2. La prima prova per una legge sul fine vita

L'8 ottobre 2021 sono state depositate in Corte di Cassazione, dall'Associazione Luca Coscioni e dal Comitato Promotore del Referendum Eutanasia Legale, più di un milione e duecento mila firme raccolte nei tre mesi precedenti.

Si parla di una campagna referendaria da primato poiché si tratta del primo referendum sul quale sono state depositate le firme dopo 10 anni, per passare allo straordinario coinvolgimento popolare ottenuto seppure la campagna si fosse tenuta in piena estate, per

¹⁶⁰ <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/la-ministra-marta-cartabia-non-blocchi-la-storica-riforma-sulla-firma-digitale> in cui si riportano le parole di Lorenzo Mineo, coordinatore della campagna "Democrazia Negata": "Sono al terzo giorno di sciopero della fame per chiedere al Ministro Cartabia di togliere il veto all'emendamento che permetterebbe di firmare i referendum per via digitale" e aggiunge "L'Italia ha un obbligo internazionale e costituzionale di rimuovere gli ostacoli alla raccolta delle firme: una legge del 1970 prevede ancora moduli timbrati, certificazioni vessatorie e la presenza discriminatoria di autenticatori, molto spesso consiglieri comunali, regionali o parlamentari a disposizione soltanto di grandi partiti e sindacati. Nel 2019 il comitato Diritti Umani dell'ONU ha chiesto all'Italia di intervenire a seguito del caso Staderini-De Lucia contro Italia e, grazie all'iniziativa giuridico-politica di Staderini e Marco Gentili, co-presidente dell'Associazione Luca Coscioni, si è arrivati a significative conquiste in termini di certezza del diritto. Il Ministro Colao" conclude Mineo "mantenga gli impegni presi pubblicamente coi promotori del referendum in interviste e renda la piattaforma per le firme digitali sui referendum disponibile per tutti i cittadini".

concludere con l'utilizzo, per la prima volta, di uno strumento digitale per la raccolta delle sottoscrizioni necessarie¹⁶¹.

Sono state, infatti, raccolte oltre 800.000 le firme che sono state raccolte tradizionalmente a cui si sommano 387.921 firme raccolte tramite spid o carta d'identità elettronica con evidente ampliamento del numero dei sostenitori della campagna, rafforzando il risultato ottenuto attraverso la raccolta fisicamente ai tavoli.

La direzione verso cui muove il cambiamento sembra essere chiara. Infatti, dai dati emergerebbe che i firmatari online sul Referendum Eutanasia Legale sia rappresentato per la maggior parte da donne (186,435) per lo più di giovane età: il 65% delle firmatarie avrebbe, infatti, tra i 18 e i 35 anni, mentre il 15% avrebbe tra i 36 e i 45 anni, il 10% da 46 a 55 anni, l'8% da 56 a 65 anni e solo il 3% avrebbe più di 65 anni¹⁶².

Circa, invece, la provenienza geografica delle firme, dai dati raccolti emerge che il 56% è provenuto dal Nord (in particolare il 33% da Nord Ovest e 23% da Nord Est), il 28% dal Centro e il 16% dal Sud.

Le regioni in cui sono state ottenute più firme rispetto al numero di abitanti sono: Emilia-Romagna (83 firme ogni 10.00 abitanti), Sardegna (72) e Lombardia (70), seguite da Toscana (67), Lazio (63), Piemonte (62), Valle d'Aosta (62), Liguria (56), Friuli-Venezia Giulia (54) e Veneto (52)¹⁶³.

I risultati sono stati commentati da Marco Cappato il quale ha affermato che “L'eliminazione delle barriere fisiche e degli ostacoli burocratici che gravano sulle firme cartacee ha fatto venire alla luce, con la sottoscrizione online, una realtà sociale finora sconosciuta”, aggiungendo “La voglia di partecipazione democratica è sentita soprattutto dalle giovani donne, che sono le prime a mobilitarsi su temi che riguardano direttamente la vita di ciascuno. Il cliché dei giovani disinteressati alla politica riguarda semmai la politica

¹⁶¹

https://www.repubblica.it/cronaca/2021/10/05/news/eutanasia_per_il_referendum_raccolte_un_milione_e_20_0mila_firme-320987032/; <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/abbiamo-depositato-in-cassazione-1-239-423-firme-per-leutanasia-legale> riporta le parole di Filomena Gallo e Marco Cappato, i quali affermano che “Oltre un milione di persone hanno chiesto di poter scegliere che finalmente si possa decidere quello che la politica non ha ancora fatto, ovvero tra l'eutanasia clandestina, che c'è già, e quella legale fatta di regole, responsabilità e conoscenza. L'obiettivo è che nessuno debba più subire sofferenze insopportabili contro la propria volontà. Questo successo è la dimostrazione che le libertà e i diritti civili sono più forti di ogni ostruzionismo, il vero cuore della politica è presente qui oggi.”

¹⁶² https://www.ilmattino.it/primopiano/politica/eutanasia_testo_aula_camera_25_ottobre_cosa_succede-6211963.html

¹⁶³ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/09/15/eutanasia-legale-superate-le-900mila-firme-per-il-referendum-il-56-dal-nord-300mila-quelle-online-boom-tra-donne-e-giovani/6321821/> da cui emerge in particolare, in merito alla suddivisione per comuni, che i primi comuni (con più di 250.000 abitanti) per numero firmatari rispetto alla popolazione sono Bologna (con 16 firme ogni 1000 abitanti), Milano (13), Firenze (11), Torino (9), Verona (8), Roma (8), Genova (7), Venezia (7), Bari (5), Palermo (4).

politicante dei partiti (non a caso nessuno dei grossi partiti italiani ha preso posizione sui referendum), ma non la politica che cerca di dare risposte concrete ai problemi. Come Associazione Luca Coscioni siamo fieri di aver innescato questa lenta e pacifica rivoluzione democratica con i referendum Eutanasia legale e Cannabis legale, siamo grati a Mario Staderini per aver avviato all'ONU la denuncia dell'Italia per l'inaccessibilità dei referendum e lanciato la soluzione della firma digitale, a Marco Gentili per averla portata sul tavolo del Ministro Colao e del Parlamento e a Riccardo Magi per l'emendamento approvato. È stato un lavoro di squadra che ha realizzato una riforma strutturale per la democrazia italiana, che sarà a questo punto a disposizione di qualsiasi altra iniziativa di partecipazione popolare¹⁶⁴.

2.6.3. Il quesito referendario e le ragioni ivi sottese

Il quesito del referendum abrogativo sull'eutanasia legale per il quale sono state raccolte le firme di cui si è parlato è il seguente: “Volete voi che sia abrogato l'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente) approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, comma 1 limitatamente alle seguenti parole "la reclusione da sei a quindici anni."; comma 2 integralmente; comma 3 limitatamente alle seguenti parole "Si applicano"?»

Con questo quesito è stato chiesto all'elettorato attivo italiano se fosse favorevole all'abrogazione parziale della disposizione normativa penale che rappresenta un ostacolo all'introduzione dell'eutanasia legale in Italia, nella misura in cui l'articolo 579 del Codice penale disciplina l'omicidio del consenziente come un reato speciale introdotto nell'ordinamento al solo scopo di punire l'eutanasia.

Laddove il quesito avesse passato il vaglio della Corte costituzionale¹⁶⁵, rispondendo in senso favorevole l'elettore avrebbe consentito il riconoscimento dell'eutanasia attiva

¹⁶⁴ <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/ecco-chi-sono-i-300mila-che-hanno-firmato-online>

¹⁶⁵ Invero il comitato promotore del referendum si era mostrato, all'epoca dei fatti, convinto dell'approvazione della Corte costituzionale essenzialmente per due motivi: “innanzitutto intervenendo su questo si può esplicitamente richiamare il concetto di eutanasia; secondo poi la Corte, essendo intervenuta nella sentenza Cappato sull'art. 580 cp, può fare ricadere la disposizione come abrogata in una cornice normativa già delineata dalle sue pronunce in materia. La norma che residua, infatti, ha al suo interno l'espressione 'col consenso di lui' il cui significato risulta coordinato alle leggi dell'ordinamento e agli interventi della Corte”. Sul tema si guardi https://referendum.eutanasialegale.it/wp-content/uploads/2021/06/L_appello-agli-avvocati-di-tutta-Italia-per-unirsi-alla-campagna-sul-Referendum-Eutanasia-Legale.pdf

disciplinata dalla legge sul consenso informato e sul testamento biologico. Sarebbe rimasta, tuttavia, punita l'eutanasia compiuta ai danni di una persona incapace o contro una persona a cui il consenso sia stato estorto con violenza o minaccia, piuttosto che contro un minore. Il quesito referendario è, infatti, costruito attraverso la cosiddetta “tecnica del ritaglio”, caratterizzata dall'abrogazione di frammenti lessicali della disposizione normativa che si vuole modificare, in modo da determinare il congiungimento delle espressioni linguistiche che non sono oggetto di modifica.

Per effetto di questa tecnica e della conseguente unione tra i vocaboli che residuano, la disposizione risultante dall'abrogazione stabilirebbe quanto segue: “Chiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui, è punito con le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso: 1) contro una persona minore degli anni diciotto; 2) contro una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti; 3) contro una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno”¹⁶⁶.

La Consulta evidenzia come “Il risultato oggettivo del successo dell'iniziativa referendaria sarebbe, dunque, quello di rendere penalmente lecita l'uccisione di una persona con il consenso della stessa, fuori dai casi in cui il consenso risulti invalido per l'incapacità dell'offeso o per un vizio della sua formazione”.

Il 15 febbraio 2022 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il quesito referendario e, di conseguenza, non ha avuto seguito alcun referendum sull'eutanasia¹⁶⁷, perché “a seguito dell'abrogazione, ancorché parziale, della norma sull'omicidio del consenziente, cui il quesito mira, non sarebbe preservata la tutela minima costituzionalmente necessaria della vita umana, in generale, e con particolare riferimento alle persone deboli e vulnerabili.”¹⁶⁸

Secondo la Consulta, quindi, la conseguenza che l'abrogazione, anche parziale, del reato di omicidio del consenziente avrebbe potuto determinare sarebbe stata la creazione di un vuoto di tutela soprattutto per quelle persone più fragili. In particolare, Cesare Mirabelli, presidente emerito della Corte costituzionale, ha affermato che “il referendum avrebbe abrogato una

¹⁶⁶ Sentenza n. 50/2022 della Corte Costituzionale consultabile su https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2022:50

¹⁶⁷ C. La Torre, *Ci sono cose più importanti. I diritti che non possono più essere rimandati*, Mondadori Edizioni, 2022, pagg. 104 e ss.

¹⁶⁸ <https://www.rainews.it/articoli/2022/02/la-corte-costituzionale-ha-dichiarato-inammissibile-il-quesito-referendario--8373d386-80e4-4e36-8cb5-51beb5d954fe.html> ; <https://www.ilsole24ore.com/art/referendum-consulta-decide-justizia-eutanasia-e-cannabis-AEmjKCEB> ; <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/02/15/eutanasia-referendum-inammissibile-per-la-consulta-non-preserva-la-tutela-della-vita-umana-cappato-brutta-notizia-per-la-democrazia/6495184/>

parte dell'articolo sull'omicidio del consenziente (il 579 del codice penale) senza che restassero limitazioni, né garanzie sulla procedura e sulle modalità da seguire per porre fine alla vita di una persona consenziente, né tantomeno indicazioni sul consenso”¹⁶⁹.

La disamina del quesito referendario si basa, sostanzialmente, su due argomenti principali: il primo evidenzia lo scopo cui esso tende e che si conseguirebbe in caso di approvazione, ossia la “liberalizzazione” dell’omicidio del consenziente al di fuori dei casi “in cui il consenso risulti invalido per l’incapacità dell’offeso o per un vizio della sua formazione” (cioè, *ex art. 579*, comma III, quando il soggetto passivo sia un minore, un infermo di mente o un soggetto che si trovi in condizioni di deficienza psichica derivante da infermità o da abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti e quando il suo consenso sia frutto di violenza, minaccia, suggestione o inganno ad opera dell’agente). Ad ogni modo tale effetto non sarebbe “circoscritto alla causazione, con il suo consenso, della morte di una persona affetta da malattie gravi e irreversibili”, ma si applicherebbe “anche a situazioni di disagio di natura del tutto diversa (affettiva, familiare, sociale, economica e via dicendo), sino al mero *taedium vitae*, ovvero a pure scelte che implicino, comunque sia, l’accettazione della propria morte per mano altrui¹⁷⁰” con conseguente incisione sul piano probatorio nel momento in cui si debba dimostrare il consenso del soggetto passivo¹⁷¹.

Il secondo aspetto determinante presuppone un bilanciamento dei diritti riconoscendo da un lato il diritto alla vita, il quale era già stato riconosciuto dal legislatore del 1930 attraverso la predisposizione dell’articolo 579 del Codice penale come bene indisponibile, dall’altro la libertà di autodeterminazione individuale. Dunque, il bene alla vita in quanto “primo dei diritti inviolabili dell’uomo” sentenza n.223 del 1996 non può in alcun modo lasciare il passo incondizionatamente alla libertà di autodeterminazione, ma è opportuno che si operi, di volta in volta, un bilanciamento che garantisca una forma di tutela.

La Consulta perviene, quindi, all’assunto secondo cui “Discipline come quella dell’art. 579 cod. pen., poste a tutela della vita, non possono, pertanto, essere puramente e semplicemente abrogate, facendo così venir meno le istanze di protezione di quest’ultima a tutto vantaggio della libertà di autodeterminazione individuale”¹⁷², ma semmai possono essere modificate o

¹⁶⁹

https://www.quotidianosanita.it/lettere-al-direttore/articolo.php?articolo_id=102453#:~:text=la%20Corte%20Costituzionale%20ha%20dichiarato,Disposizioni%20in%20materia%20di%20morte

¹⁷⁰ Sentenza n. 50/2022 della Corte Costituzionale consultabile su https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2022:50

¹⁷¹ R. D’Andrea, *Inammissibile il quesito sull’omicidio del consenziente: tutela minima della vita o conferma del dovere di vivere?*, in *Sistema Penale*, 1 aprile 2022.

¹⁷² Sentenza n. 50/2022 della Corte Costituzionale consultabile su https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2022:50

sostituite dal legislatore. Ad ogni modo non vi è chi non ravvisi nella pronuncia della Corte costituzionale una censura al diritto dei cittadini che ha reso, di fatto, impossibile il voto ad un referendum realmente sentito a livello popolare¹⁷³.

L'azione di raccogliere le firme, e gli opportuni certificati nei tempi predisposti dalla legge, non incide assolutamente sull'ammissibilità costituzionale di un quesito, ma senz'altro indica che l'argomento su cui si propone una modifica legislativa è fortemente avvertito dalla società. Abbiamo avuto più volte modo di evidenziare come il referendum sull'eutanasia abbia raccolto 1.240.000 firme off e online nonché abbia vantato la partecipazione di 30.000 persone. Inoltre, si sottolinea come i quesiti per una "giustizia giusta" siano stati presentati in conseguenza delle delibere di nove consigli regionali di cui la maggioranza ha partecipato alla formazione del governo nazionale negli ultimi 30 anni.

