

Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*

di Francesco Pallante – Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università di Torino

ABSTRACT: The article deals with the reform that allows collecting signatures for referendums and popular initiative laws digitally. First, it underlines that the UN did not imposed this innovation to Italy. Secondly, it develops three critical profiles: (1) the negative impact that this reform may have on political parties – which already are in a fragile position – in the constitutional order; (2) the de-politicization of popular participation in decisions affecting collective life (a risk highlighted by Bobbio, Sartori and Rodotà since the 1970s); (3) the legislator’s attitude to act with short-sightedness and the weakening of guarantee institutions. Ultimately, the risk is that an innovation, approved by Parliament without adequate political reflections, could lead to a further weakening of the Parliament itself.

1. – È bastata l’approvazione di un 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) per riassegnare agli istituti di democrazia diretta del nostro ordinamento costituzionale una centralità che mancava loro da tempo¹.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

¹ Ancora più incisivamente, N. Rossi, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in «Questione giustizia», 15 settembre 2021 (reperibile all’indirizzo Internet <https://www.questionegiustizia.it/articolo/firma-digitale-per-referendum-e-leggi-di-iniziativa-popolare>) parla di «rivoluzione» dell’assetto dell’istituto referendario e di «trasformazione» del regime dell’iniziativa legislativa popolare (par. 1). Analogamente, fin dal titolo del suo commento, S. Vassallo, *Referendum e firme digitali, riforme istituzionali a Costituzione invariata*, in «Domani», 26 settembre 2021 e N. Lupo, *La nuova vita “digitale” del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, Policy Brief Luiss n. 31/2021, p. 2 (consultabile su Internet all’indirizzo

Fino a ieri, le cinquecentomila firme necessarie a proporre un referendum abrogativo (art. 75, co. 1, Cost.) o costituzionale (art. 138, co. 2, Cost.) e le cinquantamila firme con cui sostenere una legge d’iniziativa popolare (art. 71, co. 2, Cost.) andavano raccolte fisicamente, con i banchetti distribuiti sul territorio e i militanti per le strade, discutendo con gli elettori per convincerli a fermarsi e ad apporre la loro sottoscrizione. Oggi, tutto ciò è già un ricordo. Grazie alla nuova normativa, infatti, è oramai sufficiente attivare l’apposita piattaforma pubblica o aprire un sito Internet e – così recita la norma (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) – raccogliere le firme «mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata», senza necessità di successiva autenticazione. A partire dal 1° gennaio 2022 (art. 1, co. 343, della legge 30 dicembre 2020, n. 178), la piattaforma pubblica a ciò dedicata consentirà di procedere senza doversi assumere alcun onere, mentre, attualmente, il suo utilizzo è a pagamento per i promotori e l’impiego di siti *ad hoc*, anche possibile, è economicamente oneroso anche per i sottoscrittori².

Paradossalmente, proprio l’enorme successo della nuova normativa – applicata alla raccolta delle firme per il referendum sulla cannabis e, in parte, a quello sull’eutanasia – ne mostra tutta la problematicità. La soglia delle cinquecentomila firme per la depenalizzazione delle droghe leggere è stata raggiunta in una settimana, aprendo subito la strada a nuove iniziative: in particolare, quelle per la soppressione del c.d. *green pass*. La comprensibile soddisfazione dei promotori, intenti a festeggiare quella che ai loro occhi è una straordinaria partecipazione democratica, non impedisce di mettere a fuoco almeno tre rilevanti nodi critici. Anzitutto, però, sembra opportuno soffermarsi brevemente sulla genealogia della norma in questione, oggetto, sui principali organi di informazione, di un resoconto che ha assunto i toni dell’agiografia.

2. – Secondo quanto è stato scritto nelle settimane scorse, all’origine dell’introduzione nell’ordinamento italiano della facoltà di raccogliere le firme a sostegno dei referendum e degli altri istituti di democrazia diretta attraverso piattaforme informatiche vi sarebbe la condanna subita dal nostro Paese innanzi al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite. Tutto sarebbe stato iniziato con

https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2031_21_0.pdf), che definisce «la possibilità di sottoscrivere in via digitale [...] le proposte di referendum e le iniziative legislative» l’«ennesima sfida lanciata dalla rivoluzione digitale al cuore della democrazia rappresentativa».

