



E pur si muove! A proposito di alcuni volumi sul tema del *referendum* pubblicati tra il 2024 e il 2025*

di Andrea Giorgilli**

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'opportunità di scrivere sul *referendum* oggi. – 2. Il primo asse: la storia e il ruolo del *referendum* nella forma di governo repubblicana. – 3. Il secondo asse: il giudizio di ammissibilità tra atteggiamento ondivago, sovra-espansione e anticipazione del sindacato di costituzionalità. – 4. Il terzo asse: la crisi dell'istituto e l'impatto delle nuove tecnologie. – 5. Prospettive di riforma: *di contorno, d'innovazione, di struttura*. – 6. *E pur si muove!* Dell'utilità dell'istituto e del dibattito referendario.

1. Introduzione: l'opportunità di scrivere sul referendum oggi

Nell'ultimo periodo, gli istituti referendari nel nostro ordinamento sono tornati con forza a far parlare di sé. Non tanto per la novità dell'argomento, quanto per la persistenza delle sue aporie: sono almeno trent'anni che i *referendum* previsti dalla Costituzione repubblicana, la loro crisi e le loro prospettive di riforma sono al centro del dibattito della dottrina pubblicistica italiana. Centralità che pare essere condivisa anche dagli attori politico-istituzionali: nonostante le note difficoltà applicative dell'istituto, infatti, delle 24 consultazioni (e degli 82 quesiti) votati dall'entrata in vigore della Costituzione, ben 14 (con 43 quesiti) si sono tenute nello stesso periodo¹.

Per quanto riguarda in particolare l'ultimo biennio, le opere in materia hanno dovuto porsi, in via principale o incidentale, una domanda: che ruolo dare a un istituto che è, da decenni, in evidente stato di degenza? Se lo stato di salute di una democrazia e dei suoi istituti è indicato anche dalla partecipazione dei cittadini ai momenti di voto, il quadro è tutt'altro che confortante. La preoccupazione vale ancor più per le consultazioni referendarie: momenti di democrazia partecipativa all'interno del circuito rappresentativo², conoscono di più e da più tempo l'intensità della crisi della partecipazione. Basti considerare

*Contributo sottoposto a *peer review*.

**Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bologna.

¹ Per approfondire sul tema, v. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, Il Mulino, 2022.

² Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso. La formazione delle leggi*, I, 2, Bologna, Zanichelli, 2005.

i referendum abrogativi: delle ultime dieci chiamate al voto, solo una ha superato il *quorum* strutturale necessario alla validità della consultazione.

Delle numerose opere pubblicate tra la fine del 2024 e il 2025 sul tema, la presente rassegna si propone di analizzarne tre, tutte di natura collettanea. Dalla più recente alla più risalente: il volume *Le stagioni del referendum. La democrazia diretta tra populismi e social media*, a cura di Anna Chimenti, pubblicato da Giappichelli nel 2025; il volume *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022. Nuove tendenze e nodi irrisolti*, a cura di Daniele Chinni e Leonardo Pace, edito da Roma TrE-Press nel 2024; e il fascicolo *La Rivista / Quaderno n° 9. Fascicolo speciale monografico "Democrazie rappresentative e forme di partecipazione" in memoria di Paolo Carrozza*, a cura di Marta Aurina, Paolo Gambatesa, Maria Chiara Girardi, Marco Ladu, Luis Fernando Martínez Quevedo e Laura Restuccia. S'intende prendere in considerazione le prime due opere nella loro interezza, mentre della terza si circoscriverà l'analisi ai contributi riguardanti maggiormente l'istituto referendario in Italia³. Giova sin d'ora precisare che la dottrina considerata ha a oggetto prevalentemente il referendum abrogativo, ed è dunque a tale istituto che si riferiranno le osservazioni che seguono, laddove non diversamente specificato. Difatti, in particolare nell'opera curata da Chimenti, l'analisi si estende anche al referendum costituzionale, muovendo dalla comune immediatezza dei due strumenti. Il presente contributo intende attenersi alla medesima impostazione, avendo cura di segnalare espressamente i casi in cui il discorso investe istituti dotati di diversa natura e funzione rispetto a quello *ex art. 75 Cost.*, e valorizzando il raffronto ove funzionale all'analisi.

L'obiettivo del presente lavoro non è tanto fornire una rassegna bibliografica su alcune delle opere pubblicate di recente sul tema, quanto presentarne punti di contatto e di discordanza in maniera sistematica e ragionata. Non s'intende limitarsi alla ricostruzione delle singole posizioni, ma metterle in dialogo, facendo emergere convergenze, tensioni e linee di frattura. Ciò avverrà lungo tre nuclei tematici principali: il primo riguarda la storia e il ruolo del referendum nella forma di governo repubblicana e i suoi portati; il secondo

³ In particolare, il primo volume risulta composto dai contributi di ENZO CHELI (*Dalla "Repubblica dei partiti" alla "Repubblica dei referendum": sviluppi e prospettive*), ANDREA MORRONE E FRANCESCO MEDICO (*Il referendum è di tutti. Per una diversa collocazione dell'istituto nella forma di governo*), STEFANO CECCANTI E FRANCESCO CLEMENTI (*I referendum costituzionali dal 2001*), CLAUDIA MANCINA (*Le sinistre e i referendum*), ANNA CHIMENTI (*Gran Bretagna e Italia, due sistemi parlamentari a confronto: gli effetti dirimpenti dei referendum del 2016 (Brexit e riforma Renzi-Boschi)*), Andrea Biondi (*The Brexit Referendum: modalità e le sue infinite conseguenze*), CELESTE CHIARIELLO (*L'atteggiamento ondivago della Corte costituzionale nel giudizio sull'ammissibilità del referendum*), MARIO ESPOSITO (*L'autonomia differenziata e il referendum: i nodi costituzionali dopo la sentenza n. 192 del 2024*), PAOLO BONINI (*La 'SPID-democracy'. Sulla raccolta digitale delle sottoscrizioni referendarie*), DANIELA MARELLA (*La partecipazione al voto referendario sul territorio e la partecipazione delle donne alla democrazia diretta. Un'analisi statistica*), ROSA SCIATTA (*Il 'partito del no e l'astensionismo': il quorum nel referendum abrogativo*), MARIA NATALE (*Partecipare alla res publica. Jean Jacques Rousseau ritrovato?*). Il secondo volume ricomprende i contributi di DANIELE CHINNI E LEONARDO PACE (*A mo' di introduzione. Le ragioni di un seminario*), PAOLO CARNEVALE (*Il referendum abrogativo oggi. Qualche considerazione introduttiva*), ANNA ALBERTI (*L'iniziativa referendaria tra modifiche normative e protagonismo dei Consigli regionali*), GIOVANNI PICCIRILLI (*I quesiti referendari ignorati. Il procedimento legislativo durante la campagna referendaria*), ELISA OLIVITO (*Omogeneità e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale. Parabola discendente o corto circuito?*), CORRADO CARUSO (*La ragione referendaria e i suoi giudici*), GIOVANNI SERGES (*Il referendum inaridito*). Della terza opera, si intendono prendere in considerazione solamente i contributi di CORRADO CARUSO (*Partecipare per decidere: democrazia rappresentativa e forme di partecipazione in Italia*), DOMENICO BRUNO (*Referendum abrogativo e iniziativa legislativa popolare alla prova della digitalizzazione*), STEFANO CATALANO (*La partecipazione e le nuove tecnologie*), GIULIO CASILLI (*La partecipazione popolare su scala regionale, fra antichi dilemmi e nuove prospettive*), VINCENZO TELARO (*Guardando oltre la siepe del proprio giardino. Riflessioni intorno all'iniziativa legislativa popolare e al referendum propositivo*) e IRENE PELLIZZONE (*Referendum e dinamiche istituzionali: considerazioni d'insieme*).

s'incentra sulla giurisprudenza costituzionale in materia di giudizio di ammissibilità, sulle sue incertezze e sulla sua sovra-espansione; il terzo si focalizza sulla crisi degli istituti referendari nell'ultimo trentennio e sull'impatto che vi ha avuto la tecnologia. Fa seguito un'ulteriore sezione, riguardante i diversi spunti prospettici e innovativi proposti dai vari contributi analizzati.

Alla luce dello sviluppo, nei singoli Autori, dei temi presentati secondo la suddivisione avanzata, la presente rassegna si pone due interrogativi principali. Il primo: che utilità ha oggi continuare a riflettere sugli istituti referendari presenti nel nostro ordinamento? Il secondo: ammesso che si ritenga tale riflessione opportuna, quali spunti se ne possono trarre per risollevarne l'istituto?

