

Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover

di Giuseppe Donato

Abstract: The instruments of participatory democracy tested by the digital switchover - In accordance with the decision of the Human Rights Committee on the case of Staderini and De Lucia v. Italy, the Italian budget law introduced the electronic collection of signatures necessary for holding referendums. Just a few months before, a constitutional reform was approved in the Chamber at first reading, introducing a new type of popular legislative initiative and eliminating the participatory quorum of the referendum.

Through the comparison with the French, Spanish and European Union legal systems, the essay shows that the participatory democracy system that is taking shape in Italy, while being part of a common framework of digitalization, is not sufficiently balanced and requires urgent corrective measures.

Keywords: participatory democracy; representative democracy; referendum; popular legislative initiative; International Covenant on Civil and Political Rights

1529

1. I primi passi dell'ordinamento italiano verso la digitalizzazione

Fra le novità normative introdotte dalla legge di bilancio per il 2021 si registra¹ una significativa riforma degli adempimenti prescritti dall'art. 8, L. n. 352/1970, recante la disciplina d'attuazione delle diverse norme costituzionali in materia referendaria, nonché dell'iniziativa legislativa popolare *ex art. 71, comma 2, Cost.*

Il legislatore, nella prospettiva di «rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità» e di assicurare il loro «diritto alla partecipazione democratica», ha disposto che le firme e i dati richiesti dalla predetta legge possono essere raccolti con gli strumenti elettronici di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del Codice dell'amministrazione digitale² e, quindi, esentati da ulteriori autenticazioni. A tale scopo la Presidenza del Consiglio dei ministri dovrà attivare una «piattaforma di raccolta delle firme digitali» entro la conclusione dell'anno solare³.

¹ Art. 1, commi 341-344, L. n. 178/2020.

² D.lgs. n. 82/2005.

³ Con un impegno di bilancio pari a € 100.000 annui.

Un primo tentativo di dematerializzare la collezione delle sottoscrizioni, anche se per la presentazione di candidature elettorali, è stato compiuto con l'art. 3, comma 7, L. n. 165/2017, che ha affidato a un decreto del Ministro dell'interno il compito di definire le modalità di esercizio. Trattasi di una questione particolarmente rilevante, la cui capacità di incisione sul diritto di elettorato passivo è dimostrata dalla frequenza con cui è stata e continua tuttora ad essere sottoposta allo scrutinio della Corte costituzionale⁴; nondimeno, allo stato attuale, il Ministro non ha adottato alcuna disciplina attuativa.

Un altro sforzo infruttuoso in questa direzione è stato condotto sulla questione, differente seppur collegata, del c.d. *e-voting*⁵: la legge di bilancio per il 2020 ha assegnato la cifra di 1 milione di euro a un «fondo per il voto elettronico»⁶, mentre un successivo decreto del Ministro dell'interno, tuttora non adottato, avrebbe dovuto far partire una sperimentazione circoscritta al voto degli italiani all'estero e degli elettori fuori sede⁷.

2. Il caso *Staderini e De Lucia v. Italia*

La *ratio* ispiratrice della normativa di cui si discorre non consiste in un preteso complessivo disegno di informatizzazione di alcuni istituti giuridici, bensì risiede nella decisione del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sul caso *Staderini e De Lucia v. Italia*⁸, che ha visto lo Stato italiano soccombere per violazione dell'art. 25, lett. a), e dell'art. 2, comma 3, del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici⁹.

I ricorrenti, membri di un comitato promotore di numerose iniziative referendarie, lamentavano di aver incontrato ingenti difficoltà burocratiche nella raccolta delle firme, soprattutto a causa dell'elevato numero di sottoscrizioni richiesto e della loro necessaria autenticazione da parte di un

⁴ Con la nota ord. n. 79/2006 la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto tra poteri sollevato dal partito "La Rosa nel Pugno" che aveva ad oggetto la raccolta delle firme richieste dalla previgente legge elettorale n. 270/2005; la Consulta ha confermato la sua posizione, di recente, con l'ord. n. 196/2020. In dottrina: G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3/2016; C. Caruso, *Uso e abuso del conflitto tra poteri: inammissibili i ricorsi in tema di referendum costituzionale ed elezioni regionali*, in [Quaderni costituzionali](#), n. 4/2020, 826 ss. In data 1 settembre 2020 il Tribunale di Roma ha sollevato una nuova questione di legittimità costituzionale, iscritta al n. 157/2020 del reg. ord.

⁵ La materia è divenuta oggetto di interesse a livello sovranazionale, come dimostra la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia nell'Unione europea ([2016/2008\(INI\)](#)). Per i più recenti sviluppi in dottrina v. M. Rosini, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2021.

⁶ Art. 1, commi 627-628, L. n. 160/2019.

⁷ La sperimentazione dovrebbe interessare le elezioni politiche, europee e i referendum *ex artt.* 75 e 138 Cost.

⁸ Decisione del 21 gennaio 2020 ([CCPR/C/127/D/2656/2015](#)).

⁹ Adottato nel 1966, entrato in vigore in Italia a seguito dell'autorizzazione alla ratifica *ex L.* n. 881/1977.

pubblico ufficiale. Il Comitato ha evidenziato come l'art. 25, lett. a), del Patto non obbliga lo Stato ad adottare specifici strumenti di democrazia diretta¹⁰, ma si limita ad enunciare il diritto dei cittadini alla gestione degli affari pubblici «*directly or through freely chosen representatives*». D'altro canto, laddove il legislatore predisponga degli istituti partecipativi quali il referendum, allora è suo compito garantirne l'utilizzo a tutti i cittadini, senza imporre dei requisiti irragionevoli che rappresentino «*a barrier to the initiative*». Nel caso di specie, l'onere di autenticazione delle firme da parte di determinati funzionari pubblici, in quanto svincolato da un corrispettivo obbligo di adempiere tale compito, integrava una restrizione irragionevole, cui l'Italia avrebbe dovuto far fronte¹¹.