² Sulla procedura telematica, e alcuni suoi profili di complessità, si veda G. Merlo, *Referendum, il falso mito che aumenteranno con lo Spid*, in «Domani», 29 settembre 2021.

un ricorso promosso dai militanti radicali Mario Staderini e Michele De Lucia, in esito al quale l'Italia sarebbe stata condannata a introdurre la raccolta delle firme in modalità digitale quale rimedio alle discriminazioni derivanti dalle tradizionali modalità di sottoscrizione.

Valga per tutti la ricostruzione dei fatti proposta da Marco Cappato, su «Il Fatto quotidiano» del 17 settembre scorso³:

Come siamo arrivati a questa conquista storica per i diritti politici che mette l'Italia all'avanguardia nel mondo? Si dice che Roma non si faccia in un giorno, e anche la rivoluzione della firma digitale è il frutto di anni di lotta politica silenziata dai media “mainstream”. Decisivo è stato 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, divorzio breve) presentati da un gruppo di promotori, denunciò all'Onu gli ostacoli incontrati e le violazioni di legge che costarono il mancato raggiungimento delle cinquecentomila firme. Nel 2019 il Comitato Diritti Umani dell'Onu gli diede ragione, confermando così che l'Italia aveva operato un vero e proprio 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. Ci sono voluti due anni e diverse iniziative di lotta nonviolenta per riuscire a ottenere risultati, dapprima con l'estensione ad avvocati e altre categorie della facoltà di autenticare le firme. L'onda della raccolta firme per il referendum eutanasia, il dialogo col ministro Colao avviato dal presidente dell'associazione Luca Coscioni Marco Gentili, e uno sciopero della fame promosso da Virginia Fiume e Lorenzo Mineo, hanno fatto il resto, preparando il terreno per 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. Quel che sembrava improbabile è diventato così possibile grazie alla testardaggine e l'impegno di un piccolo gruppo.

³ M. Cappato, *Un referendum sottoscritto da 900mila cittadini*, in «Il Fatto quotidiano», 17 settembre 2021.

Una piccola storia eroica, insomma (e nemmeno tanto piccola, a dire il vero, visto che è ritenuta paragonabile alla nascita di Roma...). Chi, tuttavia, volesse compiere lo sforzo di recuperare in Internet la “sentenza” di condanna – in realtà, 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. 2656/2015»⁴ – avrebbe modo di scoprire una realtà piuttosto diversa: nel testo il riferimento alla firma digitale non ricorre nemmeno una volta e nessuna puntuale misura anti-discriminatoria è prescritta come vincolante. Depurato dall’aura costruitagli attorno, il documento del Comitato dei diritti umani si rivela, assai più modestamente, un’analisi parzialmente critica della normativa costituzionale e legislativa italiana sul referendum, che, lungi dal fare l’apologia degli istituti di democrazia diretta, individua una criticità e ne dispone la rimozione.

Anzitutto, è bene sottolineare che il Comitato afferma la piena libertà degli Stati membri di adottare il sistema politico che più ritengono congeniale alle proprie esigenze. Ciò significa – viene precisato – che non esiste alcun obbligo di prevedere referendum o altre forme di democrazia diretta; se, e soltanto se, ciò avviene, allora diventa necessario che tutti i cittadini siano messi in condizione di esercitare i relativi diritti politici senza distinzioni e che non siano imposte «restrizioni irragionevoli» al loro esercizio⁵.

