

Referendum, Invecchiamento e Rete

di Red. Ref. | www.reforming.it

REFERENDUM CITTADINANZA

Il Referendum ridurrebbe da 10 a 5 gli anni di residenza ininterrotta richiesti per la concessione della cittadinanza che, una volta ottenuta, sarebbe automaticamente trasmessa...

Referendum abrogativo

CONCLUSA

637.487 sostenitori

Forse solo nel biennio 1946 -1947 si parlò così tanto del referendum come negli ultimi anni. Il suo inserimento in Costituzione fu uno dei risultati del bilanciamento delle posizioni politiche emerse nell'Assemblea costituente. Si decise di creare, all'interno del sistema repubblicano parlamentare, uno spazio per l'espressione della volontà popolare, ma avendo cura di indirizzarla adeguatamente per temi, procedure, modalità. Dalla voce diretta dei cittadini si attendevano stimoli al cambiamento e segnali al Legislatore se fosse rimasto indietro rispetto ai tempi e rispetto al Paese reale. La storia della scelta del numero minimo di cittadini con diritto di voto necessario a richiedere l'indizione di un referendum abrogativo ([art. 75 della Costituzione](#)) offre da sola uno spaccato molto efficace, e anche appassionante, di quali idee e visioni si fronteggiassero nell'Assemblea alla ricerca del miglior equilibrio su cui far crescere la Repubblica. È la storia di un momento di elevata e nobile politica.

Cinquecentomila: questa fu la soglia che emerse dal contraddittorio, come non troppo alta da svuotare di potenzialità l'istituto referendario, e non troppo bassa da banalizzarne l'uso con eccessive sollecitazioni dal basso verso il Parlamento e verso la Corte di cassazione e la Corte costituzionale che allora, come tutt'oggi, devono valutare la conformità del referendum alle leggi la prima, l'ammissibilità rispetto ai principi della Costituzione la seconda. E, a leggere i documenti parlamentari del tempo, c'era chi la soglia la proponeva molto più alta (almeno un milione), soprattutto per salvaguardare i primi anni di vita della neonata Repubblica, quando sarebbero stati ancora forti i contrasti ereditati dal Ventennio e dalla guerra e il referendum a rischio di essere utilizzato in maniera spregiudicata per aizzare gli animi e non per costruire. Per fortuna, o per disegno non scritto dei Padri, il primo referendum arrivò nel 1974, e fu una boccata di aria fresca sul divorzio, finalmente laicizzato e sottratto a veti e stigma biblici (almeno così pensa chi scrive).

La soglia di cinquecentomila pesava circa l'1,6 per cento sull'elettorato attivo del 1948, quando la maggiore età era fissata a 21 anni¹. Il dato è ricavabile dalla [serie storiche dell'ISTAT](#).

Da allora la popolazione italiana è cambiata molto, sia in livello che in composizione. Il [Grafico 1](#) descrive l'andamento, dal 1982 a oggi, del peso della soglia di cinquecentomila sui cittadini elettori per quattro fasce di età: il totale degli elettori di età pari o superiore a 18 anni, quelli di età pari o superiore a 20 anni, e quelli nelle fasce di età tra 18 e 30 anni e tra 20 e 40 anni (estremi inclusi). Se nel 1982, la soglia per chiedere il referendum contava l'1,2 per cento dell'elettorato (18+ anni), ossia 0,4 punti percentuali in meno che nel 1948, poi il peso è andato via via riducendosi sino a scendere sotto l'1,0 per cento nel 2024 (la demografia sottostante è quella di fonte [ISTAT](#)). Una delle preoccupazioni dei Padri costituenti e del dibattito prima del varo della Carta sta riprendendo corpo, ma in una veste diversa e con un profilo aggiuntivo di rischio. L'invecchiamento della popolazione, se da un lato rende oggi più facile raccogliere consensi e firme per il referendum, dall'altro rende meno facile che a usare questo strumento siano i più giovani accordandosi tra loro.

Semmai i ragazzi tra 18 e 30 anni volessero cercare un consenso tra di loro su questioni generazionali che li riguardano direttamente e anche in maniera conflittuale rispetto alle altre fasce di età più anziane, per loro avviare una azione referendaria dal basso è diventato molto più arduo. Se nel 1982, i cinquecentomila pesavano poco più del 4,7 per cento rispetto alla platea dei 18-30enni, questa soglia è andata prima leggermente flettendo (sino a metà anni Novanta), per poi crescere significativamente sino a superare il 6,2 per cento nel 2024. Medesima evidenza emerge anche cambiando un po' le fasce di età e facendo riferimento ai ragazzi di 20+ anni e a quelli compresi tra 20 e 40 anni (oggi i 18-enni sono ancora nella famiglia di origine, mentre un 40-enne potrebbe ancora trovarsi a fronteggiare problemi di lavoro, di acquisto casa, di creazione di famiglie, etc.). Insomma, se è diventato generalmente più facile finalizzare campagne referendarie, nello specifico dei giovani l'accesso a questo istituto di democrazia diretta si è invece ristretto.