La condanna in sede internazionale è stata, quindi, oggetto di un'interrogazione parlamentare rivolta al Ministro dell'interno in prossimità della scadenza del termine previsto nella decisione¹². All'esito della discussione tanto gli interroganti quanto il rispondente hanno auspicato l'introduzione di un sistema di raccolta digitale delle firme che fosse funzionale, da un lato, all'abbattimento dei costi evidenziati e, dall'altro, ad un esercizio dei diritti politici compatibile con le misure di distanziamento imposte dalla pandemia.

L'aspettativa può ritenersi soddisfatta, poiché la novella legislativa offre una risposta tecnicamente adeguata alle criticità emerse nel procedimento davanti al Comitato: difatti, la predisposizione di una piattaforma *ad hoc* rende le iniziative referendarie accessibili non solo per quanti, a causa di disabilità, non possono recarsi nei punti di raccolta, ma potenzialmente per l'intero corpo elettorale¹³. L'effettività del diritto di partecipazione è ulteriormente rafforzata dalla previsione di cui all'art. 3 delle Linee guida dell'AGID¹⁴, che annovera lo SPID delle persone fisiche – uno strumento intuitivo già ampiamente diffuso¹⁵ – tra i mezzi utilizzabili per la sottoscrizione digitale *ex art. 20, comma 1-bis*, del Codice dell'amministrazione digitale.

3. I riflessi della digitalizzazione sul referendum abrogativo e

¹⁰ Si riporta la locuzione “democrazia diretta” in quanto utilizzata nella decisione in esame, ma la questione verrà ripresa *infra*.

¹¹ Cfr. punto 9.5 della decisione.

¹² Interrogazione a firma degli onn. Gebhard e Magi, Commissione Affari Costituzionali, seduta n. 348 del 27 maggio 2020, rispondente l'on. Variati, sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno. Il resoconto stenografico è disponibile sul [sito della Camera dei deputati](#), quello audiovisivo sul [sito di Radio Radicale](#).

¹³ Un numero che, secondo i dati disponibili sul [sito del Ministero dell'interno](#) (aggiornati a settembre 2020), si attesta attorno ai 51 milioni.

¹⁴ Le “[Linee guida contenenti le Regole Tecniche per la sottoscrizione elettronica di documenti ai sensi dell'art. 20 del CAD](#)” sono state adottate sulla scorta della determinazione n. 157/2020 dell'AGID.

¹⁵ Secondo i dati disponibili sul [sito dedicato all'avanzamento digitale](#) (aggiornati a marzo 2021) sono stati erogati oltre 18 milioni di identità SPID.

sull'iniziativa legislativa popolare

Il *digital switchover* della raccolta firme può segnare un passaggio significativo nel processo di avvicinamento ad una democrazia elettronica o, *rectius*, di implementazione della «elettronica nella democrazia»¹⁶. L'affermazione della rete, e in particolare delle *social platforms*, quale luogo principale per lo sviluppo del dibattito pubblico – unitamente alle esperienze che, con alterne fortune, vengono promosse da alcune forze politiche¹⁷ – ha reso manifesta la possibilità di ravvivare attraverso nuovi strumenti quelle istanze di partecipazione attiva¹⁸ di cui i corpi intermedi, e segnatamente i partiti politici, sembrano non riuscire più a farsi carico¹⁹.

La rivoluzione digitale, però, potrebbe alterare gli equilibri esistenti fra gli istituti di democrazia rappresentativa, diretta e partecipativa. L'opinione maggioritaria qualifica il referendum e l'iniziativa legislativa popolare come strumenti di democrazia diretta, attraverso i quali il popolo riesce ad esprimere la *propria* volontà in modo *im-mediato* e, quindi, più adeguato rispetto a quanto non avvenga tramite i suoi rappresentanti²⁰.

¹⁶ Si rinvia alla quadripartizione suggerita da P. Costanzo, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2003, 465 ss. sui possibili significati da ricavare dall'espressione “democrazia elettronica”: 1) elettronica democratica, 2) democrazia nell'elettronica, 3) elettronica nella democrazia, 4) democrazia elettronica in senso pregnante. Dello stesso A. v., di recente, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019, 71 ss.

¹⁷ Si fa riferimento, in particolare, alla piattaforma Rousseau del M5S, le cui criticità sono state ripetutamente censurate dal del Garante della privacy (cfr. provvedimenti [n. 548/2017](#), [n. 83/2019](#)). In dottrina P. Becchi, *Democrazia diretta, democrazia digitale e M5s*, in *Cyberspazio e diritto*, n. 2/2017, 243 ss.; P. Villaschi, *Voto e partecipazione nel sistema “Rousseau”: di quale democrazia stiamo parlando?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 589 ss.; B. Borrillo, *La tutela della “privacy” e le nuove tecnologie: il principio di “accountability” e le sanzioni inflitte dalle Autorità di controllo dell'Unione europea dopo l'entrata in vigore del GDPR*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, spec. 335 ss.

¹⁸ T.E. Frosini, *Internet e democrazia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5/2017, 665 ritiene che, soprattutto tramite l'*e-voting*, possa aversi l'affermazione di «una democrazia non delegante ma partecipativa, che manifesta una nuova forma di libertà segnata dalla partecipazione del cittadino alla vita della collettività in forma di partecipazione al potere politico».