La Costituzione italiana afferma chiaramente che votare per i referendum è un diritto dei cittadini, seppure, dati alla mano, emerge come dal 1946 ad oggi in Italia si siano tenuti 73 quesiti di cui 67 abrogativi, uno istituzionale, uno consultivo e 4 costituzionali. Su questi incide profondamente la determinazione di un quorum, il quale è stato "opportunamente" fissato in modo da modificare una legge ma altrettanto "opportunamente" non è stato previsto per invalidare le elezioni politiche, rappresentando un'arma a doppio taglio che riconosce due possibilità a chi è contrario ai quesiti. Abbiamo, infatti, avuto modo di evidenziare nella prima parte dell'elaborato, come lo strumento del referendum più volte si è trovato a dover affrontare dapprima il vaglio della Consulta, che a partire dal 1978 ne ha bocciati oltre 300, e successivamente lo scontro tra i "Sì" ed i "No" fortemente sbilanciato dalle pratiche di astensionismo o boicottaggio¹⁷⁴.

Le pronunce del Comitato Onu sui diritti civili e politici, della Corte europea sui diritti umani, e le numerose infrazioni comunitarie addebitate all'Italia durante gli anni a hanno dimostrato come il nostro Paese sia sordo a temi che riguardano la legalità costituzionale e gli obblighi internazionali violati in materia di diritti umani. In questo vortice confluiscono anche "le sentenze di inammissibilità degli ultimi 45 anni e la cancellazione della nozione dell'esistenza di campagne di raccolta firme ed elettorali. Una "tradizione" a cui va aggiunta la connivenza, aperta o silente, della stragrande maggioranza degli attori istituzionali e politici. Dal primo all'ultimo"¹⁷⁵.

¹⁷³ A. Pugliotto, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, in Riv. AIC n. 2/2022.

¹⁷⁴ <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/blog/referendum-12-giugno>

¹⁷⁵ <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/blog/referendum-12-giugno>

Capitolo III La debolezza dell’iniziativa legislativa popolare descritta dalla Costituzione del 1948 e la necessità di rafforzare le potenzialità dell’iniziativa popolare per avere una democrazia più rappresentativa

3.1. I regolamenti parlamentari come unica garanzia di esame per le iniziative popolari

Abbiamo avuto modo di approfondire, nella prima parte dell’elaborato, come la crisi di legittimazione degli organi rappresentativi abbia accresciuto negli ultimi anni un “distacco tra rappresentato e rappresentante”¹⁷⁶. La carenza di legittimazione inerisce in particolar modo quei soggetti investiti del compito di indicare i temi emergenti ed associare gli interessi e le domande che dovranno confluire in proposte, primi fra tutti i partiti politici¹⁷⁷ e, conseguentemente, il Parlamento, all’interno del quale essi trovano espressione. A dimostrazione di tale perdita di fiducia e del più complessivo stato di “crisi del rappresentato”¹⁷⁸ vi sono il numero sempre minore di iscritti agli attuali partiti politici rispetto a quanto non si facesse nei primi anni della c.d. prima Repubblica¹⁷⁹, la scarsa affluenza alle urne, già approfondita nella prima parte dell’elaborato, e le rilevazioni sulla fiducia nei confronti delle istituzioni e dei partiti politici¹⁸⁰.

In merito, parte della dottrina¹⁸¹ ha sottolineato l’esistenza di una relazione inversamente proporzionale tra “efficacia della struttura partitica” ed “incremento degli spazi e degli strumenti di democrazia diretta”¹⁸², determinati da un crescendo di intolleranza da parte degli elettori verso gli organi rappresentativi che dovrebbero farsi carico delle loro istanze, ma non lo fanno.

¹⁷⁶ E. Castorina, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in www.federalismi.it, fasc. n. 1/2017, 2 ottobre 2017, pag. 16.

¹⁷⁷ A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2017, 5 marzo 2017

¹⁷⁸ M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica* a cura di N. Zanon – F. Biondi, Giuffrè, Milano, 2001, pag. 109.

¹⁷⁹ O. Massari, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3-4/2009, pag. 34,

¹⁸⁰ <https://www.istat.it/it/files/2017/12/cap06.pdf>

¹⁸¹ M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, in *Studi di Diritto Pubblico*, FrancoAngeli s.r.l., Milano, 2016, pagg. 54-55.

¹⁸² C. Saloi, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto revisione costituzionale a.c. n. 1173-A*, in *Riv. AIC*, n. 3/2019, pagg. 666 e ss.

Se quanto affermato fosse confermato, chiarirebbe, ad esempio, il limitato ricorso all'iniziativa popolare durante il periodo storico e politico dei primi quarant'anni della Repubblica, in cui le formazioni partitiche erano radicate su tutto il territorio italiano ed erano rappresentative di un importante legame fra cittadini e singoli parlamentari.

Al contrario, negli ultimi anni, i partiti politici non sono stati più in grado di svolgere la loro sostanziale funzione di mediatori sociali che salvaguardano il rapporto tra società ed istituzioni nonché di "strumento privilegiato per colmare l'incolmabile discontinuità tra rappresentati e rappresentanti"¹⁸³. Pertanto, non si può rimanere sorpresi dal susseguirsi, negli ultimi anni, di vari progetti di riforma aventi ad oggetto l'art. 71 della Costituzione, con lo scopo di introdurre nuove e più stabili forme di consultazione popolare diretta.

Ciò in quanto l'iniziativa legislativa popolare è stata resa troppo debole dalla Costituzione del 1948¹⁸⁴, e nell'ipotesi in cui i cittadini non riuscissero ad ottenere la giusta rappresentanza dai partiti politici, non potrebbero far valere le proprie ragioni poiché dotati di uno strumento di democrazia diretta come quello dell'iniziativa legislativa popolare che, per come attualmente disciplinato, rappresenta un'arma spuntata nelle loro mani.

Infatti, l'art. 71, comma secondo, della Costituzione riconosce al popolo il potere di esercitare l'iniziativa legislativa "*mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori di un progetto redatto in articoli*"¹⁸⁵, tuttavia, nella prassi si è rivelato uno strumento che ha trovato scarsa applicazione nella misura in cui non assicura la valutazione parlamentare della proposta avanzata che resta, di fatto, il più delle volte ignorata.

Le proposte popolari vengono puntualmente "dimenticate nei cassetti della Camera alla quale sono state presentate"¹⁸⁶ e, nella più rosea delle ipotesi, vengono accostate ad altre su materie analoghe, seppure aventi contenuto molto diverso, e comprese in testi unici con

¹⁸³ P. Costa, *Il problema della rappresentanza politica*, in *Il Filangieri*, fasc. n. 3/2004, pag. 366

¹⁸⁴ In merito al contenuto dei progetti di legge di iniziativa popolare, non è predisposto alcun limite in merito alla materia o alla forma che questi possano assumere, indipendentemente dal fatto che si tratti di progetti di legge ordinaria, piuttosto che costituzionale. La legge 25 maggio 1970, n. 352 "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo", inoltre, regola le modalità di attuazione del referendum e stabilisce la disciplina di attuazione dell'art. 71 della Costituzione. Da un punto di vista rigorosamente procedurale, la proposta di legge di iniziativa popolare, deve essere presentata al Presidente di una delle due Camere, ed essere munita dalle prescritte firme. Il procedimento per la raccolta delle firme deve essere avviata attraverso la presentazione della iniziativa legislativa alla cancelleria della Corte di cassazione da parte di almeno dieci promotori. Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta alla Camera, pertanto, le sottoscrizioni ottenute devono essere state raccolte nell'arco massimo dei sei mesi precedenti la data di presentazione della proposta alla Camera. <https://www.riformeistituzionali.gov.it/iniziativa-legislativa-popolare-art71-della-costituzione/>

¹⁸⁵ Mentre, nella prima parte della disposizione normativa di fa menzione dell'iniziativa legislativa istituzionale, in quanto individua, direttamente o indirettamente, tutti gli organi dello Stato i quali sono legittimati a compiere delle proposte di legge.

¹⁸⁶ A. Pertici, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau s.r.l., Torino, 2016, pag. 121.

proposte di iniziativa parlamentare o governativa che poco o nulla hanno a che fare con l'iniziativa legislativa popolare. Lorenza Carlassare ha definito questo meccanismo una "cosa gravissima", poiché "il popolo è sovrano e il fatto che le iniziative legislative non vengano prese in considerazione è inaccettabile".¹⁸⁷

Si pensi che, dal 1979 all'inizio 2015, dei 260 progetti di iniziativa popolare proposti, 137 non sono mai stati discussi in Commissione (ossia il 53%) e soltanto 3 sono diventati legge (ovvero l'1,15%), perché riuniti in testi unici con proposte di iniziativa parlamentare o governativa¹⁸⁸. Questi elementi hanno un'unica spiegazione: esiste in Italia uno strumento legislativo che nasce dal basso, che proviene dai cittadini, e per vari motivi non è mai riuscito ad esprimere il suo valore ed il suo potenziale¹⁸⁹.

Tuttavia, nell'assetto costituzionale italiano, non è previsto per il Parlamento alcun obbligo di pronunciarsi in merito alle proposte di iniziativa popolare e non sono previsti degli automatismi che predispongano eventuali priorità procedurali, con conseguente svilimento dello strumento. L'unica garanzia che il progetto di iniziativa popolare venga esaminato è previsto dai regolamenti parlamentari, i quali si limitano a prevedere un obbligo di presa in considerazione e la non decadenza dei disegni popolari a fine legislatura.

Solo nel 2017 è stato introdotto, all'art. 74 Reg. Sen., l'obbligo della Commissione competente di avviare l'esame del progetto entro e non oltre un mese dal deferimento e la conclusione dello stesso entro tre mesi dall'assegnazione. Scaduto tale termine, il disegno di legge dovrà essere iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea e "la discussione si svolge sul testo dei proponenti, senza che sia possibile avanzare questioni incidentali, fatto salvo quanto previsto all'articolo 93, comma 1, secondo periodo". Al contrario, l'art. 24 Reg. Cam., si limita a disporre il riconoscimento di una parte del tempo disponibile all'interno del calendario dei lavori dell'Assemblea.

¹⁸⁷ L. Carlassare, *Leggi di iniziativa popolare, i cittadini propongono. E il Parlamento affossa*, in *Il Fatto Quotidiano*, 26 gennaio 2015, in cui si evidenzia come il Movimento 5 stelle abbia inviato una lettera, il 20 novembre 2014, nella persona dell'allora vicepresidente della Camera Luigi Di Maio all'allora presidente Laura Boldrini, chiedendo di avere una maggiore attenzione verso le leggi di iniziativa popolare. In particolare, si evidenzia come "Dall'inizio della legislatura, in qualità di componente della conferenza dei capigruppo, sto provando a chiedere alla Boldrini e ai gruppi parlamentari di mettere in discussione uno di questi ddl ogni tre mesi. Finora, nonostante le lettere ufficiali, non ho ricevuto risposta", con il proposito che "Prossimamente, comunque, il Movimento comincerà a calendarizzare le proposte di legge dei cittadini in modo che vengano finalmente prese in considerazione"; altresì C. Troile, *Dal 1979 approvate solo tre proposte di legge di iniziativa popolare su 260. Alla caccia del "popolo sovrano"*, in *L'Espresso*, *Diritti negati*, 3 novembre 2014.

¹⁸⁸ Le 3 proposte trasformate in legge risalgono al 1983, con l'introduzione della cosiddetta tutela dei minori, al 1992 con le restrizioni alla caccia e la contestuale tutela dell'ambiente, ed al 1996, con le nuove norme riguardanti la scuola dell'obbligo.

¹⁸⁹ <https://blog.openpolis.it/2014/10/31/leggi-iniziativa-popolare-dimenticate-dalla-nostra-politica/3222>

Ciò nonostante, anche in seguito alla riforma del regolamento del Senato, resta insufficiente la rilevanza dell'iniziativa popolare¹⁹⁰.

Invero, la questione in merito all'efficacia dell'iniziativa legislativa nell'ordinamento italiano è stata da sempre dibattuta, a partire dagli esordi della storia repubblicana. Già in Assemblea costituente, una parte della dottrina si espresse a favore dell'inserimento di un'iniziativa legislativa indiretta all'interno della Costituzione. In particolare, Costantino Mortati, in seconda Sottocommissione, aveva proposto, sulla scia dell'art. 73 comma 3 della Costituzione di Weimar¹⁹¹, di inserire l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare all'interno della Costituzione, attribuendogli una funzione correttiva e di stimolo delle decisioni del Parlamento, e di prevedere che qualora le Camere avessero respinto la proposta di iniziativa popolare, quest'ultima potesse essere oggetto di consultazione referendaria.

La questione del referendum venne poi esaminata durante la seduta del 21 gennaio 1947, in cui Mortati presentò un progetto¹⁹² che prevedeva l'ipotesi in cui 100.000 elettori avrebbero potuto esercitare l'iniziativa popolare delle leggi attraverso l'elaborazione di un progetto redatto in articoli. Quest'ultimo, doveva essere inoltrato dal Governo al Parlamento, nel caso contrario, laddove non fosse stato oggetto di disamina da parte delle Camere entro sei mesi dalla sua presentazione o, ancora, rigettato o emendato, si sarebbe dovuto procedere all'indizione di una consultazione referendaria.

Tale ipotesi doveva essere prevista nella proposta originaria o essere richiesta da almeno un decimo degli elettori iscritti, con allegata la relazione di un comitato tecnico competente nella materia oggetto dell'iniziativa¹⁹³. È opportuno evidenziare come Mortati avesse delineato anche l'ipotesi di un'iniziativa legislativa diretta, ovvero che un progetto di legge di iniziativa popolare venisse direttamente sottoposto a referendum, senza passare per il Parlamento.

¹⁹⁰ G. Tarli Barbieri, *Osservazioni sul d.d.l. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)*, Memoria presentata a seguito dell'audizione presso la 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 13 marzo, 2019

¹⁹¹ L'art. 73 co. 3 della Costituzione di Weimar secondo cui "deve procedersi ad una votazione popolare se un decimo degli elettori richiama, sulla base di un concreto progetto di legge, che essa abbia luogo. Il progetto sottoposto alla consultazione popolare deve essere dettagliato. Esso deve essere sottoposto dal governo al Reichstag con l'indicazione del proprio parere in merito. La votazione non ha luogo se il progetto sia accettato dal Reichstag senza mutamento. Solo il presidente può provocare una decisione popolare sulla legge di bilancio, su leggi di imposte, o relative a stipendi. Una legge regolerà il procedimento del referendum e dell'iniziativa popolare." Sul punto si vedano gli Atti II Sottocommissione, Seduta del 20 gennaio 1947. G. D'alexandro, *I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di legge costituzionale A.C. 726 e AC 1173. Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, Audizione informale*, 4 dicembre 2018.

¹⁹² Art. 3 del progetto Mortati.

¹⁹³ A. Pizzorusso, *Comparazione giuridica e sistemi delle fonti del diritto*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pag. 194.