Medesima evidenza si coglie dal [Grafico 2](#), che dal livello nazionale si sposta a livello regionale prendendo come esempio la Basilicata. Riferita al complesso degli elettori, la soglia dei cinquecentomila si è ridotta da oltre il 116,8 per cento del 1982 a circa il 108,7 per cento del 2024, dopo avere toccato il minimo di poco meno di 103,2 per cento nel 2010. Per i più giovani, invece, il *trend* è in salita, dal 417,3 per cento (un quadruplo abbondante dei votanti) al 687,4 per cento del 2024 (circa il settuplo). In questo caso, se è vero che mai i giovani sarebbero stati da soli sufficienti per richiedere un referendum nazionale, la sperequazione generazionale si ripresenta come capacità di incidere sul successo di quelli di loro interesse e di vanificare quelli non proficui per loro. Inoltre, va considerata anche la capacità di avvalersi dell'istituto referendario normato dai regolamenti regionali ([art. 123 della Costituzione](#)²) con riferimenti a leggi e provvedimenti amministrativi della Regione.

L'evidenza trova ulteriore conferma nel [Grafico 3](#), che scende a livello comunale prendendo come riferimento Matera. A livello comunale, il fenomeno può essere amplificato dal processo di inurbamento, con emigrazione dal contado o dai centri minori delle aree interne verso i capoluoghi. Qui si adotta la soglia di cinquantamila elettori, come esemplificativa di un possibile livello qualificato

¹ È stata abbassata a 18 anni dalla [L. 39/1975](#).

² "Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali [...]".

di consenso per petizioni o richieste di consultazioni referendarie locali³. Si tratta, inoltre, della soglia prevista dall'articolo 71 della Costituzione per i progetti di legge di iniziativa popolare⁴. Solitamente per le petizioni rivolte al Sindaco e/o al Consiglio comunale, la soglia è anche molto inferiore: cento, cinquecento, mille cittadini residenti. Se nel 1982, cinquantamila richiedenti rappresentavano il 143,5 per cento della base elettorale (18+ anni), nel 2024, dopo un *trend* di continua riduzione, il peso si è ridotto a circa il 98,7 per cento, e per adesso non si intravede stabilizzazione. Nello stesso arco temporale, la soglia è passata da rappresentare il 479,8 per cento dei 18-30enni nel 1981, al 610,4 per cento del 2024. Avviare forme di democrazia diretta è diventato sempre numericamente più facile ma, se si fa riferimento ai più giovani che tentassero di muoversi in autonomia, sempre più difficile.

Se la soglia dei cinquecentomila elettori per i referendum abrogativi nazionali fosse stata aggiornata nel tempo per mantenere la stessa proporzione del 1948 in termini di platea degli elettori, essa avrebbe dovuto seguire l'evoluzione mostrata nel [Grafico 4](#). Nel 1982 avrebbe superato i 665 mila firmatari e poi, gradualmente seguendo il processo di invecchiamento della popolazione, avrebbe oltrepassato gli 800 mila nel 2024. La soglia è invece ferma a quanto fissato dai padri costituenti nel 1948, con una differenza di oltre 300 mila elettori.

È un punto tutt'altro che secondario e che andrebbe messo a fuoco e risolto il prima possibile, perché nel frattempo sono diventati più frequenti i quesiti referendari che raggiungono il numero necessario di firme e sui quali la Corte di cassazione e la Corte costituzionale sono chiamate al loro vaglio. L'effetto dell'invecchiamento della popolazione si combina, dal 2021, con la possibilità di raccogliere le firme tramite [SPID su piattaforma digitale](#)⁵. Oltre l'80 per cento delle famiglie è dotato di accesso *Internet* da casa; nel 2005 era il 34,5 per cento. I dati ISTAT indicano che la crescita più forte è stata registrata nei nuclei familiari composti di soli anziani con oltre 65 anni di età: dal 2,8 per cento del 2005 a poco meno del 50 per cento nel 2022 ([Grafico 5](#)). L'accesso a *Internet* è necessario per utilizzare la firma digitale e, nel frattempo, la diffusione delle identità digitali è cresciuta esponenzialmente: da fenomeno marginale nel 2016 e nel 2027 a quasi 37 milioni a dicembre 2023 ([Grafico 6](#)). La spinta è stata data soprattutto dalla possibilità di utilizzare i servizi in rete della Pubblica amministrazione e quelli postali e bancari, e accedere anche ad altri servizi di fornitori privati il cui novero va sempre più aumentando. Ha inciso anche la possibilità di avere *Internet* a casa tramite l'*hotspot* del telefono mobile o tramite "saponetta" mobile, senza dovere utilizzare la vecchia rete fissa telefonica o dotarsi di nuova cablatura. Le nuove tecnologie di comunicazioni permettono il coinvolgimento delle aree più interne, delle zone periferiche e di campagna, sinora svantaggiate nella partecipazione al dibattito. Tutti aspetti positivi, si intende, ma dei quali non vanno ignorati possibili collaterali.