2. Il primo asse: la storia e il ruolo del referendum nella forma di governo repubblicana

Il primo tema comune a tutti e tre i volumi riguarda il ruolo del *referendum* nella forma di governo italiana, sia nella sua evoluzione storica, che nei suoi esiti attuali. La questione emerge in particolare dai contributi raccolti nel volume curato da Chimenti, cui si farà prevalentemente riferimento nella presente sezione. Ove non diversamente specificato, le considerazioni richiamate sono tratte da questi; gli apporti provenienti dalle altre opere saranno invece segnalati di volta in volta.

Come ricostruito da Ceccanti e Clementi, la questione sul *referendum* si pose sin dalla Costituente «in relazione al disegno generale dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, alla rappresentanza popolare e alla garanzia democratica»⁴. In Assemblea si fronteggiarono posizioni assai differenti: dal tendenziale favore del centro laico e della sinistra socialista, allo scetticismo dei costituenti di estrazione comunista, fino alla molteplicità di visioni del fronte cattolico⁵. Questo pluralismo di sensibilità convergeva però su un punto fondamentale: la necessità di non compromettere la centralità del Parlamento nel nuovo sistema costituzionale. Il *referendum* fu così configurato come istituto eccezionale, circondato di cautele, e subordinato all'idea che la determinazione dell'indirizzo politico pertenesse anzitutto al circuito rappresentativo.

Come riporta Cheli, queste perplessità informarono quegli stessi attori che, cambiate le vesti, si trovarono a seguire gli schemi del potere costituito. L'apparentemente granitico sistema dei partiti che guidò la c.d. prima Repubblica (non casualmente detta «Repubblica dei partiti»⁶) guardava con diffidenza alla «Repubblica dei *referendum*»⁷, nel timore che questi

⁴ S. CECCANTI - F. CLEMENTI, *I referendum costituzionali dal 2001*, in A. CHIMENTI (a cura di), *Le stagioni del referendum. La democrazia diretta tra populismi e social media*, Torino, Giappichelli, 2025, 37.

⁵ Sul dibattito in Costituente in materia di introduzione dell'istituto referendario, *ex multis*: M. LUCIANI, *Art. 75, op. cit.*, 141-193; A. MANGIA, *Referendum*, Padova, Cedam, 1999, 1-24; G. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992, 20-32.

⁶ E. CHELI, *Dalla "Repubblica dei partiti" alla "Repubblica dei referendum": sviluppi e prospettive*, in A. CHIMENTI (a cura di), *Le stagioni del referendum, op. cit.*, 1-6.

⁷ *Ibid.*

potessero condurre a un'eccessiva semplificazione della vita politica del Paese e alla destabilizzazione degli equilibri parlamentari – anche sulla scia di un'autoreferenzialità che, decenni dopo, avrebbe concorso a causarne la fine.

A partire dalla legge del 25 maggio 1970, n. 352, l'evoluzione del *referendum* abrogativo può essere ripartita in tre grandi fasi, individuate sempre da Cheli. Nella prima, che si estende grossomodo fino alla metà degli anni Ottanta, il *referendum* si è configurato come un grande e trasversale veicolo modernizzatore: le consultazioni sul divorzio e sull'aborto hanno mostrato un istituto orientato sulle grandi battaglie civili dell'epoca, che ammettevano (*rectius*, richiedevano) di essere ridotte a una domanda binaria, senza che ciò mettesse in crisi i partiti di massa. Esempio il caso, analizzato da Mancina, del Partito Comunista: nonostante l'iniziale scetticismo del partito guidato da Berlinguer sia sull'istituto in sé, sia sulla campagna del 1974, proprio il PCI ha beneficiato maggiormente, in termini politico-elettorali, dalla consultazione⁸.

La seconda fase, che è giunta fino agli anni Novanta, ha testimoniato la crisi che andava colpendo il sistema politico e il peso crescente assunto dai movimenti di opinione pubblica e dai soggetti extraparlamentari, quali il Partito Radicale. In questo periodo, il *referendum* è diventato un ulteriore indice e fattore della crisi, incidendo in via pressoché immediata sulla forma di governo attraverso le consultazioni sulle leggi elettorali.

La terza fase, che perdura ancora oggi, è segnata dal dominio – e dalla strategia – dell'astensione, dalla apparente ineluttabilità della falce del *quorum* strutturale, e dalla paralisi funzionale dell'istituto. Il *referendum* diventa parte di uno scacchiere nel quale i partiti non solo utilizzano la non partecipazione come strumento di delegittimazione dei quesiti, come evidenziato da Serges nel volume curato da Chinni e Pace, con la sua diagnosi di «inaridimento» dell'istituto⁹; ma anche come strumento ancillare a convenienze di natura diversa, al limite dell'asservimento a esigenze elettorali. In quest'ultimo senso si orienta la lettura di Piccirilli della tornata referendaria del 2022 come strumento di ricompattamento della coalizione di centrodestra¹⁰. Anche questo periodo viene letto da Mancina come conferma della tradizionale sfiducia delle sinistre nei confronti del *referendum*. È questa la lunga fase di degenza dell'istituto, in cui emergono tante delle questioni che si analizzeranno successivamente.

Parzialmente al di fuori di questa parabola si colloca il diverso istituto *referendum* costituzionale, analizzato approfonditamente da Ceccanti e Clementi. Rimasto nel ventaglio delle possibilità per oltre mezzo secolo, a partire dal 2001 è stato esperito quattro volte: per tre volte ha visto un'affluenza maggiore del 50%, e per due volte ha raggiunto il proprio scopo. Certo, l'istituto ha scontato limiti, distorsioni e usi impropri, che ne hanno ridotto l'efficacia e lo hanno spesso appiattito sulla lotta politica relativa al *leader* proponente di turno, come argomenta anche Chimenti paragonando la consultazione sulla *Brexit* e quella

⁸ C. MANCINA, *Le sinistre e i referendum*, in A. CHIMENTI (a cura di), *Le stagioni del referendum*, cit., 53-57.

⁹ G. SERGES, *Il referendum inaridito*, in D. CHINNI - L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022. Nuove tendenze e nodi irrisolti*, Roma, Roma TrE-Press, 2024, 135-143.

¹⁰ G. PICCIRILLI, *I quesiti referendari ignorati. Il procedimento legislativo durante la campagna referendaria*, in D. CHINNI - L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., 73-75.

sulla riforma Renzi-Boschi del 2016. Nondimeno, se confrontato con gli oltre trent'anni di paralisi che stanno affliggendo il *referendum* abrogativo, l'istituto *ex art.* 138 Cost. sta dando miglior prova di sé.

Tornando all'analisi sul *referendum* abrogativo, questa non si ferma all'evoluzione storica dell'istituto. Dalle opere emerge con chiarezza come l'istituto *ex art.* 75 Cost., lungi dal rimanere ai margini dell'ordinamento, abbia inciso profondamente sulla forma di governo italiana, diventandone un fattore quasi strutturale. Seppur in misura diversa, i contributi osservano come si sia creato un circuito politico-istituzionale aggiunto, capace in certi momenti di redistribuire la funzione di indirizzo politico, ben al di là delle timidezze dell'Assemblea Costituente. La dottrina analizzata può essere ricondotta a due grandi filoni, sulla base della direzione che il *referendum* assume in relazione ai 'classici' meccanismi della rappresentanza: il primo lo descrive come un potere trasversale rispetto alle dinamiche parlamentari; il secondo, invece, come una via parallela, seppur funzionalmente integrata nel circuito rappresentativo. Entrambi i punti di vista colgono elementi utili e, pur nelle loro divergenze, possono essere ricondotti a una constatazione, resa classica da Luciani e riportata da Chimenti: il *referendum* non è un istituto di democrazia diretta avulso dalla struttura rappresentativa dalla Costituzione, ma uno strumento di partecipazione, a questa incorporato e di questa correzione e supplemento¹¹.

La prima interpretazione, presentata accuratamente da Morrone e Medico, interpreta il *referendum* come un potere 'eccedente' rispetto agli equilibri parlamentari e alle logiche rappresentative. L'attributo non deriverebbe tanto dal suo ampio utilizzo, ben oltre la visione «conservatrice e riduttiva»¹² dei costituenti ma, soprattutto, dalla sua polifunzionalità, come potere «democratico aggiuntivo e concorrente alle logiche istituzionali-rappresentative»¹³. Ne consegue la capacità dell'istituto di ridefinire la forma di governo e di dare voce a istanze diverse, trasversali alle strategie e alle proposte sia dei partiti di governo che dell'opposizione. Di questa via si sarebbero avvalsi soggetti politici differenti: i partiti politici, secondo le logiche 'usuali'; i sindacati, quando non hanno trovato sufficiente spazio nelle sedi istituzionali; i partiti fuori sistema, come i radicali, portatori di battaglie civili trasversali; i movimenti di cittadini, come il Movimento Segni, che hanno introdotto istanze altrimenti estranee al normale circuito rappresentativo in fasi critiche della storia repubblicana; le Regioni, a partire dagli anni Novanta, per portare alla ribalta istanze di decentramento e autonomia. In questo senso, il *referendum* avrebbe permesso l'ingresso nell'arena politica di attori normalmente costretti ai margini del sistema decisionale: non pienamente integrato nel circuito parlamentare-rappresentativo, ma nemmeno separato da questo, ogni volta che interviene ha la capacità di ridefinire gli equilibri tra cittadini, Parlamento ed esecutivo, proprio per la sua natura di strumento 'di tutti'.