Non integrano un’ipotesi di questo genere le difficoltà, oggetto di denuncia, derivanti dal ridotto numero di eletti su cui i radicali possono fare affidamento in qualità di autenticatori: certamente, altri partiti, disponendo di un più elevato numero di eletti, risultano agevolati nella raccolta delle sottoscrizioni, ma gli eletti di cui ciascuna forza politica dispone sono il frutto della dinamica elettorale, ed è perfettamente normale che alcune forze politiche raccolgano più voti di altre alle elezioni. Quello denunciato è l’esito – inevitabile, in un sistema democratico – delle scelte degli elettori: un esito che non può certo configurarsi come discriminatorio⁶.

Nemmeno configura una restrizione irragionevole ai diritti politici dei cittadini italiani la circostanza che, a norma di legge, i promotori del referendum siano tenuti a sostenere le spese di autenticazione delle firme e che il rimborso delle stesse, inadeguato a coprire tutti gli esborsi

⁴ Il documento è rinvenibile al seguente indirizzo Internet: <https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/06/ita-ccpr-c-127-d-2656-2015.pdf>.

⁵ Punto 9.3.

⁶ Punto 9.7.

effettuati, sia previsto solo in caso di raggiungimento delle cinquecentomila sottoscrizioni necessarie a sostenere la richiesta. Ritiene, infatti, il Comitato che l'adozione di misure atte a disciplinare l'impiego delle risorse pubbliche, scoraggiandone un utilizzo «eccessivo», sia il frutto di una decisione legislativa ragionevole⁷.

Ciò che effettivamente costituisce una irragionevole restrizione all'esercizio dei diritti politici dei cittadini italiani è, invece, il fatto che la legislazione italiana non preveda alcun genere di vincolo idoneo a garantire ai promotori la disponibilità ad autenticare le firme da parte dei soggetti investiti del potere di farlo. Sta qui il *vulnus* ai diritti politici dei promotori: 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 eletti»⁸. È per questo motivo, che nulla ha a che vedere con il digitale, che sull'Italia viene a gravare – ai sensi dell'art. 2., co. 3, lett. a, del Patto sui diritti civili e politici⁹ – «l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per evitare che simili violazioni si verifichino in futuro», rivedendo la propria legislazione in modo tale da «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 popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla possibilità di parteciparvi»¹⁰.

Pare difficile dubitare che aver ampliato la categoria dei potenziali autenticatori includendovi le decine di migliaia di avvocati operanti in Italia (art. 16 *bis* della legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione con modificazioni del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76) già di per sé configurasse una misura più che adeguata a far fronte ai rilievi formulati dal Comitato diritti umani¹¹. Il fatto che, con la legge 29 luglio 2021, n. 108, il Parlamento abbia voluto andare oltre, prevedendo l'utilizzo di

⁷ Punto 9.8.

⁸ Punto 9.5.

⁹ Ai sensi dell'art. 2, co. 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». Sul Patto si possono vedere F. Pocar e V. Ilaria, *Il patto internazionale sui diritti civili e politici*, Giuffrè, Milano 2004 e L. Pineschi, *Il patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*, in Id., *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano 2006.

¹⁰ Punto 11.

¹¹ Sembra di questa opinione U. Adamo, *Oltre 500 mila firme per il referendum sull'eutanasia legale*, in «laCostituzione.info», 27 agosto 2021, p. 1 (<https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/08/27/oltre-500-mila-firme-per-il-referendum-sulleutanasia-legale/>), che pure esprime una posizione nel complesso favorevole all'introduzione dell'utilizzo della firma digitale negli istituti di democrazia diretta.

piattaforme private e, a partire dal 2022, l'istituzione di una piattaforma pubblica, attraverso cui i promotori possono procedere alla raccolta delle firme in modalità digitale e senza necessità alcuna di autenticazione, sembra, dunque, tutt'altro che una dovuta conseguenza di quanto sancito in sede Onu.

3. – Venendo ora al merito della innovazione legislativa decisa dal Parlamento italiano, tre sono i profili su cui, nel presente commento di carattere preliminare, sembra opportuno soffermarsi criticamente.

Il primo nodo critico coincide con l'impatto che la nuova normativa può avere sulla già fragilissima posizione dei partiti nell'ordinamento costituzionale¹².

