



6 SETTEMBRE 2023

Brevi note sulle più recenti
problematiche dell'iniziativa
referendaria

di Anna Alberti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli studi di Sassari



Brevi note sulle più recenti problematiche dell'iniziativa referendaria*

di Anna Alberti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli studi di Sassari

Abstract [It]: L'articolo si propone di analizzare i principali nodi in tema di iniziativa referendaria. L'introduzione delle firme digitali ha accelerato il procedimento di raccolta delle sottoscrizioni, ma non è in grado di "rianimare" l'istituto referendario. Nemmeno l'attivismo dei Consigli regionali riesce a garantire il superamento dello scoglio del quorum strutturale, dimostrando che solo l'attivismo dei partiti può assicurare l'efficacia della consultazione referendaria.

Title: Notes on the most recent issues of the referendum initiative

Abstract [En]: The purpose of this essay is to analyze the main problems about the referendum initiative. The collection of digital signatures failed "to revive" the referendum. Not even regional initiative can fill the void left by political parties.

Parole chiave: firma digitale, referendum, Consigli regionali, partiti politici, quorum strutturale

Keywords: Digital signatures, referendum, regional Councils, political parties, structural quorum

Sommario: 1. Premessa. 2. Le recenti innovazioni legislative. 3. La raccolta digitale delle firme: pregi e difetti della novella legislativa. 4. L'iniziativa referendaria regionale e attivismo dei Consigli regionali: presupposti e implicazioni. 5. La proposta di ridurre o eliminare il *quorum* strutturale. 6. (*Segue*): Crisi del referendum come riflesso della crisi della mediazione partitica.

1. Premessa

Il referendum abrogativo è un istituto in crisi.

I dati dell'affluenza testimoniano la disaffezione popolare: in più del 40% delle tornate referendarie non si è raggiunto il quorum strutturale previsto dall'art. 75 Cost¹. Non fa eccezione nemmeno l'ultima, dove si è registrata un'affluenza alle urne poco più alta del 20 %.

Eppure, l'introduzione della sottoscrizione digitale delle richieste referendarie e il protagonismo dei Consigli regionali potevano far sperare in un cambio di vento, anche se fin da subito si era percepito che pure in questa tornata referendaria non si sarebbe raggiunto il quorum².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ È un *trend* che già era stato notato dalla dottrina, come dimostrano gli studi di G.M. SALERNO, *I referendum in Italia: fortune e debolezze di un istituto multifunzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, III, pp. 1316 ss.; ID., *Referendum abrogativo e partecipazione popolare*, in *Il Filangieri*, quaderno 2006, pp. 91 ss. Vedi anche L. CASSETTI, *Vitalità e prospettive del referendum abrogativo. Appunti per una riflessione a partire dai quesiti in materia di magistratura*, in *Federalismi*, 11 maggio 2022, p. 9.

² A. MORRONE, *I referendum in chiaroscuro*, in *Federalismi*, n. 14/2022, p. XIV, aveva pronosticato che anche in questa tornata sarebbero stati in pochi ad andare a votare, considerata la timida mobilitazione dei comitati promotori dei referendum sulla giustizia e il silenzio dei mezzi di informazione.

Non c'è alcun dubbio, però, che l'innovazione digitale abbia agevolato la procedura di raccolta delle firme³. Basti ricordare che il quesito in tema di depenalizzazione della coltivazione di piante stupefacenti (cd. referendum “cannabis legale”) ha raccolto ottantamila firme in un solo giorno e in dieci ha superato le cinquecentomila firme richieste dall'art. 75 Cost. Anche per il quesito in tema di depenalizzazione del reato di omicidio del consenziente (cd. referendum “eutanasia”) il metodo della raccolta digitale ha dato buona prova di sé. Oltre trentamila firme il primo giorno e in dieci si è arrivati a duecentoquarantottomila sottoscrizioni⁴.

Insomma, la nuova disciplina legislativa in tema di iniziativa referendaria ha sicuramente raggiunto lo scopo di facilitare e snellire le procedure di raccolta delle firme, procedura che in passato e in più occasioni era stata tacciata di non voler dare attuazione all'art. 75 Cost., bensì di ostacolare l'utilizzo dello strumento referendario⁵. La scelta di digitalizzare la raccolta costituisce, quindi, un correttivo importante. Ma nelle pieghe delle innovazioni legislative (nonché delle critiche che la dottrina aveva mosso alla precedente disciplina) ci sta anche un altro obiettivo sottinteso, ovvero la speranza di poter rivitalizzare l'istituto del referendum agevolando la fase dell'iniziativa referendaria.

Ancora una volta, a parer di chi scrive, si è caduti nell'errore di pensare che l'efficienza decisionale delle procedure deliberative sia legata alla celerità e facilità del procedimento di adozione dell'atto⁶. Essa dipende invece da altro: ad esempio, dalla condivisione politica e sociale del progetto di legge o della richiesta referendaria, ovvero, come spiegherò meglio nel prosieguo, da talune precondizioni materiali senza le quali i procedimenti formali rischiano di girare a vuoto.

E difatti, pure in quest'ultima tornata referendaria – come ricordato prima – il quorum strutturale non è stato raggiunto, dimostrando con ciò che per rianimare l'istituto referendario serve qualcosa di più e di diverso della mera modifica della legge attuativa dell'art. 75 Cost. o dello stesso art. 75. È noto che spesso,

³ Secondo N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e ... per la presentazione delle candidature alle elezioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2023, p. 2 e 3, la riforma potrebbe «anche rappresentare un cambiamento importante nell'ambito del processo di assunzione da parte dei cittadini di decisioni di carattere pubblico e di interesse generale». Sul punto, vedi le riflessioni di M. ROSPI, *La digital transformation e l'esercizio dei diritti fondamentali e delle libertà personali: compressione o miglioramento?*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, p. 425 ss.