¹¹ Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 1-9.

¹² A. MORRONE - F. MEDICO, *Il referendum è di tutti. Per una diversa collocazione dell'istituto nella forma di governo*, in A. CHIMENTI (a cura di), *Le stagioni del referendum*, cit., 9.

¹³ *Ibid.*, p. 10.

In una prospettiva diversa ma complementare, altri contributi forniscono una ricostruzione del *referendum* che lo riassume all'interno delle dinamiche ordinarie della forma di governo rappresentativa. L'istituto opererebbe come percorso parallelo della competizione politica, nel quale gli attori tradizionali del circuito rappresentativo continuano ad agire, adattando strumenti e strategie.

Nell'opera curata da Chinni e Pace, Piccirilli mostra come, da un lato, il Parlamento abbia dimostrato nella prassi di disporre liberamente dell'istituto, gestendone liberamente i tempi e, soprattutto, non accogliendo l'invito della Corte costituzionale alla "sensibilità politica" – cioè a tenere in considerazione le campagne referendarie in corso nella programmazione dei lavori. Proprio questa indifferenza, benché poco ragionevole, rinsalderebbe l'idea del parallelismo, piuttosto che della trasversalità, tra le due tipologie decisionali. Si tratta, però, di una caratteristica del Parlamento, non dei partiti: lo testimonia il citato utilizzo strumentale del *referendum* del 2022. Anche Carnevale, nella stessa opera, nota «una certa tendenza delle forze politiche ad appropriarsi dell'iniziativa referendaria [...] così da farne strumento di lotta nell'ambito politico-parlamentare»¹⁴. Il *referendum* verrebbe quindi adoperato come strumento decisorio sostitutivo, surrogatorio e, di fatto, deresponsabilizzante. D'altronde, a prova del dominio dei partiti e del Parlamento sull'istituto, si potrebbero citare i casi in cui gli esiti delle votazioni referendarie sono stati aggirati da provvedimenti dell'Aula¹⁵. Su un crinale simile si colloca anche parte dell'analisi di Caruso nel suo contributo sul fascicolo monografico del Gruppo di Pisa¹⁶, laddove parla di «strumentalizzazione, in chiave rappresentativa, degli istituti di democrazia diretta»¹⁷, fino ad arrivare alla loro egemonizzazione da parte dei "normali" attori politico-istituzionali e alla torsione funzionale.

Il *referendum*, pertanto, non sarebbe un meccanismo alternativo, o tangente il sistema politico ordinario, ma una sua proiezione in parallelo: uno spazio in cui l'agone politico si "esternalizza", si duplica e si riconfigura, rimanendo tuttavia saldamente iscritto nelle dinamiche che informano la politica parlamentare.

La questione è aperta. È innegabile che il *referendum* abbia ampliato il novero degli attori e delle domande politiche che sono entrate nel circuito decisionale. È altrettanto vero che questa dinamica è stata di rado ingenua, spontaneistica o passivamente accettata dagli altri soggetti del circuito rappresentativo, e che quasi sempre i partiti sono riusciti a riassorbire l'istituto: utilizzandolo quando proficuo, ignorandolo quando non funzionale, o addirittura sfruttandolo per demandare il costo politico di alcune decisioni al corpo elettorale. Si può quindi giungere a un quadro più complesso: il *referendum*, per la forma di governo italiana e

¹⁴ P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo oggi. Qualche considerazione introduttiva*, in D. CHINNI - L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., 26-27.

¹⁵ Ne parlano A. MORRONE - F. MEDICO, *Il referendum è di tutti*, cit., 32; C. MANCINA, *Le sinistre e i referendum*, cit., 63; P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo oggi*, cit., 28.

¹⁶ D'ora in avanti, i riferimenti al contributo di Caruso nel presente capitolo sono da intendersi al contributo *Partecipare per decidere: democrazia rappresentativa e forme di partecipazione in Italia*, afferente al fascicolo del Gruppo di Pisa di riferimento; nei capitoli successivi, invece, al contributo *La ragione referendaria e i suoi giudici*, interno alla curatela di Chinni e Pace.

¹⁷ C. CARUSO, *Partecipare per decidere: democrazia rappresentativa e forme di partecipazione in Italia*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista / Quaderno n. 9, Fascicolo speciale monografico "Democrazie rappresentative e forme di partecipazione"*, 2024, 17.

la sua cifra rappresentativa, è insieme un fattore di apertura e di riappropriazione, un elemento di tensione e un mezzo di integrazione. A partire dal comune retroterra ‘lucianiano’, la via trasversale e la via parallela sono due letture differenti, ma per molti versi complementari, di come tale incanalamento si è realizzato nella prassi.

Lungo questo intreccio si può leggere anche l’aspetto “perturbativo” dell’istituto referendario, espresso da Morrone e Medico ma evidente anche altrove¹⁸. Modificando gli equilibri tra cittadini, partiti e organi costituzionali (trasversalmente o parallelamente, poco importa), il *referendum* ha un’influenza notevole sulla forma di governo – che proprio dal rapporto tra quegli stessi soggetti trae la sua definizione¹⁹. Tale effetto non è limitato solo al nostro Paese, né alle consultazioni abrogative. In un serrato confronto tra consultazione sulla *Brexit* e sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi del 2016, prima Chimenti e poi Biondi evidenziano tratti strutturali comuni alle due votazioni, nonostante le profonde differenze: la mancata richiesta popolare, l’esito dirompente sul sistema politico e costituzionale, la distorsione derivante dalla mediatizzazione e dalla personalizzazione della campagna. Ne emerge che la consultazione popolare diretta, ovunque si tenga e comunque la s’inquadri, tende a essere un momento in cui la forma di governo si espone, si modifica e si riassetta secondo dinamiche potenzialmente originali.

3. Il secondo asse: il giudizio di ammissibilità: tra atteggiamento ondivago, sovra-espansione e anticipazione del sindacato di costituzionalità

Il secondo grande tema su cui si misurano le opere riguarda il giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie *ex art. 75 Cost.* Si tratta di un’area che ha fortemente segnato l’evoluzione dell’istituto, e ne ha rivelato con forza le mancanze strutturali. Il fulcro dell’analisi in questa sezione è rappresentato dai contributi raccolti nel volume curato da Chinni e Pace. A tali riflessioni si affiancheranno, ove necessario, apporti provenienti dalla curatela di Chimenti, che consentono di ampliare o problematizzare il quadro ricostruttivo.

La Costituzione, com’è noto, prevede un insieme relativamente contenuto di limiti materiali agli oggetti referendari, ma non indica chi debba verificarne il rispetto. L’attribuzione alla Corte costituzionale di questa competenza tramite la legge costituzionale dell’11 marzo 1953, n. 1 ha rappresentato un vero e proprio «dono» o «frutto avvelenato», secondo la più volte citata formula di Elia²⁰, che ha finito per cambiare strutturalmente l’istituto; e, al contempo, è uno di quegli elementi che spinge Carnevale a parlare di ‘irrisolto’ in relazione all’istituto referendario.

Il combinato disposto dell’art. 75 Cost. e dell’art. 2, l. cost. n. 1/1953, come riporta Caruso, «presuppone una verifica basata sul tipo o, meglio, sull’oggetto legislativo

¹⁸ A. MORRONE - F. MEDICO, *Il referendum è di tutti*, cit., 14 ss.

¹⁹ *Ex multis*, C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.

²⁰ L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in A. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982, 534.

insuscettibile di abrogazione referendaria»²¹. Nelle sue prime pronunce di ammissibilità, la Corte ha seguito una lettura restrittiva del proprio compito, secondo un approccio c.d. testualista (la «logica dell'automatismo»²²), poi nettamente abbandonato – e che, *a posteriori*, sembra quasi ingenuo²³.

«Peccato originale»²⁴ e «decisione-matrice»²⁵ dell'attuale atteggiamento della Consulta è la sentenza del 7 febbraio 1978, n. 16: in quell'occasione, citando Carnevale, vennero individuati non soltanto i «criteri di valutazione del sindacato esercitato [...] con una evidente retrocessione del diritto positivo rispetto alla enucleazione pretoria, ma anche il perimetro e la logica complessiva di quel sindacato»²⁶. L'argomentazione della sentenza è ripercorsa da Caruso. Esclusa la tassatività dei limiti costituzionali, e sostenuto che vi siano dei limiti impliciti alle strutture o alle materie referendabili, dati da valori e ragioni costituzionalmente rilevanti, la Corte procede secondo tre criteri principali. Il primo è un criterio formale, che fa sì che non siano assoggettabili all'art. 75 Cost. la Costituzione e le leggi costituzionali. Il secondo è di natura logico-sistematica, ed estende il divieto espresso di consultazioni sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali alle relative leggi di esecuzione. Il terzo è un criterio assiologico, ed esclude dall'istituto, da un lato, quelle «disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)»²⁷; dall'altro, le «pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria»²⁸ (c.d. criterio dell'omogeneità).

