



La nuova vita “digitale” del referendum abrogativo. Origini e conseguenze

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto pubblico

Direttore del Master in Parlamento e Politiche Pubbliche

Policy Brief n. 31/2021

La possibilità di sottoscrivere con la firma digitale i referendum abrogativi costituisce, dal punto di vista istituzionale e politico, una novità di un certo rilievo. In Italia, in questi giorni, stiamo assistendo infatti all’ennesima sfida lanciata dalla rivoluzione digitale al cuore della democrazia rappresentativa. Tutto è iniziato con un classico “blitz” parlamentare che, associando le potenzialità dei nuovi strumenti tecnologici a un istituto già di per sé potente come il referendum abrogativo previsto dalla Costituzione, potrebbe avere conseguenze dirompenti sulla dinamica politica del nostro Paese. In questo Policy Brief si analizzano alcune delle possibili conseguenze, contestualizzandole all’interno di una serie di profondi mutamenti già impressi dall’avvento di Internet sui meccanismi alla base della nostra democrazia.



In Italia, in questi giorni, stiamo assistendo all'ennesima sfida lanciata dalla rivoluzione digitale al cuore della democrazia rappresentativa. Tutto è iniziato con un classico "blitz" parlamentare che, associando le potenzialità dei nuovi strumenti tecnologici a un istituto già di per sé potente come il referendum abrogativo previsto dalla Costituzione, potrebbe avere conseguenze dirompenti sulla dinamica politica del nostro Paese. Il 19 luglio scorso, in una seduta notturna delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Ambiente della Camera è stato approvato, infatti, un emendamento al decreto-legge c.d. "semplificazioni" (dl n. 77 del 2021: "governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure") che prevede la possibilità di sottoscrivere in via digitale ("anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata") le proposte di referendum e le iniziative legislative (emendamento 38.027 Magi e altri). Una "semplificazione", appunto, rispetto alla Legge n. 352 del 1970, che ha dato attuazione ai referendum previsti nella Costituzione, regolando tra l'altro le modalità di raccolta delle 500.000 sottoscrizioni per presentare richiesta di referendum abrogativo.

Il referendum abrogativo e le conseguenze del "correttivo" digitale

È d'obbligo una breve premessa. La disciplina del referendum abrogativo, in Italia, può essere ritenuta decisamente equilibrata nel confronto internazionale. La sua natura solo "correttiva" rispetto alla democrazia parlamentare, come da volontà dei Padri costituenti, non ha reso infatti marginale questo istituto di democrazia diretta. L'equilibrio della disciplina referendaria rispetto alle dinamiche della democrazia rappresentativa si è raggiunto così attraverso una serie di "barriere all'ingresso" ragionevolmente severe, seppure non proibitive: la necessità di raccogliere un numero congruo di sottoscrizioni, la verifica da parte dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, l'esclusione di interventi su materie tributarie o di bilancio o di amnistia e indulto, oltre che sui trattati internazionali, il vaglio di ammissibilità del quesito da parte della Corte Costituzionale. Tali "barriere all'ingresso" hanno evitato possibili eccessi, ma non hanno impedito al popolo di diventare "organo di decisione politica, organo di ultima istanza" su "questioni di vasto rilievo politico" (secondo una formula prospettata in Assemblea Costituente da Costantino Mortati, il 19 settembre 1947), dai diritti civili all'assetto di sindacati e magistratura, dal sistema elettorale a quello radiotelevisivo.

Rendere decisamente più spedito e dunque maggiormente accessibile il raggiungimento delle 500.000 sottoscrizioni può cambiare questo equilibrio, se in meglio o in peggio ci aiuterà il tempo a stabilirlo. In linea di principio è certo che la possibilità di raccogliere firme online attraverso lo SPID fa recuperare all'Italia, almeno in parte, uno storico ritardo sul fronte della digitalizzazione della partecipazione dei cittadini alla vita democratica. Dal punto di vista politico, quello che appare come un accorgimento meramente tecnico, può mutare radicalmente gli equilibri cui eravamo abituati. Lo dimostra la rapidità senza precedenti con cui i promotori del referendum sulla depenalizzazione della cannabis stanno raccogliendo le firme in calce al loro quesito: puntano realisticamente a raggiungere in un solo mese quell'obiettivo di 500.000 firme certificate che di solito non è scontato perseguire neanche in tre mesi di