La normativa dettata dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, che, a distanza di oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, aveva dato attuazione agli istituti di democrazia diretta, prevede che, una volta depositata la domanda di referendum, le firme degli elettori a suo sostegno – volte ad affermare il radicamento sociale dei promotori dell'iniziativa¹³ – avvenga entro tre mesi e, comunque, nel rispetto del termine del 30 settembre, in modo da consentire le successive 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 anno¹⁴.

Oggi, è come se i termini imposti alla raccolta delle sottoscrizioni avessero perso parte rilevante del loro significato.

Un tempo, valevano a costringere i promotori a organizzarsi in anticipo, calibrando il proprio impegno attraverso un'adeguata mobilitazione delle risorse umane, strumentali ed economiche che dovevano condurli a ottenere tutte le adesioni necessarie. Tra l'approvazione di una legge e la votazione della sua abrogazione referendaria necessariamente si poneva uno iato temporale e una

¹² Nello stesso senso G. Pasquino, *Il referendum con lo Spid resta strumento da usare con cura*, in «Domani», 22 settembre 2021. In senso contrario A. Pugiotto, *Referendum, il problema non è il click ma il plebiscito*, in «il Riformista», 30 settembre 2021, punto 3, a dire del quale la centralità del Parlamento «non è erosa né soppiantata. Semmai spronata a tradursi in scelte politico-legislative troppo spesso eluse».

¹³ Lo sottolinea G. Pasquino, *Il referendum con lo Spid resta strumento da usare con cura* cit.

¹⁴ Nella vastissima letteratura sul referendum, punti di riferimento sono A. Barbera e A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, il Mulino, Bologna 2003 e M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna 2005.

mobilitazione politica che rendeva possibile la discussione, l'approfondimento, il confronto. L'*emotio* della contrapposizione, che aveva portato all'adozione della legge contestata, aveva modo di raffreddarsi e la *ratio* poteva tornare a farsi sentire¹⁵, assicurando una pur minima riflessione su una questione altrimenti ridotta a una mera conta di Sì e di No. Con la recente riforma, anche un pugno di giorni possono essere ritenuti sufficienti per una mobilitazione telematica, magari animata da «lobby ben attrezzate o addirittura [da] alcuni *influencer* intraprendenti»¹⁶, che non potrà che essere convulsa, impulsiva, emozionale, vendicativa¹⁷. Ci avete imposto l'approvazione di una legge che non volevamo? Benissimo, e allora vi rendiamo immediatamente la pariglia con il referendum abrogativo¹⁸. Il caso del *green pass* è, da questo punto di vista, esemplare: basti dire che la raccolta delle firme per i quattro referendum prospettati è stata avviata (anche) contro disposizioni contenute in decreti-legge non ancora convertiti al momento della presentazione dei quesiti¹⁹.

È significativo che l'emendamento che ha reso tutto ciò possibile promani dal parlamentare radicale Riccardo Magi, all'esito, come ricordato all'inizio, di una trama abilmente tessuta per anni all'interno della diaspora radicale. È ben noto, infatti, che il Partito radicale ha sempre concepito il referendum come il grimaldello attraverso cui scardinare il sistema dei partiti²⁰ («il regime partitocratico», lo chiamava Marco Pannella), negando valenza positiva alla mediazione delle forze politiche organizzate – ancora oggi bersaglio del dilleggio di Cappato, che definisce i loro leader «GCGP-Grandi Capi dei Grossi Partiti»²¹, a enfatizzarne la distanza dalla realtà – e preferendo

¹⁵ La distinzione di Ernst Fraenkel tra democrazia della *ratio* e democrazia dell'*emotio* si trova nel suo *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Giappichelli, Torino 1994 (ed. orig. 1958), p. 73.

¹⁶ N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo* cit., p. 3.