Come evidenziano molti contributi, è in questo momento che ha inizio la trasposizione del nascente canone della ragionevolezza dal giudizio di costituzionalità al sindacato di ammissibilità. L'innesto si può inquadrare lungo due direttrici strettamente interconnesse: la prima riguarda il rafforzamento del requisito dell'omogeneità, e la definizione di una giurisprudenza imprevedibile in materia di quesiti manipolativi; la seconda attiene all'allargamento dell'area delle norme ritenute non referendabili. Da queste due linee derivano altrettante conseguenze nel percorso referendario, ormai accettate quasi per rassegnazione: una notevole dose di incertezza sull'esito del sindacato di ammissibilità; e la sua sublimazione da controllo preventivo di corrispondenza a Costituzione del quesito in verifica di compatibilità con la Carta della normativa di risulta – e dunque, in un controllo di costituzionalità anticipato.

La prima direttrice è ripercorsa da Olivito. L'omogeneità è il criterio che più di tutti ha risentito dell'ipertrofia pretoria, e si delinea come un sindacato che viene, di volta in volta,

²¹ C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, in D. CHINNI - L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., 103-104.

²² E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Politica del diritto*, 1978, 519.

²³ C. CHIARIELLO, *L'atteggiamento ondivago della Corte costituzionale nel giudizio sull'ammissibilità del referendum*, in A. CHIMENTI (a cura di), *Le stagioni del referendum*, cit., 104.

²⁴ La formula è di C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, cit., 103 ss.

²⁵ P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo oggi*, cit., 22.

²⁶ *Ibid.*, p. 22.

²⁷ Corte cost., sent. 16/1978, Considerato in diritto n. 3.

²⁸ *Ibid.*

riferito a vari elementi interni ed esterni al quesito (la sua struttura, la normativa oggetto della richiesta, la finalità abrogativa, la normativa di risulta). Nel corso degli anni e della sua giurisprudenza «a tornate»²⁹, la Corte è passata da un concetto neutro di omogeneità, indifferente ai fini perseguiti dai promotori, a una lettura che non ha mancato di sindacare la loro *intentio*: il requisito muta così «da divieto di eterogeneità dell'atto referendario [...] postulato di coerenza tra scopo dell'intervento ablatorio e mezzo prescelto [...] accertata tramite un metodo storico-conoscitivo»³⁰ – aspetto che emerge in maniera evidente se si esamina, come fa più di un autore, la vicenda del quesito sull'omicidio del consenziente³¹. L'omogeneità si dimostra un criterio di valutazione relativo, estensibile a fisarmonica in vari sotto-parametri (coerenza, non contraddittorietà, congruità, completezza e autosufficienza del quesito), e tramutando in «una sorta di giudizio di razionalità *intra legem* o *intra ordinem*»³².

Quasi per automatismo, una tale pervasività del controllo di omogeneità si è trasposta nel verificare che il quesito non abbia per secondo fine di porre in essere una disciplina nuova, sostitutiva di quella formalmente da abrogare: omogeneità e manipolatività sono sembrate alla Consulta due facce della stessa medaglia. L'effetto è la ridondanza delle medesime ragioni di perplessità: anche quest'ultimo controllo si è così riflesso a prisma in un'indagine sull'oggetto della richiesta, sulla domanda e sull'effetto abrogativo. Buona parte del procedere ondivago della giurisprudenza in materia riguarda proprio i diversi gradi di intersezione dei due canoni, data anche una certa preferenza della Corte per l'utilizzo della manipolatività – in funzione attrattiva rispetto all'omogeneità. Il giudice costituzionale ha così distinto tra: quesiti solo strutturalmente manipolativi, ammessi; e quesiti funzionalmente manipolativo-propositivi, vietati. La linea di demarcazione, già piuttosto fumosa, viene ancor più messa in dubbio dai *referendum* in materia elettorale, ammissibili proprio perché «intrinsecamente e inevitabilmente manipolativi»³³. Eppure così, su questo altare si finiscono per sacrificare due ragioni. La prima, quasi di teoria del diritto, si può fare risalire alla nota formula per cui 'abrogare' non significa 'non disporre', ma 'disporre diversamente'³⁴. La seconda, ancor più grave a livello di sistema, è riconducibile al principio di sicurezza giuridica, intesa come prevedibilità degli effetti giuridici dell'esercizio di un potere costituzionale: la mancanza di un confine netto e predeterminabile tra manipolazione ammissibile e inammissibile rende incerto l'esito del giudizio di ammissibilità, e quindi al limite dell'aleatorio l'effettivo esercizio del potere di iniziativa referendaria.

La seconda grande direttrice dell'espansione del giudizio di ammissibilità riguarda il novero delle leggi considerate non sottoponibili a *referendum* abrogativo. Si tratta di una

²⁹ D. CHINNI - L. PACE, *A mo' di introduzione. Le ragioni di un seminario*, in D. CHINNI - L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., 12-16.

³⁰ C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, cit., 110-111.

³¹ V. C. CHIARIELLO, *L'atteggiamento ondivago della Corte costituzionale nel giudizio sull'ammissibilità del referendum*, cit., 110-111.

³² C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, cit., 106.

³³ E. OLIVITO, *Omogeneità e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale*, in D. CHINNI - L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., 87-91. Il virgolettato si ritrova in Corte cost., sent. 16/2008, Considerato in diritto n. 4.

³⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 1993, 96-97.

costruzione quasi interamente pretoria, tolti i limiti *ratione materiae* previsti dall'art. 75 Cost., attraverso l'ampliamento della categoria delle disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato presente sin dalla sentenza n. 16/1978. Chiariello nel volume curato da Chimenti, da una parte, e Caruso dall'altra, ripercorrono come la giurisprudenza successiva abbia aggiunto l'ulteriore freno delle leggi costituzionalmente necessarie, ossia quelle «la cui eliminazione ad opera del referendum priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione»³⁵. Appare evidente a entrambi come la distinzione con le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato sia meramente formale, se non impossibile in un ordinamento che tende al suo progressivo inveroamento, e costituisca un ulteriore fattore di imprevedibilità.

Questi due assi di sviluppo della ragionevolezza convergono nella sublimazione del giudizio di ammissibilità del quesito referendario in una valutazione della normativa di risulta e, in ultima istanza, in un controllo di costituzionalità anticipato. Per citare Carnevale – cui fanno eco tutti i contributi –, «il necessario mantenimento di una linea di demarcazione fra giudizio di ammissibilità [...] e giudizio di legittimità costituzionale sugli effetti dell'eventuale abrogazione [...] suona come uno stanco *refrain* che s'ha bisogno di continuamente ripetere proprio per non volersi arrendere all'evidenza delle cose. E l'evidenza è che quella demarcazione [...] appare ormai saltata»³⁶. La giurisprudenza della Corte in materia referendaria, descritta come creativa, altalenante e ondivaga, rende l'imprevedibilità una delle costanti del giudizio e spinge i comitati promotori a formulare quesiti sempre più pindarici per cercare di incontrare tutti i requisiti di volta in volta delineati dalla Consulta nel suo sciorinare limiti impliciti (*rectius*, ulteriori). Anche guardando alle sentenze sulle ultime tornate referendarie, si nota come questa tendenza non accenni a regredire: Esposito, analizzando nel volume curato da Chimenti la sentenza del 3 dicembre 2024, n. 192, e quella del 7 febbraio 2025, n. 10, ritiene persino si sia accentuata, alimentando il dibattito sul ruolo 'tutorio' della Corte nei confronti dell'elettorato («pedagogia democratica», secondo Olivito³⁷) e restringendo ulteriormente le maglie del giudizio. Ciò nuoce tanto all'istituto, quanto al suo controllore: «gli steccati che il giudice costituzionale ha innalzato [...] si sono paradossalmente tramutati in pericolosi fattori di delegittimazione dell'organo di giustizia costituzionale»³⁸.