³ Anche queste norme solitamente negli statuti dei Comuni.

⁴ "L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere e agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli". Tra l'altro, questo articolo è stato oggetto, negli anni scorsi, di proposte di legge costituzionale per ampliare la portata dell'iniziativa popolare. Si vedano, per esempio, i documenti al [link https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/il-referendum-propositivo/](https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/il-referendum-propositivo/) del Ministero per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa. Se si andasse in questa direzione, a maggior ragione andrebbero approfondite le considerazioni che questa RN sta sinteticamente proponendo.

⁵ La L. 178/2020, n. 178 (art. 1, commi 341:344) ha previsto la creazione di piattaforma digitale per la raccolta firme per referendum e leggi di iniziativa popolare. Il DL 77/2021, n. 77 (art. 38-quater) ha dato avvio alla possibilità di raccogliere le firme in modalità digitale. In attesa della creazione di una piattaforma istituzionale, in un primo momento è stato permesso il ricorso a piattaforme di gestori privati autorizzati. Il funzionamento della piattaforma pubblica è stato definitivamente normato dal DPCM del 9 settembre 2022. Il DL 144/2023 ha attribuito la titolarità della piattaforma al Ministero della Giustizia. La piattaforma pubblica è regolarmente operativa dal mese di luglio 2024.

Ma a far diventare ancora più facile raccogliere firmatari e raggiungere la soglia dei cinquecentomila (o comunque la soglia utile⁶) è un'altra potenzialità dischiusa dalla rete: la diffusione di informazione in tempo reale tramite i *social*, i programmi di interconnessione individuo-individuo o individuo-gruppo che ormai sono utilizzati da quasi tutti, anche dalle fasce di età più anziane dai 70 anni di età in poi. È diventato molto facile di un tempo ricevere sollecitazioni a partecipare (su *Facebook, Twitter, Whatsapp, Telegram, Mail, tutorial Youtube*, etc.) e sottoscrivere a stretto giro con lo SPID. La velocità con cui si può entrare in contatto con una proposta di referendum e dare il proprio appoggio è aumentata a tal punto da obbligare a chiedersi se la capacità di raccogliere elementi di valutazione, metterli in ordine e costruirsi un punto di vista informato e autonomo abbia seguito lo stesso passo.

Un esempio della velocità con cui adesso di può svolgere la raccolta firme è arrivato qualche settimana fa quando, in tempi *record* per la storia repubblicana, ha superato la soglia di cinquecentomila sottoscrittori il [referendum volto a modificare le attuali norme sulla acquisizione della cittadinanza italiana](#)⁷. In poco più di venti giorni sono state raccolte circa 650 mila adesioni con SPID e piattaforma; non era mai accaduto nulla di simile.

Nel caso specifico, si può pensare sarà una ventata di aria fresca come nel 1974 (chi scrive lo pensa), su un tema sul quale la società civile italiana è più avanti delle leggi esistenti e soprattutto del Parlamento, in un Paese sempre più vecchio in cui l'integrazione è necessaria a mantenere la capacità di crescita e i livelli di benessere, oltre che essere uno dei tasselli chiave per il governo dei processi migratori da cui siamo ormai tutti coinvolti. Tuttavia, la velocità fulminea con cui si è attivato il processo non può non sollevare il tema della (ri)collocazione dell'istituto referendario ai tempi d'oggi, alla luce sia dei cambiamenti demografici che di quelli tecnologici e informatici. Il tema, per come si è accennato, non riguarda solo il referendum abrogativo ma anche la raccolta di adesioni per l'iniziativa legislativa popolare e le petizioni locali. Rispetto al 1948 si vive in un altro mondo.