Tuttavia, come più volte evidenziato, si è imposta una condotta di massima cautela rispetto agli istituti di partecipazione diretta, avvertiti come strumenti capaci di compromettere la centralità del Parlamento ed il ruolo di intermediazione dei partiti politici¹⁹⁴. Pertanto, bocciata la possibilità di una consultazione approvativa legata all’iniziativa popolare, al referendum è stata riconosciuta una funzione di controllo e bilanciamento della rappresentanza politica, più che di partecipazione attiva alla formazione della decisione politica¹⁹⁵.

3.1.1. La difficoltà delle Camere di rappresentare gli interessi dei cittadini. Un vuoto di capacità decisionale

Un aspetto conseguente alla indifferenza dei partiti in Parlamento dinanzi all’iniziativa legislativa posta in essere dai cittadini è la progressiva riduzione della capacità decisionale del Parlamento stesso. I partiti politici oggi mostrano disinteresse verso la partecipazione e trovano difficoltà nell’adempiere alla loro funzione di raccordo tra territori, interessi ed istituzioni, con conseguenze in termini di indebolimento della capacità rappresentativa delle Camere¹⁹⁶. La difficoltà nel rappresentare gli interessi del popolo porta il Parlamento stesso a non prendere decisioni ferme intervenendo su particolari questioni che ineriscono argomenti eticamente “sensibili”. Anche nelle ipotesi in cui è la stessa Corte costituzionale a sollecitare un intervento legislativo – come, ad esempio, abbiamo avuto modo di approfondire sul tema del fine vita, ma anche sul tema della maternità surrogata o della cittadinanza – il Parlamento elude il confronto su questioni altamente divisive e finisce per non fornire alcuna soluzione a questioni che riguardano i diritti e gli interessi degli individui. La problematica si acuisce tanto più quando la maggioranza è instabile, in quanto accresce la propensione a sottrarsi dall’affrontare la regolamentazione di determinate materie, con la conseguenza che il Parlamento si astiene dal compiere la propria funzione fondamentale, ovvero organizzare la volontà popolare attraverso la discussione e la pubblica deliberazione. Scongiorare il dibattito su argomenti che riguardano più da vicino i diritti degli individui, proprio in quanto la loro regolamentazione presuppone quella mediazione a cui i partiti non

¹⁹⁴ M. Luciani, *Art. 75, in Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, I, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, pagg. 161 e ss.

¹⁹⁵ V. De Sanctis, *L’iniziativa popolare rinforzata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pagg. 6 e ss.

¹⁹⁶ P. Mair, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016.

sono più abituati, rappresenta l'indizio più evidente che la crisi degli organi rappresentativi non è tanto una crisi di governabilità, ma piuttosto di capacità decisionale¹⁹⁷.

Il malessere della capacità di edificazione del consenso dei partiti politici, distanti dalla realtà sociale e sempre più istituzionalizzati, ha rappresentato la causa di un difetto di capacità deliberativa e decisionale degli organi rappresentativi. In questo scenario sembra evidente come il consolidamento dell'iniziativa, sottoposta a determinate condizioni al referendum approvativo, possa rappresentare un *escamotage* per costringere le Camere ad intervenire.

Allo stesso tempo, in tutte le democrazie contemporanee, oltre al deperimento della capacità decisionale si assiste anche ad un importante aumento del ricorso alla consultazione popolare diretta, che rappresenta uno strumento di legittimazione della decisione politica idoneo a deresponsabilizzare le istituzioni rappresentative¹⁹⁸.

Ne consegue che il Parlamento, nella sua incapacità decisionale, decide di scaricare la responsabilità di una scelta sul corpo elettorale, in particolare, nelle ipotesi in cui si parli di questioni complesse e "scomode" sotto il profilo politico. Il sempre maggiore ricorso alla chiamata alle urne, in una logica politica semplificata, si traduce in una "conquista" della democrazia, essenziale a rafforzare un Parlamento indebolito¹⁹⁹, il quale non è più in grado di svolgere adeguatamente la propria funzione di mediazione politica, accrescendo il divario tra istituzioni e cittadini, che sempre di più nutrono risentimento ed ostilità nei confronti delle istituzioni rappresentative.

Inoltre, nel rapporto contrattuale, assegnare la decisione al corpo elettorale attraverso l'iniziativa popolare indiretta rappresenta un modo per impegnare le Camere a rispettare una determinazione non filtrata dal dibattito parlamentare²⁰⁰. In questa prospettiva, l'attivazione di strumenti di decisione diretta del corpo elettorale, prevista nel Contratto per il governo del cambiamento²⁰¹ e lo stesso andamento contrattuale dell'azione politica, basato su

¹⁹⁷ L. Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid-online*, 2019.

¹⁹⁸ M. Luciani, *Referendum e forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 7*, Seminario 1996, Giappichelli, Torino, 1997, pag. 97; G. Pasquino, *Referendum*, in *Enc. delle scienze sociali*, Ist. dell'Enciclopedia italiana, Roma, VII, 1997, pag. 291; P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, 1, 2017, pagg. 2 e ss..

¹⁹⁹ Nel programma del Movimento 5 Stelle spicca chiaramente l'idea della partecipazione popolare come di uno strumento che può rivitalizzare il Parlamento, un esempio lo è la comunicazione di cui si fa riferimento nella nota n. 187 in cui Di Maio, allora esponente del movimento, si rivolgeva alla Boldrin per auspicare una maggiore attenzione verso l'iniziativa legislativa popolare.

²⁰⁰ E. Rinaldi, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019, in part., 29-30, reperibile sul sito www.gruppodipisa.it.

²⁰¹ *Contratto per il Governo del cambiamento*, Movimento 5 Stelle - Lega Salvini Premier, Punto n. 20, *Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta*.

concessioni reciproche tra le forze di Governo ma in assenza di una concreta condivisione delle politiche adottate, rappresentano il segnale più manifesto dell'inclinazione a reprimere la funzione della rappresentanza politica.

Nell'esigenza di rafforzare l'iniziativa popolare, nel paragrafo che segue si analizzerà l'iniziativa popolare indiretta del progetto A.S. n. 1089 e se questo sia in grado di rafforzare la partecipazione democratica o se, al contrario, rappresenti un istituto che espone le istituzioni rappresentative ad un ulteriore rischio di indebolimento, esacerbando la contrapposizione tra governati e governanti.

3.2. Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089

Durante la scorsa legislatura è stato avanzato un disegno di legge costituzionale A.C. n. 1173 recante “Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare”, il quale è stato approvato in prima lettura alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019 con il nuovo titolo “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”.

La proposta di legge costituzione è stata in seguito trasmessa al Senato della Repubblica il 22 febbraio 2019, ed assegnata alla I Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 28 febbraio 2019, come A.S. 1089²⁰².

L'obiettivo che il disegno di legge si propone, secondo quanto riportato nella Relazione di accompagnamento, è quello di “rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini”, i quali negli ultimi hanno sviluppato un “senso di sfiducia” nei confronti delle istituzioni, che è

²⁰² Tuttavia, le proposte di legge che il Parlamento non ha approvato durante la legislatura decadono, salvo talune eccezioni, pertanto, l'iter che porta all'entrata in vigore di una nuova disposizione normativa dovrebbe riprendere dall'inizio. In determinate circostanze, però, sono previsti degli accorgimenti che permettono ad un disegno di legge, il cui percorso era già stato avviato ma non concluso, se ripresentato con il medesimo testo, di poter usufruire di un percorso preferenziale. Ciò è quando viene previsto dall'articolo 107 del Regolamento alla Camera, secondo cui se un progetto di legge che era già stato approvato viene riproposto nella stessa identica forma nei primi sei mesi della nuova legislatura, questo può essere definito urgente su richiesta del governo o di un presidente di gruppo. In questo modo può essere stabilito un termine massimo di 15 giorni entro cui la commissione competente deve analizzare la proposta e riferire in assemblea. Se la commissione non è capace di rispettare questa scadenza, il presidente dell'aula può comunque iscrivere il progetto all'ordine del giorno dell'assemblea oppure della commissione in sede legislativa. Altresì, sempre nei primi sei mesi, le commissioni possono deliberare di riferire in assemblea su progetti di legge approvati in sede referente nel corso della precedente legislatura. Le proposte di iniziativa popolare invece non necessitano di essere ripresentate. Anche in questo caso, se richiesto dal governo o da un capogruppo, può essere avviata la procedura d'urgenza. Altrimenti tali proposte sono nuovamente affidate all'esame delle commissioni competenti per materia, secondo la procedura ordinaria.

sfociato in “disimpegno e disaffezione verso la vita pubblica” con conseguente richiesta di una “maggiore e migliore partecipazione e coinvolgimento da parte dei cittadini, che credono nella democrazia intesa come arricchimento dell’individuo e come ricerca di soluzioni più ampiamente condivise per le questioni pubbliche”. Allo scopo di fornire le dovute risposte alle esigenze dei cittadini, la Relazione evidenzia la necessità di “potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da sollecitare una più ampia e reale partecipazione del popolo alla vita politica e avvicinare così l’Italia alle esperienze di altri Paesi avanzati²⁰³” nonché di “valorizzare il ruolo del Parlamento nella sua capacità di ascolto, di interlocuzione, di elaborazione di proposte in grado di rispondere sempre più efficacemente alle domande che vengono dall’iniziativa popolare”.²⁰⁴

Per queste ragioni, la summenzionata proposta di legge costituzionale, nel modificare l’art. 71 della Costituzione, si propone di introdurre un istituto che, al verificarsi di determinate condizioni, può essere sottoposto all’approvazione da parte del corpo elettorale tramite referendum, in questo modo bypassando l’impasse determinato dall’inerzia del Parlamento. Nel concreto, il disegno di legge *de quo*, lasciando intatto l’attuale testo che disciplina l’iniziativa legislativa e la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare da parte di 50.000 elettori, introduce una procedura rinforzata per i progetti di legge di iniziativa popolare sottoscritti da almeno 500 mila elettori. In tale ipotesi, le Camere hanno un termine di 18 mesi entro i quali approvare il testo, pertanto, allo scadere del termine, queste possono: (i) non aver concluso l’*iter* parlamentare; (ii) aver respinto il progetto legislativo popolare, (iii) aver approvato il progetto di legge con mere modifiche formali; (iv) aver modificato sostanzialmente la proposta popolare.

Per le ipotesi sub *i)* e *ii)* il disegno di legge A.C. 1173-A prevede che sia indetto un referendum avente per oggetto l’approvazione del progetto d’iniziativa popolare e che il relativo testo sia sottoposto a promulgazione qualora ottenga il voto favorevole della maggioranza dei voti espressi, purché superiore ad un quarto degli aventi diritto. Nell’ipotesi sub *iii)* in cui le Camere approvino il progetto di legge popolare apportandovi delle mere modifiche formali, il disegno di legge prevede che il testo sia trasmesso al Presidente della Repubblica per la promulgazione. Nel caso in cui le Camere abbiano approvato il testo apportandovi delle modifiche sostanziali, i promotori dovranno decidere se accettare la

²⁰³ Il riferimento è alla Svizzera, ma anche agli Stati Uniti d’America.

²⁰⁴

https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.1173.18PDL0028960&back_to=http://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=1173-e-sede=-e-tipo=

deliberazione modificativa delle Camere oppure chiedere che venga indetto un referendum. In questo secondo caso, qualora il risultato referendario sia stato di reiezione del progetto popolare o il quorum non sia stato raggiunto, è disposta la promulgazione del progetto legislativo così come modificato dalle Camere.

Dal canto loro, i promotori, per ottenere che le Camere deliberino sul testo proposto, possono sia procedere mediante un'iniziativa per così dire "semplice", già prevista dall'art. 71 comma secondo della Costituzione, oppure prevedere l'intervento di un numero maggiore di sottoscrittori, con la garanzia di poter espletare, in un secondo tempo, il referendum approvativo. In questo modo, il procedimento già disciplinato dalla nostra Costituzione assumerebbe il compito di monito per le Camere, le quali sarebbero istigate a predisporre nei Regolamenti norme che concretamente prevedono l'obbligo di deliberazione in tempi certi per scongiurare l'attivazione del secondo tipo di iniziativa²⁰⁵.

L'avvio della procedura rafforzata rappresenta una fase dell'*iter* di formazione della legge, in cui le Camere hanno un termine di 18 mesi entro cui approvare il testo proposto, oppure intervenire con delle modifiche che, se non meramente formali, portano ad indire il referendum, ad eccezione dell'ipotesi in cui i promotori vi rinunzino. La *ratio* è quella di scongiurare l'adozione di una legge che modifichi integralmente i principi ispiratori o il tema essenziale della proposta popolare, al solo scopo di sottrarsi da una più gravosa procedura del referendum.

Ad ogni modo, seppure i motivi sottesi siano evidenti, non si può nascondere che in questo modo il Parlamento si troverebbe dinanzi ad un aut aut per cui o approva il testo così com'è, oppure, si va allo scontro, al voto popolare, in una logica che ben poco ha a che fare con l'integrazione tra rappresentanza e partecipazione diretta.

Inoltre, il rischio è quello di determinare un arresto della funzione legislativa, provocato dal fatto che, una volta esercitata l'iniziativa popolare indiretta, le Camere nel corso dei 18 mesi non possono modificare ed approvare il testo di legge. In questo modo, quindi, la funzione legislativa potrebbe essere in qualche modo inibita, su interi settori o materie, in conseguenza dell'iniziativa indiretta di una minoranza di elettori, contrastando con quanto espresso dal principio di non esauribilità della funzione legislativa che, come evidenziato dalla Corte costituzionale pronunciatisi circa il referendum abrogativo, non può essere arrestata per l'intera durata del procedimento referendario. Il Giudice delle leggi ha chiarito che l'esercizio della funzione legislativa non può essere "bloccato per l'intero corso del

²⁰⁵ V. De Sanctis, *L'iniziativa popolare rinforzata*, op. cit., pagg. 10 e ss.

procedimento referendario, in quanto gli oggetti delle richieste di referendum sarebbero attratti nell'esclusiva disponibilità del corpo elettorale. Al contrario, l'assunto non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo; né corrisponde alla stessa ragion d'essere dell'istituto del referendum abrogativo²⁰⁶, conservando sempre le Camere la loro potestà legislativa, anche in pendenza del procedimento referendario.

Da un punto di vista procedurale, invece, se le Camere effettuano delle modifiche al progetto popolare bisognerà definire se queste siano formali o se intervengano nella sostanza del testo, andando a modificare integralmente i principi ispiratori o il tema essenziale della proposta popolare. A ben vedere si tratta di una valutazione di non facile attuazione poiché deve essere compiuta attraverso un'interpretazione che non si basa su confini certi.

Sul tema, ancora una volta, ci corre in soccorso la Corte costituzionale affermando che la "modifica dei principi ispiratori della disciplina" e dei "contenuti normativi essenziali"²⁰⁷ rappresentano il confine tra modifiche sostanziali o meramente formali.

