

Il diritto ad essere informati quale profilo fondamentale della tutela del diritto di voto e la controversa questione dell'abbinamento del referendum costituzionale alle elezioni. Alcune riflessioni a partire dall'ordinanza n. 195 del 2020 della Corte costituzionale*

di Maria Grazia Rodomonte – Professoressa Associata di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza Università di Roma

ABSTRACT: the paper analysis the decision of the Italian Constitutional court concerning the judgement of the conflicts arising from allocation of powers of the State, raised by the committee promoting the constitutional referendum for the “cut” of parliamentarians. In particular, an attempt is made to highlight the complexity of the issue of matching the referendum to the electoral vote, considering the particular nature of the campaign for the constitutional referendum and the different *ratio* that instead presides over the election campaigns. The need to safeguard the expression of a genuine vote, especially considering the instrumentality of the referendum campaign with respect to the right to vote, requires at least to question the compatibility with the constitutional framework of the matching of the dates of the electoral rounds and the constitutional referendum.

SOMMARIO: 1. Abbinamento del voto referendario e elettorale *versus* esigenze della campagna informativa referendaria? Qualche nota introduttiva. – 2. La celerità della risposta della Corte costituzionale. – 3. Qualche rilievo critico sulle motivazioni della Corte costituzionale. In

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

particolare il mancato riferimento al diritto ad informare e ad essere informati. – 4. Campagne informative e referendum costituzionale. – 5. Conclusioni.

1. Abbinamento del voto referendario e elettorale *versus* esigenze della campagna informativa referendaria? Qualche nota introduttiva

Mentre il dibattito sulle possibili conseguenze del risultato referendario è già da tempo entrato nel vivo¹ dopo la consistente vittoria dei sì alla riforma costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari², continua tuttavia a rimanere aperta la questione se su questo esito, invero ritenuto dai più e sin dall'inizio pressoché scontato, abbia pesato la vicenda dell'abbinamento delle date delle elezioni politiche suppletive, amministrative e regionali a quelle del referendum costituzionale. Un abbinamento deciso solo successivamente al rinvio di entrambi gli appuntamenti, inizialmente previsti infatti in tempi diversi e solo in seguito riuniti in una medesima data per

¹ Si vedano, tra gli altri, gli *Interventi al Seminario a porte chiuse sulle prospettive post referendum (12 ottobre 2020)*, con saggi di A. CIANCIO – S. CURRERI – R. DICKMANN – G. DI PLINIO – N. LUPO – G.M. SALERNO – L. SPADACINI, in *federalismi.it – paper*; A. MORELLI – L. TRUCCO, *Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale e politica. Le prossime riforme auspicate e auspicabili*, in *dirittiregionali.it*, 3/2020, 1-5; *E ora? Il dopo referendum*, con gli interventi di S. CURRERI – A. D'ANDREA – A. PINTO – A. M. CITRIGNO in *lacostituzione.info*, 22 settembre 2020.

² Si ricorda che il referendum costituzionale ha riguardato il testo della legge costituzionale che prevede una riduzione del numero dei parlamentari (da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi) pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019, con la conseguente modifica degli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, e 59, secondo comma, della Costituzione. Il testo della riforma è stato approvato dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, nella seduta dell'8 ottobre 2019. Con il decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2020 (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 18 luglio 2020) sono stati convocati i comizi elettorali relativi alla consultazione referendaria per il 20 e 21 settembre 2020 (vedi *Riduzione del numero dei parlamentari. Il testo di legge costituzionale e il referendum ex art. 138 della Costituzione*, Dossier, a cura del servizio studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, 19 agosto 2020). Secondo i dati riportati dal Ministero dell'interno (disponibili al seguente link: <https://elezioni.interno.gov.it/referendum/scrutini/20200920/scrutiniFI01>) hanno votato per il referendum costituzionale il 53,84% degli aventi diritto. Il 69,64% si è espresso a favore, a fronte del 30,36% dei voti contrari. Si tratta di un buon risultato quanto all'afflusso alle urne se si tiene conto dei precedenti referendum. Al referendum per la riforma del titolo V, tenuto il 7 ottobre 2001, l'affluenza è infatti solo del 34% e i voti favorevoli del 64,2%. Al referendum del 25 e 26 giugno del 2006 per la riforma costituzionale voluta da Berlusconi i votanti sono pari al 52% degli aventi diritto e la riforma viene bocciata dal 61% dei voti. Infine al referendum per la riforma Renzi-Boschi del 4 dicembre 2016 i votanti sono stati superiori anche a quelli del referendum sul taglio dei parlamentari, a riprova, con ogni probabilità, della plusvalenza politica di quel referendum. A recarsi alle urne sono stati infatti il 69% degli aventi diritto. A votare contro la riforma il 59,11% e a favore il 40,89%.

ragioni non riconducibili alla riduzione dei costi; ragioni che, come è noto, solitamente presiedono alla decisione di procedere al cosiddetto *election day*³.

In questo contesto, e anche al di là delle analisi del voto e delle conclusioni che in merito al quesito inizialmente posto se ne possano trarre, appare utile riflettere a partire dall'ordinanza n. 195 del 2020 della Corte costituzionale che, assieme ad altre del medesimo tenore, ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato promosso dai delegati della frazione dei parlamentari richiedenti referendum costituzionale nei confronti della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, del Presidente della Repubblica e del Governo, in relazione all'art. 1-bis, comma 3, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 (Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, n. 59), nonché al decreto del Presidente della Repubblica di indizione del relativo referendum popolare nello stesso decreto definito quale "confermativo".

A tal proposito giova richiamare brevemente la vicenda che ha condotto ad optare per l'abbinamento delle date delle elezioni con quelle del referendum costituzionale, dopo l'iniziale previsione di date diverse. Dopo l'approvazione del progetto di legge costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari con la maggioranza dei due terzi alla Camera ma con la sola maggioranza assoluta al Senato, il 12 ottobre 2019 viene pubblicato il relativo testo di legge costituzionale sulla G.U. Il successivo 10 gennaio 2020, 71 senatori depositano una richiesta di referendum costituzionale presso la Corte di cassazione. Successivamente l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione dichiara la legittimità del quesito e, secondo quanto prescritto dalla legge n. 352 del 1970, il Presidente della Repubblica provvede ad indire il referendum con decreto nella data del 29 marzo 2020. A causa della crisi sanitaria conseguente alla

³ Sul punto si rinvia alle osservazioni presenti in M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?* in *Nomos*, 1/2020, 4-5. Vedi inoltre lo studio di ASTRID, *L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'election year*, 2006, disponibile su www.astrid-online.it, nel quale tra le ragioni a favore dell'abbinamento nell'anno di diverse tornate elettorali e referendarie, oltre al tema dei costi si evidenzia anche il fatto che l'abbinamento nella stessa data di elezioni e referendum favorirebbe la partecipazione al voto referendario al fine del raggiungimento del *quorum* grazie "all'effetto traino" della competizione elettorale. Cosa che consentirebbe quindi "il recupero di un istituto importante come quello del referendum, in questi ultimi anni depotenziato soprattutto attraverso lo strumento dell'astensione coordinata" (cfr. *ivi*, p. 3 e p. 10-11). L'abbinamento viene dunque auspicato proprio tenendo conto dell'esigenza di raggiungere il quorum. Tuttavia, il limite rappresentato dall'art. 34 della l. n. 352 del 1970 da cui discende l'esclusione dell'abbinamento di referendum abrogativi ad elezioni politiche (su cui si veda *infra* § 4) si auspica venga mantenuto proprio al fine di evitare un uso strumentale dei referendum al fine di orientare o manipolare le scelte politico-elettorali dei votanti. E' necessario a tal proposito ricordare che, in effetti, l'art. 7 del d.l. n. 98 del 2011, convertito in legge n. 111 del 2011, ha previsto l'*election day* solo per le competizioni elettorali e analogamente solo per più referendum - prevedendo che laddove debbano tenersi in uno stesso anno più referendum abrogativi la convocazione degli elettori avvenga nella stessa data - ma non anche l'abbinamento di elezioni e referendum.