Gli interrogativi su cui riflettere sono molteplici: C'è tempo per apporre firme adeguatamente informate o prevale il rischio di essere trascinati "meccanicamente" alla firma dalla facilità degli strumenti informatici?; Quali effetti potranno emergere sui carichi di lavoro della Corte di cassazione e soprattutto della Corte costituzionale, se nei prossimi mesi o anni cominciassero a presentarsi al vaglio numerosi di gruppi di quesiti referendari sulle tematiche più disparate?; La precedente domanda non riguarda solo i carichi di lavoro (anche questi, sicuramente), ma forse ancor di più la natura e la funzione delle Istituzioni nel contesto degli equilibri costituzionali. Sovra-sollecitata, la Corte costituzionale non sarebbe sempre più coinvolta, suo malgrado, dalla sfera politica?; E se la facilità di raccolta delle firme facesse attivare, contemporaneamente o a poca distanza di tempo, quesiti referendari direttamente o indirettamente contrastanti sullo stesso tema o su tematiche interrelate, le Corti come si comporterebbero?; ... E dopo le Corti, il Parlamento avrebbe tempo e lucidità per adeguare periodicamente il corpo normativo senza mandarlo in contraddizione e confusione?; Se sinora le nuove tecnologie sono state viste come un canale di *voice* e di rappresentanza preferenziale per le generazioni più giovani, anche con un possibile effetto di bilanciamento dell'invecchiamento della popolazione, la diffusione di Internet e della firma digitale in

⁶ Che si tratti di referendum abrogativo (al centro delle considerazioni di questa RN), di legge di iniziativa popolare o di petizione al Sindaco.

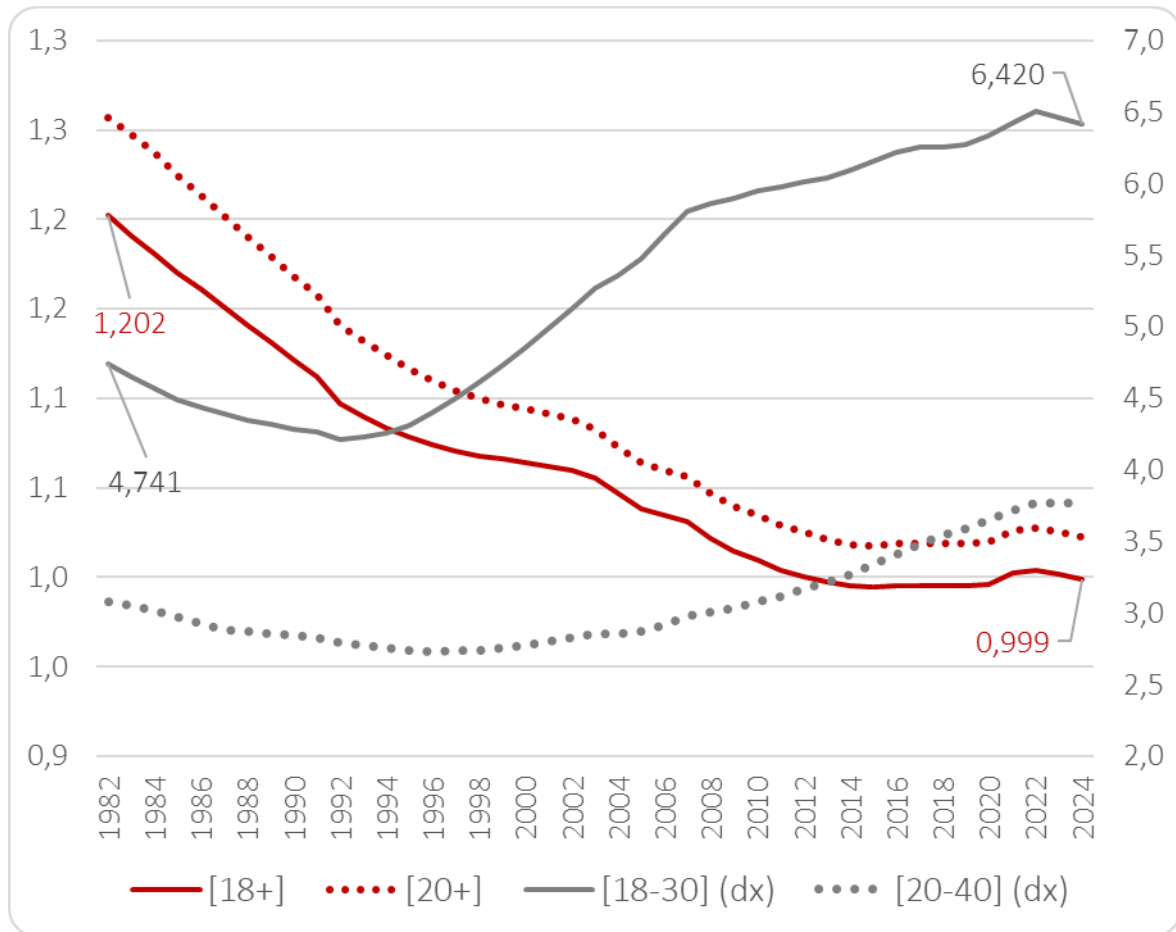
⁷ "Volete voi abrogare l'art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione"; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: "f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.", della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza".

tutte le fasce di età potrebbe portare addirittura all'opposto con un vero paradosso referendario: nati come fattore di dinamismo e traino del cambiamento, i referendum potrebbero, in assenza di adeguamenti, arrivare a rivelarsi un istituto di conservazione o paralisi da forze centrifughe⁸?