mobilitazione. La stessa natura del comitato promotore del referendum sulla legalizzazione della cannabis lascia intravedere possibili sviluppi: nel comitato figurano associazioni e gruppi d'opinione, mentre non sono presenti quei partiti o sindacati "di massa" che – perlomeno negli ultimi tempi – erano stati indispensabili nel portare a termine la raccolta firme. In questo senso la digitalizzazione delle procedure potrebbe facilitare un'ulteriore accelerazione del processo di disintermediazione anche nella politica democratica. Tutti fattori che, sommati tra loro, non consentono di escludere nel prossimo futuro un ricorso molto più frequente allo strumento referendario. Il boom estivo di proposte di referendum, in questo senso, sarebbe solo un assaggio di quello che avverrà a regime, prefigurando una rivoluzione anche nelle modalità con cui sarà stabilita l'agenda del dibattito politico e del confronto pubblico. Luci e ombre, a questo proposito, sono ovviamente da mettere in conto. Lobby ben attrezzate o addirittura alcuni *influencer* intraprendenti, per fare un esempio, non rischiano forse in questo modo di avere la strada spianata per mobilitare l'opinione pubblica e condizionare oltremodo il processo politico democratico? Bene dunque che si ragioni in maniera più ponderata su quanto sta avvenendo, coinvolgendo i giuristi e non solo. Si potrebbe iniziare osservando che la modifica legislativa che ha portato all'attuale situazione, per esempio, è avvenuta con un emendamento a un decreto-legge votato all'interno di una Commissione parlamentare, provvedimento omnibus poi approvato in entrambe le Camere grazie alla questione di fiducia, il tutto per modificare le norme che regolavano la raccolta di firme anche su un referendum già in corso (quello sulla eutanasia). Legittimo, dunque, nutrire qualche perplessità su modalità così estemporanee.

È altrettanto comprensibile che, sulla scorta di queste novità, stia riprendendo vigore un dibattito, a dire il vero già da tempo in corso¹, su una possibile modifica della disciplina del referendum abrogativo: dalla proposta di anticipare il controllo della Corte costituzionale sulle firme a quella di alzare il numero di firme necessarie, passando per l'abbassamento del quorum di validità del voto o altro ancora. Tuttavia, sarebbe saggio sospendere ogni velleità interventista nel brevissimo termine. Per valutare appieno alcune delle conseguenze ipotizzate finora, infatti, occorrerà attendere ancora qualche mese, per capire quanti dei quesiti proposti supereranno il vaglio della Corte Costituzionale e, soprattutto, il modo in cui gli elettori italiani reagiranno al pacchetto di quesiti che verranno sottoposti a quel punto alla loro attenzione, nella primavera. Il tempo per una riflessione non mancherà, considerato che, nel caso di elezioni nel 2023 a fine legislatura, la prossima finestra utile per una nuova consultazione referendaria è quella della primavera 2024.

La sfida digitale a teoria e prassi della democrazia contemporanea

La vicenda della firma digitale per il referendum abrogativo dovrebbe favorire una riflessione più generale e quanto mai urgente sulla sfida complessivamente lanciata alle nostre democrazie parlamentari da internet e dall'avvento dell'era digitale. Una sfida che avviene su due piani diversi, quello teorico e quello degli effetti pratici.

¹ Vedi tra gli altri Augusto Barbera, Andrea Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003.



Tra le tante considerazioni teoriche possibili, mi limito a osservare che la digitalizzazione – in particolare quando può potenziare uno strumento già di per sé importante come quello referendario – rende non più utilizzabile la tradizionale giustificazione della democrazia rappresentativa sulla quale, sin dalle origini del pensiero politico moderno, si è fondata la preferenza in favore di questa, ove posta a confronto con la democrazia diretta. È noto infatti che non solo Rousseau, ma anche Montesquieu e più tardi Kelsen, così come pressoché tutti i teorici sul cui pensiero si sono fondate le Costituzioni moderne, risolvevano l’alternativa tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta sulla base di un argomento fattuale, che allora si presentava come indiscutibile: l’impossibilità tecnica di adottare forme di democrazia diretta per comunità politico-territoriali su vasta scala, come appunto erano gli Stati-nazione, per i quali quelle Costituzioni erano concepite.

Il superamento di questo argomento, per effetto dell’evoluzione tecnologica, obbliga la democrazia rappresentativa a basarsi esplicitamente, oggi, su quelli che possono essere considerati i suoi “veri” vantaggi. Essi consistono soprattutto nella possibilità di tenere conto dell’intensità delle preferenze e di dare luogo a un processo deliberativo nel quale si può giungere a una decisione diversa e più condivisa: dunque, a una decisione frutto di una trasformazione della proposta originaria e tendenzialmente “migliore” di quella che si potrebbe ottenere sulla base dell’applicazione dei soli meccanismi della democrazia diretta, inevitabilmente derivante da un’alternativa “secca” tra le due proposte originarie. Una motivazione, dunque, ben più articolata e complessa rispetto a quella che faceva leva su un argomento di ordine fattuale.