pandemia da Covid-19, il decreto viene però successivamente revocato con d.P.R. del 5 marzo 2020. Il governo a questo punto interviene con due successivi decreti legge. Con il primo (d.l. 17 marzo 2020, n. 18) stabilisce infatti di prorogare il termine per l'indizione del referendum costituzionale, prevedendo che "in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020, in deroga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della legge 25 maggio 1970 n. 352, il termine entro il quale è indetto referendum confermativo del testo di legge costituzionale, recante: "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso". Si stabilisce quindi che la consultazione referendaria possa essere indetta entro 240 giorni anziché i 60 previsti dalla legge e calcolati a partire dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che lo ha ammesso, intervenuta il 23 gennaio 2020.

Con il successivo d.l. del 20 aprile 2020, n. 26 il governo prevede, oltre al rinvio delle consultazioni elettorali per il 2020, l'applicazione del principio dell'*election day* anche ai fini dello svolgimento del *referendum* sul testo di legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari, applicando quindi il principio di concentrazione delle consultazioni elettorali, di cui all'art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge n.111 del 2011 alle elezioni politiche suppletive, alle elezioni regionali, amministrative e al referendum "confermativo". Con d.P.R. del 17 luglio 2020 il Presidente della Repubblica dispone per le medesime date del 20 e 21 settembre 2020 l'abbinamento di tutte le votazioni. Il 23 luglio 2020 tre senatori, delegati della frazione dei parlamentari richiedenti referendum, promuovono infine il già richiamato conflitto tra poteri dello Stato che il 12 agosto viene deciso dalla Corte costituzionale assieme agli altri ricorsi presentati dall'Associazione + Europa, dal senatore De Falco e dalla Regione Basilicata⁴, tutti dichiarati inammissibili.

⁴ Nel primo caso, deciso con ordinanza n. 196/2020, l'inammissibilità del conflitto derivava dal difetto di legittimazione della ricorrente sulla base della costante giurisprudenza costituzionale che nega ai partiti politici la natura di potere dello Stato. L'Associazione +Europa con il ricorso presentato contestava in particolare la previsione (contenuta nel d.l. n. 26 del 2020) che riduce a un terzo il numero minimo di sottoscrizioni richiesto per presentare liste

L'interesse per la vicenda è rappresentata non tanto dall'eventualità che l'abbinamento della data del referendum costituzionale a quello delle elezioni abbia condotto ad un effetto di "trascinamento" da parte di queste rispetto al voto referendario, condizionandone in altri termini l'esito⁵. E' noto infatti che la scelta a favore della riduzione del numero dei parlamentari ha incontrato il favore pressoché trasversale delle diverse forze politiche in campo. La trasversalità delle posizioni politiche da un lato e, dall'altro, l'ampio numero di coloro che si sono recati alle urne per il voto referendario anche in assenza di tornata elettorale, sembrerebbero quindi concorrere a rendere plausibile l'esclusione del temuto condizionamento nei confronti del voto referendario poc'anzi richiamato.

Il che tuttavia non prova nulla.

In primo luogo perché in assenza di un principio generale di esclusione di concentrazione delle consultazioni elettorali e referendarie, ricavabile dalla legislazione vigente o dal dettato costituzionale, appare evidente infatti l'eventualità che la questione si riproponga in futuro a seguito di nuova e diversa ipotesi di abbinamento e in assenza anche di quel consenso politico "trasversale" che si è determinato in questa occasione. Ma, soprattutto, un aspetto tutt'altro che trascurabile della vicenda è rappresentato dal condizionamento che nell'ipotesi dell'abbinamento può comunque derivare alla campagna referendaria, determinando quindi un possibile *vulnus* al diritto di voto dell'elettore. È indubitabile infatti, ed ampiamente riconosciuto in dottrina e dalla stessa

e candidature nelle elezioni regionali. Secondo +Europa, omettendo di prevedere, in favore dei partiti già presenti in Parlamento, una deroga all'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni, il legislatore avrebbe leso le sue attribuzioni costituzionali in quanto partito politico. Egualmente inammissibile il ricorso presentato dal senatore De Falco nei confronti del Senato, del Governo e del Presidente della Repubblica. In questo caso la Corte costituzionale (ord. n. 197/2020) riteneva che il ricorrente avesse esposto, in modo confuso e incoerente, critiche alla legge elettorale, alla riforma costituzionale, all'accorpamento delle consultazioni, all'utilizzo dei decreti legge e, infine, al procedimento di conversione in legge degli stessi, sovrapponendo argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti. Inoltre, pur sostenendo la violazione di plurimi principi costituzionali inerenti sia il procedimento legislativo sia quello di revisione costituzionale, il ricorso non chiariva quali fossero le attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare in concreto lese nel corso di questi procedimenti. La Corte ha infine dichiarato inammissibile (ord. n. 198/2020) anche il ricorso proposto dalla Regione Basilicata con riferimento sia all'avvenuta approvazione definitiva, l'8 ottobre 2019, del testo di legge costituzionale di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione sulla riduzione del numero dei parlamentari, sia al DPR del 17 luglio 2020 di indizione del *referendum* popolare confermativo. La Corte, in linea con la propria giurisprudenza, ha infatti escluso la legittimazione soggettiva degli enti territoriali, in generale, e della Regione, in particolare, perché non sono poteri dello Stato ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione. Cfr. *Referendum costituzionale e consultazioni elettorali 2020*, Dossier a cura del Servizio studi della Camera dei deputati, 22 settembre 2020, 5-6.