⁴ Nonostante la raccolta digitale, però, né il quesito sulla caccia né quello sul green pass hanno ottenuto un buon risultato, rimanendo sotto la soglia delle 500.000. Analizzano gli esiti della raccolta mediante firma digitale G. SANDRUCCI, *La digitalizzazione delle firme referendarie: il caso esemplare dei referendum «cannabis legale»*, in *Quad. cost.*, n. 3/2022, pp. 581 ss. e A. MORRONE, *I referendum in chiaroscuro*, cit., p. v.

⁵ Secondo A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2022, p. 499 «in tutti i passaggi del procedimento è evidente la volontà di creare ostacoli allo svolgimento del referendum. In sostanza, le “modalità di attuazione” che la legge deve disciplinare non sono state utilizzate – come si sarebbe dovuto fare – per rispondere alle esigenze desumibili dalla Costituzione (...), ma per ostacolare l'uso dello strumento» referendario. Vedi anche A. CHIAPPETTI, *Dubbi sulla legittimità di nuove limitazioni legislative del referendum abrogativo*, in *Il Politico*, 41, 1, 1976, p. 144.

⁶ Sul punto, già M. LUCIANI, *Art. 75 Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro it., Bologna-Roma, 2005, 152.

anche nella dottrina, si avanza la proposta di eliminare il quorum strutturale⁷. Sennonché, come proveremo a dimostrare, sarebbe non soltanto una modifica inutile, ma anche, per così dire, dogmaticamente sbagliata, in quanto contraria alla logica di fondo che regge il referendum abrogativo nel nostro ordinamento.

Prima però di focalizzare l'attenzione sui veri nodi che ingessano l'operatività del referendum abrogativo è utile partire dalla recente riforma relativa alla raccolta digitale delle firme.

2. Le recenti innovazioni legislative

Per completezza, anzitutto bisogna ricordare quanto previsto dall'art. 16-*bis* del D.L. n. 76 del 2020 (convertito in l. n. 120 del 2020), che ha ampliato la platea degli autenticatori, elenco ulteriormente esteso dall'art. 38-*bis*, e 2 dell'art. 14 della legge n. 53 del 1990⁸. In quest'elenco sono inclusi anche «gli avvocati iscritti all'albo che abbiano comunicato la loro disponibilità all'ordine di appartenenza, i consiglieri regionali, i membri del Parlamento». Com'è stato rilevato, questa è certamente una modifica di sicuro impatto, considerata la possibilità che – tra gli altri – vi siano duecentocinquantamila possibili avvocati autenticatori⁹.

Una seconda modifica di rilievo è disposta dall'art. 1, comma 341, della legge di bilancio del 2021 (l. n. 178 del 2021), il quale ha disposto l'introduzione di un sistema di raccolta delle sottoscrizioni ulteriore rispetto a quello contemplato dall'art. 8 della legge n. 352 del 1970. Si è prevista, infatti, la realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali a beneficio delle persone in condizioni di disabilità e al

⁷ Vedi di recente A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, cit., p. 494, a giudizio del quale il calo delle percentuali dei votanti e la previsione del quorum strutturale hanno, «da molti anni, assunto un intento soprattutto sabotatore del risultato». Cfr. AA. VV., *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Presidenza del Consiglio dei Ministri; Dipartimento per le riforme istituzionali, disponibile sul sito web del Dipartimento per le riforme istituzionali, 2022.

⁸ In particolare, l'art. 38-*bis*, comma 8, dispone che i commi 1 e 2 dell'art. 14, l. n. 53 del 1990, siano così sostituiti: «1. Sono competenti ad eseguire le autenticazioni che non siano attribuite esclusivamente ai notai e che siano previste dalla legge 6 febbraio 1948, n. 29, dalla legge 8 marzo 1951, n. 122, dal Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, dal testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, dal decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1976, n. 240, dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18, e dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, nonché per le elezioni previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, i notai, i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle corti d'appello e dei tribunali, i segretari delle procure della Repubblica, i membri del Parlamento, i consiglieri regionali, i presidenti delle province, i sindaci metropolitani, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i componenti della conferenza metropolitana, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i consiglieri provinciali, i consiglieri metropolitani e i consiglieri comunali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco e dal Presidente della provincia. Sono altresì competenti ad eseguire le autenticazioni di cui al presente comma gli avvocati iscritti all'albo che hanno comunicato la propria disponibilità all'ordine di appartenenza, i cui nominativi sono tempestivamente pubblicati nel sito internet istituzionale dell'ordine».

⁹ Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento...*, cit., p. 500.

fine di «contribuire a rimuovere gli ostacoli che (ne) impediscono la piena inclusione sociale (...) e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica».

L'ultimo intervento, prima della tornata referendaria, è rappresentato dalla novella contenuta nell'art. 38 *quater* della legge n. 108 del 2021 (di conversione del D.L. n. 77 del 2021), la quale ha disposto che «per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli artt. 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dagli articolo 71, secondo comma, della Costituzione» si possa ricorrere alla modalità «prevista dall'articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto 7 marzo 2005, n. 82».

Infine, e in via transitoria, si è disposto che «a decorrere dal 1° luglio 2021 e fino alla data di operatività della piattaforma, le firme degli elettori necessarie per i referendum» di cui agli artt. 75, 132 e 138 Cost., nonché per i disegni di legge di iniziativa popolare (*ex art 71, secondo comma, Cost.*) «poss(a)no essere raccolte mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi»¹⁰.