Nei contributi analizzati non mancano possibili linee di riforma, per cercare di riportare all'interno degli argini della prevedibilità e della certezza del diritto il fiume in piena della 'creatività ragionevole' del giudice delle leggi. Queste possono essere ricondotte lungo tre assi: riforme 'a partire dal' giudizio; riforme 'per mezzo del' giudizio; e riforme 'al' giudizio. Lungo il primo asse (le riforme 'a partire dal' giudizio) si può leggere l'invito, fatto proprio da Olivito ma piuttosto condiviso, a che la Corte costituzionale torni ai principi e alla natura

³⁵ C. CHIARIELLO, *L'atteggiamento ondivago della Corte costituzionale nel giudizio sull'ammissibilità del referendum*, cit., 116-117.

³⁶ P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo oggi*, cit., 30.

³⁷ E. OLIVITO, *Omogeneità e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 96-97.

³⁸ *Ibid.*, 97.

del *referendum* voluta dalla Carta: che si abbandoni o si razionalizzi (*sic!*), cioè, il canone della ragionevolezza, e si ritorni a una lettura limitativa *ratione materiae tantum* delle richieste referendarie.

Al secondo asse (le riforme ‘per mezzo del’ giudizio) afferiscono quelle proposte che, proprio a partire dall’attivismo della Consulta, propongono di «arricchir[ne] le tecniche decisorie [...] adeguandole alla creatività mostrata [...] negli impianti motivazionali»³⁹. Emergono, in particolare, due proposte di Caruso di utilizzo del canone della ragionevolezza: per riequilibrare i rapporti con l’Ufficio centrale per il *referendum*, mutuandone il potere di manipolare titolo e oggetto dei quesiti, scindere quelli eterogenei e individuare singole matrici razionalmente unitarie in richieste plurime⁴⁰; e per differire nel tempo gli effetti di un’eventuale abrogazione. Questa possibilità, già ammessa per il Consiglio dei ministri per un periodo massimo di 60 giorni dall’art. 37, co. 3, l. n. 352/1970, potrebbe discendere da pronunce di ‘ammissibilità subordinata’ al differimento dell’eventuale abrogazione entro un ragionevole termine stabilito dalla Corte.

La medesima disposizione è al centro di un’ipotesi di Carnevale, per rendere obbligatoria la sospensione governativa ogniqualvolta oggetto del quesito referendario sia una normativa che la Corte qualifichi come costituzionalmente necessaria – previa una significativa estensione dell’arco temporale della sospensione. Ciò si inserisce nell’ultima linea di riforma (le riforme ‘al’ giudizio), come parte di un’altra direzione, auspicata da pressoché tutti i contributi, che nella sua semplicità lascerebbe spazio alla massima discrezionalità politica e giuridica: «un intervento chiarificatore dell’organo istituzionalmente incaricato del potere legislativo»⁴¹.

4. Il terzo asse: la crisi dell’istituto e l’impatto delle nuove tecnologie

Si viene ora al terzo grande tema che accomuna le opere: gli aspetti patologici emersi nella prassi referendaria, e le prospettive date dalla tecnologia sull’istituto. La riflessione emerge in modo trasversale nei contributi raccolti nei tre volumi considerati: in questa sezione, pertanto, l’analisi procederà mettendo in dialogo prospettive differenti, senza assumere un’opera come punto di riferimento preminente, ma valorizzando le convergenze e le divergenze che attraversano l’intero materiale esaminato.

Pressoché tutti i contributi prendono atto del fatto che il *referendum* versi in una profonda crisi. Anche su questo punto di partenza, tuttavia, si rileva una discrasia su ‘che cosa’ esattamente è in crisi. In particolare Sciatta, nel volume curato da Chimenti, arriva a sostenere che sia ‘fuorviante’ parlare di crisi dell’istituto referendario, un «falso problema»: «[n]on è [...] l’istituto in sé a essere in crisi, quanto piuttosto la sua attuale interpretazione

³⁹ C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, cit., 130.

⁴⁰ Proposta non solitaria in dottrina. V. già V. ONIDA, *Principi buoni, applicazioni discutibili*, in *Politica del diritto*, 1978, 561.

⁴¹ C. CHIARIELLO, *L’atteggiamento ondivago della Corte costituzionale nel giudizio di ammissibilità del referendum*, cit., 123.

e modalità di utilizzo» da parte di promotori e soggetti politici⁴². Vero è che la maggior parte dei contributi colloca tutto il *referendum* in uno stato patologico senza distinguere, se non in funzione dell'analisi della questione, tra lettera, uso e abuso dell'istituto⁴³. Superando la questione, forse *de lana caprina* a onore del vero, e operando un certo sforzo di sintesi, è possibile riassumere gli aspetti di crisi del *referendum* e i motivi individuati dai contributi in una metafora: il problema non sta tanto (o solo) nelle regole del gioco, che secondo più di un autore andrebbero comunque riscritte e adattate ai tempi, quanto nella crisi dei giocatori. Il sintomo più evidente e preoccupante di questa crisi si osserva nel dominio dell'astensionismo, e nella conseguente paralisi dell'istituto per mancanza di affluenza.

Chiave di volta di questo filone dell'analisi è il contributo di Alberti, interno al libro curato da Chinni e Pace, secondo cui il *referendum* abrogativo sarebbe in crisi perché in crisi sono i soggetti mediatori fondamentali: i partiti politici. Senza soggetti di grandi dimensioni, che indirizzino i propri aderenti o simpatizzanti verso un'alternativa o l'altra⁴⁴, l'istituto sarebbe condannato all'irrelevanza costituzionale perché diverrebbe, in primo luogo, irrilevante politicamente.

Da premesse simili parte anche Pellizzone, nel fascicolo monografico del Gruppo di Pisa considerato, per osservare come il *referendum* venga visto spesso non tanto come un completamento della democrazia rappresentativa, quanto come una medicina per la sua malattia. Tantopiù che l'involuzione dei partiti di massa negli ultimi trent'anni, e la disaffezione dei cittadini nel circuito rappresentativo, hanno portato con sé tentativi dottrinali e politico-istituzionali di rivitalizzare l'istituto referendario sempre più incisivi. Alla crisi dei partiti si è così affiancata la crisi del *referendum*, alla prima legata a doppio filo, ma persino più grave. Tanto emerge anche dall'analisi statistica di Marella contenuta nel volume di Chimenti, che, nel riportare i dati di voto e affluenza delle tornate referendarie dal 1974 a oggi, mostra come luci e ombre del 'normale' circuito rappresentativo si riverberino: astensionismo crescente, divari geografici e di genere. Da questo quadro sorge una domanda, posta da Sciatta: che ruolo può avere l'astensionismo, anche referendario, in una forma di Stato basata sulla rappresentanza? Patologia, o fisiologica modalità di esercizio del diritto di voto – a maggior ragione nell'istituto *ex art. 75 Cost.*, che prevede espressamente un *quorum* di validità?

Sulla scorta di questi interrogativi sorgerebbe il distinguo tra crisi dell'istituto e crisi dell'uso dell'istituto, ma i problemi restano. Ciò è tanto più vero in un'epoca in cui l'astensionismo referendario va ben oltre il tasso fisiologico di non partecipazione alla singola decisione, o persino alla vita politica nel suo complesso – già di per sé in aumento: sono le principali forze politiche a invitare deliberatamente a un uso strategico della mancanza di votanti. Si registra, come evidenziato, una «pervicace azione di propaganda di

⁴² R. SCIATTA, *Il 'partito del no e l'astensionismo'. Il quorum nel referendum abrogativo*, in A. CHIMENTI (a cura di), *Le stagioni del referendum*, cit., 193.

⁴³ Esempio è la frase di apertura del contributo di Alberti: un indistinto «[i]l referendum abrogativo è un istituto in crisi». A. ALBERTI, *L'iniziativa referendaria tra modifiche normative e protagonismo dei Consigli regionali*, in D. CHINNI - L. PACE (a cura di), *Il referendum abrogativo dopo la tornata del 2022*, cit., 37.

⁴⁴ L'analisi è ripresa da G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1947, 30 ss.

invito a disertare le urne organizzata volontariamente per coartare il libero convincimento dell'elettore [...] sfrutt[ando] la debolezza del messaggio veicolato dai promotori»⁴⁵, a cui si aggiunge il già citato impiego dello strumento più per esigenze elettorali che per reali istanze ablativo. L'uso spregiudicato dell'astensionismo e le altre strumentalizzazioni da parte di partiti politici sempre più deboli e personalizzati ha, dunque, ridotto notevolmente le potenzialità del *referendum*, sia come strumento di democrazia partecipativa in quanto tale, sia come eterna speranza di volano di recupero della partecipazione. Per riprendere la metafora di cui sopra: dalla crisi dei giocatori deriva la crisi del gioco. Una crisi che, però, pare tanto più grave, visto che non riguarda più le singole partite, ma la possibilità stessa di seguirne le regole.