¹⁷ Ritiene, invece, che la lunga durata delle fasi di controllo e di campagna elettorale renderà comunque possibile «recuperare occasioni di dibattito, che possono essere sacrificate nel momento iniziale» M.C. Grisolia, *Sempre più difficile il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa?*, in «laCostituzione.info», 14 ottobre 2021, p. 3 (rinvenibile all'indirizzo Internet <https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/10/14/sempre-piu-difficile-il-rapporto-tra-democrazia-diretta-e-rappresentativa/>). Anche A. Pugiotto, *Referendum, il problema non è il click ma il plebiscito* cit., punto 2 distingue la fase della raccolta delle firme dalla procedura referendaria complessiva, affermando che la firma digitale può alimentare «un'inedita forma di partecipazione diretta, non di democrazia diretta».

¹⁸ Qualifica questo rischio nei termini del plebiscitarismo A. Pugiotto, *Referendum, il problema non è il click ma il plebiscito* cit., punto 6.

¹⁹ Più precisamente, 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.

²⁰ Così anche G. Pasquino, *Il referendum con lo Spid resta strumento da usare con cura* cit. e M.C. Grisolia, *Sempre più difficile il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa?* cit., p. 1.

²¹ M. Cappato, *Un referendum sottoscritto da 900mila cittadini* cit.

l'appello rivolto direttamente al popolo da leader carismatici ipermediatizzati. Un modello poi ripreso e portato alle estreme conseguenze dal populismo oggi dominante.

La cosa sorprendente è che l'intero Parlamento – nonostante il parere contrario del governo, che giustamente avrebbe voluto circoscrivere l'innovazione della firma telematica alle persone con disabilità²² – si sia adeguato, senza cogliere l'effetto di delegittimazione che inevitabilmente gli si sarebbe ritorto contro.

È senz'altro vero che il Parlamento è in molti casi il primo responsabile della propria incapacità d'azione: come nella vicenda dell'eutanasia, che non è stato capace di disciplinare, nel termine di un anno assegnatogli dalla Corte costituzionale, con una legge compatibile con la Costituzione. Ma, a parte il fatto che, di regola, le aspettative di normazione provenienti da porzioni dell'opinione pubblica non vincolano, di per sé, il legislatore a provvedere²³, in ogni caso la soluzione è rafforzare, non indebolire il Parlamento²⁴. Tanto più trattandosi di un Parlamento in cui i singoli membri e i gruppi parlamentari sempre meno agiscono come espressione di quei soggetti partitici, consapevoli del proprio ruolo istituzionale e sociale, che i costituenti avevano posto alla base della nostra democrazia parlamentare²⁵.

4. – Il secondo noto critico ha a che fare con la spoliticizzazione della partecipazione popolare alle decisioni che interessano la vita collettiva.

Esercitare un diritto politico è diverso dallo svolgere una pratica amministrativa: le due cose non devono venire sovrapposte. Se lo Spid rappresenta un'innovazione tecnologica certamente preziosa in ambito amministrativo, perché favorisce la costruzione di un rapporto costruttivo tra i cittadini e

²² Approfondisce la questione N. Rossi, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare* cit., par. 2.

²³ Sulle implicazioni prodotte dalla confusione tra lacune ideologiche e lacune giuridiche sul modo d'intendere il costituzionalismo si veda M. Dogliani, *I diritti fondamentali*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 41-64.

²⁴ Ancora più netto è il giudizio di M. Villone, *Il parlamento è vittima della sua debolezza*, in «il manifesto», 22 settembre 2021: «il problema è il parlamento. Quello che accade non è un attacco all'istituzione, ma un esito della sua debolezza».

²⁵ Riflette «sull'attuale condizione dei partiti italiani», suggerendo le correzioni necessarie per rendere il presente meno «angosciato» – e cioè più in sintonia con l'idea costituzionale di una «democrazia che trae la sua forza dalla forza dei soggetti che attraverso essa confliggono e “concorrono”» – M. Dogliani, *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, ora in Id., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, il Mulino, Bologna 2015 (ed. orig. 2011), pp. 308-318 (le citazioni ricorrono alle pp. 307 e 314).

la pubblica amministrazione, lo stesso non può dirsi con riguardo all'ambito politico²⁶. Qui il rischio è di ridurre l'impegno politico all'espressione di un "mi piace"²⁷.