Riassumendo la portata dell'innovazione, se dapprima la sottoscrizione digitale era volta a favorire la partecipazione alla vita democratica dei soggetti impossibilitati perché affetti da impedimenti fisici tali da non permettere l'esercizio dei diritti politici, con la novella contenuta nell'art. 38 *quater* diventa un diritto esteso a tutti gli elettori¹¹.

¹⁰ Ricostruisce il rinnovato contesto normativo, tra gli altri, anche E. COLZANI, *Sottoscrizioni digitali in ambito elettorale: argomenti giuridici a favore*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, 219 s.

¹¹ Come ricordano P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione...*, cit., p. 2 e G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE online*, 2021, 1531 s. Vedi inoltre N. LUPO, *La "nuova" vita digitale del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, Policy Brief Luiss, n. 31/2021, reperibile sul sito *Luiss.it*, per il quale «in linea di principio è certo che la possibilità di raccogliere firme online attraverso lo SPID fa recuperare all'Italia, almeno in parte, uno storico ritardo sul fronte della digitalizzazione della partecipazione dei cittadini alla vita democratica».

Si è sostenuto che dietro l'innovazione legislativa ci sia (anche) l'influenza esercitata da una decisione adottata dal Comitato dei Diritti umani dell'Onu (21 gennaio 2020) nel caso *Staderini e De Lucia contro Italia* (CCPR/C/127/D/2656/2015). Sul punto vedi la ricostruzione di P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3 del 2021, 6, e N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum...*, cit., 5 ss. Di diverso avviso è invece F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6/2021, 347, a detta del quale «nel testo (della decisione) il riferimento alla firma digitale non ricorre nemmeno una volta e nessuna puntuale misura anti-discriminatoria è prescritta come vincolante. Depurato dall'aura costruitagli attorno, il documento del Comitato dei diritti umani si rivela, assai più modestamente, un'analisi parzialmente critica della normativa costituzionale e legislativa italiana sul referendum, che, lungi dal fare l'apologia degli istituti di democrazia diretta, individua una criticità e ne dispone la rimozione». Ciò che costituisce una irragionevole restrizione all'esercizio dei diritti politici dei cittadini italiani (che, secondo l'A., nulla ha a che vedere con il digitale) è «il fatto che la legislazione italiana non preveda alcun genere di vincolo idoneo a garantire ai promotori la disponibilità ad autenticare le firme da parte dei soggetti investiti del potere di farlo. Sta qui il *vulnus* ai diritti politici dei promotori». Come si legge nel punto 9.5, il *vulnus* risiederebbe nello «squilibrio tra l'obbligo imposto ai ricorrenti (...) di trovare agenti statali disponibili o rappresentanti eletti qualificati a certificare le firme, e l'assenza di qualsiasi mezzo che consent(a) loro di assicurare la presenza di agenti statali o rappresentanti eletti». Di qui l'obbligo per l'Italia – «di adottare tutte le misure necessarie per evitare che simili violazioni si verifichino in futuro», garantendo «percorsi per i promotori di iniziative referendarie per far autenticare le firme, per raccogliere le firme in spazi dove i cittadini possano essere

3. La raccolta digitale delle firme: pregi e difetti della novella legislativa

La fase dell'iniziativa referendaria è una delle più delicate del procedimento. In particolare, delle due iniziative consentite dall'art. 75 Cost. quella popolare ha da sempre presentato maggiori difficoltà di riuscita rispetto a quella regionale, la quale è indubbiamente caratterizzata da maggior semplicità e speditezza. Non per caso si è sostenuto che l'incremento delle richieste referendarie proposte dai Consigli regionali sia dipeso anche dalla difficile percorribilità del canale di accesso popolare¹².

La digitalizzazione, dunque, mira a colmare questo *gap*. Ma non mancherebbero i punti di debolezza. Nonostante per anni si sia denunciata la eccessiva severità delle barriere d'ingresso, tuttavia, una volta intervenuta la digitalizzazione delle firme, si è osservato criticamente che ciò faciliterebbe troppo la raccolta delle firme, col rischio di produrre talune esternalità indesiderate, come l'incremento sensibile del numero di richieste referendarie per iniziativa di esigue minoranze¹³; o come l'aumento del carico di lavoro della Corte costituzionale, chiamata a valutare l'ammissibilità di referendum abrogativi prevedibilmente più numerosi e probabilmente meno accurati e meditati nella formulazione¹⁴: va detto, infatti, che la digitalizzazione, proprio per le caratteristiche di agilità e comodità del mezzo, può creare la condizione affinché la decisione di sottoscrivere sia assunta con superficialità, sottovalutandone l'importanza¹⁵.

Ma a parte l'ultimo rilievo, gli altri non paiono del tutto convincenti¹⁶.

raggiunti, e per garantire che la popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla possibilità di parteciparvi» (punto 11).

¹² A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento...*, cit., p. 502.

¹³ N. ROSSI, *Firma digitale per il referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia online*, 15 settembre 2021.

¹⁴ *Ibidem*. Secondo l'A., la moltitudine di referendum potrebbe causare un «forte impatto su di un Parlamento sin qui apparso troppe volte paralizzato e inerte, incapace di intervenire su nodi centrali della vita sociale, sui temi dei nuovi diritti e persino di rispondere alle dirette sollecitazioni a legiferare provenienti dalla Corte costituzionale».