Anche le regole di partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini e di espressione della loro volontà sono esposte ai cambiamenti demografici e tecnologici. Quello che sta accadendo ai referendum abrogativi italiani, diventati rapidissimi nella raccolta delle firme, ne porta chiara evidenza. Non è facile dare risposte né approntare soluzioni. Quel che è certo è che questi e altri interrogativi come questi non vanno elusi, perché altrimenti si potranno imporre tra breve come dilemmi urgenti dopo aver già creato situazioni di tensione istituzionale e di contrasto tra gruppi di cittadini. Sarebbe prudente inserirli nel novero delle sfide che oggi si prospettano per le democrazie parlamentari e gli assetti repubblicani.

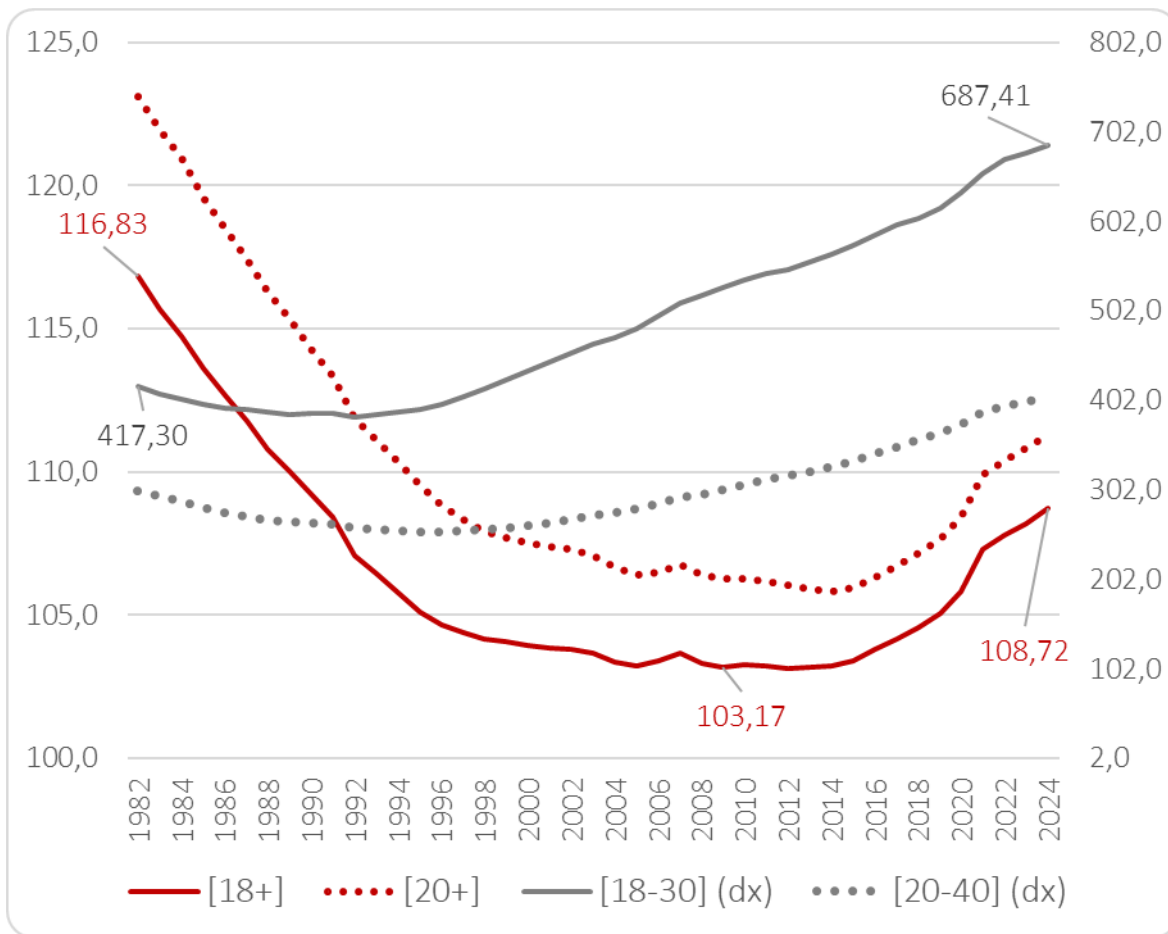
⁸ A questo proposito, si sottolinea che è vero che nel 2015 la Consulta ha respinto il referendum sulla riforma pensionistica "Fornero" perché parte della Legge di bilancio per il 2012 (l'art. 75 della Costituzione esclude dalla possibilità di referendum la legge di bilancio). Tuttavia, il tema resta delicatissimo, perché, da un lato, non necessariamente gli aspetti del sistema pensionistico sono definiti e definibili con leggi di bilancio e, dall'altro, la legge di bilancio non può essere intesa *tout court* come un contenitore per escludere l'applicabilità del referendum (sarebbe una violazione costituzionale anche questa). Inoltre, tanta parte della normativa sul *welfare*, così come su altri temi che possono diventare divisivi tra generazioni, è definita da leggi diverse da quella di bilancio (o da quella finanziaria prima che cambiasse denominazione). Questo implica o l'applicabilità del referendum, oppure la valutazione, da parte della Corte costituzionale, che qualunque passaggio normativo con effetti considerevoli sugli equilibri di bilancio attuali e prospettivi, vada considerato escluso dalla possibilità di valutazione referendaria, anche se adottato con leggi diverse da quella di bilancio. Sarebbe una interpretazione estensiva che equivarrebbe, di fatto, a una modifica costituzionale sull'istituto referendario e, a cascata, su quello dell'iniziativa legislativa popolare e, ancora più in basso, sulle possibilità di petizione ai Sindaci.