¹⁹ Cfr. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997; A. Ruggeri, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in [federalismi.it](#), n. 22/2017; I. Lagrotta, *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, in [federalismi.it](#), n. 21/2020, 204 ss.; G. Pepe, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi*, Padova, 2020, 55 ss.; F. Gallo, *Democrazia 4.0. La costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, spec. 489 ss.; A. Fricano, *“Algoracy”: the decline of representative democracy*, in [CEUR workshop proceedings](#), vol. 2781, 2020.

²⁰ Cfr. G.M. Salerno, *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, spec. par. 19; E. De Marco, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in [federalismi.it](#), n. spec. 1/2017, 127 ss. Delinea una netta distinzione tra referendum e iniziativa legislativa popolare F. Cuocolo, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, par. 6, evidenziando che nell'uno il popolo incide effettivamente sulla decisione, mentre nell'altra svolge solo un ruolo di stimolo rispetto all'avvio di un procedimento nel quale si registra il «pieno dominio delle assemblee legislative».

L'esercizio della democrazia partecipativa, d'altro canto, dovrebbe concretizzarsi nel contributo che i cittadini offrono principalmente nell'espletamento della *altrui* attività amministrativa e, in misura minore, di quelle legislativa e giudiziaria²¹. Lasciando impregiudicate le delicate problematiche definitorie che si annidano attorno questi concetti, pare opportuno accogliere, in questa sede, la critica in forza della quale gli istituti in questione non sarebbero manifestazioni di democrazia diretta, che potrebbe realizzarsi solo con una delibera del popolo adunato²², ma di democrazia partecipativa, atteso che i cittadini si limitano a votare su un «quesito eterodeciso» o a chiedere, in maniera non vincolante, una delibera dei loro rappresentanti²³.

Le nuove frontiere che il digitale apre all'utilizzo dei predetti istituti vanno analizzate e calibrate in relazione all'assetto di democrazia rappresentativa che connota l'ordinamento giuridico statale. Difatti, la raccolta di firme per via elettronica non rappresenta soltanto un *upgrade* dei profili formali richiesti dalla legge, ma può determinare significativi riflessi anche sul piano sostanziale, tanto sulle previsioni costituzionali vigenti quanto nella prospettiva *de iure condendo*.

Occorre aprire una riflessione, anzitutto, sul numero di firme richiesto per l'indizione dei referendum abrogativo e costituzionale. In sede di Assemblea Costituente si era discusso circa l'opportunità di determinare le sottoscrizioni *ex art. 75 Cost.* in relazione alla consistenza del corpo elettorale²⁴; su proposta di Mortati, relatore dell'articolo, la Seconda Sottocommissione confermò la medesima cifra richiesta per il referendum costituzionale, che era apparsa come un giusto compromesso fra l'esigenza di effettiva azionabilità dell'istituto e il timore di una sua attivazione troppo frequente²⁵.

La cifra individuata in Costituzione era – almeno implicitamente – rapportata al novero degli aventi diritto alle origini della Repubblica, ossia poco meno di 30 milioni di cittadini. Gli ostacoli burocratici hanno finora

²¹ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011, 295 ss.; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011, 275 ss.

²² Cfr. J.J. Rousseau, *Du contrat social, ou Principes du droit politique*, 1762, in trad. it., *Contratto sociale*, Torino, 2005; B. Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, 1819, in trad. it., *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, Torino, 2005.

²³ Si tratta della posizione sostenuta in diverse sedi da M. Luciani, fra cui *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, vol. 37, 2008, spec. 163 ss.; da ultimo, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, 200 ss. Dello stesso avviso anche A. Morelli, *La trasformazione del principio democratico*, in *Consulta online*, n. 1/2015, 194 ss., che parla di istituti di «partecipazione istituzionale».

²⁴ Spec. Assemblea Costituente, *Seduta del 18 gennaio 1947 della seconda sottocommissione*.

²⁵ Ulteriori spunti sul passaggio in Assemblea Costituente sono offerti dallo stesso C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1976, 839 s.

attenuato gli effetti della sfasatura tra il numero fisso richiesto e la naturale espansione dell'elettorato; è ragionevole prevedere, però, che l'inadeguatezza delle 500 mila firme verrà resa palese nella nuova cornice informatizzata, ove anche un numero ben più ampio di sottoscrizioni potrebbe essere raccolto in un arco temporale assai ridotto.

Il medesimo ragionamento può estendersi, *a fortiori*, alla previsione concernente l'iniziativa legislativa popolare, la cui soglia di sbarramento è pari a un decimo di quella dei referendum²⁶. Nondimeno, se l'ipotesi *ex art.* 71, comma 2, Cost. presuppone un'ineliminabile componente attiva di redazione della proposta da parte dei promotori – che rende meno concreto il rischio di una repentina moltiplicazione delle iniziative – il modello del referendum abrogativo richiede, di fatto, solo l'individuazione dell'atto normativo da (cercare di) sottoporre allo scrutinio degli elettori.

La forte attenuazione dell'ostacolo della raccolta firme rischia, pur nel perseguimento di un condivisibile intento di rafforzare le istanze di partecipazione, di aprire la strada ad un abuso del referendum, dando forma a distopiche ipotesi di un *legislatore negativo onnipresente* che cerca di perseguire un indirizzo politico di minoranza attraverso un continuo appello all'elettorato.