¹⁵ C'è anche chi ha sostenuto che attraverso la riforma digitale pochi giorni diventano sufficienti per garantire una mobilitazione telematica, magari organizzata in «lobby ben attrezzate o addirittura [da] alcuni *influencer* intraprendenti». Così N. LUPO, *La "nuova" vita digitale del referendum abrogativo...*, cit., p. 3. Vedi anche F. PALLANTE, *Referendum digitali e autolegittimazione del Parlamento*, cit., pp. 349 ss. Una sintesi delle critiche avanzate in dottrina è ricostruita da R. ROMBOLI, *Riflessioni costituzionalistiche circa l'ammissibilità del referendum sull'art. 579 c.p.*, in G. BRUNELLI, A. PUGGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La via referendaria alla fine della vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p.*, Atti dei Nuovi Seminari "preventivi" ferraresi, 26 novembre 2021, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15, secondo il quale però «simili reazioni sembrano da un lato confondere la raccolta delle firme con la votazione popolare del quesito, quest'ultima infatti e non la prima può determinare la formazione della fonte del diritto e dall'altro mostrare una poco comprensibile paura del referendum popolare, il quale non verrebbe affatto a cambiare il suo ruolo a seguito di una facilitazione nella raccolta delle firme. La cosa al contrario dovrebbe essere vista con favore in quanto tendente a meglio realizzare la partecipazione popolare».

¹⁶ Come ricorda A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento...*, cit., p. 507, già in questa tornata referendaria abbiamo la dimostrazione che la sottoscrizione digitale abbia agevolato la raccolta delle firme, ma non è ancora detto che questo meccanismo moltiplicherà a dismisura i referendum da sottoporre al controllo delle Corti. Analizzando, infatti, l'esito della raccolta delle firme, l'A. evidenzia che soltanto per i referendum sull'omicidio del consenziente e sulla cannabis si è riusciti a raggiungere il numero di sottoscrizioni sufficienti, come prova del fatto che la digitalizzazione della raccolta delle firme di per sé non garantisce (e non può garantire) il conseguimento automatico del risultato delle 500.000 sottoscrizioni, ma lo può soltanto agevolare.

È certamente condivisibile l'idea che l'eccessiva facilità della raccolta delle firme possa indurre adesioni disinvolute e superficiali¹⁷. Però, va aggiunto che non è dimostrabile il contrario, e cioè che le complicazioni procedurali assicurino sempre maggiore ponderazione. Vero è che gli aggravati procedurali (pensiamo a quelli prescritti dalla Costituzione) sono anche ostacoli avverso scelte frettolose¹⁸. Ma invero la loro finalità è soprattutto quella di subordinare l'adozione di un atto a una base consensuale particolarmente ampia e non quella di evitare decisioni avventate e affrettate.

E poi, ciò che veramente conta non è la decisione di sottoscrivere la richiesta referendaria, ma quella di partecipare alla consultazione referendaria. Non è detto, infatti, che la scelta corriva di sottoscrivere il quesito referendario si traduca poi, con altrettanta leggerezza, nella risoluzione di recarsi a votare e di votare "sì". Sebbene le due cose sembrano legate a doppio filo, perché chi sottoscrive la richiesta referendaria dovrebbe in teoria, già da quel momento, aver maturato il convincimento che sia giusto abrogare la legge, non è detto però che prima della tornata referendaria non cambi idea. E dunque, se la raccolta delle firme non è adeguatamente preceduta da una fase di discussione, di dibattito e di riflessione, si può correre il rischio che a votare non vadano neppure quelli che hanno sottoscritto la richiesta referendaria.

E tuttavia, si potrebbe immaginare un altro scenario ancora, quasi rovesciato rispetto al precedente: e cioè, che se la tecnologia digitale facilita la raccolta delle firme, queste potrebbero raggiungere un numero tale da innescare un effetto valanga, che potrebbe persino travolgere la serenità del giudizio di ammissibilità operato dalla Corte costituzionale. Onde evitare questi rischi si è avanzata la proposta di innalzare il numero delle firme, da 500.000 a 800.000, e di anticipare il giudizio di ammissibilità in modo che preceda anziché seguire la raccolta delle firme¹⁹.

¹⁷ È la tesi di P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, cit., p. 7 ss., e R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3 del 2021, p. 3 ss.

¹⁸ In questo senso P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo...*, cit., p. 8, il quale sostiene che il lasso di tempo minimo previsto nell'art. 138 Cost. appare «utilizzato in funzione di ponderazione della decisione da assumersi da parte delle Camere, onde queste abbiano tutti il tempo per adottarla con necessaria distensione, ma anche per consentire che, fuori dalle aule parlamentari, nell'opinione pubblica si apra un dibattito circa il senso e la portata della scelta in discussione, in grado di accompagnare la discussione parlamentare e, se del caso, di svilupparsi ulteriormente in caso di attivazione dello strumento referendario».

¹⁹ Per la verità, le proposte di modifica ricordate nel testo erano già note al dibattito costituzionalistico, come evidenzia P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione...*, cit., p. 3, ovviamente giustificate con argomenti differenti. Ad esempio, in passato avevano avanzato la proposta di incrementare il numero delle sottoscrizioni G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione del diritto al referendum*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, p. 240; A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 370 ss.; F. CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 189. La proposta di anticipare il giudizio di ammissibilità della Corte, invece, è stata avanzata, tra gli altri, da V. ONIDA, *Referendum un istituto da rivedere*, in *Corr. Giur.*, 1997, p. 767; F. CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, cit., p. 190; G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela...*, cit., p. 241. Ricostruisce e analizza tutte le ipotesi di riforma discusse in dottrina, M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 200 ss.

A parere di chi scrive, merita di essere sostenuta la prima proposta, ma non la seconda. Il Costituente aveva valutato la soglia delle 500.000 firme come un indicatore attendibile del potenziale di condivisibilità popolare della richiesta referendaria e come un ostacolo ragionevole contro iniziative improvvisate. Se per effetto del progresso tecnologico un ostacolo costituzionale subisce un de-potenziamento, non è irragionevole prospettare un ri-potenziamento²⁰.