A ciò si aggiunga la questione in merito a chi abbia la facoltà di compiere tale valutazione, determinando se le modifiche poste in essere dalle Camere siano meramente formali o meno. Il disegno di legge costituzionale oggetto di disamina non ci fornisce alcun chiarimento in merito limitandosi a rinviare alla legge di attuazione dell'iniziativa popolare all'art. 3 secondo cui il riferimento è ad un "organo terzo"²⁰⁸.

Inoltre, nessun riferimento viene fatto alle funzioni del comitato promotore, se non per l'art. 1 comma 1, in cui si riconosce a quest'ultimo la facoltà di rinunciare al referendum, mentre all'ultimo comma del medesimo articolo viene statuito che la legge, chiamata a disciplinare l'iniziativa popolare rafforzata, riconosce ai promotori un adeguamento dell'iniziativa popolare rispetto alla verifica delle coperture finanziarie del progetto. Ad esclusione di

²⁰⁶ Corte cost. sent. n. 68/1978, Considerato in diritto n. 1 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1978/05/19/078C0068/s1> Sul punto si veda A. Di Giovine, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro it.*, 1979, V, pagg. 159 e ss.; A. Cerri, *Promotori, corpo elettorale, potere legislativo, Ufficio centrale, Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1978, pagg. 626 e ss.

²⁰⁷ Corte cost. sent. n. 68/1978, Considerato in diritto n. 3 su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1978/05/19/078C0068/s1>

²⁰⁸ C. Saloi, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto di revisione costituzionale A.C. n. 1173 - A*, op. cit., pagg. 666 e ss., il quale evidenzia come un "organo terzo" possa essere rappresentato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, poiché "già svolge una funzione simile nell'ambito del referendum abrogativo. Spetta infatti ad esso la competenza a dichiarare cessate le operazioni referendarie nei casi in cui la legge oggetto di domanda di abrogazione popolare sia stata sostanzialmente modificata dallo stesso legislatore (v. l. n. 352 del 1970, art. 39, come modificato dalla Corte cost., sent. n. 68/1978). Siffatta funzione sarebbe invece difficilmente armonizzabile con quelle proprie della Corte costituzionale, il cui controllo nell'ambito del referendum abrogativo (nonché di quello prospettato dalla riforma qui in commento) è riconducibile a limiti giustificabili in base del disposto della Carta costituzionale".

questo riferimento, è del tutto assente l'apprezzamento del ruolo del comitato promotore che, al contrario, dovrebbe relazionarsi e collaborare con le Commissioni parlamentari, attraverso delle procedure definite nei regolamenti parlamentari.

Al contrario, sarebbe auspicabile, in un meccanismo di integrazione tra partecipazione e rappresentanza, che nei 18 mesi in cui le Camere esaminano il progetto popolare per addivenire alla delibera, il comitato promotore si renda partecipe svolgendo un ruolo dinamico. A dimostrazione di quanto appena affermato vi è anche la mancata previsione da parte del disegno di riforma dell'art. 71 della costituzione della facoltà per i promotori dell'iniziativa di rinunciare al referendum una volta che questo sia stato indetto, evidenziando in questo modo come l'unica possibilità sia determinata dalla celebrazione del referendum²⁰⁹. In un'ottica di iniziativa popolare costruita secondo una logica collaborativa, sarebbe opportuno riconoscere una maggiore importanza al comitato dei promotori, attribuendogli anche la facoltà di rinunciare al referendum per poter giungere a definire un testo concordato²¹⁰.

Proprio in merito a tale aspetto il disegno di legge costituzionale non sembra essere rispondente ai propositi espressi dai proponenti nella Relazione di accompagnamento all'A.C. n.1173, secondo i quali l'iniziativa indiretta rappresenta uno strumento funzionale ad incentivare la rappresentanza, sostenendo la partecipazione. Se quanto appena detto fosse vero, allora l'indizione del referendum non dovrebbe essere lo scopo ultimo dell'iniziativa popolare, bensì rappresentare l'estrema ratio.

Così facendo si correrebbe il rischio di esacerbare la contrapposizione tra istituzioni rappresentative e volontà popolare insita nell'iniziativa popolare indiretta stessa.

Il testo al vaglio oggi delle Camere non contiene più il riferimento presente nel precedente del settembre 2018 A.C. n. 1073, in cui era prevista la possibilità per le Camere di avanzare un testo alternativo a quello popolare da sottoporre al referendum insieme a quest'ultimo²¹¹.

In questo modo sarebbero stati oggetto di votazione popolare entrambe i progetti, con l'effetto di esasperare i toni della competizione tra il testo parlamentare e quello popolare, in cui il referendum avrebbe avuto il ruolo di arbitro imparziale. Ad ogni modo, seppure nel

²⁰⁹ A. Morrone, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica, Sulla proposta di legge costituzionale A.S. n. 1089 recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum (approvata alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019)*, 13 marzo 2019, pagg. 12-13;

²¹⁰ A. Morrone, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi*, 23, 2018, pagg. 3 e ss.

²¹¹ Resoconto stenografico audizione 1. seduta di giovedì 12 luglio 2018, presidenza del presidente della commissione della camera dei deputati: <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01c01/audiz2/audizione/2018/07/12/leg.18.stencomm.data20180712.U1.com01c01.audiz2.audizione.0001.pdf>

nuovo testo non si faccia menzione al ballottaggio tra i testi, resta pur sempre nell'ombra un'alternanza tra i due essendo il corpo elettorale chiamato a pronunciarsi sull'iniziativa dei cittadini quando il Parlamento non abbia deliberato oppure quando via abbia apportato delle modifiche sostanziali.

Ne consegue, quindi, che l'elettorato, pur indirettamente si troverà a dover scegliere tra i due testi, secondo quanto espressamente previsto dall'ultimo comma dell'art. 1 del disegno di legge costituzionale, in base al quale la legge di attuazione dell'iniziativa popolare ha il compito di individuare le condizioni per garantire "eguale conoscibilità" della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente. Tuttavia, in questo caso, si porrebbero dei dubbi in merito al rispetto della libertà del voto e della libertà di informazione, nella misura in cui, soprattutto per i testi più complessi ed articolati, risulta difficile rendere idoneamente edotto l'elettorato, tanto da esprimere una valutazione consapevole²¹², con il rischio che l'informazione possa sfociare in un'influenza del pensiero attraverso l'uso poco disciplinato e trasparente dei social network e, in generale, dei mezzi telematici ed informatici di comunicazione che permettono agevolmente di persuadere l'utente/elettore e quindi, verosimilmente, anche di influenzare la formazione delle opinioni²¹³.

In quest'ottica, la scelta dell'elettore tra l'iniziativa popolare ed il testo modificato dalle Camere evidenzia la contrapposizione tra rappresentanza e scelta del corpo elettorale, accrescendo il rischio di strumentalizzazioni del voto popolare e, quindi, anche del referendum, il quale, come abbiamo avuto modo di approfondire nella prima parte dell'elaborato in merito al referendum abrogativo, nella storia italiana è stato spesso utilizzato per sovvertire l'indirizzo politico di maggioranza²¹⁴.

Da qualsiasi lato lo si osservi, questo disegno di legge costituzionale si caratterizza per la contrapposizione tra cittadini ed istituzioni rappresentative, che invece di determinare un rafforzamento della fase dell'iniziativa legislativa, sembra voglia a tutti i costi sfociare in uno scontro referendario. Per questo motivo, il meccanismo procedurale disegnato appare in

²¹² P. Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019 in *Osservatorio Aic*, 1-2/2019, pag. 196.

²¹³ D. Porena, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, pag. 4.

²¹⁴ P. Caretti, *Il referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, in *Astrid-online*, 2019, pag. 3.

aperto contrasto con il concetto costituzionale di partecipazione, secondo cui gli strumenti della partecipazione devono “funzionare” in modo da riequilibrare la rappresentanza²¹⁵.

Ne consegue che tutti gli istituti partecipativi possono essere riformati e implementati in quanto la sovranità deve essere praticata nelle forme e nei limiti della Costituzione, ma devono essere considerate fallimentari tutte quelle soluzioni che si ispirano all’idea che gli istituti partecipativi possano rappresentare un’alternativa rispetto al sistema di governo fondato sulla delega politica²¹⁶.

3.2.1. L’equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa

Il disegno di legge costituzionale oggetto di disamina ha provocato un acceso dibattito circa il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa che potrebbe essere modificato in seguito all’approvazione del progetto di riforma. All’interno della dottrina si è andato formando un duplice e contrastante orientamento: da un lato si pongono i giuristi, i quali ritengono che la riforma in esame definisca “un rapporto di contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e di definitiva prevalenza della prima sulla seconda”²¹⁷, mentre, dall’altro lato si pongono coloro che definiscono il progetto come uno strumento in grado di determinare tra le due forme di democrazia un equilibrato completamento²¹⁸.

In particolare, il primo orientamento citato ravvisa nella riforma il rischio che un rafforzamento dell’iniziativa legislativa popolare possa “mettere in ginocchio”²¹⁹ o “alle

²¹⁵ P.L. Zampetti, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Cedam, Padova, 1973, pagg. 1482 ss

²¹⁶ A. Cariola, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell’ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994, pagg. 43 ss.; M. Luciani, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, 1-2/2019, pag. 202.

²¹⁷ C. Saloi, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto revisione costituzionale a.c. n. 1173-a*, cit., pag. 673.

²¹⁸ A. Pertici, *L’iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l’integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, “Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio Aic*, fasc. n. 1-2/2019, 12 aprile 2019, pag. 261

²¹⁹ V. Lippolis, *Verso l’eutanasia del Parlamento*, in *Formiche.net*, 23 febbraio 2019, pag. 2. Il quale evidenzia come, indipendentemente dai singoli aspetti che caratterizzano la proposta di riforma costituzionale, ci si nasconde “dietro lo specchio per le allodole di favorire la partecipazione dei cittadini e di dare voce al “popolo”” per dare, invece, vita ad “un disegno volto a mettere in ginocchio il Parlamento e scardinare la democrazia rappresentativa, un principio fondamentale della nostra Costituzione”. Così facendo, il pericolo è quello di delineare una democrazia diretta in cui le “lobby finanziariamente potenti potrebbero condizionare l’esito dei referendum dando all’istituto una connotazione plebiscitaria, che è quanto di più lontano dalla vera

corde”²²⁰ il Parlamento e finire per essere “un colpo mortale”²²¹ per “uno dei principi [fondamentali] della [...] Costituzione, vale a dire la democrazia rappresentativa”²²².

Infatti, il disegno di legge costituzionale, oltre ad accrescere le ipotesi di attivazione del procedimento legislativo, introduce in Costituzione una importante deroga al principio di pari dignità formale fra gli atti di iniziativa legislativa, il quale si ricava dal testo di cui all’art. 72 della Costituzione, nella misura in cui si prevede un iter assolutamente particolare di approvazione della legge, che trova attuazione non in base della materia trattata, ma in forza della provenienza popolare della proposta.

Pertanto, il disegno di legge di modifica dell’art. 71 non determinerebbe solo un incremento della “diffusione” del potere di iniziativa, stante il riconoscimento di un nuovo soggetto titolare, bensì produrrebbe l’alterazione di uno dei principi cardine che ne contraddistinguono il trattamento costituzionale. In questo modo, “l’iniziativa legislativa popolare non è semplicemente rinforzata, ma è praticamente certo che sfoci in un testo legislativo, sia esso di derivazione parlamentare o popolare, con il paradosso che analoga certezza non si ha nel vigente sistema istituzionale nemmeno per le iniziative legislative parlamentari o governative, non esistendo in Costituzione alcuna corsia “privilegiata” per i disegni di legge di iniziativa governativa, di concretizzazione dell’indirizzo politico, fatta eccezione per l’abuso della decretazione d’urgenza”²²³.

In questo modo si creerebbe un movimento “fuori asse”²²⁴ del potere legislativo rispetto a quello di Camera e Senato, esclusivi organi rappresentativi dell’intero corpo elettorale, favorendo “nuovi ed indeterminati soggetti sociali e politici”²²⁵, con conseguente riconoscimento ad una élite di cittadini, i promotori, del diritto di concorrere coi

democrazia. Nei referendum formulazione della domanda e tempistica influenzano il risultato e tutto ciò è in mano ai movimenti politici o gruppi che sono in grado di raccogliere le firme per attivare il procedimento. Non si tratta di rifiutare l’istituto del referendum in quanto tale, ma di circoscriverne la portata a temi per i quali esso sia adatto e definire modalità che non si prestino ad abusi”.

²²⁰ M. Belletti, *Considerazioni sul ddl AS n. 1089, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, pag. 4. Consultabile su https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/492/prof._Belletti.pdf

²²¹ S. Passigli, *Le proposte di riforma costituzionale del Governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, 14/2018, part. 6.

²²² V. Lippolis, *Luci ed ombre nella riforma costituzionale di Fraccaro*, in *Formiche.net*, 9 febbraio 2019, pag. 5.

²²³ M. Belletti, *Considerazioni sul ddl AS n. 1089, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, cit., pag. 4

²²⁴ S. Cassese, *Anche il popolo sbaglia e il referendum propositivo può svuotare il Parlamento*, Repubblica.it, 22 gennaio 2019. Consultabile su https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2019/01/22/news/sabino_cassese-217221872/

²²⁵ U. De Siervo, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in *Astrid Rassegna*, fasc. n. 2/2019, pag. 2.

rappresentanti eletti dal popolo, interpellando gli elettori sulle loro proposte attraverso la scelta tra un «sì» ed un «no»²²⁶.

Il pericolo che si corre è quello che il voto diventi un mezzo, come anzidetto, per istigare la contrapposizione sociale e favorire politiche promosse da determinati gruppi di cui le nuove élite sarebbero le rappresentanti²²⁷.

La stessa dottrina evidenzia come l'approvazione della riforma oggetto di disamina determinerebbe una abolizione della funzione legislativa parlamentare nelle materie oggetto di iniziativa popolare. In concreto, le Camere sarebbero impegnate a deliberare sulla proposta dei cittadini, ad eccezione dell'ipotesi in cui nei diciotto mesi successivi alla presentazione del relativo testo, venga promulgata una diversa legge. Ma, anche in questo caso, il Parlamento avrebbe una funzione secondaria rispetto al progetto popolare, determinata dalla possibilità di indire un referendum sul testo originariamente presentato, con conseguente conflitto tra il corpo elettorale ed i due rami parlamentari²²⁸ ed il rischio di strumentalizzazioni referendarie dello strumento dell'iniziativa legislativa indiretta.

Al primo orientamento dottrinario analizzato se ne si oppone un secondo, secondo cui la previsione di un'iniziativa legislativa popolare rinforzata non possa alterare in alcun modo i rapporti tra la democrazia diretta e quella indiretta, la quale resterebbe il perno su cui l'ordinamento costituzionale italiano rimarrebbe saldato²²⁹. Anzi, al contrario, il potenziamento degli istituti di democrazia diretta potrebbe avere l'effetto di corroborare il sistema rappresentativo tramite la partecipazione dei cittadini alle istituzioni. Attraverso l'iniziativa legislativa popolare indiretta, infatti, si permetterebbe agli elettori di collaborare maggiormente alla politica nazionale, con un maggiore riscontro sulle decisioni dei rappresentanti e l'occasione di un'eventuale modifica di esse, senza trascurare, come più volte affermato, che oggi le proposte di iniziativa popolare vengono per lo più ignorate dalle Camere o²³⁰, nella migliore delle ipotesi, riunite in progetti della stessa materia ma aventi argomenti molto lontani da quelli su cui era basato il progetto popolare.