In un filone non distante, in quanto evoluzione sociale, politica e anche normativa, si colloca la tematica dell'impatto della tecnologia sull'istituto. La questione non viene affrontata come un profilo meramente tecnico od organizzativo, ma come un fattore normativo e politico, capace di incidere strutturalmente sulle condizioni di funzionamento delle consultazioni referendarie. L'analisi del tema si articola fondamentalmente su due fronti: l'introduzione, a partire dalla tornata referendaria del 2022, della raccolta firme digitale; e l'utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione nella campagna referendaria, come strumento di catalizzazione e di formazione della volontà elettorale. La tecnologia e i suoi portati sulla vita politico-istituzionale si dimostrano elementi di sistema, non semplici strumenti, all'interno del quale i mezzi della partecipazione democratica debbono reinscrivere, se vogliono continuare a fare da *transfer* della volontà dei rappresentati – e, soprattutto, vogliono continuare a farlo in sicurezza, senza ingerenze, influenze o strumentalizzazioni indesiderate.

Come riportano la già citata ricostruzione di Alberti e quella di Bruno, quest'ultimo ricompreso nel fascicolo del Gruppo di Pisa analizzato, è l'art. 38-*quater* della legge del 29 luglio 2021, n. 108 ad avere esteso a tutti i cittadini la possibilità della firma elettronica alle iniziative referendarie popolari – precedentemente riservata a coloro che non potevano esercitare agevolmente il diritto di voto. Lo scopo della novella, al di là dell'intento modernizzatore, è individuato nel colmare il *gap* tra l'iniziativa referendaria popolare e quella regionale, andatosi a creare a partire dagli anni Novanta e mai pienamente colmato⁴⁶. Più in generale, la riforma avrebbe dovuto portare a una rinnovata affezione della cittadinanza all'istituto referendario. Così non è stato, perlomeno non quanto nelle intenzioni originarie: al di là dei notevoli *exploit* di alcune richieste, poi dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale⁴⁷, la raccolta firme per via elettronica non ha avuto la funzione trascinatrice

⁴⁵ R. SCIATTA, *Il 'partito del no e l'astensionismo'*, cit., 193.

⁴⁶ A. ALBERTI, *L'iniziativa referendaria tra modifiche normative e protagonismo dei Consigli regionali*, cit., 42.

⁴⁷ Ci si riferisce, in particolare, alle richieste referendarie sull'omicidio del consenziente e sulla depenalizzazione delle droghe leggere a uso personale. Cfr. S. BARGIACCHI, *Sentenza n. 51 del 2022*, in *Nomos. L'attualità nel diritto*, 1, 2022, 1-2.; A. BROGIONI, *Corte costituzionale n. 51/2022: giudizio di legittimità costituzionale anticipato e nuovi spazi di inoffensività della coltivazione di cannabis*, in *federalismi.it*, 22, 2023, 87-123; A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall'ammisibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, in *Rivista AIC*, 2, 2022, 91-93; F.A. SANTULLI, «Quando il mio ultimo giorno verrà»: *brevi riflessioni a margine di Corte cost. n. 50/2022 in materia di omicidio del consenziente*, in *Consulta Online*, 2, 2022, 478-483.

auspicata né a livello di iniziativa né, tantomeno, a livello di affluenza – come dimostrano le tornate del 2022 e del 2025. Oltre al non raggiungimento degli obiettivi di partenza, non mancano poi altri nodi problematici, insiti nella natura stessa della modifica. A rilievi particolarmente critici perviene Bonini nel volume curato da Chimenti, quando accentua le la natura sostanzialmente amministrativa del mezzo (lo SPID) in relazione a quella politica del fine (l’iniziativa referendaria), la disintermediazione del digitale e il rischio ‘piazze piene, urne vuote’. Bruno, nonostante una posizione di partenza tutto sommato più accomodante, evidenzia i problemi legati all’attivazione della piattaforma *ad hoc* sul sito del Ministero della giustizia, e tre altre grandi questioni: la «vulnerabilità delle piattaforme, [...] l’effettiva accessibilità in un sistema segnato dal *digital divide*, nonché [...] una complessiva possibilità di inflazione delle proposte»⁴⁸.

L’altro importante filone della materia è quello riguardante l’influenza delle nuove tecnologie sulla campagna referendaria. Non è mistero che *internet* e i *social network* abbiano cambiato enormemente la comunicazione politica e istituzionale negli ultimi decenni. Viene però spontaneo porsi ulteriori domande, quando si parla di un canale meno mediato di espressione della volontà popolare. Tra i tanti contributi che se ne occupano, emergono in particolare quelli di Natale, di Catalano e di Chinni e Pace – rispettivamente nell’opera curata da Chimenti, nel fascicolo del Gruppo di Pisa e nella loro propria curatela. Tutti e tre assumono un punto di vista disincantato rispetto al nuovo mezzo: lungi dall’essere salvifico in quanto tale o in quanto ‘maggiormente democratico’, mettono in guardia da una presunta «disintermediazione», come la definisce Bonini, che rischia di semplificare eccessivamente la decisione, di comprimere oltremodo i suoi tempi e di condurla laddove più conveniente a chi riesce ad avere il controllo dei mezzi. È Natale a porsi l’ulteriore questione se «i nuovi strumenti, in teoria certamente capaci di dare nuova linfa alla partecipazione democratica, si prestino ad essere utilizzati per trasformare il miraggio di una *véritable démocratie*, la democrazia diretta, nel fuoco fatuo di una fallace “democrazia in diretta”, posta costantemente sotto l’osservazione degli spettatori, illusi di avere degli strumenti per occuparne la scena e imporsi quali protagonisti»⁴⁹. La *e-democracy* potrebbe costituire un’importante risorsa di superamento della crisi della partecipazione, a patto che venga concepita come ricostruzione di una volontà generale e non come la sommatoria di singole volontà particolari ancorate su questioni binarie. Catalano, da parte sua, s’interroga su come le tecnologie possono manipolare il libero convincimento degli elettori, e sulle potenzialità che possono aprire sull’operatività degli istituti di democrazia partecipativa. Mette in guardia, inoltre, dall’utopia dell’instaurazione di una continua *agorà* digitale, per due ordini di rischi: la radicalizzazione e la sclerotizzazione del dibattito; il non prevalere dell’idea ‘migliore’, per la spinta di «qualcuno non sempre animato dall’intento di far prevalere il “bene comune”»⁵⁰.

⁴⁸ D. BRUNO, *Referendum abrogativo e iniziativa legislativa popolare alla prova della digitalizzazione*, in Gruppo di Pisa – *La Rivista / Quaderno n. 9*, cit., 89.

⁴⁹ M. NATALE, *Partecipazione alla res publica. Jean Jacques Rousseau ritrovato?*, in A. CHIMENTI (a cura di), *Le stagioni del referendum*, cit., 208.

⁵⁰ S. CATALANO, *La partecipazione e le nuove tecnologie*, in Gruppo di Pisa – *La Rivista / Quaderno n. 9*, cit., 185.

5. Prospettive di riforma: ‘di contorno’, ‘d’innovazione’ e ‘di struttura’

Analizzate a fondo dinamiche e problematiche dell’istituto referendario, è quasi naturale per ciascun autore individuare le direzioni di riforma che, a proprio dire, potrebbero risolverlo. Certamente, tutti convergono su come sia necessario, anzitutto e forse prevalentemente, un cambio nella cultura politica del Paese⁵¹. Tuttavia, si tratta di percorsi lunghi e tutt’altro che certi e che, nel migliore dei casi, non risolverebbero le istanze di crisi del *referendum* nel breve e medio periodo. Per affrontare queste ultime, i percorsi proposti dai contributi sono ampi e diversificati, ma possono essere ricapitolati in tre classi: interventi ‘di struttura’; interventi ‘d’innovazione’; e interventi ‘di contorno’. A queste, ovviamente, si aggiungono le proposte in materia di giudizio di ammissibilità, già viste precedentemente.

Nella classe degli interventi ‘di contorno’, per mutuare una definizione classica della dottrina in materia elettorale⁵², ricomprendono quelle proposte che hanno per oggetto tutto ciò che attiene alla regolazione delle condizioni esterne e del contesto entro cui il *referendum* si svolge, incidendo solo in via indiretta sulla qualità del processo decisionale e sull’effettività della partecipazione. Più del monito, che non dell’indicazione puntuale, ha la lettura di Chimenti, pur in tema di *referendum* costituzionale, nella propria curatela: sulla scorta delle risultanze dei *referendum* del 2016 in Italia e nel Regno Unito, invita a interrogarsi sull’impatto sull’istituto dei *social media* e dell’informazione senza controllo o regole. Lo stesso tono ‘monitorio’ ha l’invito di Natale, nello stesso volume, a regolare la sirena dell’*e-democracy*, al fine di evitare di ridurre il voto alla mera scelta tra un ‘sì’ e un ‘no’. Catalano, similmente, invita alla cautela con riferimento alle prospettive di voto elettronico, anche referendario. Leggendo il fascicolo del Gruppo di Pisa in analisi si osserva come si renda necessaria, a parere di Bruno, un’integrazione tra il *referendum*, le scienze dure e la cultura civica e partecipativa. Pellizzone si dimostra fiduciosa nel ruolo che può avere la tecnologia come antidoto alla disaffezione al voto, anche sulla base della giurisprudenza costituzionale più recente⁵³. Sempre di Pellizzone è la sollecitazione a regolare il fenomeno delle *lobby*, per conferire più trasparenza ai fenomeni ‘retro-elettorali’.