⁵ Tra gli altri, N. LUPO, *Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, ricorda come l'esito favorevole sia stato omogeneamente distribuito sul territorio nazionale e come, inoltre, l'abbinamento non abbia creato "effetti distorsivi tra le aree in cui tali elezioni si sono svolte e quelle in cui si è votato solo sul referendum (dove l'affluenza è stata ovviamente minore)".

giurisprudenza della Corte, che la campagna referendaria debba consentire all'elettore di essere adeguatamente informato su questioni che possono essere, in realtà, ben più complesse rispetto a quelle contenibili negli angusti confini dati dalla natura binaria del quesito e dall'apparente semplificazione dell'oggetto del referendum che ne può discendere. E' innegabile così che l'occasione richiamata, pur in assenza di una revisione ampia quanto a numero di articoli costituzionali coinvolti - in ciò differenziandosi dal precedente referendum del 2016 - abbia rappresentato un'ipotesi di riforma puntuale ma dai conseguenti effetti "ampi"⁶ e di non immediata percezione per l'elettore che, in ogni caso, appaiono certamente tutt'altro che semplicisticamente riconducibili alla maggiore o minore efficienza dell'istituzione parlamentare o ad una supposta riduzione dei costi della politica. Al di là della "puntualità" della modifica relativa alla riduzione del numero dei parlamentari infatti è chiaro come l'impatto del "taglio lineare" dei parlamentari sia tutt'altro che circoscritto, comportando, come da più parti evidenziato, il rischio piuttosto di accrescere la distanza tra elettori ed eletti. Tale riforma, pur venendo presentata come risposta alla perdita di fiducia da parte dei cittadini nei confronti della politica rischia infatti di incidere in realtà negativamente sulla rappresentatività del Parlamento. Al Senato in particolare, fatti salvi ulteriori possibili interventi correttivi del legislatore, anche costituzionale, si registrerà infatti un sensibile aumento del numero medio di abitanti per ciascun seggio spettante alle Regioni con la conseguenza che "il rapporto tra popolazione media e senatore assegnato rischia necessariamente di incidere sulla conoscibilità dei candidati da parte degli elettori e dunque di ulteriormente aggravare quella sempre più marcata distanza tra rappresentanti e rappresentati che si è andata consolidando negli

⁶ Sulla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari tra i numerosi contributi sul tema vedi, tra gli altri, in particolare sugli effetti ampi di una riforma "puntuale" F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, 3/2019; G. CERRINA FERRONI, *Si può fare finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione dei parlamentari*, in *federalismi.it – paper*, 9 settembre 2020; E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo "organico" o puntuale?* in *federalismi.it – paper*, 15 aprile 2020; sulla necessità di successive riforme correttive costituzionali e regolamentari vedi M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *costituzionalismo.it*, 1/2020; sugli effetti sistemici della riforma e per un'analisi sul potenziale impatto sui regolamenti vedi anche S. CURRERI, *Gli effetti sulla riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it – paper*, 15 aprile 2020; A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchio per le allodole?*, *federalismi.it – paper*, 28 aprile 2020; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020; vedi infine i numerosi contributi sul tema in E. ROSSI (a cura di), *meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2020.

ultimi decenni”⁷. Inoltre, sempre in assenza di ulteriori modifiche, non si può non constatare come la diminuzione del numero dei senatori che si verrà a determinare non sarà percentualmente identica in tutte le circoscrizioni elettorali e ciò, in assenza dell’introduzione di una Camera di rappresentanza territoriale, potrebbe finire con il comportare distorsioni che confliggono, inevitabilmente, con l’eguale rappresentatività degli elettori. L’aver stabilito inoltre con una delega (l. n. 51 del 2019) la riduzione dei collegi elettorali in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari non meraviglia, ma è evidente come la dimensione delle circoscrizioni abbia un indubbio peso sul rendimento istituzionale dei sistemi elettorali dei quali sarebbe stato opportuno dare conto nel corso della campagna referendaria e per la cui definizione sarà necessario attendere il decreto legislativo attuativo della richiamata delega. Così come non può negarsi che riduzione del numero dei parlamentari renda necessario attivare ulteriori riforme anche relative ai regolamenti parlamentari, delle quali egualmente non si è discusso in occasione della campagna referendaria né con riferimento a quali siano le modifiche minime necessarie, relative a composizione di gruppi e commissioni, né, tantomeno se esse debbano piuttosto inserirsi in più ampie modifiche organiche degli stessi regolamenti⁸.

È evidente, dunque, alla luce di quanto brevemente osservato, come la natura “puntuale” del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari sia risultato in effetti, come si è correttamente osservato in dottrina, un “falso mito”⁹. Per tale ragione, oltre che per la stessa natura del referendum costituzionale, come si vedrà a breve, ciò avrebbe quanto meno richiesto di interrogarsi circa l’opportunità di una campagna informativa temporalmente autonoma da quella relativa alla tornata elettorale, proprio a tutela di un voto libero in quanto informato e consapevole¹⁰.

⁷ C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, in E. ROSSI (a cura di), *meno parlamentari, più democrazia?* cit., 164.

⁸ Cfr. R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione del numero dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *federalismi.it – paper*, 24 giugno 2020.

⁹ Così E. CATELANI, *Riforme costituzionali*, cit., 18.

¹⁰ Come si è affermato infatti, anche prima dei conflitti di attribuzione sollevati dinanzi alla Corte costituzionale, “se non appare seriamente discutibile l’opportunità di aver disposto il rinvio delle elezioni, la decisione di convocare i comizi il 20 e 21 settembre suscita non poche perplessità, dato che rischia di vanificare la motivazione più solida del rinvio stesso ovvero quella di favorire una corretta e consapevole espressione del voto”, sia in ragione del fatto che i tempi della campagna referendaria sono stati fortemente compressi; sia per l’abbinamento con la tornata elettorale regionale e locale. Sul punto vedi M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos*, 2/2020.

2. La celerità della risposta della Corte costituzionale

Quel che in primo luogo va evidenziato è l'estrema celerità della risposta della Corte costituzionale, già in dottrina richiamata. Se si considera che il ricorso è stato depositato dal "Comitato promotore" del referendum il 23 luglio, la Consulta ha emesso infatti l'ordinanza dopo soli ventuno giorni dal deposito¹¹. Una celerità ovviamente dettata dalle circostanze e in particolare dall'esigenza di evitare che un ritardo potesse incidere negativamente sul procedimento referendario *in itinere*, oltre al fatto che i ricorrenti in tutti e quattro i casi avevano fatto richiesta di istanza di tutela cautelare, non esaminata infatti dalla Corte ma ritenuta assorbita dalle dichiarazioni di inammissibilità dei relativi ricorsi. Alla celerità non sembra però che abbia corrisposto la precisione del *dictum* della Corte poiché, come è stato a ragione osservato¹², quest'ultima non avrebbe adeguatamente colto le differenze tra referendum abrogativo e referendum costituzionale. Un'occasione mancata in particolare tenendo conto del fatto che si è trattato del primo caso nel quale la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare su di un ricorso da parte dei promotori del referendum ex art. 138, c. 2, della Costituzione.

Che si sia trattato di mancanza di precisione dovuta all'esigenza di rapidità di intervento o, piuttosto, della volontà di non interferire con una scelta governativa resa già particolarmente complessa dalle circostanze e dai ritardi che l'hanno inevitabilmente contrassegnata, in realtà non è dato sapere¹³. E' innegabile però che il riconoscimento delle analogie che accomunano il Comitato promotore del referendum abrogativo con i proponenti del referendum, in questo caso anch'essi definiti, forse per esigenze di semplificazione, quale "Comitato promotore", sia del tutto implicito e

¹¹ Come evidenziato infatti da R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020*, in *consultaonline.it*, 3/2020, 479.

¹² Ivi, 480.