²²⁶ P. Pasquino, *Popolo o élite? La retorica della democrazia diretta*, in *Astrid Rassegna*, fasc. n. 3/2019, pag. 2.

²²⁷ V. De Santis, *L'iniziativa popolare rinforzata*, op. cit., pag. 315.

²²⁸ M. Malvicini, *Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. n. 3/2019, 3 aprile 2019, pag. 266, il quale evidenzia come il disegno di legge costituzionale dell'art. 71 Cost comprometterebbe la capacità interlocutoria del Parlamento, la quale rappresenta un'espressione della sua rappresentatività.

²²⁹ A. Pertici, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, cit., pag. 261

²³⁰ V. Onida, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *Astrid Rassegna*, fasc. n. 2/2019, pag. 3

Sempre secondo quest'orientamento dottrinario, la prospettiva di un'iniziativa legislativa popolare indiretta non toglierebbe nulla alla funzione legislativa esercitata dal Parlamento, che manterrebbe il primato di azione relegando in seconda istanza l'intervento dei cittadini nell'ipotesi di inerzia o di intervento modificativo delle assemblee elettive. Ne consegue che l'istituto partecipativo oggetto di disamina non rappresenta uno strumento che il popolo può utilizzare per sostituirsi all'attività legislativa riservata alle Camere, ma, piuttosto, come mezzo che può essere sfruttato dai cittadini qualora il Parlamento non abbia esaminato il progetto di legge presentato da uno dei soggetti a cui la Carta fondamentale attribuisce l'iniziativa legislativa nei termini previsti.

Pertanto, solo nell'ipotesi di mancata o carente deliberazione delle Camere, il corpo elettorale potrà pronunciarsi sul testo legislativo proposto, andando a completare²³¹ la rappresentanza politica e della funzione legislativa attribuita al Parlamento dalla Costituzione del '48 e non ad "esautorare l'istituzione parlamentare"²³².

Inoltre, se come previsto dal progetto di riforma costituzionale, a seguito della presentazione di una iniziativa legislativa popolare, il Parlamento mantiene comunque il potere di intervenire sulla forma e sulla sostanza della proposta, dovrebbero ritenersi superati eventuali problemi circa la possibilità di provocare un pregiudizio alla potestà legislativa delle Camere, piuttosto che imporre al Parlamento un obbligo di astensione forzata per diciotto mesi sulla materia della proposta popolare, limitando lo spazio di azione di quest'ultimo, con conseguenze importanti nell'ipotesi in cui le iniziative popolari siano molteplici, quali il pericolo di un eccezionale trasferimento del potere decisionale su vaste e basilari materie al di fuori delle istituzioni rappresentative, in favore di gruppi di interesse e minoranze programmate extraparlamentari.

A ciò si aggiunga che, come evidenziato da parte della dottrina²³³, il limite previsto dal progetto A.C. 1173-A in merito all'omogeneità del contenuto dell'iniziativa popolare permette di garantire che questa non possa condurre ad una proposta *omnibus* o comunque inerente materie tra loro eterogenee.

In merito al rischio temuto da chi vede nel nuovo strumento un futuro espediente per incentivare politiche volte ad incoraggiare la formazione di particolari gruppi di interesse, ai

²³¹ G. D'alessandro, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)* consultabile su o https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/533/NOTA_PROF._D_ALESSANDRO.pdf

²³² A. Morelli, *Il referendum propositivo: un'analisi costi benefici*, in www.federalismi.it, fasc. n. 6/2019, 20 marzo 2019, pag. 9

²³³ V. ONIDA, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, op. cit. pag. 3

quali verrebbe, di fatto, attribuito il potere decisionale, si contesta che il fenomeno delle lobby, ovvero di gruppi di individui in grado di esercitare pressioni sul processo legislativo, costituisca già attualmente un aspetto importante della dialettica politica e non trascurabile del procedimento parlamentare²³⁴.

A dimostrazione di quanto appena affermato, nel marzo 2017, la Camera dei Deputati ha approvato un Regolamento e un Registro delle lobby ai fini di regolamentare tale attività²³⁵ cui ha fatto seguito, il 12 gennaio 2022, l'approvazione da parte della Camera della proposta di legge volta a disciplinare l'attività di lobbying e a regolamentare la rappresentanza di interessi, nel rispetto della trasparenza e della partecipazione ai processi decisionali²³⁶.

In merito al rischio di una democrazia plebiscitaria determinata dal rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare rinforzata, l'orientamento dottrinario oggetto di esame asserisce che se il plebiscito si interpreta come la "trasformazione della consultazione popolare in un'attestazione di fiducia di un uomo, una forza politica, in un (titolare di un)

²³⁴ M. G. Abate, *L'attività di lobbying in Italia: i flebili tentativi di una possibile regolamentazione*, in *Diritto.it*, 24 settembre 2009, pag. 1. Consultabile su <https://www.diritto.it/1-attivita-di-lobbying-initalia-i-flebili-tentativi-di-una-possibile-regolamentazione/>; A. Gusmai, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020* in *Forum Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, pagg. 15 e ss.

²³⁵ Invero il regolamento della Camera era stato approvato il 26 aprile del 2016 circa l'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati. Con questo è stato predisposto un registro dei lobbisti, i quali, in seguito a tale approvazioni, sono stati limitati nella circolazione per Montecitorio o stazionare davanti alle Commissioni, come succede molto spesso durante l'esame della legge di bilancio, ma viene riservato loro uno spazio specifico.
<https://www.agi.it/politica/nasce-il-registro-delle-lobby-chi-pu-isciversi-e-come-funziona-1569810/news/2017-03-09/>

²³⁶ L'argomento delle lobby è stato più volte affrontato dal Parlamento senza, tuttavia, addivenire ad una disciplina legislativa. È dal 1976, infatti, che si contano 96 progetti di legge i quali sono stati tutti lasciati cadere nel vuoto, determinando una importante lacuna normativa a cui l'Italia sta cercando di sopperire con difficoltà recependo la figura dai sistemi di common law. L'opinione pubblica si è da sempre mostrata ostile verso le lobby, viste come l'espressione di privilegi di casta, influenzando, di fatto, le azioni del legislatore. In particolare quest'ultimo è intervenuto con l'articolo 14 della legge n. 246/2005 sull'Analisi dell'impatto della Regolazione (AIR) disponendo che "gli organi di vertice debbano svolgere un'analisi preventiva su tutti gli atti esecutivi, mediante la comparazione di più opzioni alternative per valutarne le potenziali ricadute sui cittadini, sulle imprese e sul funzionamento della pubblica amministrazione". Inoltre un riferimento al tema si rintraccia nei Regolamenti di Camera e Senato in cui troviamo norme che regolano l'accesso e la partecipazione al processo legislativo dei portatori di interessi in Parlamento. In particolare, gli artt. 144 e 48 dei Regolamenti di Camera e Senato, rispettivamente, predispongono delle audizioni, "presso tutte le Commissioni, di rappresentanti locali, rappresentanti del settore privato, associazioni di categoria e altri esperti della materia in esame al fine di acquisire informazioni e documenti rilevanti per l'attività parlamentare". Tuttavia, corre l'obbligo evidenziare come tali audizioni siano del tutto discrezionali e non prevedono una relazione scritta sulle attività svolte. Di seguito, nel 2016, è stato approvato il Codice di Condotta dei deputati ed un provvedimento di Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati che entrerà in vigore il 10 marzo 2017 e di si fa riferimento nel testo. Sul punto P. Polidori, F. Sestili, *La regolamentazione delle attività di lobbying: esperienze internazionali a confronto*, 2019, Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche, pagg. 69-138.

organo costituzionale”²³⁷. Ad ogni modo, nell’ipotesi dell’istituto partecipativo in disamina si esclude possa verificarsi una sua strumentalizzazione nella misura in cui il risultato della consultazione referendaria non è rappresentato dal riconoscimento della fiducia popolare ai promotori, ma piuttosto dall’approvazione del progetto di legge popolare²³⁸.

Più in generale, gli studiosi contrari a questo aspetto affermano che, i rischi di plebiscitarismo si manifestano quando la domanda proviene dagli organi di vertice, mentre nell’iniziativa legislativa rinforzata promossa nel progetto A.C. 1173-A la domanda sarebbe insita nella stessa proposta di legge firmata dall’elettorato attivo, nel rispetto dell’assunto secondo cui gli istituti di democrazia diretta devono essere dei concreti strumenti di partecipazione e “non applausi finali alle decisioni del potere costituito”²³⁹.

3.3. La legge costituzionale 19 ottobre 2020 ed il taglio dei parlamentari: verso un parlamento meno rappresentativo?

La proposta di legge oggetto di disamina è stata approvata in doppia lettura da entrambe le Camere a maggioranza assoluta, tuttavia, in seconda deliberazione, non essendo stata raggiunta la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di una della due Camere, la stessa non è stata subito promulgata, ma è stata pubblicata ai fini della decorrenza del termine per proporre il referendum confermativo, richiesto da un numero di senatori superiore ad un quinto del numero di componenti della loro assemblea. Il referendum tenutosi il 17 luglio 2020 ha avuto esito favorevole, pertanto, si è dato seguito alla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, della Legge Costituzionale n. 1 in

²³⁷ M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, in *Il Foro Italiano*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2005, pag. 140.

²³⁸ C. Saloi, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto revisione costituzionale a.c. n. 1173-a*, cit., pag. 674.

²³⁹ A. Pertici, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D’Uva e altri)*, durante le audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018, pag. 4. Consultabile su https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/516/NOTA_PROF._PERTICI.pdf

merito alla modifica degli articoli nn. 56, 57 e 59 della Costituzione²⁴⁰, circa il numero dei parlamentari e la conseguenziale diminuzione a seguito del sopracitato referendum²⁴¹.

Il testo di legge costituzionale dispone, all'art. 1, la riduzione del numero dei Deputati da 630 a 400, inclusi i deputati nominati nella Circostrizione Estero che vengono ridotti da 12 a 8 (art. 56 della Costituzione) e, all'art. 2, il "taglio" dei Senatori da 315 a 200, con i Senatori eletti nella circostrizione Estero che vengono ridotti da sei a quattro. La riduzione integrale dei Senatori ricade anche sul numero minimo di senatori eletti per Regione (che diminuiscono da sette a tre) senza aggiornare la rappresentanza senatoriale del Molise (2 senatori) e della Valle d'Aosta (1 senatore). L'art. 3, altresì, precisa che "il numero complessivo di senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque". Per concludere, l'art. 4 stabilisce l'entrata in vigore della riforma a partire dalla successiva legislatura, ovvero sia a partire dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale²⁴².

Tuttavia, corre l'obbligo evidenziare come l'approvazione della riforma costituzionale sul "taglio" del numero dei parlamentari non rappresenta la prima modifica delle summenzionate disposizioni normative. Infatti, la loro attuale formulazione era già stata oggetto di modifica da parte della legge costituzionale n. 2 del 1963²⁴³.

²⁴⁰ Invero

²⁴¹ Il testo è stato approvato dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta dell'11 luglio 2019, durante il periodo di Governo Conte 1, caratterizzato da una maggioranza a trazione M5S-Lega, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, nella seduta dell'8 ottobre 2019, durante il periodo di Governo Conte 2, caratterizzato da una maggioranza a trazione M5S-PD. Dati consultabili su Dossier del 19 agosto 2020 del Servizio Studi di Camera e Senato www.camera.it

²⁴² L. Leo, *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pag. 598, in cui si evidenzia, altresì, come il disegno di legge di riforma costituzionale sia stata approvata la legge 27 maggio 2019 n. 51 recante "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari", che "da un lato contiene (artt. 1 e 2) disposizioni volte a rendere direttamente applicabile, a prescindere dal numero dei parlamentari, l'attuale legge elettorale, comunemente nota come Rosatellum, attraverso la sostituzione di ogni cifra numerica fissa con l'equivalente in termini frazionari, e dall'altro (art. 3) conferisce al Governo – in anticipo e sotto condizione appunto della modifica del numero dei parlamentari – una delega, da esercitarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, ai fini della ridefinizione dei collegi per l'elezione delle Camere". Sul punto altresì F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fasc. 19, 2019, pagg. 11-15.

²⁴³ In particolare, il primo testo della Costituzione non disponeva un numero fisso di parlamentari, ma prevedeva un rapporto costante tra abitanti ed eletti. L'art. 56 stabiliva che venisse eletto un deputato su 80.000 abitanti (o frazione superiore a 40.000 abitanti), ed un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazione superiore ai 100.000 abitanti), con un minimo di sei senatori per Regione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta alla quale ne spettava uno. In conseguenza al notevole aumento demografico verificatosi negli anni Cinquanta, si stabilì di abbandonare il principio della proporzionalità e di definire un numero fisso di deputati e di senatori. Il Parlamento era, quindi, formato da due Camere con, entrambe, un numero fisso di rappresentanti, pari a 630 deputati e 315 senatori. La riforma costituzionale del 1963 prevedeva, altresì, che nessuna Regione potesse

La riduzione del numero di parlamentari è stata oggetto di dibattito sin dall'Assemblea costituente, in cui si sono definiti due orientamenti contrapposti tra chi riteneva che le conseguenze sarebbero state di beneficio in termini di costi della politica²⁴⁴ e di efficienze²⁴⁵ e chi, invece, sospettava che le conseguenze sarebbero state pericolose nella misura in cui sarebbero stati arginati gli strumenti a disposizione delle minoranze²⁴⁶. Questi ultimi, inoltre, ritenevano fosse “fuori luogo” la questione della riduzione dei costi o comunque tale da non giustificare il possibile insorgere di un senso di sfiducia da parte delle masse popolari nei confronti degli organi rappresentativi, diffondendo così un animo “antidemocratico”²⁴⁷.

Oggi il dibattito è quanto mai attuale e divide tra i sostenitori della riforma, i quali affermano che un organo legislativo che abbia un numero minore di componenti risulti più efficiente ed efficace²⁴⁸ oltre a determinare un risparmio della spesa, dagli scettici, i quali al contrario ritengono che la riduzione del numero di parlamentari sia destinata a determinare conseguenze sistemiche tali da incidere profondamente sull'organizzazione e il funzionamento delle Camere.

In particolare, da un punto di vista strettamente funzionale delle Camere, la riduzione del numero dei parlamentari porta inevitabilmente questi ultimi, in particolare dei gruppi minoritari, a prendere parte ad un numero più elevato di commissioni, rendendo in questo modo più complessa la programmazione dei lavori parlamentari nell'ipotesi di sedute parallele delle commissioni²⁴⁹, seppure un minor numero di parlamentari determinerebbe una diminuzione dei tempi di discussione, con conseguenziale maggiore funzionalità delle attività parlamentari.

avere meno di sette senatori, ad eccezione della Valle d'Aosta e Molise, che ne avrebbero avuto rispettivamente uno e due. Sul punto si veda T. Martines, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione – Le Camere*, a cura di G. Branca, Tomo I, Zanichelli, Bologna, 1984, pagg. 43 ss.