Non altrettanto numerose, ma certo non meno interessanti, sono quelle proposte di riforma definibili ‘d’innovazione’, che presentano prospettive di democrazia partecipativa sconosciute al nostro ordinamento – o già esistenti, ma fortemente ripensate. La più innovativa di queste suggestioni proviene indubbiamente da Pellizzone, che si esprime a

⁵¹ *Ex multis*, A. ALBERTI, *L’iniziativa referendaria tra modifiche normative e protagonismo dei Consigli regionali*, cit., 37-52; R. SCIATTA, *Il ‘partito del no e l’astensionismo’*, cit., 175-197.

⁵² *Ex multis*, F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, 295; G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti della legislazione elettorale di contorno alla prova delle elezioni del 25 settembre: appunti per la XIX legislatura*, in *Consulta Online*, 3, 2022, 1202-1216.

⁵³ Fa riferimento, in particolare, a Corte cost., sent. 3/2025: «La Corte costituzionale ha con essa, per la prima volta, sancito che la mancata applicazione di uno strumento tecnologico, strumentale all’esercizio di un diritto, genera un vulnus costituzionale a tale diritto», I. PELLIZZONE, *Referendum e dinamiche istituzionali: considerazioni d’insieme*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista / Quaderno n. 9*, cit., 438 ss. Sulla sentenza, v. anche C. LOTTA, *Verso la digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio? Spunti a partire da C. Cost. n. 3 del 2025*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2025.

favore dell'introduzione delle cc.dd. assemblee civiche: organi deliberativi temporanei, con funzioni consultive su questioni predeterminate, formate da cittadini estratti per sorteggio⁵⁴. Il sostegno a un istituto così dirompente per il nostro ordinamento non è, chiaramente, incondizionato: le assemblee civiche dovrebbero avere per scopo principale non tanto la decisione su un tema determinato, quanto l'elevazione del dibattito politico, ad esempio chiarendo i termini delle questioni portate in agone referendario. Servirebbero così da ulteriore istanza di raccordo e informazione tra cittadini, istituzioni e sintesi politica dei partiti.

Forse meno problematica è la prospettiva, presentata da Cheli in apertura al volume curato da Chimenti, da Telaro e ancora da Pellizzone nel fascicolo del Gruppo di Pisa, di introdurre nel nostro ordinamento nuove forme referendarie. I primi due paventano l'inserimento di un *referendum* propositivo, collegato all'iniziativa legislativa popolare. Si tratterebbe di una consultazione, vincolante al di là della mediazione parlamentare, da affiancare al disposto dell'art. 71 Cost., per proposte di legge ordinarie o persino costituzionali, senza i vincoli di materia *ex art.* 75. A fare da contraltare sarebbero previste altre cautele, come l'innalzamento della soglia dei proponenti o l'impresentabilità di progetti di legge per cui sono previsti specifici vincoli finanziari⁵⁵. Analizzandone più in profondità le relative problematiche, quali la venuta meno della sintesi parlamentare e i problemi connessi al sindacato di costituzionalità, lo stesso Telaro conclude però per una posizione scettica sull'introduzione dell'istituto, a differenza del sostegno di Cheli. Pellizzone, invece, propone di introdurre *referendum infra-partitici* ed eurounitari, al fine di riavvicinare i partiti all'elettorato, previo un percorso di sviluppo di soggetti politici di livello europeo.

Di altro genere, ma sempre connotata da un certo elemento di novità, è infine la proposta di Casilli nello stesso fascicolo. Questi parte dal presupposto secondo cui il livello regionale, data la maggiore vicinanza alle istanze avvertite dalla cittadinanza, si sarebbe dimostrato il più adatto per sperimentare forme di democrazia partecipativa nuove o diverse⁵⁶. Giunge così a proporre tre punti: un maggiore sperimentalismo partecipativo regionale, anche al

⁵⁴ Le assemblee civiche sono organi temporanei (*mini-publics*), istituiti per affrontare questioni specifiche, spesso complesse o di lungo periodo, che il legislatore ordinario ritenga opportuno "esternalizzare". I loro tratti distintivi essenziali, riscontrati in esperienze comparate come quelle francesi o irlandesi, sono: a) la composizione aleatoria, essendo le assemblee formate da cittadini selezionati per sorteggio, moderato sulla base di criteri socio-demografici per riflettere la diversità della popolazione; la funzione deliberativa, attraverso un processo dialogico e di discussione estensivo, spesso supportato dall'intervento di esperti e *facilitators*; la natura consultiva delle proposte o raccomandazioni prodotte, senza vincoli per il legislatore. In questo senso, le assemblee civiche quasi si contrappongono al *referendum*, strumento immediato e vincolante basato su una domanda binaria. Di questo istituto e del suo impatto sugli altri ordinamenti in cui è stato previsto parlano molti contributi del Quaderno n. 9 del 2024 del Gruppo di Pisa, di cui non si riesce a trattare adeguatamente in questa sede. V., in particolare: G. GOTTI, "Miopia democratica" del legislatore e forme innovative di partecipazione pubblica. Riflessioni a partire da due esperienze francesi, in *Gruppo di Pisa – La Rivista / Quaderno n. 9*, cit., 341-356; G. MANNARINI, *Curare la democrazia con più democrazia: la strada dell'interconnessione tra nuove pratiche deliberative e referendum*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista / Quaderno n. 9*, cit., 357-369; M. MILLON, *La réhabilitation du référendum par la démocratie délibérative. L'exemple des assemblées citoyennes: dimension comparée France Irlande*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista / Quaderno n. 9*, cit., 371-385.

⁵⁵ V. TELARO, *Guardando oltre la siepe del proprio giardino. Riflessioni intorno all'iniziativa legislativa popolare e al referendum propositivo*, in *Gruppo di Pisa – La rivista / Quaderno n. 9*, cit., 402-405.

⁵⁶ Cita, in particolare, l'istruttoria pubblica dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria, e il *quorum* mobile del *referendum* abrogativo in Toscana. G. CASILLI, *La partecipazione popolare su scala regionale, fra antichi dilemmi e nuove prospettive*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista / Quaderno n. 9*, cit., 200-203.

fine di perfezionare modelli replicabili su altri livelli territoriali; la «costruzione di collaborazioni interscalari fra i diversi livelli istituzionali»⁵⁷; la promozione dello sviluppo di processi partecipativi a livello locale.

Si viene, un po' per avvicinamento al punto critico e un po' per sottrazione, alle proposte 'di struttura': quelle che hanno cioè per oggetto l'architettura stessa del *referendum* abrogativo, per come definito dalla Costituzione e dalla sua legge di attuazione. Forse per la vicinanza al punto di caduta dei vari aspetti critici evidenziati, le soluzioni di questa classe appaiono meno dirompenti delle altre, ma non per questo meno valide. Trattandosi poi di interventi più 'classici', non mancano i punti di disaccordo tra i vari contributi sulla loro implementazione – il che, anziché essere un qualcosa di negativo, consente di formarsi un quadro diversificato non solo della questione, ma delle sue possibili risposte.

Primo esempio si può riscontrare nell'invito, 'solingo' tra gli Autori analizzati, di Serges, all'interno della curatela di Chinni e Pace: anticipare il giudizio di ammissibilità, collocandolo a monte dell'*iter* referendario, per non vanificare gli sforzi dei promotori. A questa posizione si contrappone, tuttavia, più di un contributo: poche pagine prima, per esempio, Alberti sostiene che il quesito uscito indenne dal sindacato di ammissibilità ancora in fase di raccolta firme andrebbe a godere di una specie di *imprimatur* pretorio che gli conferirebbe un eccessivo accreditamento agli occhi della cittadinanza.