¹³ D'altro canto non si tratterebbe certo della prima circostanza nella quale la Corte preferisce "rifugiarsi dietro a pronunce di inammissibilità" ad esempio "per stemperare conflitti" che potrebbero risultare delicati sotto il profilo politico, come ricorda M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, *passim*. In merito vedi anche G. CAVAGGION, *nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 527-528, che riferendosi all'ipotesi di estendere la legittimazione al conflitto di attribuzioni a nuovi soggetti, afferma come la dichiarazione di inammissibilità sia una "strategia che viene spesso utilizzata dalla Corte per evitare di ingerirsi di questioni strettamente collegate con aspetti politici" ma che rischia di essere, in talune circostanze, una soluzione che potrebbe "inasprire i conflitti già gravi che caratterizzano la fase politica attuale". In ogni caso, come è stato a ragione rilevato (cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019, 188) "il 'riparo' dell'inammissibilità, tuttavia, rappresenta un finto schermo: è un'illusione, alla quale certamente non credono neppure i giudici costituzionali i quali sono pienamente coscienti che anche decidere di non decidere è una decisione". Sul ruolo della Corte e i problemi connessi alla fase di delibazione vedi inoltre *infra* nota n. 14.

che nulla venga inoltre eccepito dalla Corte con riferimento al fatto che i proponenti del conflitto non sono i “legali rappresentanti del Comitato promotore della consultazione referendaria”, come riportato nel ricorso, ma, secondo quanto previsto dall’art. 6, c. 2 della legge n. 352/1970, i “tre delegati, scelti tra i richiedenti, a cura dei quali la richiesta è depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione”. Richiedenti che, secondo il c. 1 del medesimo articolo, sono “i membri di una delle Camere in numero non inferiore a un quinto dei componenti della Camera stessa che hanno effettuato la richiesta di referendum costituzionale”, dunque una frazione dei membri di una Camera e non una frazione del corpo elettorale.

In ogni caso dalla presunta e non dichiarata, né motivata, analogia discende il riconoscimento della legittimazione del Comitato promotore a proporre conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in quanto quest’ultimo sarebbe “titolare, nell’ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di referendum”. Legittimazione suffragata dunque da una copiosa e nota giurisprudenza in materia, tutta riconducibile all’art. 75 della Costituzione e al relativo Comitato promotore del referendum, potere esterno allo Stato apparato competente a dichiarare la volontà della frazione del corpo elettorale costituita dai cinquecentomila elettori, firmatari della richiesta referendaria¹⁴. E’ evidente allora come sia certamente condivisibile l’osservazione in base alla quale sarebbe stato forse opportuno accennare alla richiamata differenza tra Comitato promotore del referendum abrogativo e i promotori, in questa occasione, del referendum costituzionale, oltre a “qualche nota di puntualizzazione critica per censurare il mancato rispetto di quanto previsto dalla legge n. 352/70 proprio da parte degli stessi richiedenti”¹⁵.

Nel caso di specie la Corte rileva tuttavia la carenza del requisito soggettivo, carenza che discenderebbe dal fatto che se certamente rientra nella sfera delle attribuzioni del Comitato “la pretesa allo svolgimento del voto referendario”, non vi rientra invece, anche “in assenza di situazioni eccezionali la pretesa di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici legittime opzioni, della data all’interno del periodo stabilito”.

¹⁴ Numerose infatti sono le decisioni che hanno riconosciuto il comitato promotore come organo competente a dichiarare la volontà del potere “esterno” allo Stato apparato rappresentato dai sottoscrittori della richiesta, a partire dalle sentt. nn. 17 e 69 del 1978. Per un’elencazione esaustiva delle altre decisioni vedi A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2019, 332.

¹⁵ Cfr. R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo*, cit., 481.

La Corte non manca inoltre, pur intervenendo in sede di mera delibazione, di elencare una serie di ragioni che, più che essere a sostegno della rilevata carenza del requisito soggettivo, tentano invero di dimostrare come non si sia verificata alcuna compressione del diritto al voto referendario, entrando infatti nel merito dei rilievi eccepiti dalla parte ricorrente e confermando in ciò la tendenza, già emersa in passato, al superamento del confine tra delibazione e merito¹⁶. Essa dà così conto, innanzi tutto, dell'ampio potere di valutazione, sia in ordine al momento di indizione del referendum sia per quel che attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria, di cui sarebbe quindi titolare il Consiglio dei ministri, purché la scelta ricada in una data compresa nell'intervallo temporale previsto dalla legge n. 352/1970. Un intervallo che è stato modificato dall'intervento dei richiamati decreti legge per esigenze poste dal diffondersi dell'epidemia da COVID-19 e a cui risulterebbe funzionale l'estensione del principio dell'*election day*. Non vi sarebbero invece, secondo la Corte, circostanze altrettanto eccezionali, "in ragione delle quali l'accorpamento inciderebbe sul diritto all'effettuazione del voto referendario e del suo esercizio", richiamando a sostegno della esclusione quanto già stabilito nell'ordinanza n. 169 del 2011. Il voto referendario non verrebbe influenzato da posizioni politiche diverse dal momento che sempre le forze politiche hanno dato indicazioni agli elettori anche sui referendum costituzionali e, "del resto", evidenzia la Corte "la logica referendaria è intrecciata a quella della democrazia rappresentativa, non separata da essa (sentenza n. 118 del 2015)". Inoltre, secondo la Corte "la contestualità tra differenti campagne elettorali" non può dirsi che "comporti, di per, sé una penalizzazione degli spazi di informazione dedicati alla campagna referendaria". Infine, "l'eventuale maggiore affluenza alle urne nelle Regioni e nei Comuni ove si tengono elezioni non

¹⁶ Rileva alcuni aspetti critici della fase di delibazione del conflitto interorganico M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in questa rivista, 4/2020, 211, evidenziando come l'articolata motivazione dell'ordinanza con la quale si decide dell'ammissibilità o meno di un conflitto interorganico, rilevata nel caso affrontato dall'A. in occasione delle ordinanze che hanno deciso in merito all'ammissibilità di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso da alcuni parlamentari avverso il procedimento di approvazione della legge di bilancio, conduca ad un utilizzo della fase deliberativa che la sottrae dalla "funzione di filtro della sola 'non manifesta inammissibilità' che secondo una certa dottrina, costituirebbe l'unica condizione in grado di garantirne la conformità a Costituzione". Se inoltre si tiene conto dell'assenza di contraddittorio, della scarsa pubblicità, ma anche dell'esigenza di celerità che spesso la caratterizza, sembra determinarsi una vera e propria forzatura della linea di demarcazione tra ammissibilità e merito (ivi, 220) che "incide inevitabilmente sulla posizione della Corte, la quale si trova ad assumere la responsabilità di una scelta, quella cioè di decidere nel merito il conflitto stesso *inaudita altera parte*, che va ben al di là dei limiti normativamente previsti per la fase del giudizio di ammissibilità dall'art. 37, c. 4". Problema che potrebbe essere superato secondo l'A. solo da interventi legislativi idonei ad assicurare anche alla fase dell'ammissibilità quelle garanzie procedurali in particolare idonee a garantire un contraddittorio al momento attuale del tutto assente su cui vedi *amplius* ID., *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit.

pregiudica, in quanto tale, lo svolgimento del voto referendario, per il quale non è previsto, tra l'altro, un quorum strutturale". Tutto quanto richiamato porterebbe dunque a concludere a favore dell'esclusione della legittimazione del Comitato promotore che agisce in rappresentanza di una minoranza parlamentare dal momento che la Costituzione ad esso non attribuirebbe "una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale".