Graf. 1 – Soglia referendaria (500 mila) in percentuale della numerosità degli elettori italiani



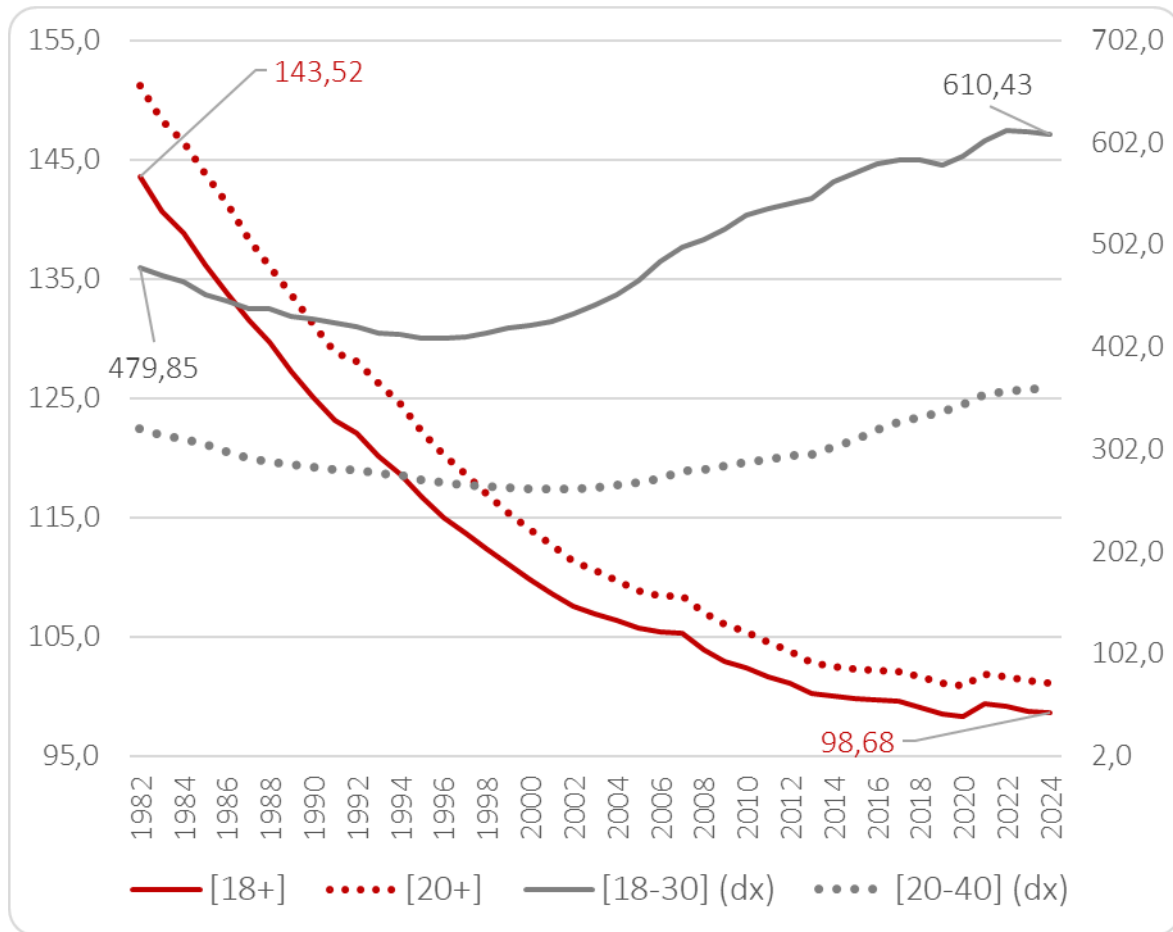
Fonte: elab. Reforming su [ISTAT Demo](#)