4. I riflessi sulla disciplina *de iure condendo*: il “referendum propositivo” approvato alla Camera

Gli effetti della trasformazione digitale potrebbero essere ancor più pregnanti qualora l'utilizzo della strumentazione elettronica venisse esteso al nuovo istituto che il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089 mira a inserire in Costituzione²⁷.

²⁶ Sull'argomento cfr. M. Battelli, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 61 ss.; E. Bettinelli, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *il Politico*, n. 3/1970, 589 ss.

²⁷ Rubricato “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum” e approvato in prima lettura dalla Camera in data 21 febbraio 2019. La dottrina si è dimostrata tendenzialmente critica sulla riforma in oggetto: v. P. Caretti, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019; 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*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, 184 ss.; M. Luciani, *Iniziativa legislativa e referendum*, cit.; A. Morelli, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, n. 6/2019; U. De Siervo, *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2019; D. Baldoni, *Interventi di piccola manutenzione costituzionale: elogio del metodo e perplessità nel merito*, in *Tecniche normative*, 2019; D. Porena, *Referendum ‘legislativo’ e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo “binario” e “semi-rappresentativo”?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 202 ss. Si attestano su posizioni più favorevoli, invece: G. Grasso, *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, 245 ss.; V. Onida, *Timori eccessivi sul referendum propositivo?*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2019.

Il progetto prevede l'innesto di tre ulteriori commi nell'art. 71 Cost., che disciplinino un'iniziativa legislativa popolare *rinforzata*: difatti, laddove la proposta raccogliesse 500 mila firme, il Parlamento sarebbe obbligato ad approvarla entro 18 mesi o nel testo con cui è stata presentata o, tutt'al più, con modifiche meramente formali; in caso di mancata approvazione o di una *non meramente formale* modifica della proposta – rispetto alla quale il comitato promotore non rinunci – verrebbe obbligatoriamente indetto un referendum sulla formulazione originaria. La consultazione referendaria sulla proposta legislativa sarebbe approvata ottenendo la maggioranza dei voti espressi, purché superiore al 25% degli aventi diritto²⁸.

La dottrina ha puntualmente messo in risalto la «logica conflittuale del rapporto tra Camere e promotori»²⁹ che sottende l'intervento di revisione costituzionale, in una prospettiva che si rivela poco propensa al dialogo e al compromesso e che cerca, invece, di alimentare la contrapposizione tra governanti e governati. Una logica «punitiva nei confronti dell'istituzione parlamentare»³⁰ che, almeno in parte, sembra caratterizzare le più recenti riflessioni della classe politica in tema di revisione costituzionale, come nel caso della riduzione del numero dei parlamentari³¹.

La *ratio* sottesa al disegno di legge rispecchia una visione della democrazia c.d. diretta come alternativa a quella rappresentativa, in accordo alla quale la seconda dovrebbe lasciare quanto più spazio possibile alla prima, che meglio garantirebbe la volontà del *popolo sovrano*. Ragionamenti siffatti non tengono conto, invece, della necessaria complementarietà tra le due forme di democrazia, atteso che la prima non può che vivere all'interno della seconda.

È ormai pacifica, infatti, la conclusione per cui non è possibile parlare, nelle complesse società contemporanee, di democrazia diretta in senso stretto, di una democrazia in cui «fra gl'individui deliberanti e la deliberazione che li riguarda non vi sia alcun intermediario»³²: non a caso, in tempi passati, i suoi più strenui sostenitori erano consapevoli dell'impossibilità di replicarla al di fuori di contesti che presentassero delle condizioni socio-politiche molto precise³³. Né, tantomeno, si potrebbe parlare di democrazia diretta nel caso del novellato art. 71 Cost., che affiderebbe al comitato promotore – ossia a un gruppo privo di qualsiasi

²⁸ Verrebbe meno, pertanto, qualsiasi soglia minima di *quorum* di partecipazione. La riforma applicherebbe la medesima impostazione anche al referendum abrogativo.

²⁹ A. Morelli, *Il referendum*, cit., 8.

³⁰ *Ibid.*

³¹ A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 9/2019; G. Silvestri, *Dico no al taglio perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, in *la Repubblica*, 8 settembre 2020; P. Costanzo, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta Online*, n. I/2020, 75 ss.; S. Gambino, *Quale centralità del Parlamento se si procedesse al taglio del numero dei parlamentari?*, in *Consulta Online*, n. III/2020, 470 ss.

³² N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014, 42.

³³ *Ivi*, 32 ss.

legittimazione e responsabilità politiche – uno *ius vitae necisque* della proposta dei cittadini.

Acclarata la necessità di doversi muovere nella cornice di un sistema che non può prescindere dall'intermediazione, occorre capire «se i rami partecipativi che innestiamo sul tronco rappresentativo siano geneticamente compatibili e non mettano a rischio la salute della pianta»³⁴. Il principale rischio di *appassimento* è rappresentato dalla possibilità di dare vita ad un canale di produzione legislativa alternativo a quello parlamentare³⁵, attraverso il quale una minoranza organizzata potrebbe dettare la propria agenda legislativa³⁶. Di questa preoccupazione sembra, in qualche modo, farsi carico l'ultimo comma del nuovo art. 71 Cost., ove è previsto l'inserimento di una riserva di legge rafforzata che ingiunge di determinare, nella legge attuativa, il numero massimo di proposte presentabili: un accorgimento condivisibile ma che, forse, potrebbe essere ulteriormente specificato già in sede costituzionale.