²⁴⁴ T. Perassi, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946, il quale obiettivo viene ripreso ancora oggi nella Relazione di accompagnamento della Proposta di legge costituzionale n. 1172 recante Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori.

²⁴⁵ F.S. Nitti, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 24 settembre 1947, con riguardo al Senato.

²⁴⁶ S. La Rocca, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

²⁴⁷ U. Terracini, Commissione per la Costituzione, seduta 27 gennaio 1947.

²⁴⁸ C. Fusaro, *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in “Astrid Rassegna”, 2018, secondo cui la drastica riduzione del numero dei componenti è destinata a generare una maggiore efficienza e dunque, potenzialmente, maggiore prestigio dei due rami del Parlamento e un ruolo rafforzato di quest'ultimo”.

²⁴⁹ A. Mannino, S. Curreri, *Diritto parlamentare*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pag. 119

Inoltre, nelle discussioni in assemblea, le Camere vengono suddivise in gruppi²⁵⁰ ed il rappresentante qualificato di un gruppo stesso è il c.d. “oratore di gruppo”²⁵¹, pertanto, la riduzione del numero dei parlamentari incide profondamente anche sui meccanismi costituzionali ed istituzionali²⁵².

In merito ai senatori a vita, invece, la riforma costituzionale chiarisce che il numero sancito in Costituzione concerne il numero massimo dei senatori a vita di nomina presidenziale e non il numero dei senatori che ciascun Presidente della Repubblica può nominare²⁵³, eliminando l’ambiguità del precedente testo costituzionale, in questo modo aumentandone il loro peso politico. Infatti, il numero dei senatori a vita sarebbe il medesimo contro una riduzione del numero dei componenti del senato.

La diminuzione del numero dei parlamentari comporta una modifica anche nell’assemblea degli elettori del Presidente della Repubblica che diventa di 600 parlamentari a cui aggiungere i senatori a vita oltre i 58 rappresentanti delle Regioni. In questo modo si avrà un potenziamento della rappresentanza manifestata dai Consigli regionali (dal 5,7% all’8,8%) sul totale degli aventi diritto nell’elezione del Capo dello Stato²⁵⁴.

La riforma costituzionale viene correlata, come anticipato, dalla legge n. 51 del 27 maggio 2019 recante “Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”²⁵⁵, la quale è stata promulgata allo scopo

²⁵⁰ S. Curreri, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, Fasc. 13, 2018; R. Bin, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini Firenze, 2009.

²⁵¹ A. Ciancio, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo*, Giuffrè, 2008, pag. 168.

²⁵² L. Leo, *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, consultabile su www.forumcostituzionale.it, pag. 601

²⁵³ A. Patroni Griffi, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, Fasc. 10, 2020, il quale evidenzia come “L’eventuale nomina di cinque senatori da parte di ciascun Presidente della Repubblica comporterebbe di fatto una torsione presidenzialista, consentendo una sorta di “partito del Presidente”, che ben potrebbe essere decisivo per lo stesso Governo, in uno scenario di bicameralismo paritario”.

²⁵⁴ G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in “*Osservatorio AIC*”, Fasc. 3, 2019, pag. 7.

²⁵⁵ A fronte della riforma costituzionale che ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari si sono necessari degli interventi volti a dipanare questioni rimaste insolute, tra cui quella dei correttivi, ovvero delle riforme necessarie a garantire l’operatività sia della Camera che del Senato, a seguito del taglio dei parlamentari, tra cui, in primis, la revisione dei regolamenti che ne disciplinano l’attività. In particolare, a fine luglio, l’aula di palazzo Madama ha dato il via libera definitivo alla riforma del proprio regolamento, mentre il palazzo di Montecitorio procede notevolmente più a rilento. In particolare, il regolamento del Senato è stato riformato interessando 54 articoli, a cui sono stati aggiunti 2 articoli e soppresso 1. In merito ai contenuti, si registra un intervento volto ad allineare i regolamenti di Camera e Senato, attraverso la fusione di alcune commissioni permanenti che da 14 diventano 10. Inoltre, l’attività delle commissioni potrà svolgersi anche in parallelo rispetto alle sedute dell’aula salvo che in questo consesso non si tengano delle votazioni. È stato previsto un coordinamento del calendario delle sedute per permettere ai senatori che facciano parte di più

di “rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere.(...)” ed eludere “specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale che diversamente sarebbero necessari per evitare problemi di funzionamento del sistema”²⁵⁶ in conseguenza alla riduzione del numero dei parlamentari²⁵⁷. Infatti, la summenzionata disposizione normativa, pur senza emendare esplicitamente l’attuale legge elettorale, comunemente nota come Rosatellum bis o semplicemente Rosatellum dal nome del suo relatore Ettore Rosato, ossia la legge n. 165 del 2017, nonché il decreto legislativo n. 189 del 2017²⁵⁸, influisce profondamente sulla rappresentanza politica di questo Paese.

La legge n. 51 del 27 maggio 2019 slega il vincolo tra il numero dei parlamentari definito nel testo della Costituzione dal rapporto che tale numero manifesta rispetto agli abitanti²⁵⁹. Il riferimento è alla legge Perilli, la quale considera il rapporto tra eletti ed elettori, così come determinato dalla legge elettorale, come una variabile autonoma rispetto alla stessa legge elettorale, mentre la grandezza delle circoscrizioni influenza profondamente il rendimento istituzionale dei sistemi elettorali. Infatti, i seggi in Parlamento non coincidono rigorosamente al numero dei collegi, “perché solo una parte dei parlamentari viene eletta in collegi uninominali, la legge n. 51 del 2019 sostituisce, appunto, al numero fisso di collegi uninominali della Camera (231) e del Senato (109), un rapporto numerico, ossia i tre ottavi (3/8) del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali, che corrisponde all’attuale percentuale, il 37%, del peso dei seggi uninominali, appunto, tra Camera e Senato, rispetto al numero totale dei seggi totali a disposizione”²⁶⁰.

commissioni di partecipare e sono state introdotte delle formule finalizzate a velocizzare l’iter legislativo. Viene, inoltre, istituito il comitato per la legislazione. Tra le innovazioni più rilevanti, l’introduzione dello status di “senatore non iscritto a gruppi parlamentari”, finora riservata ai senatori a vita. Sul punto si veda https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-08-05&atto.codiceRedazionale=22A04560&elenco30giorni=false

²⁵⁶ Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*. A.C. 1616, Dossier n. 81/2, 27 febbraio 2019.

²⁵⁷ Gaetano Azzariti, Antonio Floridia, Giovanni Tarli Barbieri, Silvio Troilo e Lara Trucco, presso la 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali), seduta n. 51 del 4 dicembre 2018, consultabili su http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50800_documenti.htm.

²⁵⁸ Decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189, *Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*, in G.U. Serie Generale n. 295 del 19-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 58.

²⁵⁹ F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, n. 2/2019, consultabile su <http://www.osservatoriosullefonti.it> pag. 16.

²⁶⁰ L. Leo, *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, consultabile su www.forumcostituzionale.it, pag. 601

Tuttavia, il risultato espresso da tale rapporto, comparata ad un numero inferiore di parlamentari, e quindi di seggi, incide distortendo la relazione rappresentativa tra elettorato attivo ed elettorato passivo.

Pertanto lo scopo è quello di non modificare la legge elettorale “perché le proporzioni tra parte uninominale e plurinominale, espresse dalla frazione dei 3/8, rimangono formalmente invariate ma, a fronte di un numero inferiore di seggi, l’effetto politico prodotto da quella frazione è assai meno rappresentativo di quello attuale”²⁶¹.

Ne consegue, pertanto, che una riduzione del numero dei parlamentari rende ciascuno di questi maggiormente rappresentativo, in quanto determina un rapporto con un numero di abitanti maggiore rispetto a prima, con maggiori conseguenze per le zone interne del Paese, le quali sono di solito demograficamente meno popolate, e deputate a veder diminuita la propria rappresentanza politica, nonché modifica il meccanismo della rappresentanza garantito dalla nostra Costituzione all’art. 48²⁶².

Quanto appena affermato giustifica la decisione del legislatore, attraverso l’art. 3 della summenzionata legge n. 51 del 2019, di delegare il Governo ad intervenire in merito alla disciplina dei collegi uninominali e plurinominali allo scopo di evitare che la formazione di collegi troppo grandi determinino, quale conseguenza, un legame rappresentativo più debole indebolendo l’intento dei rappresentanti politici di dar impulso al mandato rappresentativo ricevuto dai cittadini sul territorio; posto che, con un collegio elettorale territorialmente troppo ampio causi una distanza tra elettorato attivo ed elettorato passivo che sarà impossibile da colmare²⁶³.

Pertanto, il combinato disposto di questa proposta di riduzione dei parlamentari insieme con la legge 27 maggio 2019, n. 51 rappresenta più un deterrente al consolidamento del rapporto tra eletti ed elettori nella misura in cui incide sul legame rappresentativo che determina la nostra democrazia parlamentare, con effetti nocivi sul principio di rappresentanza²⁶⁴.

²⁶¹ *Ibidem*

²⁶² G. Tarli Barbieri, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, in “Astrid Rassegna”, n. 2, 2019, pag. 6.

²⁶³ Dossier del Servizio Studi su la *Riduzione del numero dei parlamentari. A.S. n. 214-515-805-B*, Dossier n. 71/4, 25 giugno 2019.

²⁶⁴ G. Di Plinio, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2019, pagg. 9-10, il quale afferma che “Tutte le comparazioni che ho potuto leggere, compresa quella del pur accurato Dossier predisposto dai Servizi Studi delle Camere, si limitano a confrontare la dimensione di ciascun ramo del Parlamento, in riferimento alla *constituency*, con i corrispondenti rami dei parlamenti di altri sistemi costituzionali. Qualsiasi analisi di questo tipo è fuorviante nella misurazione del grado di rappresentatività, perché dovrebbe essere integrata dalla considerazione che il nostro è praticamente l’unico Stato a bicameralismo perfetto in regime parlamentare. Sarebbe al contrario razionale che il grado di rappresentatività complessiva, rispetto a Paesi senza Senato

La diminuzione del numero dei parlamentari, assieme alla disposizione normativa per la rimodulazione della rappresentanza sul territorio nazionale, producono effetti sul piano costituzionale, su quello ordinamentale e su quello politico.

Ciò in quanto, come anticipato, si viene ad intaccare il rapporto esistente tra la dimensione del collegio ed il numero degli eletti, con l'effetto di "de-territorializzare" la rappresentanza politica di tipo parlamentare dal legame con il territorio dell'elettorato passivo con l'elettorato attivo, privando di contenuto il mandato parlamentare rappresentativo²⁶⁵.

In primis, in merito alla rappresentanza politica determinata in ragione dell'elemento demografico, occorre tenere presente del fenomeno di progressivo spopolamento di ampie zone del nostro Paese. Infatti, il combinato disposto della legge costituzionale n. 1 del 2020 e della legge n. 51 del 2019 attuata alla corrente legge elettorale, incide maggiormente sulle regioni e le aree meno popolate, le quali saranno irrimediabilmente svantaggiate rispetto a quelle aree più densamente popolate, andando ad acuire problematiche legate alla tutela della salute, dell'istruzione e dei trasporti già presenti in quelle zone per mancanza di interlocutori politici concretamente interessati a rappresentare le loro istanze. Delle conseguenze si avranno senza dubbio anche per entrambe le Camere, con particolare attenzione per il Senato, il quale sarà formato da circoscrizioni sempre più grandi, presentando in questo modo una rappresentanza politico-democratica, manifestata nel momento elettorale, in gran parte slegata da qualsiasi legame territoriale²⁶⁶.

La concentrazione della rappresentanza politica a favore delle aree più popolate del Paese concorrerà ad accrescere l'astensionismo elettorale e la disaffezione alla vita politica, poiché l'elettorato attivo delle aree meno popolate, consapevoli del fatto che la loro voce resterà irrimediabilmente inascoltata, saranno disincentivati a partecipare al processo politico, sin dal momento elettorale; con ciò incrementando il fenomeno dell'astensionismo che si manifesta nel nostro Paese, come ampiamente dimostrato nella prima parte del presente elaborato²⁶⁷. Un fenomeno che questa riforma costituzionale avrebbe dovuto combattere, ma che invece non fa altro che incentivare.

elettivo in primo grado, fosse comparato con le sole Camere elettive, e con il numero di 945 oggi e 600 in caso di riforma. Avremmo risultati comparativi completamente differenti da quelli che girano. Credo fermamente che tutte queste valutazioni siano clamorosamente sbagliate". Di pensiero opposto G. Passarelli, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, in <http://www.astrid-online.it>, 21 novembre 2018

²⁶⁵ A. Morelli, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 1, 2018, pagg. 95 ss.

²⁶⁶ Servizio Studi su la *Riduzione del numero dei parlamentari. A.S. n. 214-515-805-B*, Dossier n. 71/4, 25 giugno 2019

²⁶⁷ D. Tuorto, *Apatia o protesta?: l'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2006, pagg. 139 e ss.

A quanto appena evidenziato si aggiungano, altresì, le problematiche che devono essere affrontate dalle regioni a Statuto speciale, nonché da coloro che presentano al loro interno delle minoranze linguistiche e culturali costituzionalmente garantite, le quali, per le medesime ragioni sopra addotte, avranno difficoltà a garantire un'equa rappresentanza di tutti i gruppi linguistici²⁶⁸. Allo stesso modo, la riduzione percentuale del numero dei parlamentari in relazione alla dimensione territoriale determina effetti distorsivi anche in relazione agli eletti nella circoscrizione Estero, i quali, passando a 6 alla Camera, a differenza dei precedenti 12, e a 4 al Senato, a differenza dei precedenti 6²⁶⁹, pur conservando lo stesso rapporto numerico complessivo rispetto al numero totale dei parlamentari, sono spettatori di una crescita a eccesso della dimensione dei loro collegi, fino ad arrivare ad essere perfino comprensivi di più continenti, perdendo di significato la stessa rappresentanza politica e, con essa, quindi alla funzione e previsione costituzionale delle circoscrizioni estere²⁷⁰.

La riforma costituzionale appena descritta rileva in questo contesto nella misura in cui va ad incidere sul ruolo e sulla legittimazione del Parlamento nel sistema costituzionale²⁷¹, già fortemente provata dai provvedimenti che, come abbiamo avuto modo di approfondire, negli ultimi anni ne hanno previsto una nuova distribuzione del peso istituzionale. A subire un contraccolpo, pertanto, non è solo la rappresentanza del corpo elettorale, ma anche la rappresentanza di coloro i quali negli ultimi anni sono stati definiti “i malati gravi” del sistema costituzionale, ovverosia i partiti politici, che assistono ad un peggioramento delle già precarie condizioni in cui versa la democrazia interna agli stessi²⁷², ad esclusivo vantaggio di segreterie e direzioni centrali in posizioni apicali a tali associazioni²⁷³.