Sul piano pratico, inoltre, quel tanto di digitalizzazione che ha coinvolto finora i Parlamenti, si pensi soprattutto alla diffusione in tempo reale dei loro lavori su internet, ha già determinato una serie di profondi mutamenti sui meccanismi con cui i rappresentanti si rapportano ai rappresentati, e dunque sulle modalità di esercizio delle funzioni parlamentari. L’innovazione tecnologica ha radicalmente cambiato il rapporto tra rappresentante e rappresentato, incidendo anche sulla forma partito: per un verso, “il rappresentato può accedere all’attività del rappresentante, volendolo, in permanenza”; per l’altro, “il rappresentante può seguire gli orientamenti del rappresentato, egualmente in permanenza”, e orientare conseguentemente le sue scelte².

Un esempio interessante, in cui l’effetto di maggiore trasparenza delle procedure parlamentari derivante da internet sembra aver giovato all’efficacia e alla diffusione dell’istituto è costituito dalle procedure di sindacato ispettivo. Il cosiddetto “question time”, per dire, si presta molto bene a essere trasmesso in diretta televisiva, e, soprattutto, a essere rilanciato successivamente sui social media. Da qui il crescente appeal per l’istituto anche nel nostro Paese. Un segno di tale successo può essere pure identificato nel fatto che nelle ultime due legislature abbia ricevuto qualche applicazione anche il cosiddetto “Premier question time” che, pur previsto come obbligatorio dal regolamento della Camera fin dal 1997, era stato a lungo disapplicato.

² Giancarlo Vilella, *E-Democracy. Dove ci porta la democrazia digitale*, Pendragon, Bologna, 2020, p.276 s.



In generale, comunque, è cambiata la percezione del Parlamento e del suo ruolo davanti all'opinione pubblica: si sono decisamente attenuate quella "separatezza", quella autonomia e quella libertà dell'assemblea rappresentativa rispetto al corpo sociale, che hanno consentito a lungo all'assemblea stessa di decidere, in esito a un processo deliberativo inclusivo, e di agire in nome e per conto dei cittadini. Così, nel caso specifico delle commissioni parlamentari, un livello troppo alto e incontrollato di trasparenza, determinato dalla diffusione dei lavori su internet, va inesorabilmente a danno del processo decisionale, e dunque della capacità delle commissioni stesse di svolgere efficacemente al loro interno l'attività legislativa. Tanto per esemplificare, è ben difficile che un parlamentare accetti, a telecamere aperte e magari in diretta social, di indicare con chiarezza le proprie priorità reali e di accettare eventuali rimodulazioni e attenuazioni delle posizioni di bandiera. Si è originata così una sorta di "trappola della trasparenza" che ha concorso a far crescere il ruolo di altre sedi parlamentari o extraparlamentari, la cui attività è invece rimasta maggiormente riservata³.

Basti qui citare due soli esempi di queste procedure in cui la fase formalizzata e pubblica ha perso rilievo, a vantaggio di negoziati che si svolgono in sedi informali e decisamente meno trasparenti. Il primo esempio è il diffondersi dei "triloghi" nel processo legislativo dell'Unione europea, grazie ai quali larghissima parte degli atti legislativi dell'Unione viene approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio in prima lettura. Il secondo esempio, tratto dal caso italiano, può identificarsi nella diffusione della prassi dei maxiemendamenti. Un meccanismo procedurale, pur chiaramente in contrasto con l'articolo 72 primo comma della Costituzione, che consente di evitare la votazione articolo per articolo dei progetti di legge e di sottoporre al "voto bloccato" dell'Assemblea un testo che rappresenta il prodotto di un accordo stipulato, dietro le quinte, dal Governo con le forze di maggioranza (a volte includendo anche qualche emendamento dell'opposizione). Ed è interessante notare che, un po' paradossalmente, proprio in uno di questi maxiemendamenti sia finita, quasi per caso, una disposizione che, come si è rilevato, sta ora significativamente potenziando, grazie alle firme digitali, lo strumento del referendum abrogativo.

³ Nicola Lupo e Cristina Fasone, "Transparency vs. Informality in Legislative Committees. Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament", in *The Journal of Legislative Studies*, 21, 2015, n. 3, pp. 342-359.