Invece, per quanto concerne l'anticipazione del giudizio di ammissibilità, se da un lato pone la Corte nella condizione di operare una valutazione "avvolta da un velo di ignoranza"²¹ e quindi spassionata e imparziale, dall'altro lato però, in caso di esito positivo e di via libera alla consultazione referendaria, può funzionare come una specie di "detonatore", cioè come un dispositivo che, accreditando la richiesta referendaria prima della raccolta delle firme, ne amplifica il potenziale di mobilitazione popolare, contribuendo proprio a quell'effetto valanga di cui si parlava prima²². È vero che non si devono temere le partecipazioni popolari massicce, soprattutto in tempi di crescente disaffezione democratica. Ma qui i problemi e i pericoli sono altri: e cioè, che la mobilitazione di massa sia più un effetto di psicologia collettiva che non un fenomeno di consapevole e autentica autodeterminazione democratica²³.

4. L'iniziativa referendaria regionale e attivismo dei Consigli regionali: presupposti e implicazioni

Come già si è osservato, anche quest'ultima tornata referendaria si è caratterizzata per un pronunciato attivismo regionale.

²⁰ E ciò contrariamente a quanto sostenuto da P. CARNEVALE, , *La richiesta di referendum abrogativo...*, cit., p. 4, a giudizio del quale «la soglia degli elettori richiesta dall'art. 75 Cost., quantificata com'è in termini assoluti al pari di quella riguardante l'iniziativa regionale, vada intesa come espressiva di un sufficiente diffuso consenso intorno alla richiesta referendaria o, più precisamente intorno alla sua promozione. Non si tratta quindi di ancorare quella soglia alla consistenza del corpo elettorale, ma di considerarla *valevole in sé* in quanto indicativa del coinvolgimento di una fetta rilevante del corpo elettorale ai fini dell'innesco della miccia referendaria».

²¹ Come direbbe J. RAWLS, *A theory of justice*, 1971, Harvard University Press, trad. it., U. Santini, S. Maffettone (Revisione e a cura di), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli Editore, ed. 2008, Milano, 142 ss

²² Dello stesso avviso anche P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione...*, cit., p. 5, il quale se, da un lato, ammette che la proposta di anticipazione eviterebbe alla Corte costituzionale di «giudicare richieste di *referendum* supportate da una sovrabbondanza di consenso, provviste (...) di una sorta di plus-valore», dall'altro lato, rileva che il giudizio della Corte, «ove positivo, si trasformerebbe inevitabilmente in un fattore di accreditamento della iniziativa abrogativa popolare, in grado di riflettersi non poco sulla raccolta delle firme. Insomma, l'avvallo all'ammissibilità si attergerebbe a volano del consenso, coll'evidente effetto di caricare la decisione dei Giudici di Palazzo della Consulta di una valenza politica che riporterebbe la Corte sotto i riflettori (...) del dibattito pubblico. Sotto quei riflettori a cui la proposta in esame voleva in qualche modo sottrarla».

²³ Elias Canetti nel suo *Massa e potere (Masse und Macht)*, Claassen Verlag Hamburg, 1960, trad. it. Furio Jesi, Adelphi, Milano, XIII ed., 2006, p. 19) proponeva il concetto di «massa aperta», che definiva così: «fenomeno enigmatico quanto universale è la massa che d'improvviso c'è là dove prima non c'era nulla. Potevano trovarsi insieme poche persone, cinque o dieci o dodici, nulla di più. Nulla si preannunciava, nulla era atteso. D'improvviso, tutto nereggiava di gente (...). Molti non sanno cos'è accaduto, non sanno rispondere nulla alle domande; hanno fretta, però, di trovarsi là dove si trova la maggioranza (...). Si direbbe che il movimento degli uni si comunichi agli altri (...). La spinta a crescere è la prima e suprema caratteristica della massa (...). Da quando esiste, vuole essere *di più*».

È noto che, fino agli anni '90, l'iniziativa regionale è stata una via inutilizzata, pur essendo caratterizzata da maggiore semplicità e speditezza rispetto all'iniziativa popolare²⁴. Bisogna chiedersi, allora, che cosa ci sia dietro la riscoperta recente di questa via di accesso alla consultazione referendaria.

Per alcuni l'iniziativa regionale ha iniziato a prendere quota nel momento in cui è diventata difficoltosa la raccolta delle firme popolari²⁵. Ma è una spiegazione che nella ricerca delle concatenazioni causali si ferma prima del dovuto. Infatti, non risponde alla domanda perché tale raccolta sia divenuta un'operazione complicata. La risposta sta nel fatto che i comitati promotori non riescono più a dotarsi di una solida base organizzativa, la quale è fondamentale non solo per la raccolta delle firme, ma anche per la costruzione di un consenso attorno ai quesiti referendari. Non si vuole suggerire l'ipotesi che i promotori siano meno capaci, organizzati di un tempo. Ciò che si vuole rimarcare, invece, è che in passato potevano contare sul formidabile supporto esterno offerto dalle strutture partitiche nazionali, le quali, se convinte della bontà dell'iniziativa referendaria, contribuivano in modo decisivo non solo alla buona riuscita della fase iniziale della raccolta delle firme, ma anche a quella finale della partecipazione popolare²⁶.