²⁶⁸ A. Poggi, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, pag. 13. Nei lavori parlamentari è stato, infatti, sottolineata la problematica legati alle regioni a statuto speciale, in particolare lo stesso partito della Südtiroler Volkspartei, il quale ha votato in senso contrario alla riforma, ha evidenziato come la Regione Trentino Alto Adige si troverà ad essere rappresentata soltanto da sette deputati contro i precedenti undici.

²⁶⁹ <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0167f.pdf> ;
https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1341/schedaapprofriduzioneparlamentari_26agosto2020.pdf

²⁷⁰ https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/932/CGIE.pdf

²⁷¹ M. D'amico, *Una nuova stagione di riforme costituzionali “a tappe” e le sue insidie*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020, pagg. 4 e 9.

²⁷² A. Ruggeri, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *federalismi.it*, n. 22/2017.

²⁷³ P. Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, a cura di E. Rossi, UPI, pagg. 184 ss.

Conclusioni

Nel presente elaborato abbiamo avuto modo di osservare come i limiti imposti dai padri costituenti ai danni degli strumenti di democrazia diretta abbiano negli anni osteggiato la collaborazione tra l'iniziativa popolare e rappresentanza politica, per riconoscere maggiore margine di manovra a quest'ultima. Tuttavia la fiducia accordata al Parlamento è stata profondamente disattesa nella misura in cui questo non ha saputo cogliere i termini di questo vantaggio disperdendone il valore.

La consapevolezza del cittadino di essere politicamente rappresentato dal proprio partito di appartenenza ha lasciato il posto ad una disaffezione per la vita politica determinata molto spesso dall'utilizzo di escamotage per neutralizzare le potenzialità dell'iniziativa popolare piuttosto che dall'inattività stessa del Parlamento.

In merito al primo aspetto, il riferimento è alla mancanza di una tutela del risultato positivo ottenuto dalle consultazioni referendarie. Infatti, più volte il Legislatore ha ripristinato la disciplina abrogata in via referendaria, provocando uno scoramento nell'elettorato attivo che vedrebbe facilmente aggirato il risultato ottenuto. Sull'argomento è più volte intervenuta la Corte Costituzionale, prevedendo un vincolo di preclusione in capo al legislatore rispetto alla possibilità di rovesciare l'esito referendario, in questo modo consentendo che venisse rispettato il rapporto tra azione parlamentare e referendaria, chiarendo che il legislatore non è legittimato ad annullare l'esito di un referendum abrogativo riabilitando la disciplina previgente.

Circa il secondo aspetto legato all'inattività del Parlamento, invece, abbiamo avuto modo di osservare come nei temi più sentiti dalla società i partiti politici scelgano abilmente di sottrarsi dal prendere decisioni, rinviando ai governi successivi la risoluzione del problema, anche quando sollecitati dalla Corte costituzionale. Emblematici a tal fine sono i temi sul fine vita, piuttosto che sul tema della maternità surrogata o della cittadinanza, sui quali il Parlamento elude il confronto trattandosi di questioni altamente divisive e finendo per non fornire alcuna soluzione a questioni che riguardano i diritti e gli interessi degli individui.

In particolare, sul tema dell'eutanasia, il Parlamento si è mostrato incapace di disciplinare, nel termine di un anno assegnatogli dalla Corte costituzionale, con una legge compatibile con la Costituzione. Allo stesso modo, il legislatore ha mancato di uniformare l'Italia al passo degli altri Paesi europei in tema di firma digitale per proporre un referendum abrogativo o costituzionale e sostenere una legge d'iniziativa, cui si pervenuti solo nel 2022 con l'art. 1, co. 344, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'art. 38-

quater, co. 1, lett. c, della legge 29 luglio 2021, n. 108, nonché di facilitare l'esercizio del voto a distanza.

Ancora una volta assistiamo all'inattività del Parlamento in merito al disegno di legge costituzionale A.C. n. 1173 recante "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare", il quale è stato avanzato dalla scorsa legislatura, approvato in prima lettura alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019 con il nuovo titolo "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum" e trasmesso al Senato della Repubblica il 22 febbraio 2019, ma di cui non si ha più notizia.

Le misure per ovviare alle mancanze del Parlamento sono state descritte nel presente elaborato ponendo l'accento sulla loro funzione di rinvigorire l'azione della democrazia diretta a scapito della democrazia rappresentativa.

Tuttavia siamo certi che un'azione di tal guisa sia la soluzione per rafforzare il Parlamento, e non abbia, al contrario, l'effetto di indebolire lo stesso? Tanto più che parliamo di un Parlamento in cui i singoli membri ed i gruppi parlamentari sempre meno operano come espressione di quei soggetti partitici, consapevoli del proprio ruolo istituzionale e sociale, che i costituenti avevano posto alla base della nostra democrazia parlamentare.

La riforma summenzionata avrebbe, infatti, l'effetto di incidere sul rapporto di concorso tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa determinando la prevalenza dell'una sull'altra e non di contemperamento equilibrato tra le due. Ciò risulta dannoso nella misura in cui "il fondamento rappresentativo appare un tratto caratterizzante essenziale del nostro assetto costituzionale, in quanto tale sottratto alla disponibilità del legislatore di revisione"²⁷⁴.

Gli istituti di democrazia diretta che con la riforma si intendono introdurre o rafforzare non rappresentano un incentivo per il legislatore, ma hanno il risultato di sovrastarlo o sostituirlo, con l'incognita che possa concretizzarsi una prevalenza della democrazia diretta su quella rappresentativa, non tanto in merito a determinate questioni di notevole importanza per la comunità, quanto piuttosto sulla concreta attività legislativa di competenza del Parlamento. Quanto appena descritto non potrà non influire sui meccanismi della forma di governo parlamentare, che pretende che l'indirizzo politico sia deciso e concretizzato nel circuito Governo-Parlamento, Governo-maggioranza parlamentare, nella misura in cui l'attività legislativa popolare possa condizionare sullo stesso indirizzo politico, anche

²⁷⁴ M. Luciani, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, nella Seduta n. 71 del 13 marzo 2019.

significativamente trasformandolo. Si pensi, ad esempio, che non vengono escluse dall'odierna procedura le leggi di spesa, con conseguenze sulla manovra di bilancio.

Questo contrasto potrebbe, altresì, determinare conseguenze concrete di carattere sistemico. Cosa accadrebbe se la legge approvata dalla maggioranza parlamentare venga bocciata in sede referendaria? Si giungerebbe ad aprire una crisi di governo, piuttosto che ad un'interruzione anticipata della legislatura? E cosa accadrebbe se la copertura alla legge che implica le spese, approvata in via referendaria, dovesse rivelarsi insufficiente?

A farne le spese sarebbero ancora una volta gli organi rappresentativi, che sarebbero delegittimati e sovrastati dalle decisioni assunte direttamente da una frazione del corpo elettorale.

In questo modo si rischia di realizzare una forma di governo bicefala, con la conseguenza che, secondo quanto già evidenziato da Costantino Mortati, prima o poi uno dei due poteri prevalga sull'altro. Infatti, il sistema duale rappresenterebbe una fase di transizione che è portata a "trasformarsi in regime monistico data la esigenza che non può ad un certo momento non farsi sentire di concentrare e rendere più organica la direzione politica e l'impossibilità di eludere a lungo il problema della titolarità della effettiva sovranità"²⁷⁵. Dinamica questa che non è escluso possa ripresentarsi in seguito ad una difficile convivenza tra istanze partecipative e rappresentative.

²⁷⁵ C. Mortati, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato – Le forme di governo*, Roma, 1965, pag. 166.

Bibliografia

- A. Agosta, *Come leggere la partecipazione elettorale*, «il Mulino», 55, 3, 2006;
- A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003;
- A. Cariola, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994;
- A. Cerri, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in “Astrid Rassegna”, n. 14, 2018;
- A. Chimenti, *Storia del referendum*, Bari, 1999;
- A. Ciancio, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo*, Giuffrè, 2008;
- A. Di Giovine, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro it.*, 1979, V; A. Cerri, *Promotori, corpo elettorale, potere legislativo, Ufficio centrale, Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1978;
- A. Giangrande, *Anno 2021 Il Governo Terza Parte*, Volume 237 di *L'Italia del Trucco, l'Italia che siamo*, 2021;
- A. Gusmai, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020* in *Forum Quaderni Costituzionali*, 1, 2021;
- A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2017, 5 marzo 2017;
- A. Mangia, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum costituzionale*, 2013;
- A. Mangia, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999;
- A. Mannino, S. Curreri, *Diritto parlamentare*, FrancoAngeli, Milano, 2019;

- A. Morelli, *Il referendum propositivo: un'analisi costi benefici*, in www.federalismi.it, fasc. n. 6/2019, 20 marzo 2019;
- A. Morelli, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 1, 2018;
- A. Morrone, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica, Sulla proposta di legge costituzionale A.S. n. 1089 recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum (approvata alla Camera dei deputati il 21 febbraio 2019)*, 13 marzo 2019;
- A. Morrone, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi*, 23, 2018;
- A. Patroni Griffi, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, Fasc. 10, 2020;
- A. Pertici, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D'Uva e altri)*, durante le audizioni svolte dal 3 al 7 dicembre 2018;
- A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010;
- A. Pertici, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in Osservatorio Aic, fasc. n. 1-2/2019, 12 aprile 2019;
- A. Pertici, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau s.r.l., Torino, 2016;
- A. Pizzorusso, *Comparazione giuridica e sistemi delle fonti del diritto*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005;

A. Poggi, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019;

A. Pugliotto, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, in Riv. AIC n. 2/2022;

A. Ruggeri, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *federalismi.it*, n. 22/2017;

C. Fusaro, *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in *Astrid Rassegna*, 2018;

C. La Torre, *Ci sono cose più importanti. I diritti che non possono più essere rimandati*, Mondadori Edizioni, 2022;

C. Mortati, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, Firenze, 1969;

C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969;

C. Mortati, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato – Le forme di governo*, Roma, 1965;

C. Pinelli, *I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di legge costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva. Modifica all'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*.

C. Saloi, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto revisione costituzionale a.c. n. 1173-A*, in Riv. AIC, n. 3/2019;

C. Saviano, *Riccardo Magi: sì, ho fatto una cosa stupefacente*, in *La Repubblica* dell'8 ottobre 2021;

C. Troile, *Dal 1979 approvate solo tre proposte di legge di iniziativa popolare su 260. Alla faccia del "popolo sovrano"*, in *L'Espresso, Diritti negati*, 3 novembre 2014;

D. Masetti, *La nuova (?) disciplina dei servizi pubblici locali dopo il referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011*, in *GiustAmm.it*, 21.9.2011;

D. Porena, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019;

D. Tuorto, *Apatia o protesta?: l'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2006;

Dossier N. 12, 21 Febbraio 2019, *Iniziativa legislativa popolare e referendum: non ci siamo, ma insistiamo per un cambio di rotta*;

E. Castorina, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in www.federalismi.it, fasc. n. 1/2017, 2 ottobre 2017;

E. Furno, *La never ending story dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra aspirazioni concorrenziali ed esigenze sociali: linee di tendenza e problematiche aperte alla luce del d.l. n.138/2011, convertito nella l. n.148/2011*, in *GiustAmm.it*, 27.9.2011,

E. Malfatti, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996;

E. Rinaldi, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019;

F. Casalotti, *Il riparto della potestà legislativa "alla prova" della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Le Regioni*, 2005;

F. Clementi, *Intervento alla Tavola rotonda, Il referendum propositivo: rischi e opportunità*, Roma, Camera dei Deputati, 19 febbraio 2019.

- F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, in *Osservatorio sulle fonti*, Fasc. 19, 2019;
- F. Cuocolo, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1996;
- F. Pallante, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020; A. Di Giovine, *Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam, Padova, 2001;
- F. Pallante, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, Osservatorio Costituzionale, AIC, Fasc. 6/2021;
- F. Sorrentino, *Effetti dell’abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Riv. di Studi parlamentari e di Politica costituzionale*, anno IV 1971, n. 14, 5
- F.S. Nitti, *Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 24 settembre 1947*;
- G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. cost.*, 1995;
- G. Azzariti. S. Curreri, *Audizione presso l’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali*, 9 aprile 2019, 1;
- G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in “*Osservatorio AIC*”, Fasc. 3, 2019;
- G. D’alessandro, *I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Proposte di legge costituzionale A.C. 726 e AC 1173. Modifica dell’articolo 71 della Costituzione, Audizione informale*, 4 dicembre 2018;
- G. Di Plinio, *Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, Fasc. 7, 2019.
- G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o «delle circostanze di fatto»* in *Giur. it.*, 2013;

G. Galli, V. Capecchi, V. Cioni Polacchini, G. Sivini *Il comportamento elettorale in Italia. Una indagine ecologica sulle elezioni in Italia fra il 1946 e il 1963*, Bologna, il Mulino, 1968.