5. Gli strumenti partecipativi negli ordinamenti francese, spagnolo e dell'Unione europea

La forte accelerazione che l'ordinamento italiano si appresta a muovere nella direzione degli istituti di democrazia partecipativa richiede un supplemento di indagine che si estenda oltre i confini nazionali, per poter comprendere se si tratti di un *trend* comune ai sistemi costituzionali più affini e se sia possibile mutuare da essi dei correttivi per le criticità evidenziate³⁷.

La *Constitution française*³⁸ non prevedeva, nella sua formulazione originaria, alcun intervento diretto del popolo per sollecitare l'adozione o l'abrogazione di una legge³⁹. Il referendum approvativo *ex art.* 11 CF era indetto dal Presidente della Repubblica esclusivamente su istanza del

³⁴ M. Luciani, *Iniziativa legislativa e referendum*, cit., 202.

³⁵ Cfr. P. Caretti, *op. cit.*, 2 s.

³⁶ D. Porena, *op. cit.*, 228 evidenzia che «a un'architettura propriamente parlamentarista – che radica nell'ambito dell'Assemblea parlamentare il processo normogenetico – sembra infatti profilarsi l'alternativa in favore di un meccanismo di tipo “binario” nell'ambito del quale la produzione legislativa finirebbe per essere affidata, contestualmente, sia alla Assemblea rappresentativa che al corpo elettorale».

³⁷ Per ragioni di correttezza metodologica la comparazione verrà condotta, quanto ai singoli Paesi, solo rispetto agli strumenti previsti a livello nazionale. Restano al di fuori di questo perimetro, pertanto, gli istituti di democrazia partecipativa previsti nelle costituzioni dei Länder tedeschi (cfr. F. Palermo, *Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria: tra scarsa vocazione federale e ampia prassi sub-statale*, in *DPCE*, n. III/2005, 1303 ss.; C. Eder, A. Vatter, M. Freitag, *Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder*, in *West European Politics*, n. 3/2009, 611 ss.; A. Rohner, *Direct Democracy in the German Länder: History, Institutions, and (Mal)Functions*, in *C2D Working Paper Series*, vol. 38, 2011) o dei singoli Stati appartenenti agli USA.

³⁸ Da qui in poi abbreviata in CF.

³⁹ Cfr. H.W. Ehrmann, *Direct Democracy in France*, in *The American Political Science Review*, n. 4/1963, 883 ss.; P. Taillon, *Le référendum, angle mort du républicanisme à la française*, in *Pouvoirs*, n. 4/2020, 57 ss.

Governo o su proposta congiunta delle due Camere; parimenti non era nella disponibilità degli elettori l'attivazione dei referendum sull'ingresso di un nuovo Stato membro nell'Unione Europea (art. 88, comma 5, CF) e sulla revisione costituzionale (peraltro meramente eventuale, art. 89, comma 2, CF).

A seguito della riforma costituzionale del 2008 l'art. 11, comma 3, CF consente anche ad un quinto dei membri del Parlamento, purché «*soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales*»⁴⁰, di sottoporre una proposta di legge all'approvazione popolare.

La legge organica di attuazione⁴¹ ha previsto che le firme possono essere raccolte in modalità elettronica (art. 5, comma 2); la proposta deve essere esaminata dal Parlamento entro un termine di sei mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, decorso il quale verrà indetto il referendum (art. 6).

Il modello francese manifesta diversi punti di discrepanza rispetto a quello (ancora *in fieri*) italiano: sotto il profilo soggettivo sono i parlamentari ad avviare l'iniziativa referendaria e a cercare, quindi, il consenso dei cittadini, in una prospettiva di collaborazione tra rappresentanti e rappresentati; non va tralasciato, poi, che la scelta di una percentuale degli elettori anziché di un numero prestabilito garantisce una migliore adesione alle naturali modifiche del corpo elettorale⁴². Quanto ai limiti contenutistici, l'art. 11, comma 1, CF ospita un elenco tassativo di materie che possono essere oggetto della proposta, mentre la revisione costituzionale italiana definisce le materie che *non* possono essere disciplinate per tale via, lasciando ampio margine a tutte le ipotesi residuali. Sulle modalità di raccolta in via elettronica, infine, l'ordinamento francese ha provveduto, da un lato, a predisporre una piattaforma *ad hoc* per la raccolta dei sostegni in via telematica⁴³, e ha assicurato, dall'altro, la creazione di «*points d'accès à un service de communication au public en ligne*» a livello comunale, lasciando spazio anche ad un'ipotesi di *digitalizzazione senza disintermediazione*.

⁴⁰ S. Diémert, *Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution*, in [Revue française de droit constitutionnel](#), vol. 77, n. 1/2009, 55 ss.; F. Hamon, *Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité*, in [Revue française de droit constitutionnel](#), vol. 98, n. 2/2014, 253 ss.; M. Fatin-Rouge Stéfani, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités*, in [Revue française de droit constitutionnel](#), vol. 100, n. 4/2014, 907 ss.; S. Lieto, P. Pasquino, *L'iniziativa legislativa popolare e referendum: nuove tendenze di riforma in Italia e Francia*, in [Nomos](#), n. 3/2019.

⁴¹ [Loi organique n. 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution](#). Tale legge ha disciplinato anche il controllo che il *Conseil constitutionnel* deve effettuare sulla proposta.

⁴² Pare opportuno sottolineare, peraltro, che il decimo degli elettori richiesto dalla costituzione francese novellata è pari a circa 4,7 milioni di cittadini (dati disponibili su www.insee.fr), una cifra ben più ragguardevole delle 500 mila unità richieste in Italia.

⁴³ La piattaforma è disponibile su [questo sito](#).