Proprio in materia di sottoscrizioni emergono altre due proposte: la prima, tra gli altri da Cheli, da Alberti e da Telaro, di aumentare il numero di firme; e la seconda, da Esposito, nell'opera curata da Chimenti, di accorciare i tempi di raccolta. Entrambe scaturiscono da un'osservazione comune: la crisi dell'istituto per astensionismo, e la facilità e rapidità della sottoscrizione elettronica, rischiano di portare avanti iniziative referendarie 'disinvolte', non ben scritte o persino di scarso interesse. L'opzione di aumentare il numero delle firme, in particolare, è considerabile un legittimo bilanciamento rispetto al depotenziamento dell'ostacolo costituzionale del mezzo milione di sottoscrittori (originariamente pensati solo chirografi, per ovvie ragioni cronologiche). D'altro canto, Bonini invita a una riflessione diversa: non si dovrebbe 'avere paura' del momento referendario – e quindi frapparvi ulteriori ostacoli –, né confondere la raccolta delle firme con la votazione, vero 'filtro' dei quesiti che non stanno a cuore ai cittadini. Fa eco, poi, a una precedente proposta di Carnevale, interna alla curatela di Chinni e Pace: modificare la l. n. 352/1970 per la previsione di un termine minimo tra la pubblicazione del quesito richiesto nella Gazzetta Ufficiale e l'inizio della raccolta firme, onde evitare il rapido coinvolgimento, da parte dei soggetti più influenti dei *social*, di grandi masse di persone senza il tempo necessario per una volontà informata sulla proposta⁵⁸.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 205. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 3 ss.

⁵⁸ La proposta di novella, contenuta in P. BONINI, *La SPID-democracy. Sulla raccolta digitale delle sottoscrizioni referendarie*, in A. CHIMENTI (a cura di), *Le stagioni del referendum*, cit., 151-152, riprende una prospettiva da P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, 3, 2021, 7.

Si giunge, infine, alla più consolidata delle proposte: l'intervento sul *quorum* strutturale, eliminandolo, riducendolo o modulandolo diversamente. Su questa china si collocano numerosi contributi, in particolare quelli di Bruno, nel fascicolo del Gruppo di Pisa in esame, e di Cheli: a partire, anche questa volta, dalla crisi dell'istituto e dalla paralisi funzionale che lo colpisce per astensionismo (fisiologico o strategico che sia), sarebbe opportuno quantomeno abbassare la soglia del *quorum* strutturale, così da non abbandonare a se stesso un istituto utile, ma morente. Non mancano, d'altra parte, posizioni più conservatrici sul tema: ci si riferisce, in particolare, ad Alberti, che si ricollega al filone dottrinale per cui la partecipazione della maggioranza assoluta degli aventi diritto sarebbe il logico corrispettivo, nell'art. 75 Cost., del principio maggioritario nelle istituzioni rappresentative; e a Sciatta, che riflette su come il *quorum* strutturale servirebbe a impedire che una minoranza attiva decida per tutta la cittadinanza, e sul suo ruolo a legittimazione dell'astensionismo referendario.

6. E pur si muove! Dell'utilità dell'istituto e del dibattito referendario

Le tre opere si collocano, per impostazione e finalità, su piani non pienamente sovrapponibili: alcuni contributi sono maggiormente orientati a offrire una fotografia dello stato attuale dell'istituto referendario, delle sue torsioni applicative e delle sue disfunzioni; altri, invece, si spingono più decisamente in prospettiva, avanzando ipotesi di riforma o suggerendo possibili linee di adattamento dell'istituto a un contesto politico, sociale e tecnologico profondamente mutato rispetto a quello immaginato dalla Costituente. Nondimeno, è proprio questa eterogeneità di approcci a costituire uno dei principali punti di forza del dialogo che s'instaura tra i volumi considerati. Nel loro insieme, consentono di cogliere il *referendum* non come un meccanismo isolato o autoreferenziale, ma come un istituto di cui fisiologia e patologie si comprendono solo se lette in connessione con la forma di governo, col sistema dei partiti, con la giurisprudenza costituzionale e, più in generale, con le trasformazioni della democrazia rappresentativa contemporanea.

È ora possibile tornare sulle due domande poste all'inizio dell'analisi. La prima concerne l'utilità, o persino l'opportunità, di continuare a interrogarsi sugli istituti referendari nel nostro ordinamento, nonostante la loro crisi prolungata. Le opere esaminate offrono, sul punto, una risposta sostanzialmente convergente. Parlare di *referendum* continua ad avere senso non perché lo si debba considerare una panacea dei mali del parlamentarismo italiano, ingrato ruolo che pure spesso gli viene attribuito, né perché possa essere inteso come un surrogato della rappresentanza, ma perché integra uno snodo significativo all'interno della forma di governo repubblicana, *per se e per relationem*. Il *referendum*, come spesso sottolineato, è un momento di raccordo tra volontà rappresentante e volontà rappresentata: un momento nel quale il nesso strutturale tra decisione politica e partecipazione popolare non viene aggirato, ma anzi si esprime in tutta la sua forza. Proprio per questo, costituisce un osservatorio privilegiato per analizzare fenomeni più ampi, come la crisi della

partecipazione, l'astensionismo elettorale, la trasformazione dei partiti politici e l'impatto delle nuove tecnologie sui processi decisionali. Il *referendum* complessivamente inteso si spinge così ben oltre la sua originale e fondamentale funzione decisoria, su questioni ablativo fondamentali o, *mutatis mutandis*, costituzionali: diviene una lente attraverso cui leggere alcune delle principali fragilità della democrazia costituzionale contemporanea. Una lente 'classica', certo: ma è pur vero che i classici sono tali non perché debbano sempre essere osservati, ma perché c'è sempre una valida ragione per farlo.

La seconda domanda riguarda, invece, la possibilità – e l'opportunità – di 'salvare' il *referendum* abrogativo dalla condizione patologica in cui da tempo versa. Anche qui, i contributi analizzati mostrano una pluralità di accenti e di soluzioni, ma convergono nel ritenere che l'attuale stato dell'istituto non sia né inevitabile né irreversibile. Ferma restando la necessità di un mutamento nella cultura politica che circonda il *referendum* – spesso utilizzato, come si è visto, in modo strumentale, deresponsabilizzante o meramente simbolico – le opere insistono sull'esigenza di interventi che incidano tanto sul contesto quanto sulla struttura dell'istituto. Da un lato, vengono richiamate riforme 'di contorno', che riguardano il sistema dell'informazione, le regole della campagna referendaria, l'impatto delle piattaforme digitali e l'eventuale integrazione di strumenti deliberativi; dall'altro, provengono idee 'd'innovazione', che mirano ad affiancare agli attuali momenti di democrazia partecipativa altri istituti, potenzialmente in grado di affiancare quelli già presenti – e, secondo alcuni dei contributi, di alleviarne i mali. Eppure, ancor più spesso si torna sulla necessità di rimettere mano alle regole fondamentali dell'istituto tra questi più utilizzati e, al contempo, più 'malato': il *referendum* abrogativo.

In questa prospettiva, emerge con una certa chiarezza come molte delle proposte mirino a riequilibrare il rapporto tra accessibilità dell'istituto e sua effettiva capacità decisionale. L'abbassamento del *quorum* e l'innalzamento del numero di firme richieste, frequentemente evocati, sono letti come strumenti potenzialmente complementari per adattare il *referendum* a un contesto di partecipazione strutturalmente ridotta, senza snaturarne la funzione di controllo e di stimolo nei confronti del legislatore. Pur senza assumere tali soluzioni come approdi definitivi, tanta parte delle opere analizzate mostra come essi si collochino all'interno di un più ampio tentativo di riportare l'istituto a una dimensione di funzionalità di sistema, sottraendolo tanto alla marginalizzazione quanto alla mitizzazione. In questo stesso solco si colloca anche l'esigenza, che emerge trasversalmente dai contributi, di una maggiore prevedibilità del sindacato di ammissibilità. Non sfugge infatti come l'eccessiva libertà pretoria sia sfociata, nei fatti, in un andamento ondivago della giurisprudenza, tale da incidere negativamente sul principio di certezza del diritto. Pertanto, appare senz'altro condivisibile l'istanza di un intervento del legislatore volto a razionalizzare e a definire almeno alcuni dei limiti ulteriori all'ammissibilità del *referendum* progressivamente elaborati dalla Corte costituzionale: non già per comprimere il sindacato del giudice delle leggi, quanto piuttosto per rafforzare la stessa certezza del diritto e ricondurre il giudizio di ammissibilità entro coordinate più stabili e prevedibili. Non mancano tuttavia, per mutare

il lessico pretorio di oltreoceano, *dissenting* e *concurring opinions*, ed è proprio qui che sta il valore aggiunto di una lettura ragionata degli Autori analizzati.

In definitiva, le opere considerate dimostrano che continuare a riflettere sul *referendum* abrogativo non sia un esercizio quasi-nostalgico, né una operazione puramente accademica. Al contrario, si tratta di un terreno di indagine fecondo, nel quale si intrecciano questioni di teoria costituzionale, di prassi istituzionale e di trasformazione democratica, anche nell'ottica *de iure condendo*. Proprio per questo, la rassegna conferma come il *referendum*, pur segnato da una lunga patologia, resti un istituto capace di interrogare in profondità il funzionamento della forma di governo repubblicana e di offrire, se adeguatamente ripensato e rivissuto da parte di tutti gli attori coinvolti, spunti utili per affrontarne le crisi più ampie.