3. Qualche rilievo critico sulle motivazioni della Corte costituzionale. In particolare il mancato riferimento al diritto ad informare e ad essere informati

Alcune osservazioni critiche possono essere fatte in relazione agli argomenti addotti dalla Corte a sostegno della dichiarazione di inammissibilità del ricorso per carenza del requisito soggettivo.¹⁷

In primo luogo sembra possibile affermare che lo spostamento della data del referendum e la libertà di scelta del governo di una data nell'ambito di quelle possibili non sia discutibile, tanto più

¹⁷ Si segnala inoltre che con successiva ordinanza n. 211 del 2020 dello scorso 6 ottobre si è provveduto a correggere un errore materiale rappresentato dal richiamo all'art. 34 della legge 352 del 1970 al fine dell'individuazione del lasso temporale entro il quale il Governo è chiamato ad individuare la data per lo svolgimento delle operazioni di voto, riportato nel decimo capoverso del Considerato dell'ordinanza n. 195 del 2020. Con l'ordinanza n. 211 si è dunque provveduto a sostituire il riferimento testuale all'art. 34, primo comma, con quello all'art. 15, primo comma della legge n. 352 del 1970 che prevede infatti, al c. 2, diversamente da quanto disposto dall'articolo 34, che "la data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione". D'altro canto l'originaria previsione della data del 29 marzo per la consultazione referendaria era conseguente proprio all'applicazione dell'art. 15. Non deve invece meravigliare il fatto che anche in passato non siano mancate ipotesi nelle quali il Governo, in vista di un "bene superiore" ha preferito non applicare l'art. 15, aprendo quindi le porte ad una pratica disponibilità in capo al governo della fissazione della data di indizione del referendum anche al di là dei confini posti dalla legislazione in materia. In occasione del referendum costituzionale richiesto per la revisione del titolo V della costituzione nel 2001 il Governo ha infatti preferito non applicare l'art. 15 della legge 352 del 1970. L'applicazione dell'articolo avrebbe infatti comportato il rispetto della tempistica ivi prevista dell'indizione del referendum entro il termine dei tre mesi comportando tuttavia in questo caso l'effetto di pregiudicare il diritto di iniziativa referendaria da parte di soggetti diversi dai parlamentari della maggioranza e dell'opposizione che avevano già presentato richiesta. Ciò ha condotto il governo a ritenere che all'indizione si dovesse procedere entro i sessanta giorni decorrenti non dalla comunicazione della decisione dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, come previsto dall'art. 15, ma dalla scadenza del trimestre previsto dall'art. 138 c. 2 per la richiesta di referendum costituzionale. A proposito della richiamata vicenda si è a ragione fatto notare come "quello posto all'epoca del primo referendum costituzionale non fu un intervento di esegesi, bensì di vera e propria disapplicazione *in parte qua* della disciplina recata dalla legge n. 352 del 1970, accompagnata da una sua riscrittura...E', infatti, di tutta evidenza lo scarto fra la (pretesa) soluzione ermeneutica privilegiata e il tenore testuale del precetto normativo dell'art. 15, primo comma, l. 352 da cui quella soluzione si vorrebbe ricavata". Il che può essere certamente criticabile dal momento che appare indubbio che il riferimento normativo corretto sia inequivocabilmente rappresentato proprio dall'art. 15 della legge n. 352 del 1970. Cfr. P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?* in *costituzionalismo.it*, 1/2005, 2-3.

in ragione dell'emergenza sanitaria che l'ha determinata¹⁸. Il richiamo, poi, da parte della Corte costituzionale al fatto che il voto referendario non sia influenzato da posizioni politiche diverse poiché le forze politiche hanno sempre dato indicazioni agli elettori anche sui referendum costituzionali non costituisce in sé né una novità¹⁹, né, parallelamente, però, un argomento volto ad escludere che l'abbinamento delle date possa rappresentare elemento di compressione del diritto al voto referendario. Né, appare un aspetto cruciale, evidentemente, con possibili ricadute sul diritto di voto, quello dell'"intreccio" tra logica referendaria e logica della democrazia rappresentativa che la Corte richiama²⁰.

Il vero nodo critico, infatti, è piuttosto rappresentato da una questione che la Corte semplicemente preferisce non affrontare: e cioè se la richiamata libertà di scelta del governo debba bilanciarsi o meno con la corrispondente esigenza di tutela di altri diritti costituzionali, in specie con il diritto ad informare e con il corrispondente diritto ad essere informati da parte degli elettori nel corso della campagna referendaria e con il diritto di voto; e se quindi, in conseguenza di tale bilanciamento, possano o meno essere escluse tra le diverse "legittime opzioni" del Governo,

¹⁸ Vedi in merito al contesto che ha determinato lo spostamento e all'esigenza di salvaguardare il diritto di voto quanto osservato da M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, cit., 5, il quale ricorda che, pur mancando una previsione legislativa di ipotesi di rinvio anche per il referendum costituzionale, questo non può tuttavia escludersi essendo ben possibile che venga rinviato in situazioni di emergenza, con legge o con atto ad essa equiparato, come di fatto è accaduto. Inoltre (come evidenzia R. BORRELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos*, 2/2020, in particolare 4 e 23) è questa una situazione nella quale certamente "occorre bilanciare, secondo i canoni della adeguatezza, della proporzionalità e della temporaneità delle misure la tutela del diritto alla salute" con l'esigenza di una "sovranità informata" e con la necessità di non rinviare in un lasso di tempo eccessivo le votazioni programmate e già una volta procrastinate.

¹⁹ In tema si richiama quanto osservato da M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, 92-93, la quale ricorda come il referendum in linea teorica dovrebbe basarsi sulla semplice partecipazione dei singoli elettori o gruppi spontanei di essi ma come nella pratica l'intermediazione partitica sia necessaria pur avendo assunto nel tempo non solo il ruolo di filtrare e trasmettere le istanze della base ma anche quello di organizzare il consenso orientando non solo le opinioni ma anche le volontà. Un ruolo dei partiti che sembra ancor più emergere nel caso di referendum costituzionali poiché le leggi costituzionali o di revisione costituzionale "implicano sempre scelte di tipo politico, ed ai partiti non è mai indifferente la soluzione che viene data ad esse e la risposta del corpo elettorale nel caso in cui arrivi ad interpellarlo. La propaganda attorno a tali leggi sarà sempre particolarmente accesa, essendo vitale per la politica di ciascun partito convincere l'elettorato della soluzione prescelta".