Orbene, non pare dubbio che l'indebolimento dei partiti tradizionali e il declino della stessa forma-partito siano all'origine e delle difficoltà che attualmente incontrano i comitati promotori e del crescente protagonismo dei consigli regionali, che non per caso inizia ad affacciarsi a partire dal 1992, anno in cui la crisi del sistema partitico è già in stato avanzato²⁷. Oltretutto è da notare che le iniziative referendarie promosse dai Consigli regionali non hanno riguardato, di regola, temi d'interesse regionale, ma questioni di portata politica nazionale²⁸.

Tuttavia, sarebbe erroneo supporre che l'iniziativa regionale si sia affermata in radicale alternativa all'attivismo partitico. Invero, sono le stesse forze politiche nazionali a sollecitare iniziative referendarie regionali, non potendo più contare, per la raccolta delle firme popolari, sulle possenti macchine organizzative di un tempo. Di solito, si tratta di forze politiche che stanno all'opposizione del Governo nazionale, ma che sono maggioritarie nella Regione. E difatti, non aveva torto la dottrina nel rilevare che questo tipo di iniziativa agiva più spesso come strumento di opposizione politica nei confronti della politica nazionale maggioritaria, e assai di rado come strumento di tutela di interessi regionali²⁹.

²⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 252.

²⁵ A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli...*, *cit.*, p. 502.

²⁶ Come scrive M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, 252, «la compatta strutturazione del sistema dei partiti rendeva (...) improponibile l'ipotesi che, in sede decentrata, si avviassero operazioni politiche così delicate come le iniziative referendarie». Vedi anche P. COSTANZO, *Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria regionale*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 168 nt. 3.

²⁷ Come già aveva osservato M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 252.

²⁸ Vedi F. BIONDI, *Procedimenti referendari pendenti ed esercizio dell'attività legislativa parlamentare: l'"uso" dell'iniziativa regionale*, in *Federalismi*, 11 maggio 2022, p. 5.

²⁹ Pensiamo ad esempio al referendum "sulle trivellazioni". Di recente, ricostruisce la storia delle richieste referendarie regionali F. BIONDI, *Procedimenti referendari pendenti ed esercizio dell'attività legislativa parlamentare...*, *cit.*, p. 5 ss. Come ha

Certo, è anche successo che fossero gli stessi partiti di maggioranza nel Governo nazionale a sollecitare l'attivazione regionale della procedura referendaria: ma in tal caso l'obiettivo non era tanto quello di determinare l'abrogazione di una legge, bensì quello di fare pressione sulle Camere affinché deliberassero finalmente su temi e questioni che erano già da tempo all'attenzione del Parlamento ma la cui risoluzione era impedita o frenata dalla dialettica politica interna alla stessa maggioranza parlamentare.

È un'analisi che pare confermata anche nell'ultima tornata referendaria. I quesiti sulla giustizia furono proposti da un comitato promotore di composizione eterogenea, con i Radicali e la Lega, appoggiati – seppur timidamente – dall'Unione delle Camere penali. Da subito è stata rilevata la possibile interferenza dell'iniziativa referendaria sul procedimento legislativo. Infatti, l'intento dei Consigli regionali promotori era quello di sostenere le ragioni della riforma della giustizia e di incidere, dall'esterno, sul contenuto del relativo disegno di legge³⁰.

Volendo tracciare un primo bilancio, va ribadito che né l'attivismo regionale né la piattaforma digitale di raccolta delle firme sono riusciti a rianimare lo strumento referendario. A quasi cinquant'anni dal primo referendum abrogativo, avente ad oggetto la legge sul divorzio, siamo stati chiamati alle urne altre 17 volte.

Di queste diciotto tornate referendarie il quorum strutturale è stato raggiunto nove volte nel periodo ricompreso tra il 1974 e il 1995, coll'unica eccezione del referendum del 1990. Invece, dalla tornata del 1997 a quella del 2022 il quorum è stato raggiunto soltanto nel 2011 e l'affluenza alle urne si è sistematicamente abbassata. L'unica impennata si è registrata nel 1999 sul quesito in materia elettorale e, nello specifico, avente ad oggetto l'abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25 % dei seggi. In quell'occasione si arrivò a un'affluenza del 49,6%.

Nella tornata del 1997 andarono a votare circa il 30% degli aventi diritto al voto, mentre nel 2022, come abbiamo già ricordato, soltanto poco più del 20%.

È a partire dagli anni '90, quindi, che si registra il declino dell'istituto referendario, cioè negli stessi anni in cui iniziano ad attivarsi le iniziative regionali.

ricordato A. D'ANDREA, *L'impatto dell'abrogazione referendaria sulla forma di governo italiana. Un'analisi retrospettiva*, in *Quad. cost.* n. 3/2022, pp. 462-463, «l'obiettivo delle forze o dei movimenti oppositivi non è dunque solo quello di ricorrere all'abrogazione referendaria per veicolare nell'ordinamento proprie sensibilità ideologiche e programmatiche limitatamente a un tema specifico, ma anche quello di rovesciare i rapporti di forza all'interno dell'organo parlamentare, ricevendo un nuovo slancio dal consenso popolare, provando a variare in senso più favorevole il rispettivo peso politico specifici, da spendere immediatamente sul piano istituzionale a cominciare da quello parlamentare». Tutto questo a condizione, però, che la sollecitazione referendaria sia raccolta dagli elettori (come ricorda anche l'A.), il che richiede – come dimostreremo – un impegno organizzativo che solo le strutture partitiche tradizionali possono garantire.

³⁰ F. BIONDI, *Procedimenti referendari pendenti ed esercizio dell'attività legislativa parlamentare...*, cit., p. 5 ss.