È un rischio che Giovanni Sartori e Norberto Bobbio avevano già messo in luce negli anni Settanta del Novecento: il primo, prefigurando un futuro in cui «tornando a casa [potremo] 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 respinto»²⁸; il secondo, immaginando l'«ipotesi per ora fantascientifica [in cui] ogni cittadino possa trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico standosene comodamente a casa e schiacciando un bottone»²⁹. Tasti e bottoni: vale dire, nel linguaggio di oggi, "click" e "mi piace".

Per entrambi, il punto critico è l'illusione che la somma di tante partecipazioni effettuate a titolo privato dal salotto di casa³⁰ possa avere, come esito, la costruzione della politicità tipica di ogni collettività umana che sia unita da un, seppur minimo, legame di solidarietà. La somma di tanti privati – spiegano sviluppando un'intuizione di Carl Schmitt risalente alla prima metà del secolo scorso – produce solo un privato più grande³¹: una maggioranza basata non sulla capacità di

²⁶ Sembra invece ritenere sovrapponibili i due piani G. Guzzetta, *Come si raccolgono le firme per il referendum, il valore della democrazia diretta*, in «il Riformista», 21 settembre 2021.

²⁷ Così V. Zagrebelsky, *Per i referendum non basta un like*, in «la Stampa», 17 settembre 2021.

²⁸ N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. Quazza (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Edizioni Stampatori, Torino 1978, p. 34.

²⁹ G. Sartori, *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 1, 1974, p. 39.

³⁰ Il richiamo è a Stefano Rodotà, che aveva parlato di «democrazia del tinello» nel saggio *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in «Politica del diritto», n. 4, 1993, p. 582 (peraltro, Rodotà aveva messo a fuoco il tema sin – almeno – dal 1982, nell'articolo *Tecnologie dell'informazione e frontiere del sistema socio-politico*, in «Politica del diritto», n. 2, 1982, pp. 25 ss.).

³¹ Si veda C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1984 (ed. orig. 1928), p. 322, là dove si legge: «Potrebbe immaginarsi che un giorno per mezzo di ingegnose invenzioni ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio possa esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni vengano automaticamente registrate da una centrale, dove occorre solo darne lettura. Ciò non sarebbe affatto una democrazia particolarmente intensa, ma solo una riprova del fatto che Stato e pubblicità sarebbero totalmente privatizzati. Non vi sarebbe nessuna pubblica opinione, giacché l'opinione così concorde di milioni di privati non dà nessuna pubblica opinione, il risultato è solo una somma di opinioni private. In questo modo non sorge nessuna volontà generale, nessuna *volonté générale*, ma solo la somma di tutte le volontà individuali, una *volonté de tous*». È molto significativo che, negli stessi anni, anche Hans Kelsen sia addivenuto alle medesime conclusioni: «è chiaro che l'individuo isolato non ha, politicamente, alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla formazione della volontà dello Stato. La democrazia può quindi esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché, fra l'individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui» (*Essenza e valore della democrazia* (ed. orig. 1929), ora in *La democrazia*, il Mulino, Bologna 2015 pp. 63-64).

costruire consenso intorno alle proprie proposte, ma sulla mera forza del numero³². Una forma sottile di violenza che, riducendo la democrazia a matematica³³, produce, come effetto, lo schiacciamento delle minoranze³⁴.

Tutt'altra cosa è agire politicamente: vale a dire, uscire di casa e confrontarsi con gli altri, argomentando con convinzione le proprie posizioni, senza tuttavia giungere al punto di negare l'eventualità di un compromesso. Come scrive Kelsen, «in una democrazia il contenuto dell'ordinamento giuridico non è determinato esclusivamente dagli interessi della maggioranza, ma è il risultato di un compromesso fra i gruppi»³⁵. Per questo la democrazia digitale è solo apparentemente uno strumento di ampliamento della democrazia, mentre in realtà ne è la riduzione: perché, solleticando un'ossimorica partecipazione a titolo individuale, favorisce l'affermazione di posizioni unilaterali e scoraggia la ricerca di punti di contatto.