La *Constitución española* del 1978⁴⁴ dà ampio spazio agli istituti referendari: in caso di revisione costituzionale (artt. 167-168), in materia di livelli territoriali inferiori (titolo VIII della CE) e *sub specie* di referendum consultivo, ex art. 92, comma 2, CE sulle «*decisiones políticas de especial trascendencia*». Nei lavori preparatori della Costituzione⁴⁵ erano state inserite, nel medesimo art. 92 CE, altre due ipotesi, che però non hanno visto la luce nel testo definitivo: un referendum approvativo, che si inseriva nel procedimento di formazione della legge, e uno abrogativo, che poteva essere indetto anche su proposta di 750 mila elettori. I vari modelli referendari condividono una normazione di attuazione nella L.O. n. 2/1980⁴⁶, che contiene una disciplina minima suscettibile di essere integrata dagli atti con cui viene indetto il singolo referendum.

Come previsione di democrazia partecipativa appare più rilevante la *iniciativa legislativa popular*⁴⁷, inserita nell'art. 87, comma 3, CE e compiutamente regolata dalla L.O. n. 3/1984⁴⁸. La Costituzione delinea pochi e precisi limiti rispetto al contenuto della iniziativa popolare: sono escluse le materie di competenza della legge organica, quelle relative alla disciplina tributaria o di carattere internazionale, nonché tutti i profili concernenti il potere di grazia. Il comitato promotore deve ottenere almeno 500 mila firme che, ai sensi della legge organica novellata nel 2006 (art. 7, comma 4), possono essere raccolte anche in forma elettronica. Il legislatore non ha dato ulteriore seguito a tale previsione, né ha predisposto una piattaforma centrale – sulla falsariga di quella francese – che possa fungere da punto di riferimento per tutte le iniziative. La concreta applicazione dell'istituto è rimessa, pertanto, all'attività dei comitati, che possono trovare alcune indicazioni sulle modalità di certificazione delle firme elettroniche nei documenti della *Junta Electoral Central*⁴⁹.

⁴⁴ Da qui in poi abbreviata in CE.

⁴⁵ Cfr. E. Palici Di Suni, E. Garcia, M. Rogoff, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova, 2018, 153 ss. Per una più ampia riflessione sulla Costituzione spagnola in lingua italiana v. R. Blanco Valdés, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, a cura di M. Iacometti, Torino, 2017.

⁴⁶ [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum](#).

⁴⁷ In dottrina v. L. Burguera Ameave, *Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo*, in [Revista de estudios políticos](#), vol. 171, 2016, 105 ss.; J.M. Arroyo Morales, *La práctica de la iniciativa legislativa en el constitucionalismo español reciente*, in [Revista chilena de derecho y ciencia política](#), vol. 8, n. 2/2017, 87 ss.; P. García Majado, *La configuración de la Iniciativa Legislativa Popular: resistencias y soluciones*, in [Oñati socio-legal series](#), vol. 7, n. 5/2017, 1041 ss.; A. Fernández Le Gal, *La contribución de la iniciativa ciudadana europea a la vida democrática de la Unión*, in *Revista general de derecho constitucional*, vol. 26, 2018; C. Garrido López, *La iniciativa popular de referéndum*, in [Teoría y realidad constitucional](#), vol. 43, 2019, 317 ss. (con spunti comparatistici).

⁴⁸ [Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular](#), modificata dalle leggi organiche n. 4/2006 e n. 3/2015.

⁴⁹ V., in particolare, l'*Acuerdo de 10 de mayo de 2012, de la Junta Electoral Central, sobre el procedimiento para la verificación y certificación de las firmas de una iniciativa legislativa popular*, pubblicato sul [Boletín Oficial del Estado](#), n. 120/2012.

Uno spazio di democrazia partecipativa è previsto, seppur con i necessari adattamenti, anche a livello sovranazionale. L'art. 11, par. 4, TUE attribuisce a 1 milione di cittadini la possibilità di «prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea» ad adottare una proposta appropriata su una materia che rientri nella sua sfera di competenza. A presidio della natura transnazionale di questo strumento il Regolamento (UE) n. 211/2011 prevedeva che le firme dovessero provenire da almeno un quarto dei Paesi membri e che il comitato promotore dovesse essere formato da un minimo di sette persone fisiche residenti in altrettanti Stati diversi⁵⁰. L'istituto ha suscitato l'interesse dei cittadini europei, ma le difficoltà legate alla procedura di registrazione, oltre che al raggiungimento del numero richiesto, ne hanno frenato un diffuso utilizzo⁵¹. Nel 2015 la Commissione ha avviato, pertanto, un riesame della normativa, dimostratosi necessario anche a seguito della sentenza del Tribunale dell'Unione Europea sul caso *Minority SafePack* in cui la registrazione dell'iniziativa era stata respinta senza adeguata motivazione⁵².

A far data dal 1 gennaio 2020 è entrato in vigore il Regolamento (UE) n. 788/2019, abrogativo della normazione previgente⁵³: la nuova disposizione, che ha confermato l'impostazione originaria sul comitato (art. 5) e ha implementato la procedura di motivazione del rigetto (art. 6, par. 4), ha altresì previsto la creazione di un sistema centrale di raccolta online di cui i comitati possono disporre gratuitamente (art. 10)⁵⁴. Questa struttura informatica consente di aderire alle iniziative aperte da remoto attraverso dei mezzi di identificazione elettronica che soddisfano i requisiti del diritto europeo, quali lo SPID nel caso italiano.