5. La proposta di ridurre o eliminare il *quorum* strutturale

Si è già fatto cenno alla causa generale che sta dietro la crisi del referendum abrogativo: e cioè, il declino della forma-partito. Sarebbe, infatti, ingeneroso attribuire le responsabilità alla vigente legislazione attuativa dell'art. 75 Cost.: una disciplina di attuazione che, in passato, non ha certo impedito il successo delle consultazioni referendarie.

Per la medesima ragione non si condividono le critiche rivolte alla previsione costituzionale di un *quorum* strutturale, il quale fino agli anni Novanta non ha certo impedito al corpo elettorale di abrogare leggi impopolari³¹. Sicché, se a partire dagli anni Novanta pare difficile raggiungere la soglia di votanti costituzionalmente prevista, la responsabilità non va assegnata alla soglia in sé, ma ad altro.

Inoltre, alla base della previsione del *quorum* strutturale c'è una *ratio* importante, che è connessa strettamente ai principi del governo democratico-rappresentativo e che, a ben vedere, è la medesima che sta alla base del referendum costituzionale (sebbene quest'ultimo, non contempli un *quorum* strutturale). Una *ratio* che può definirsi così: non si può attribuire alla mancata partecipazione popolare, al "silenzio dell'elettore", un significato oppositivo rispetto alle decisioni dell'assemblea elettiva³².

Nel referendum *ex art. 75* la previsione del *quorum* significa proprio questo: che la decisione di non votare, di non far sentire la propria voce, non ha il senso di una volontà contraria alla vigenza della legge che si chiede di abrogare. Lo stesso, *mutatis mutandis*, vale per il referendum *ex art. 138*: qui la mancata previsione del *quorum* risponde al medesimo principio, e cioè la mancata partecipazione popolare non ha un significato oppositivo rispetto alla deliberazione legislativa del Parlamento³³. E se in un caso il *quorum* è necessario, mentre nell'altro no, ciò dipende dal fatto che la struttura dei quesiti referendari è diversa, praticamente rovesciata: nel primo caso si chiede ai cittadini di approvare la proposta di abrogare una legge, nel secondo caso di approvare la proposta di confermare o riapprovare una delibera

³¹ Favorevole all'abolizione, A. CIANCIO, *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo. (Cause ed effetti di un anacronismo)*, in *Pol. dir.*, 1999, p. 667 ss. In termini dubitativi, A. BARBERA, *quattro domande dopo il referendum elettorale*, in *Quad. Cost.*, 2000, p. 627; F. LANCHESTER, *La storia infinita*, p. 388. Considera, invece, più ragionevole non abolire ma solo ridurre il *quorum* strutturale G. BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, p. 69.

³² Così O. CHESSA, *Quorum ed equivoci*, in *La Costituzione.info*, 17 settembre 2020.

³³ Una diversa ricostruzione è quella di G. M. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992, p. 119, per il quale la consultazione *ex art. 138* Cost. deve «necessariamente concludersi con un risultato giuridicamente rilevante ed incidente, positivamente o negativamente, sulla legge costituzionale approvata ed in attesa di promulgazione. Il costituente, cioè, ha voluto che, una volta richiesto l'intervento del popolo, si debba necessariamente sapere se il popolo acconsente o meno all'alterazione o integrazione delle norme costituzionali». Ebbene la previsione di un *quorum* strutturale, per questa consultazione referendaria, «avrebbe potuto rendere inutile, ovvero senza esito, la consultazione referendaria». Ad avviso della scrivente, però, la presenza di un *quorum* partecipativo, esattamente come accade per il referendum abrogativo, avrebbe comunque prodotto un esito: così come la mancata partecipazione al referendum *ex art. 75* equivale ad una volontà di non abrogare la legge, allo stesso modo, la mancata partecipazione al referendum costituzionale *ex art. 138* (in presenza di un ipotetico *quorum* strutturale) avrebbe manifestato la volontà del corpo elettorale di non approvare la legge di revisione costituzionale.

legislativa³⁴. Non è dunque corretto affermare che l'astensionismo, a differenza della restituzione delle schede bianche, non implichi «alcuna rilevabile partecipazione al processo del referendum né una rilevante manifestazione di dissenso da tutte le soluzioni proposte» e che, invece, la previsione del quorum «tramuta in rilevanti anche le astensioni, e lascia decidere il referendum da elementi estrinseci (...) ed estranei alla volontà degli elettori in esso manifestatasi»³⁵. La volontà di non andare a votare (*ex art. 75 Cost.*) presuppone la scelta dell'elettore di non contrapporsi al tradizionale monopolio delle Camere sulla legge³⁶.

Da quanto detto è chiaro, a mio avviso, quale sarebbe l'effetto della eliminazione totale del quorum o di una sua sensibile correzione verso il basso: si attribuirebbe a pochi il potere di contrapporsi efficacemente alla volontà parlamentare, cioè si sconfesserebbe il principio democratico-rappresentativo³⁷.

³⁴ Mentre, infatti l' art. 16 (della l. n. 352 del 1970) dispone che il quesito da sottoporre a referendum costituzionale consista nella formula: «Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?»; ovvero: «Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?»; l'art. 27 (sempre della l. n. 352 del 1970) dispone che per la raccolta delle firme necessarie *ex art. 75 Cost.* si debba anzitutto indicare, oltre ai termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, la legge o l'atto avente forza di legge o le disposizioni di legge che s'intendono abrogare, e completare la formula con: «volete che sia abrogata. . .». Come scrive O. CHESSA, *Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, 744, «se (...) c'interrogiamo sul senso del quorum partecipativo nel referendum abrogativo (e, specularmente, sul senso della sua assenza nel referendum costituzionale), risulta chiaro che è la sua previsione a costituire l'eccezione e non già il contrario. Un'eccezione che è stata introdotta per confermare e sostenere un principio di fondo: il *favor* per l'istituzione rappresentativa, cioè per la democrazia parlamentare. La legge del Parlamento (o l'atto con forza di legge "autorizzato" dal Parlamento) può essere abrogata sì dall'intervento popolare, ma questo non può essere l'intervento di una maggioranza popolare qualsiasi: deve trattarsi di una maggioranza qualificata. Nel caso, invece, del referendum costituzionale approvativo la previsione di un quorum di partecipazione avrebbe avuto il significato opposto: e cioè, non già quello di confermare e sostenere il *favor* per le decisioni dell'assemblea elettiva, bensì quello di rovesciarlo. Per questa ragione, affinché la legge costituzionale già approvata dalle Camere possa entrare in vigore (previa promulgazione), non è necessario che sia confermata dal consenso di una maggioranza popolare qualificata, bastando a tal fine una maggioranza approvativa qualsiasi».