²⁰ Il richiamo alla sent. n. 118 del 2015 appare in questo caso scarsamente collegabile al caso della decisione in commento dal momento che nell'occasione del 2015 - nella quale la Corte viene chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale di due leggi regionali relative ai referendum consultivi per l'autonomia del Veneto - la Corte nega che il referendum possa essere equiparato "a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati fra loro". Non vi è dunque alcun riferimento ad eventuali intrecci tra la logica referendaria e quella della democrazia rappresentativa tale da non rendere incompatibile l'eventuale abbinamento delle consultazioni. In senso critico rispetto al richiamo operato dalla Corte vedi anche R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo*, cit., 428.

proprio tutte quelle che finirebbero per comportare l’abbinamento del referendum costituzionale alle elezioni, discendendo dall’abbinamento in parola una compressione della campagna referendaria e dunque del diritto di voto dell’elettore²¹, e la conseguente lesione della sfera di attribuzioni dei ricorrenti²². In questa prospettiva il richiamo da essa fatto alla decisione n. 169 del 2011 con la quale ribadisce che nella sfera di attribuzioni del Comitato rientra la “pretesa allo svolgimento delle operazioni del voto referendario” ma non anche “la pretesa alla scelta, tra le molteplici legittime opzioni, della data entro l’arco temporale prestabilito”, sembra più che altro indicare la volontà della Corte di perimetrare un confine certo, volto escludere valutazioni ulteriori, certamente possibili tuttavia nel caso in esame e riferite al diritto di informazione²³. Valutazioni che avrebbero potuto condurre ad optare a favore dell’ammissibilità del conflitto aprendo la porta, nella fase successiva del giudizio di merito, anche alla possibilità di ipotizzare il cattivo uso del potere del governo che, influenzando sulla campagna referendaria, avrebbe determinato una lesione della sfera di attribuzione dei ricorrenti²⁴.

²¹ In dottrina si è evidenziato inoltre la violazione del principio di eguaglianza del voto anche sotto il profilo individuale e territoriale, per la discriminazione che si determinerebbe tra cittadini di regioni nelle quali si prevede “il giorno elettorale unico” e quelli chiamati solo al voto referendario poiché nel primo caso non può non evidenziarsi una compressione della campagna referendaria e dell’accesso ai mezzi di informazione. Un ulteriore profilo di illegittimità è poi rappresentato dal fatto che ad essere compromesso sarebbe il voto degli italiani all’estero “proprio a causa della farraginosità delle modalità di voto unite al differente andamento pandemico che potrebbe di fatto impedire a milioni di italiani di esercitare il proprio elettorato attivo e passivo. Ne discende un differente ‘peso’ del voto in entrata e in uscita, costituzionalmente illegittimo (Corte cost., sent. n. 1/2014)”. Cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione – Commissione Affari Costituzionali – 17 giugno 2020*, disponibile al sito *senato.it*, 4.

²² Ricorda F. LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, 1988,130, che dal punto di vista teorico “risulta coesistente al momento della scelta (ovvero all’espressione della volontà) l’esistenza di garanzie di libertà e correttezza nella fase precedente e successiva all’atto di votazione”. Inoltre che “dal punto di vista giuridico si può quindi affermare che gli attori della contesa elettorale sono titolari di situazioni giuridiche soggettive che richiedono una tutela da parte dell’ordinamento. Le caratteristiche relazionali del processo elettorale fanno sì che non si possano attribuire solo diritti ai partecipanti attivi sul lato dell’offerta, ma anche all’elettorato. Propaganda politica-propaganda elettorale e pubblicità sono infatti attività relazionali che identificano un diritto di fare ed anche uno di ricevere, più problematico nelle forme di tutela”.

²³ Ciò in particolare se si considera il diverso contesto nel quale la Corte in quell’occasione si pronuncia e relativo ad una richiesta di accorpamento del Comitato promotore tra referendum abrogativo ed elezioni amministrative avverso la decisione assunta dal Governo di tenere separate le date secondo un indirizzo tradizionalmente accolto. Dunque la decisione, oltre a riguardare l’ipotesi di referendum abrogativo, certamente rispondeva ad istanze opposte a quelle in commento, non vi era cenno al diritto all’informazione e non era data per elezioni di tipo politico quali sono le elezioni regionali. Vedi in proposito M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento*, cit.,11-12.

²⁴ Peraltro, secondo quanto osservato da M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione*, cit., 5-6, sarebbe stato altresì possibile in questa sede sollevare incidente di costituzionalità - essendo espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale la cd. autorimessione in sede di giudizio sui conflitti di attribuzione (sent. n. 195/1972) - in relazione alla illegittimità conseguenziale del procedimento di revisione costituzionale derivante dalla illegittimità dell’accorpamento di consultazioni elettorali eterogenee, potendosi radicare il controllo della Corte tanto sulla legge di conversione del d.l. n. 26/2020 quanto sulla legge di revisione costituzionale. La stessa A. (ivi, 3, ma in merito vedi anche quanto osserva R.

Non può escludersi che rispetto all'esito favorevole all'inammissibilità del conflitto possa aver avuto un peso anche quell'assenza di contraddittorio che caratterizza la fase della delibazione, decisa infatti esclusivamente in camera di Consiglio. L'assenza di regole certe o, se si preferisce, "l'uso assai spinto delle (poche) regole che disciplinano il processo costituzionale e, in particolare il conflitto interorganico"²⁵ rende infatti la Corte costituzionale "arbitro" assoluto dell'ammissibilità. Così, se da un lato si richiama da parte della dottrina la necessità di un controllo di "non manifesta inammissibilità" "in considerazione dell'esigenza di salvaguardare il diritto di difesa dei soggetti coinvolti, che verrebbe inevitabilmente pregiudicato ove si ammettesse la possibilità di emettere decisioni definitive *inaudita altera parte*"²⁶; dall'altro lato proprio l'ampia gamma delle possibili operazioni valutative compiute nel tempo dalla Corte costituzionale rende quanto mai incerta questa fase e del tutto indeterminati i possibili esiti. Il caso in esame appare così proprio come uno di quelli per i quali un controllo limitato alla sola "manifesta inammissibilità" da parte della Corte avrebbe potuto meglio garantire il diritto delle parti, ferma restando, peraltro, la possibilità di dichiarare l'inammissibilità nella fase successiva "a cognizione piena"²⁷.

Certo è che la Corte nella circostanza in commento avrebbe avuto senz'altro la possibilità di attingere a piene mani dalla giurisprudenza pregressa: è innegabile infatti che il tema della campagna informativa e della sua strumentalità rispetto alla genuinità del voto referendario non sia terreno nuovo di riflessione per la Corte. Giova qui ricordare, in particolare, come nella sua giurisprudenza non sia in effetti mancato il costante richiamo al fatto che il diritto alla "completa ed obiettiva informazione del cittadino" debba essere "tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari" che appaiono "connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico"²⁸. Diritto di informazione e sistema democratico sono infatti strettamente collegati, come anche in altre occasioni la Corte non ha mancato di rilevare, proprio perché il diritto all'informazione deve essere determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della

BORRELLO, *La legislazione elettorale italiana*, cit., 22 e nota n. 55) evidenzia la sussistenza di un vizio formale per disomogeneità della legge di conversione rispetto al d.l., avendo questa inserito l'accorpamento della data di elezioni e referendum costituzionale, estraneo però all'oggetto del d.l. 26 del 2020 che si era limitato a riunire tornate elettorali di carattere sostanzialmente omogeneo.

²⁵ M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 220.

²⁶ E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 269.

²⁷ Vedi in proposito, *ivi*, 270.

²⁸ Cfr. punto n. 2, cons. dir. sent. n. 155/2002.

forma di Stato delineata dalla Costituzione i quali esigono che “la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale”²⁹. E’ sempre la Corte costituzionale inoltre a riconoscere che rappresenti un vero e proprio “imperativo costituzionale” il fatto che il diritto all’informazione sancito dall’art. 21 sia qualificato e caratterizzato oltre che dal pluralismo delle fonti dalle quali attingere conoscenze e notizie, dall’obiettività e dall’imparzialità dei dati forniti come anche dalla completezza, dalla concorrenza e dalla continuità dell’attività di informazione erogata proprio al fine di assicurare la “necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell’opinione pubblica”³⁰.