Graf. 2 – Soglia referendaria (500 mila) in percentuale della numerosità degli elettori lucani



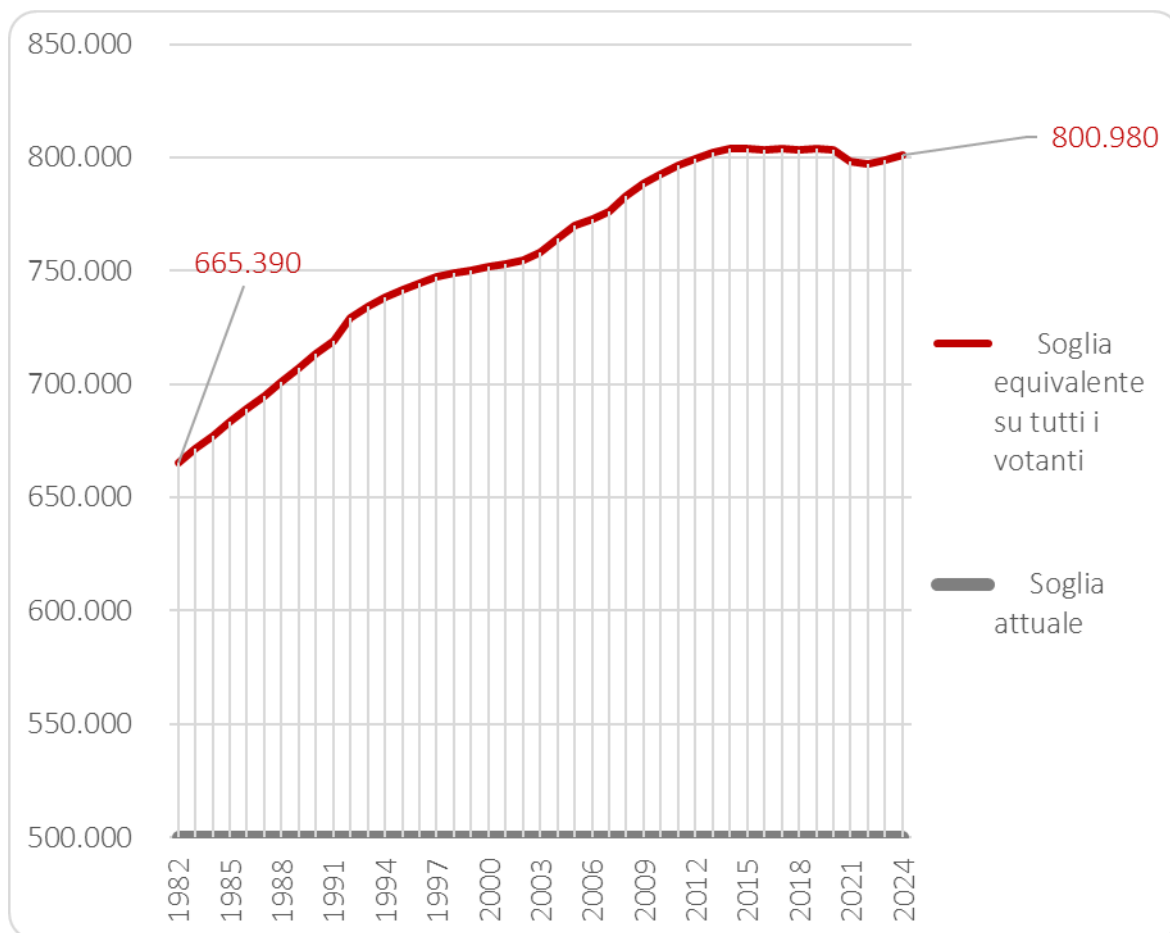
Fonte: elab. Reforming su [ISTAT Demo](#)

Graf. 3 – Soglia di iniziativa popolare (50 mila) in percentuale della numerosità degli elettori materani