³⁵ Virgolettati di C. ESPOSITO, *La maggioranza nel referendum*, in *Giur.it.*, I, 1, 1946, p. 396.

³⁶ Il referendum è, infatti, la fonte che più di ogni altra si svincola da questo monopolio, come ricorda M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 185, «visto che i decreti legge, se intendono riuscire a produrre diritto stabile, sono subordinati alla conversione nella legge parlamentare, mentre i decreti legislativi alla legge parlamentare sono subordinati addirittura *quoad legitimationem*».

³⁷ Sul punto, vedi M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in AA. VV., *Le tortuose vie dell'ammisibilità referendaria*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammisibilità referendaria*, Atti del Seminario svoltosi a Roma il 14 luglio 2000, Giappichelli, Torino, 2001, 248. Vero è (come rileva M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 572, nota 6, ricordando i rilievi già presenti in V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 1955, 459, nota 2), che ciò che non vollero i Padri costituenti fu un'«abrogazione esiguamente minoritaria»: il raggiungimento del quorum non impedisce, infatti, un'«abrogazione di minoranza, poiché il 50%+ 1 dei voti validi del 50%+ 1 degli elettori costituisce pur sempre circa un quarto dell'intero corpo elettorale». Di senso totalmente differente è la riflessione proposta da G. BRUNELLI, *Dinamica referendaria...*, cit., pp. 69-70, per la quale la riduzione del quorum influirebbe «positivamente sugli stessi comportamenti delle forze politiche, inducendole non già ad organizzare vere e proprie campagne astensionistiche (e a contribuire così in modo determinante al processo di distacco di molti cittadini dal momento della decisione della scelta elettorale), ma a confrontarsi direttamente con le ragioni del sì e del no, ed entrare nel merito delle questioni poste dal quesito e a sollecitare in questo modo i propri elettori e simpatizzanti a votare, cioè a *partecipare*». Ma come si è già evidenziato, la disaffezione elettorale non è un effetto delle campagne astensionistiche, ma è una conseguenza della crisi della forma-partito, quale struttura organizzata in grado di garantire la *partecipazione alla vita democratica*.

6. (*Segue*): Crisi del referendum come riflesso della crisi della mediazione partitica

Il dato storico-empirico, diciamo così, conferma queste analisi.

Nelle prime nove tornate referendarie, che vanno dal 1974 all'11 giugno 1995 (e delle quali soltanto una, quella del 1990, non raggiunse il quorum), i quesiti referendari furono complessivamente trentotto. E in sedici referendum su trentotto i “no” superarono i “sì”, con un’alta affluenza alle urne.

In particolare, dal 1975 al 1985 il risultato referendario fu sempre sfavorevole all’abrogazione. Ciò a conferma di una buona sintonia tra istituzioni rappresentative e volontà popolare. In questo turno di tempo, peraltro, il legislatore intervenne spesso al fine di prevenire eventuali consultazioni referendarie (la mente corre alla legge 180 del 1981 in materia di ordinamento giudiziario militare).

Dai referendum del 1997 all’ultima tornata si sono svolte trentaquattro consultazioni, ma si è raggiunto il quorum solo nel 2011 e quindi solo per quattro quesiti: in tutti fu espresso un voto favorevole all’abrogazione. I dati mostrano che se oggi si eliminasse o riducesse il quorum strutturale, l’assenza di strutture partitiche forti determinerebbe una trasformazione profonda dell’istituto referendario, facendone un’arma pericolosa e destabilizzante nelle mani di esigue minoranze.

È oramai sfumata, per non dire sbagliata, l’immagine (e l’ideale) del votante che, «esaminata esaurientemente e coscienziosamente la questione, si reca alle urne con la maggiore serenità e libertà». Aveva ragione chi sosteneva che questa concezione dell’elettore non rispondeva alla realtà, ma fosse una «visione idilliaca della vita politica». Non solo, infatti, i partiti «prendono posizione (...), ma invitano imperiosamente i propri aderenti o simpatizzanti a votare conseguentemente. Essi spiegano in che modo la soluzione prescelta è legata ai fini generali del partito, e, come, non attenendosi (...) si favorisce il partito contrario»³⁸.

Insomma, la democrazia partitica non solo non è sostituibile dalla democrazia referendaria, ma è altresì una condizione necessaria al funzionamento virtuoso della seconda. La partecipazione referendaria non può compensare il vuoto lasciato dalla scomparsa dei grandi partiti di massa e neanche riesce ad operare in modo efficace e autentico se manca la mediazione partitica organizzata.

³⁸ Tutti i virgolettati sono presi in prestito da G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. Dir. pubbl.*, I, 1947, 30 ss., ora in ID., *Dalla Costituzione all’Unione Europea (del fare diritto per cinquantanni)*, vol. I, Jovene, Napoli, 1994, 111-112.