Come è noto, la richiamata giurisprudenza della Corte ha fino ad oggi riguardato la necessità di assicurare il pluralismo delle voci attraverso i mezzi di comunicazione di massa nel corso della campagna per il referendum abrogativo. Tuttavia, al di là del contesto specifico nel quale essa si è sviluppata, non può negarsi che, attraverso il richiamo al collegamento tra garanzie dell’informazione e diritto di voto, manifesti al fondo l’esigenza, presente anche nella circostanza in commento, di assicurare che l’elettore sia pienamente consapevole ed informato nel momento dell’espressione del voto. L’adeguatezza della campagna referendaria non può che essere valutata alla luce quindi del diritto all’informazione, tenendo conto del fatto che la campagna referendaria è strumentale rispetto alla corretta formazione della volontà dell’elettore e che, come si è evidenziato, non è certo un tratto indifferente rispetto alla caratterizzazione democratica del sistema. In questo contesto la Corte è così già da tempo giunta ad affermare, in coerenza con la valenza centrale riconosciuta alla campagna referendaria, anche l’ampliamento della sfera di legittimazione attiva dei promotori, riconoscendo come a questi non spetti unicamente vigilare affinché il referendum si svolga regolarmente, ma spetti anche “agire a tutela di una corretta formazione della volontà di coloro che esprimono il voto”³¹.

Di tutto questo complesso tema, che avrebbe certo potuto giovare anche di ulteriori riflessioni sollecitate proprio dal diverso contesto nel quale si sarebbero venute ad innestare, considerando le

²⁹ Cfr. punto n. 7, cons. dir., sent. n. 112/1993.

³⁰ Vedi ancora, in proposito, il punto n. 2 del considerato in diritto della sent. n. 155 del 2002 che a sua volta richiama i precedenti rappresentati dalla sentenza n. 112 del 1993 e la successiva decisione n. 161 del 1995.

³¹ Il riconoscimento dell’ampliamento della sfera di attribuzione del Comitato promotore è in effetti già riscontrabile a partire dalla sentenza n. 161 del 1995 che aveva all’epoca rappresentato una notevole innovazione nel panorama dei conflitti nei quali era stato parte il Comitato promotore. Vedi in proposito G. SALERNO, *I profili soggettivi nei conflitti di attribuzione relativa alla par condicio*, in F. MODUGNO, *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997, 26-39.

peculiarità della campagna per il referendum costituzionale, non vi è dunque traccia nella decisione in commento. La Corte si limita infatti a liquidare la questione in poche battute, sostenendo che non può dirsi che “la contestualità tra differenti campagne elettorali comporti, di per sé, una penalizzazione degli spazi di informazione dedicati alla campagna referendaria”.

Affermazione tuttavia sulla quale è dato coltivare più di un dubbio proprio alla luce del richiamato ruolo giocato dall’informazione nella campagna referendaria in quanto strumento attraverso il quale l’elettore è messo nelle condizioni di esercitare il proprio diritto all’espressione di un voto libero e consapevole, nel contesto di un ordinamento democratico e quindi partecipativo.

4. Campagne informative e referendum costituzionale

D’altro canto le conclusioni cui la Corte è giunta con la giurisprudenza da ultimo richiamata, relativa alle campagne informative di referendum abrogativi, possono ritenersi ulteriormente “rafforzate” proprio in ragione dello specifico contesto rappresentato dal referendum costituzionale e delle campagne che ne precedono il voto. Invero, nel tentativo di individuare un aggancio legislativo alla supposta illegittimità dell’abbinamento delle date di votazioni elettorali e del referendum costituzionale la dottrina si è interrogata circa la applicabilità anche a quest’ultimo di quanto previsto per il referendum abrogativo negli articoli 31 e 34 della legge n. 352 del 1970. Secondo quanto stabilito dall’art. 31, infatti, “non può essere depositata richiesta di referendum nell’anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l’elezione di una delle Camere stesse”. Inoltre, nel secondo comma dell’articolo 34 si stabilisce che “nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso all’atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse”³². Vi è infatti chi non esclude che sia

³² Come è evidente anche la legge attuativa del referendum non ha previsto un espresso divieto di accorpamento (cf. A. GAZZARETTI, *Referendum abrogativo ed elezioni europee e amministrative: una convivenza possibile nella stessa data?* in *forumcostituzionale.it*, 15 giugno 2009, 11). Tuttavia dalla previsione contenuta nell’art. 31 della l. n. 352 del 1970 può desumersi che la *ratio* del divieto sia proprio “quella di evitare la sovrapposizione, e la conseguente confusione, di due campagne elettorali eterogenee, quella per le elezioni politiche e quella per i referendum popolari”. (cfr. A. BARBERA- A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, 200). Una *ratio* analoga,

possibile applicare sulla base di un'interpretazione estensiva un principio generale di non concentrazione delle tornate elettorali e referendarie che sarebbe ricavabile dalle richiamate previsioni legislative. Dalle previsioni legislative, riferite al solo referendum abrogativo, se ne desumerebbe in altri termini un principio di esclusione di accorpamento che dovrebbe infatti a maggior ragione postularsi per quello costituzionale, visti i caratteri che lo connotano³³. D'altro canto la dottrina che in passato ha escluso la possibilità di interpretazione estensiva del disposto legislativo lo ha fatto in realtà per soli due dei tre scopi enunciati dall'articolo in questione, non prendendo in considerazione quello di evitare la sovrapposizione tra consultazione popolare per le elezioni politiche e consultazione popolare per i referendum³⁴.

In realtà, anche al di là della possibilità o meno di applicazione estensiva della previsione legislativa richiamata e della stessa ipotesi, pur se con ogni probabilità validamente posta, della presunta formazione di una consuetudine o quanto meno di una convenzione costituzionale di esclusione della possibile concentrazione, ricavabile da una prassi che, per quanto numericamente circoscritta è certamente costante³⁵, sembra di potersi comunque affermare che tale ultimo principio sia direttamente desumibile dal dettato costituzionale. Il referendum costituzionale è infatti istituto di democrazia diretta che sembra risponde alla logica, ricavabile dal testo costituzionale, della tutela delle minoranze, dalle quali sarebbe promosso, nell'eventualità che la maggioranza approvi una

inoltre, sembra rinvenibile anche dalla previsione contenuta nel richiamato art. 34. (A. GAZZARETTI, op. cit., *ib.*). D'altro canto, con riferimento specifico in questo caso al referendum abrogativo, come ricorda l'Autore da ultimo citato (ivi, 6) l'abbinamento tra referendum abrogativo e consultazione elettorale, rendendo più agevole il conseguimento del quorum, pregiudica la genuinità e la spontaneità della partecipazione al voto referendario.