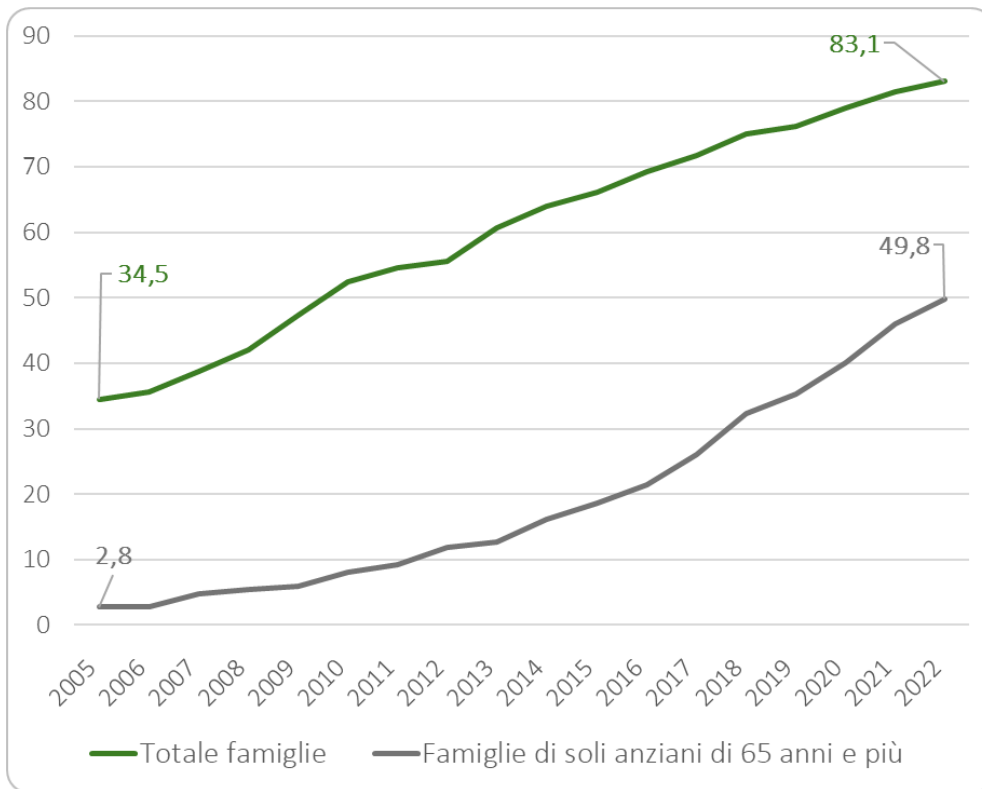
Fonte: elab. Reforming su [ISTAT Demo](#)

Graf. 4 – Soglia referendaria del 1948 riproporzionata per le evoluzioni demografiche



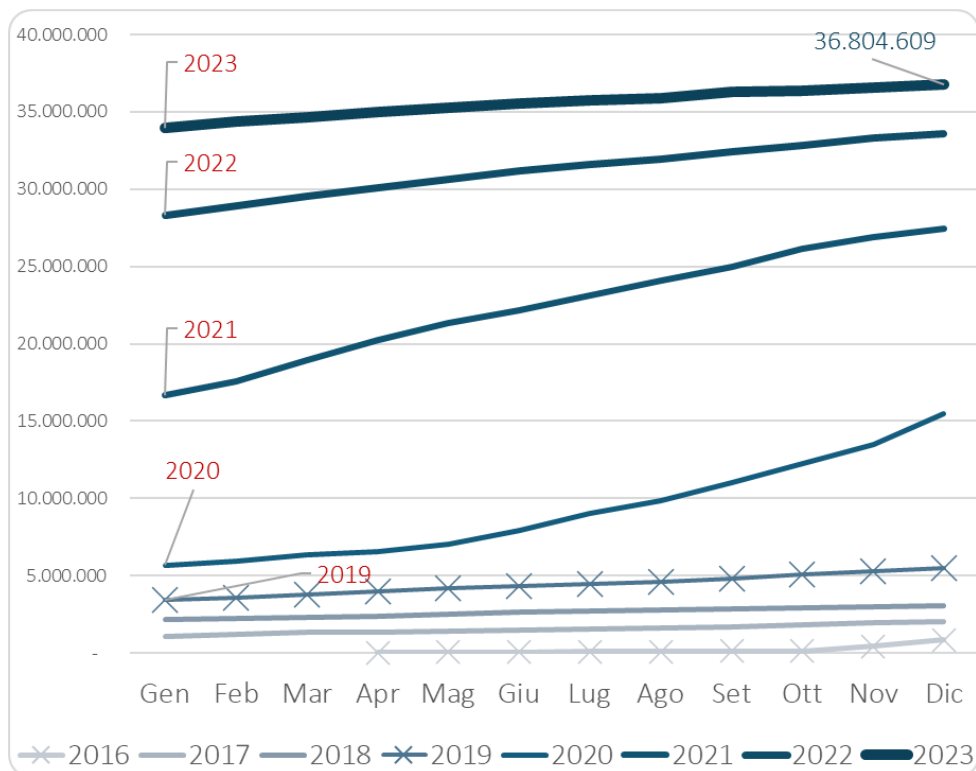
Fonte: elab. Reforming su [ISTAT Demo](#) e [ISTAT Serie storiche](#)

Graf. 5 – Percentuale di famiglie con accesso a *Internet* da casa



Fonte: elab. Reforming su [ISTAT](#)

Graf. 6 – Progressiva diffusione delle Identità SPID



Fonte: elab. Reforming su [Agenzia per l'Italia Digitale](#)



Red. Ref.

web: www.reforming.it

twitter: Reformingit

mail: info at reforming.it