5. – Il terzo nodo critico emerge dall'incapacità di guardare lontano che sempre più connota il nostro legislatore³⁶.

Come accennato, l'apertura alla raccolta digitale delle firme è stata decisa in sede di commissione, nella forma di un emendamento presentato di notte alla legge di conversione di un decreto-legge che è poi stata approvata dalle due Camere sotto il ricatto governativo della questione di fiducia³⁷. Nessun approfondimento, nessun interrogativo, nessuna reale discussione su quello che si andava facendo. Lo dimostra la sorpresa con cui tutte le forze politiche, proponenti esclusi, hanno

³² Ho provato ad argomentare i limiti della concezione maggioritaria della democrazia – una concezione che accomuna i fautori più radicali dei sistemi elettorali maggioritari, coloro per i quali le elezioni devono decidere il governo «la sera stessa delle elezioni», e gli apologeti della democrazia diretta – nel mio *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino 2020.

³³ Com'è stato lapidariamente affermato da Alfonso Di Giovine (*Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam, Padova 2001, p. 183), la democrazia non è «la figlia stupida della matematica».

³⁴ È un rischio – quello della sopraffazione delle minoranze da parte della maggioranza – che investe lo stesso procedimento legislativo: lo paventa G. Zagrebelsky, *Intorno alla legge*, Einaudi, Torino 2009, p. 27, a giudizio del quale «perché la legge non sia violenza e, dunque, non contraddica l'idea stessa di legge [...] occorre la persuasione dell'altra parte, quella che non ha partecipato alla determinazione del contenuto della deliberazione».

³⁵ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etas, Milano 2000 (ed. orig. 1945), p. 293.

³⁶ Secondo l'insegnamento di Max Weber, proprio la «fredda lungimiranza» nell'azione è, assieme all'«ardente passione» per un obiettivo, la caratteristica fondamentale che contraddistingue positivamente il politico di professione, che è chiamato a far convivere tali qualità, apparentemente contraddittorie, attraverso la responsabile dedizione alla causa eletta a finalità della propria attività politica, rifuggendo il pericolo di mettere, per vanità, se stessi in primo piano (M. Weber, *La politica come professione*, in Id., *La scienza come professione. La politica come professione*, Edizioni di Comunità, Torino 2004 (ed. orig. 1919), pp. 41-113).

³⁷ Più in specifico, N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo* cit., pp. 2 e 3.

poi accolto la travolgente raccolta delle firme per la legalizzazione della cannabis e, in parte, per l'eutanasia.

Eppure, non dovrebbe essere un mistero che i sistemi costituzionali sono il frutto di un delicato equilibrio tra elementi differenti, che si tengono gli uni con gli altri pesandosi e contrappesandosi reciprocamente, come sintetizzano gli inglesi attraverso la formula dei *checks and balances*³⁸. In Svizzera, per fare l'esempio più calzante con i temi qui discussi, l'ampio uso dei referendum popolari è bilanciato dalla previsione di una forma di governo di tipo direttoriale, in modo che all'incisività del potere dei cittadini corrisponda un'altrettale incisività del potere dei partiti³⁹: una cosa che, nel dibattito pubblico, non è mai ricordata. Toccare un elemento, inevitabilmente produce conseguenze su altri, sicché occorre sempre agire con riflessione, prudenza, attenzione. Non è certo un caso che l'art. 138 Cost. disciplini la revisione costituzionale anche aggravandone la durata temporale rispetto ai termini di approvazione di una legge ordinaria⁴⁰.