⁵⁰ Cfr. A. Manzella, *La democraticità del processo legislativo dell'Unione Europea*, in *il Filangieri*, Quad. 2014, 7 ss.; N. Lupo, *L'iniziativa legislativa nella forma di governo dell'Unione europea ed il ruolo dei Parlamenti nazionali*, *ivi*, 17 ss.; G. De Togni, *L'iniziativa dei cittadini europei (Ice) Tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2014.

⁵¹ Delle 44 iniziative presentate dall'attivazione dell'istituto fino al 2016 appena 5 avevano ottenuto una risposta della Commissione (tutti i dati sono reperibili sul [sito ufficiale](#)).

⁵² [Causa T-646/13, sentenza del 3 febbraio 2017](#). In dottrina v. M.C. Petrini, *L'iniziativa dei Cittadini Europei al vaglio del Tribunale dell'Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in [federalismi.it](#), n. 13/2016; N. Lazzerini, *Sulla possibilità di presentare un'iniziativa dei cittadini dell'Unione relativa a una "proposta complessa" e l'obbligo della Commissione europea di motivare in modo dettagliato il rifiuto di registrarla: brevi considerazioni sulla sentenza "Minority SafePack"*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2017; A. Simoncini, *La prima sentenza che annulla il rifiuto da parte della Commissione di una proposta d'iniziativa popolare: una vera apertura alla democrazia partecipativa in Europa?*, in [Quaderni costituzionali](#), n. 2/2017; M. Mezzanotte, *Il diritto di iniziativa e l'obbligo di motivazione del rifiuto della registrazione: adeguatezza vs. chiarezza*, in [DPCE online](#), n. 1/2018; O.J. Suárez Antón, *El ser o no ser de la iniciativa ciudadana europea*, in *Sistema: revista de ciencias sociales*, vol. 253, 2019, 117 ss.

⁵³ A. Santini, *Il nuovo regolamento attuativo dell'iniziativa dei cittadini europei: osservazioni a prima lettura*, in [JusOnline](#), n. 1/2019, 217 ss.

⁵⁴ L'art. 11 prevede, in ogni caso, un periodo di tolleranza fino al 2022 per l'utilizzo di sistemi individuali di raccolta elettronica.

6. Quando la forma è sostanza: possibili correttivi alla torsione degli istituti di democrazia rappresentativa

Il raffronto con gli ordinamenti francese, spagnolo e dell'UE restituisce un quadro comune nella tendenza verso la digitalizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa; la piattaforma della Commissione, in particolare, rappresenta un ottimo punto di partenza per il costituendo sito italiano, quanto a chiarezza, accessibilità e semplicità d'uso. Il *digital switchover* delle sottoscrizioni va accolto, pertanto, con favore, quale strumento idoneo ad attenuare le diseguaglianze fra i gruppi più strutturati, che possiedono una maggiore forza di mobilitazione dell'elettorato e soprattutto – come si è visto nel caso *Staderini* – dei soggetti certificatori, e altri gruppi provenienti dalla società civile: l'abbattimento dei costi e la semplificazione dei mezzi per l'effettivo esercizio dei diritti di partecipazione può determinare delle esternalità positive sull'intero circuito democratico.

Le remore che l'analisi comparatistica non ha attenuato, ma ha, anzi, acuito, riguardano l'impatto che questi istituti, equipaggiati da strumenti elettronici, possono avere sul vigente modello di democrazia rappresentativa. Difatti, anche se la transizione informatica costituisce ormai un sostrato europeo comune, nondimeno va calibrata in relazione ai differenti profili giuridici.

In Spagna la validità delle consultazioni referendarie costituzionali e consultive non soggiace ad alcun *quorum*, poiché il voto dei cittadini non partecipanti viene interpretato come un *silenzio assenso*; d'altro canto, l'attivazione dei referendum è sottratta al popolo, essendo esclusivo appannaggio delle istituzioni. Invece, laddove il popolo è legittimato ad agire in prima battuta, con la facilitazione della raccolta elettronica e con la medesima soglia di firme prevista per l'Italia⁵⁵, la disciplina della legge organica vincola il Parlamento solo ad esaminare la *iniziativa popular* entro sei mesi dalla ricezione (art. 13, comma 1) e a farla salva anche in caso di scioglimento delle Camere (art. 14), senza coartare in alcun modo il libero esercizio della potestà legislativa.

In Francia il processo di attivazione del referendum confermativo, che pure sotto il profilo tecnico della raccolta delle firme appare sovrapponibile a quello delineato nella legge di bilancio italiana, prescrive sia la collaborazione tra rappresentanti e rappresentati, sia il raggiungimento di una soglia di sbarramento ben più elevata. Il progetto in corso d'esame in Italia, invece, collocherebbe il Parlamento in una posizione di sostanziale impotenza, costretto fra la volontà popolare dei 500 mila elettori in fase d'iniziativa e quella del 25% degli aventi diritto in fase confermativa.

Le preoccupazioni sul dato numerico potrebbero apparire immotivate guardando alla previsione di *appena* 1 milione di firme da raccogliere fra l'intero corpo elettorale dell'UE. Questo aspetto va ponderato, però, coi

⁵⁵ Per quanto, in proporzione ad un elettorato di circa 35 milioni, rappresenti una percentuale leggermente maggiore.

diversi adempimenti richiesti perché l’iniziativa possa superare i vari passaggi, oltre che con le difficoltà, sul piano politico, di coinvolgimento dei cittadini in una dimensione ben più ampia di quella locale o nazionale. Non va taciuto, infine, che, mentre analoghi istituti sul piano statale riescono ad avere un impatto diretto sulla legislazione, l’iniziativa popolare *ex art. 11 TUE* funge solo da stimolo, seppur *quodammodo* vincolante, per l’azione della Commissione, rivelando con chiarezza la sua natura di strumento di democrazia solo *partecipativa* e tutt’altro che *diretta*.