G. Giacomini, *Da Rousseau a rousseau.it. L'ideale della democrazia diretta (attraverso il digitale) e la sua (im)praticabilità*, gennaio-aprile, n. 227;

G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare* in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1947;

G. Guzzetta, *Come si raccolgono le firme per il referendum, il valore della democrazia diretta*, 21 settembre 2021;

G. Merlo, *Referendum, il falso mito che aumenteranno con lo Spid*, 29 settembre 2021,

G. Pasquino, *Il referendum con lo Spid resta strumento da usare con cura*, 22 settembre 2021

G. Pasquino, *Referendum*, in *Enc. delle scienze sociali*, Ist. dell'Enciclopedia italiana, Roma, VII, 1997;

G. Passarelli, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, in <http://www.astrid-online.it>, 21 novembre 2018;

G. Sartori, *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1974;

G. Tarli Barbieri, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, in "Astrid Rassegna", n. 2, 2019;

G. Tarli Barbieri, *Osservazioni sul d.d.l. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)*, *Memoria presentata a seguito dell'audizione presso la I^a Commissione permanente del Senato della Repubblica*, 13 marzo, 2019;

G. Zagrebelsky, *Intorno alla legge*, Einaudi, Torino, 2009;

G. Zagrebelsky, *Una riflessione sulla democrazia*, in *Argomenti per il dissenso: Costituzione Democrazia Antifascismo*, a cura di Gruppo di Resistenza, Celid, Torino, 1994

L. Carlassarre, *Leggi di iniziativa popolare, i cittadini propongono. E il Parlamento affossa*, in *Il Fatto Quotidiano*, 26 gennaio 2015;

L. Elia, *Premessa*, *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 2005, IX;

L. Imarisio, *Referendum elettorale e reviviscenza, tra fine intrinseco del quesito e intenzione dei proponenti*, in “*Nomos. Le attualità nel diritto*”, *Referendum abrogativo e reviviscenza*, n. 0 del 2011 a cura di F. Lanchester;

L. Leo, *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020;

L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000;

L. Savonardo, *GenerAzioni Digitali. Teorie, pratiche e ricerche sull'universo giovanile*, Egea, 2020;

L. Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid-online*, 2019;

L. Tarasco, *Sovranità popolare ed effetti delle sentenze costituzionali*, in *Giustamm*, 2, 2014;

La Porta, *Il “ripristino” della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda di servizi pubblici locali*, in *Associazione Italiana dei costituzionalisti*, n. 4 del 2012

M. Cappato, *Credere disobbedire combattere. Teorie, pratiche e ricerche sull'universo giovanile*, 2020;

M. Cappato, *Un referendum sottoscritto da 900mila cittadini*, in *Il Fatto quotidiano*, 17 settembre 2021;

M. Cerruto, *La partecipazione elettorale in Italia*, in *Quaderni di sociologia*, 2012;

M. D'amico, *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020;

M. Della Morte, *Abrogazione referendaria e vincolo del legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in *Forum costituzionale*, 2012;

M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, in *Studi di Diritto Pubblico*, FrancoAngeli s.r.l., Milano, 2016;

M. Dogliani, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo, relazione presentata al Convegno annuale A.I.C. sul tema Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Parma, 29 – 30 ottobre 2010;

M. G. Abate, *L'attività di lobbying in Italia: i flebili tentativi di una possibile regolamentazione*, in *Diritto.it*, 24 settembre 2009;

M. Luciani, *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi, I, 2*, a cura di G. Branca A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005;

M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica* a cura di N. Zanon – F. Biondi, Giuffrè, Milano, 2001;

M. Luciani, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, 1-2/2019;

M. Luciani, *La formazione delle leggi*, in *Commentario della Costituzione, Tomo I, 2 - Il referendum abrogativo - Art. 75*, Bologna, 2005;

M. Luciani, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà di voto e rispetto del principio rappresentativo*, in *AA.VV., Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1996;

M. Luciani, *Referendum e forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 7, Seminario 1996*, Giappichelli, Torino, 1997;

- M. Malvicini, *Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. n. 3/2019, 3 aprile 2019;
- M. Perduca, *Le ambiguità referendarie del Partito Radicale*, 23 settembre 2021;
- M. Ruotolo, *Non "ce la chiede l'Europa" e non "la vogliono i cittadini". Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2012;
- N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Democrazia e partecipazione*, a cura di G. Quazza, Edizioni Stampatori, Torino 1978;
- N. Rossi, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in «*Questione giustizia*», 15 settembre 2021
- O. Massari, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3-4/2009;
- P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi - Focus Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa*, 1, 2017;
- P. Caretti, *Il referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, in *Astrid-online*, 2019;
- P. Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019 in *Osservatorio Aic*, 1-2/2019;
- P. Carnevale, *Il vincolo referendario di non riproduzione della normativa abrogata fra giurisprudenza costituzionale e dottrina. Qualche riflessione alla luce della sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2013;
- P. Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, *Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, a cura di E. Rossi, UPI, 2020.
- P. Costa, *Il problema della rappresentanza politica*, in *Il Filangieri*, fasc. n. 3/2004;

- P. Mair, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016;
- P. Pasquino, *Popolo o élite? La retorica della democrazia diretta*, in *Astrid Rassegna*, fasc. n. 3/2019;
- P. Sabbioni, *Il ripristino della disciplina abrogata con referendum: il caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 ottobre 2011.
- P.L. Zampetti, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Cedam, Padova, 1973;
- R. D'Andrea, *Inammissibile il quesito sull'omicidio del consenziente: tutela minima della vita o conferma del dovere di vivere?*, in *Sistema Penale*, 1 aprile 2022.
- R. Dickmann, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi*, 23, 2012;
- R. Pinardi, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in *Giur. cost.*, 1994;
- R. Pinardi, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, 2012;
- S. Cassese, *Anche il popolo sbaglia e il referendum propositivo può svuotare il Parlamento*, *Repubblica.it*, 22 gennaio 2019;
- S. Curreri, *Camera dei Deputati - I Commissione affari costituzionali*, 9 aprile 2019.
- S. Curreri, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, Fasc. 13, 2018; R. Bin, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini Firenze, 2009.

S. La Porta, *Il “ripristino” della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda di servizi pubblici locali*, in *Associazione Italiana dei costituzionalisti*, n. 4 del 2012;

S. La Rocca, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946;

S. Passigli, *Le proposte di riforma costituzionale del Governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, 14/2018, part. 6;

S. Pomodoro, *Sul quorum nell’art. 138* in *Quaderni costituzionali*;

S. Vassallo, *Il referendum e i paradossi del quorum*, in *Il Mulino*, n.6/2003;

Servizio Studi su la *Riduzione del numero dei parlamentari. A.S. n. 214-515-805-B*, Dossier n. 71/4, 25 giugno 2019

Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari. A.C. 1616*, Dossier n. 81/2, 27 febbraio 2019;

T. Martines, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione – Le Camere*, a cura di G. Branca, Tomo I, Zanichelli, Bologna, 1984;

T. Perassi, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946;

T.F. Giupponi, *Il “giudizio di legittimità” del referendum e i limiti al legislatore*, in *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Torino, 2007;

U. Adamo, *Oltre 500 mila firme per il referendum sull’eutanasia legale*, in «laCostituzione.info», 27 agosto 2021;

U. De Siervo, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in *Astrid Rassegna*, fasc. n. 2/2019;

U. Terracini, Commissione per la Costituzione, seduta 27 gennaio 1947;

- V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, Milano, 1958;
- V. De Sanctis, *L'iniziativa popolare rinforzata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019;
- V. Lippolis, *Luci ed ombre nella riforma costituzionale di Fraccaro*, in *Formiche.net*, 9 febbraio 2019;
- V. Lippolis, *Verso l'eutanasia del Parlamento*, in *Formiche.net*, 23 febbraio 2019;¹ M. Belletti, *Considerazioni sul ddl AS n. 1089, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*;
- V. Marcenò, *Il concetto di abrogazione parziale. Un raffronto tra abrogazione legislativa e abrogazione referendaria*;
- V. Onida, *Referendum: un istituto da rivedere*, in *Il corriere giuridico* n.7/1995
- V. Onida, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *Astrid Rassegna*, fasc. n. 2/2019;
- V.E. Orlando, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948 in Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Milano, 1955.

Sitografia

- A. Morrone, *È legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/229.pdf
- A. Pertici, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, [Archivio Storico delle Elezioni – Referendum del 18 aprile 1993](#), in [Ministero dell'interno](#).
- Atto Senato n. 1625 recante “Modifiche al quarto comma dell’articolo 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo” iniziativa Parlamentare di Donatella Poretti presentato il 23 giugno 2009 in <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/33841.htm>

Atto Senato n. 1654 recante “Modifiche all'articolo 75 della Costituzione in materia di referendum abrogativo” iniziativa Parlamentare Andrea Pastore presentato il 1 luglio 2009 in <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/33912.htm>

Atto Senato n. 1706 recante “Modifica dell’articolo 75 della Costituzione concernente la soppressione del quorum funzionale del referendum abrogativo” iniziativa Parlamentare di Felice Belisario presentato il 21 luglio 2009 in <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/34033.htm>

Corte cost. sent. n. 68/1978, Considerato in diritto n. 1 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1978/05/19/078C0068/s1>

G. Azzariti, A. Florida, G. Tarli Barbieri, S. Troilo e L. Trucco, presso la 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali), seduta n. 51 del 4 dicembre 2018, consultabili su http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50800_documenti.htm.

G. D’alessandro, *Audizione presso la Camera dei deputati I commissione – Affari costituzionali, sulle proposte di legge cost. n. 726 (Ceccanti e altri) e n. 1173 (D’Uva e altri)* consultabile su https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_a_cquisiti/pdfs/000/000/533/NOTA_PROF._D_ALESSANDRO.pdf

http://leg15.camera.it/_dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?Pdl=3252

http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed007/sed007nc.pdf

http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed080/sed080nc.pdf

<http://www.comune.genzanodiroma.roma.it/home/essere/servizi-demografici/servizi-elettorali/raccolta-firme-per-referendum-abrogativi-e-proposte-di-legge-di-iniziativa-popolare/>

https://archivio.unita.news/assets/derived/1990/06/05/issue_full.pdf

<https://blog.openpolis.it/2014/10/31/leggi-iniziativa-popolare-dimenticate-dalla-nostra-politica/3222>

<https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/06/ita-ccpr-c-127-d-2656-2015.pdf>.

<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F>

https://it.wikipedia.org/wiki/Consultazioni_referendarie_in_Italia

https://referendum.eutanasialegale.it/wp-content/uploads/2021/06/L_appello-agli-avvocati-di-tutta-Italia-per-unirsi-alla-campagna-sul-Referendum-Eutanasia-Legale.pdf

<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1990/05/18/caccia-il-referendum-si-fara-la-camera.html>

<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/06/07/ma-il-popolo-leghista-lascia-bossi-solo.html>

https://salute.aduc.it/eutanasia/articolo/legge+fine+vita+vittoria+pirro_34234.php

https://www.agi.it/politica/nasce_il_registro_delle_lobby_chi_pu_isciversi_e_come_funziona-1569810/news/2017-03-09/

<https://www.associazionelucacoscioni.it/chi-marco-cappato>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/chi-siamo#:~:text=Fondata%20nel%202002%20da%20Luca,no%20profit%20di%20promozione%20sociale>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/cosa-facciamo/fine-vita-e-eutanasia/eutanasia>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/il-caso-giuridico-di-piergiorgio-welby>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/mozione-generale-2021>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/blog/referendum-12-giugno>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/abbiamo-depositato-in-cassazione-1-239-423-firme-per-leutanasia-legale>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/ecco-chi-sono-i-300mila-che-hanno-firmato-online>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/la-ministra-marta-cartabia-non-blocchi-la-storica-riforma-sulla-firma-digitale>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/rassegna-internaz-mario>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/referendum-storica-svolta-da-oggi-si-possono-firmare-anche-online>

<https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/referendum-via-libera-alla-firma-digitale-una-conquista-storica-per-la-democrazia>

https://www.biodiritto.org/ocmultibinary/download/3107/30178/7/2764e5ecbc74ca48c2df050a963d6764.pdf/file/sentenza_welby_17-10-2007.pdf ;

https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.1173.18PDL0028960&back_to=http://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=1173-e-sede=-e-tipo=

<https://www.disabili.com/legge-e-fisco/articoli-legge-e-fisco/legge-di-bilancio-2021-tutte-le-misure-per-le-persone-disabili-e-le-loro-famiglie>

<https://www.duranadam.it/cose-il-duran-adam-al-quirinale/>

https://www.fondazione-serono.org/?email_id=861&user_id=7744&urlpassed=aHR0cHM6Ly93d3cuZm9uZGF6aW9uZXRnlcm9uby5vcmcvZG1zYWJpbG10YS91bHRpbWUtbm90aXppZS1kaXNhYmlsaXRhL2x1Z2dlWJpbGFuY2lvLTIwMjEtZG1zYWJpbG10YS8%2FdXRtX3NvdXJjZT13eXNpamEmdXRtX21lZG11bT1lbWFpbCZ1dG1fY2FtcGFpZ249TmV3c2xldHRlc19EaXNhY18yNV8yXzIx&controller=stats&action=analyse&wysija-page=1&wysijap=subscriptions

<https://www.gazzetta.it/salute/news/16-09-2021/referendum-eutanasia-legale-dove-si-firma-significato-quesito-e-promotori-56546.shtml>

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=11&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=21A04731&art.idArticolo=38&art.idSottoArticolo=4&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2021-07-30&art.progressivo=0

<https://www.giurcost.org/decisioni/2005/0173s-05.html>

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/09/15/eutanasia-legale-superate-le-900mila-firme-per-il-referendum-il-56-dal-nord-300mila-quelle-online-boom-tra-donne-e-giovani/6321821/>

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/02/15/eutanasia-referendum-inammissibile-per-la-consulta-non-preserva-la-tutela-della-vita-umana-cappato-brutta-notizia-per-la-democrazia/6495184/>

https://www.ilmattino.it/primopiano/politica/eutanasia_testo_aula_camera_25_ottobre_cosa_succede-6211963.html

<https://www.ilriformista.it/come-si-raccolgono-le-firme-per-il-referendum-il-valore-della-democrazia-diretta-248888/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/referendum-consulta-decide-giustizia-eutanasia-e-cannabis-AEmjKCEB>

<https://www.istat.it/it/files/2017/12/cap06.pdf>

<https://www.lastampa.it/topnews/lettere-e-idee/2021/09/17/news/per-i-referendum-non-basta-un-like-1.40709748/>

<https://www.lavoce.info/archives/53334/acqua-pubblica-qual-e-la-volonta-popolare/>

<https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/05p2general/02/index.htm?006.htm&2>

<https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2012/252-giurisprudenza-costituzionale/654-divieto-di-ripristino-della-normativa-abrogata-da-referendum-ex-art-75-cost>

https://www.politicipercaso.it/firma_online/

<https://www.questionegiustizia.it/articolo/firma-digitale-per-referendum-e-leggi-di-iniziativa-popolare>

https://www.quotidianosanita.it/lettere-al-direttore/articolo.php?articolo_id=102453#:~:text=la%20Corte%20Costituzionale%20ha%20dichiarato,Disposizioni%20in%20materia%20di%20morte

<https://www.rainews.it/articoli/2022/02/la-corte-costituzionale-ha-dichiarato-inammissibile-il-quesito-referendario--8373d386-80e4-4e36-8cb5-51beb5d954fe.html>

<https://www.repubblica.it/2006/09/sezioni/cronaca/eutanasia-welby/risposta-napolitano/risposta-napolitano.html>

<https://www.repubblica.it/2007/10/sezioni/politica/morto-pietro-scoppola/morto-pietro-scoppola/morto-pietro-scoppola.html>

[https://www.repubblica.it/cronaca/2021/10/05/news/eutanasia_per_il_referendum_raccolte_un_milione_e_200mila_firme-320987032/;](https://www.repubblica.it/cronaca/2021/10/05/news/eutanasia_per_il_referendum_raccolte_un_milione_e_200mila_firme-320987032/)

<https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/iniziativa-legislativa-popolare-art71-della-costituzione/>

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/932/CGIE.pdf

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/205133.pdf>

<https://www.wired.it/attualita/politica/2021/07/20/raccolta-firme-in-digitale-per-i-referendum-approvato-lemendamento-del-dl-semplificazioni/>

N. Lupo, “Ripensare la rappresentanza”, in https://www.youtube.com/watch?v=m02wjWEA_u8

Resoconto stenografico audizione 1. seduta di giovedì 12 luglio 2018, presidenza del presidente della commissione della camera dei deputati:
<http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01c01/audiz2/audizione/2018/07/12/leg.18.stencomm.data20180712.U1.com01c01.audiz2.audizione.0001.pdf>

Sentenza n. 50/2022 della Corte Costituzionale consultabile su
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2022:50

www.camera.it

Giurisprudenza

Corte Costituzionale, sentenza n. 468 del 1990,

Corte Costituzionale, sentenza n. 33 del 1993;

Corte Costituzionale, sentenza n. 68 del 1978;

Corte Costituzionale, ordinanza n. 9 del 1997;

Corte Costituzionale, sentenza n. 199 del 2012;

Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 2019.