Quando, nel 1993, la legge elettorale è stata trasformata da proporzionale in maggioritaria, le conseguenze forse più rilevanti si sono avute sulla forma di governo, attraverso il passaggio della centralità del sistema costituzionale dal legislativo all'esecutivo⁴¹. Il rischio, oggi, è quello di un ulteriore indebolimento del Parlamento e, più in generale, dell'esasperata esaltazione del principio maggioritario a discapito degli istituti di garanzia, per loro natura contromaggioritari: a partire dalla Corte costituzionale, che potrebbe ben presto trovarsi in grave imbarazzo dovendo dichiarare l'inaammissibilità di quesiti referendari apertamente incostituzionali, ma forti di un'inusitata quantità

³⁸ Valorizza l'equilibrio della «disciplina [italiana] del referendum abrogativo» N. Lupo, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo* cit., p. 2, conseguentemente sottolineando che «rendere decisamente più spedito e dunque maggiormente accessibile il raggiungimento delle 500.000 sottoscrizioni può cambiare questo equilibrio».

³⁹ Sulla forma di governo della Svizzera si possono vedere: S. Gerotto, *Svizzera*, il Mulino, Bologna, 2013 e E.A. Ferioli, *La Svizzera*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari 2017, pp. 256-292.

⁴⁰ Come spiega Gustavo Zagrebelsky (*Una riflessione sulla democrazia*, in Gruppo di Resistenza Morale (a cura di), *Argomenti per il dissenso: Costituzione Democrazia Antifascismo*, Celid, Torino 1994, pp. 24-25), la democrazia è essenzialmente «il tempo che ci dà il distacco dai problemi e dalle loro soluzioni». La democrazia che 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». La democrazia immediata «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». Su analoghe posizioni, Stefano Rodotà (*Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari 1997, rispettivamente, pp. 4 ss. e pp. 55 ss.) parla criticamente, per i loro possibili risvolti banalizzanti e plebiscitari, di «democrazia continua» e di «sondocrazia».

⁴¹ Per un primo sguardo d'insieme (nella consapevolezza dell'impossibilità di indicare anche solo i riferimenti essenziali in argomento), cfr. S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, il Mulino, Bologna 2015.

di firme a loro sostegno. Certo, la soluzione è anticipare il controllo di costituzionalità al raggiungimento della soglia delle centomila firme, sospendendo sino al termine del giudizio la prosecuzione della raccolta⁴²: ma non ci si poteva pensare prima? Pare che persino il segretario del Partito radicale, Maurizio Turco, abbia dichiarato 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»⁴³.

Sconcerta che nessun altro se ne sia reso conto al momento del voto sull'emendamento Magi e che il Parlamento – per mano dei partiti che agiscono al suo interno – abbia finito per infilarsi da solo in quella che potrebbe rivelarsi, anche al di là delle intenzioni dei proponenti, una vera e propria trappola. La schiera dei nemici del Parlamento è già fin troppo fitta: ci mancava solo che vi si aggiungesse il Parlamento stesso⁴⁴.

⁴² È quel che suggerisce di fare il parlamentare del Partito democratico Stefano Ceccanti, primo firmatario della proposta di legge intitolata «Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di anticipazione del controllo della Corte costituzionale sui referendum abrogativi dopo la raccolta di centomila firme» (proposta di legge C. 3284, presentata il 15 settembre 2021, ma di cui, al 28 ottobre 2021, ancora non risulta disponibile il testo all'indirizzo Internet <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=3284>). Contro questa ipotesi G. Guzzetta, *Come si raccolgono le firme per il referendum, il valore della democrazia diretta* cit., che paventa possibili utilizzi strumentali del controllo anticipato per “bruciare” iniziative referendarie sgradite.

⁴³ Lo riporta, criticamente, M. Perduca, *Le ambiguità referendarie del Partito Radicale*, in «il manifesto», 23 settembre 2021.

⁴⁴ Non è, peraltro, una novità: già vent'anni fa Mario Dogliani scriveva, in tema di immunità e prerogative parlamentari, che «il Parlamento è stato, e continua a essere, il peggior nemico di se stesso» (M. Dogliani, *Immunità e prerogative parlamentari*, ora in Id., *La ricerca dell'ordine perduto* cit., pp. 345-395; la citazione è a p. 378).