Il modello italiano che attualmente si prospetta risulta, quindi, evidentemente squilibrato rispetto ad istituti stranieri affini. Nel referendum abrogativo i cittadini sono sia protagonisti (necessari) sul punto dell’*an* della sua attivazione che depositari della decisione sull’atto normativo. Il medesimo schema viene replicato con la costituenda iniziativa legislativa rafforzata, in cui la scelta del legislatore di discostarsi dalla proposta potrebbe essere agevolmente sconfessata da una *minoranza qualificata* del 25% degli elettori.

È lecito ipotizzare che la digitalizzazione accentuerà il ricorso a questi strumenti, incidendo inevitabilmente sul profilo, tutt’altro che formale, della *eccezionalità* della loro attivazione, uno dei cardini sui quali i Costituenti avevano motivato il loro inserimento entro le maglie ordinamentali. I dati numerici provenienti dalle esperienze prese in comparazione sembrano manifestare, con le dovute differenze, una timida tendenza in questa direzione. In Spagna, dove non è prevista una piattaforma centrale di raccolta firme, delle 84 proposte di *iniciativas populares* presentate dalla riforma del 2006 in poi solo 10 hanno superato la soglia prevista⁵⁶. In Francia si è registrata, finora, una sola attivazione dell’istituto del *réfèrendum d’initiative partagée*, in occasione della quale, però, è stato raccolto, quasi esclusivamente in modalità elettronica, oltre 1 milione di firme (a fronte dei 4,7 richiesti)⁵⁷. Per quanto concerne l’UE, infine, delle 6 iniziative registrate dopo il 1 gennaio 2020⁵⁸ la metà ha già superato la soglia delle 100 mila firme.

Occorre evidenziare che la forte compressione – che è ragionevole aspettarsi da un procedimento telematico – della fase prodromica di *decantazione* delle iniziative di democrazia partecipativa non darebbe «adeguato spazio alle discussioni e ai dibattiti, snaturando così la democrazia, da sempre basata, almeno idealmente, proprio sulla discussione assembleare»⁵⁹. Verrebbe fortemente contratto il tempo del confronto, pur necessario nell’utilizzo di un istituto come il referendum in cui l’*output* finale

⁵⁶ I dati sono disponibili sul [sito della Junta Electoral Central](#), ma non è possibile ricavare quanto abbia inciso la sottoscrizione elettronica sulla raccolta firme complessiva.

⁵⁷ La fase della raccolta firme era stata avviata con [Décret n. 2019-572](#) dell’11 giugno 2019, a firma del Primo ministro e del Ministro dell’interno; per un bilancio sull’iniziativa offre spunti interessanti il [Comunicato del Conseil constitutionnel](#).

⁵⁸ Data in cui è entrato in vigore il Regolamento (UE) n. 788/2019.

⁵⁹ G. Fioriglio, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017, 292 ss.

promana da una secca alternativa e non dalla mediazione e dal compromesso⁶⁰. Nel medesimo, censurabile, disegno si inserisce, infine, anche l'eliminazione del *quorum* di partecipazione, con il quale si garantiva che il referendum venisse attivato solo nei casi di un sensibile coinvolgimento della cittadinanza⁶¹ e che rimanesse, per tale via, «un espediente straordinario per circostanze straordinarie»⁶².

Il risultato finale determinerebbe, quindi, una distorsione della *ratio* che dovrebbe contraddistinguere l'uso di istituti di democrazia partecipativa in un contesto di democrazia rappresentativa: altro è un intervento correttivo-oppositivo o di stimolo verso l'attività del legislatore, altro è l'introduzione di uno strumento di legislazione parallela, il cui principale freno, rappresentato dal limite del numero delle proposte, è racchiuso in una legge di rango ordinario.

Le soluzioni che possono prospettarsi nel possibile prosieguo dell'*iter* di revisione costituzionale – che pure appare meno probabile alla luce del mutamento della situazione politica rispetto ai tempi della prima lettura alla Camera – dovrebbero includere, anzitutto, un ripensamento della soglia di attivazione degli istituti in esame, che dovrebbe essere ancorata ad una percentuale dell'intero corpo elettorale – come il 10% di cui alla Costituzione francese – o (previo innalzamento del numeratore della frazione) dei votanti nelle ultime elezioni politiche, laddove si volesse parametrare il dato alla *cittadinanza attiva* in un determinato lasso temporale. Guardando al rovescio della medaglia, invece, si dovrebbe ripristinare il *quorum* partecipativo o, in subordine, elevare la percentuale degli aventi diritto richiesta per l'approvazione del quesito referendario.

Sul piano dei limiti contenutistici dell'iniziativa legislativa, infine, il legislatore potrebbe effettuare un ulteriore sforzo di chiarezza, così da dotare la Corte costituzionale di strumenti idonei ad affrontare il giudizio di ammissibilità che sarà chiamata a svolgere⁶³ e da disinnescare in partenza rischiose strumentalizzazioni delle eventuali pronunce di diniego sulle iniziative del *popolo sovrano*.

Giuseppe Donato

Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Messina
donatog@unime.it

⁶⁰ M. Volpi, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997.

⁶¹ Cfr. D. Porena, *op. cit.*, 211.

⁶² N. Bobbio, *op. cit.*, 45.

⁶³ Ai sensi del novellato art. 2, comma 3, L. cost. n. 1/1953.