³³ Così R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo*, cit., 482-483; in senso favorevole all'interpretazione estensiva in particolare dell'art. 34, comma 2, della legge n. 352 del 1970 M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione*, cit., la quale evidenzia la *ratio* che potrebbe eventualmente giustificare l'accorpamento, dato dal più facile raggiungimento del *quorum* partecipativo è peraltro del tutto estranea al referendum costituzionale che prevede solo un *quorum* deliberativo e che "incidendo sulla materia costituzionale, richiede la massima consapevolezza e informazione del corpo elettorale, anche a tutela dei diritti delle minoranze proponenti". Nel senso dell'esclusione dell'abbinamento vedi inoltre A. CELOTTO, *Audizione – Commissione affari costituzionali – 17 giugno 2020*, disponibile al sito *senato.it* il quale ritiene che proprio dalla duplice previsione contenuta nella legge n. 352 del 1979 agli artt. 31 e 34 si debba ricavare il fatto che il legislatore non ha mai previsto la possibilità di abbinare consultazioni elettorali e consultazioni referendarie, proprio in ragione della distinta natura delle due tipologie di voti. Peraltro l'A. evidenzia come l'istituto del referendum costituzionale non sia neanche mai citato tra i possibili accorpamenti finalizzati al risparmio della spesa pubblica (vedi *retro* nota n. 4).

³⁴ Vedi in proposito P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sul titolo V della Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 3/2003, 555, secondo il quale infatti certamente lo scopo di escludere la determinazione di vuoti normativi non colmabili in tempi brevi e quello di dare alle Camere neo costituite la possibilità di manifestare i propri indirizzi nella materia incisa dall'iniziativa referendaria, al fine di consentire alle stesse di adottare eventualmente le misure legislative in grado di rendere superflua l'iniziativa referendaria promossa, non possono che riguardare i soli referendum abrogativi.

³⁵ M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento*, cit., 9.

modifica della Costituzione lesiva dei loro diritti e “quindi per difendere i valori sottesi alle norme costituzionali sottoposte alla revisione”³⁶. Pur dovendosi riconoscere che la prassi evolutiva più recente si sia orientata nel senso di attribuire al referendum una valenza confermativa, riconoscendogli altresì carattere necessario, sembra tuttavia corretto affermare che la *ratio* originaria e più direttamente ricavabile dal testo costituzionale, pur non mancando posizioni diverse in dottrina³⁷, sarebbe quindi rintracciabile in una valenza oppositiva, rafforzativa in particolare della

³⁶ G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, 317.

³⁷ In dottrina appare infatti prevalente la posizione di chi ha definito il referendum costituzionale come oppositivo. Vedi in proposito G. FERRI, *Il referendum*, cit., spec. note n. 23 e 24. In questo senso e per una ricostruzione delle diverse posizioni emerse in dottrina in merito alla *ratio* del referendum costituzionale vedi anche L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, 2/2019, 30-38 e l'ampia bibliografia *ivi* richiamata. L'A. in particolare ritiene che la natura oppositiva possa desumersi da una serie di elementi presenti nell'art. 138 Cost. (*ivi*, 32). Si tratta infatti “di uno strumento facoltativo (il procedimento referendario può essere attivato soltanto su richiesta dei soggetti legittimati, tra i quali si colloca anche un quinto dei componenti di una Camera, vale a dire una minoranza parlamentare) ed eventuale (il raggiungimento del *quorum* dei due terzi in entrambe le Camere preclude la possibilità di richiedere il *referendum*, in quanto si presume che abbia contribuito all'approvazione della legge di revisione anche la minoranza); infine non è previsto un *quorum* di partecipazione (ciò significa che anche una quota minima del corpo elettorale è in grado di bloccare l'entrata in vigore della deliberazione assunta in ambito parlamentare)”. Sulla natura “oppositiva” del referendum costituzionale vedi anche, tra i contributi più recenti, A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 3-4, per il quale, anche richiamando la sent. n. 496 del 2000, la natura tendenzialmente oppositiva del referendum costituzionale sembra ricavarsi dal fatto che può essere chiesto non dalla maggioranza politica che ha approvato la legge “ma dalle minoranze politiche che non disponevano della forza sufficiente per bloccarla in Parlamento e che tuttavia sono rappresentate nelle Camere e possono a tal fine anche agire direttamente o promuovere l'iniziativa di cinque Consigli regionali o di cinquecentomila elettori”. Una natura ricavabile quindi proprio dalla possibilità che la fase referendaria possa essere “innescata” dalla minoranza politica contraria alla riforma. Sul fronte opposto, tra coloro che ritengono che la natura del referendum costituzionale sia confermativa anche alla luce del dibattito in Assemblea costituente si segnala, tra i contributi più recenti, G. CAVAGGION, *L'articolo 138 Cost. in Assemblea costituente. Procedimento ordinario di revisione costituzionale e partecipazione delle minoranze*, in *Nomos*, 2/2017. In quest'ultima prospettiva e con particolare riferimento all'assenza di previsione di un *quorum* partecipativo, solitamente assunto quale segnale della natura oppositiva del referendum costituzionale, vi è anche chi in dottrina ha ritenuto che “l'interpretazione secondo cui la mancanza del *quorum* strutturale abbia una funzione oppositiva e garantisca la minoranza che non vuole la revisione costituzionale” sia “un errore di prospettiva” (così O. CHESSA, *Quorum ed equivoci*, in *lacostituzione.info*, 17 settembre 2020, 1). Secondo l'A. la previsione eventuale di un *quorum* di partecipazione per l'approvazione popolare di una nuova legge costituzionale avrebbe infatti la conseguenza che, qualora non venisse raggiunto, ciò comporterebbe l'impossibilità di promulgare la legge. La mancata previsione sarebbe dunque il segno dello stesso *favor* espresso dai Costituenti nei confronti dell'istituzione rappresentativa e che ha condotto ad introdurlo invece nel caso del referendum abrogativo. Ciò porterebbe ad escludere che il “silenzio dell'elettore” possa rivestire un significato oppositivo rispetto a decisioni dell'assemblea elettiva. Sulla stessa linea e per un'ampia ricostruzione del significato e degli effetti dei diversi *quorum* previsti per il referendum abrogativo e per quello costituzionale anche in Assemblea Costituente vedi inoltre G. L. CONTI, *Altrove dal Parlamento: referendum abrogativo e revisione costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2019, 5-9. Secondo l'A. “sia nel referendum abrogativo che nel referendum costituzionale, la disciplina del *quorum* mira ad impedire che una consultazione cui partecipano pochi elettori possa provocare l'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge o che la maggioranza degli aventi diritto possa, con il proprio disinteresse, determinare l'insuccesso di una revisione costituzionale approvata dalla maggioranza assoluta di entrambi i rami del Parlamento” (*ivi*, 8). Favorevole ad una lettura “tecnicamente neutra” dell'assenza di *quorum* nel referendum costituzionale è invece A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quad. cost.*, 2/2001, in ragione del fatto che tale assenza “favorisce semplicemente l'assunzione di una decisione, senza creare oneri aggiuntivi ai sostenitori delle due

rigidità costituzionale e volta, quindi, a potenziare la resistenza dei principi costituzionali. Il diritto di essere informati degli elettori al fine di esprimere un voto libero e consapevole finirebbe così per richiedere una tutela rafforzata proprio alla luce della natura del referendum costituzionale, in quanto strumento posto a garanzia delle minoranze e a tutela dei principi costituzionali. Proprio tale peculiare natura del referendum costituzionale comporta dunque che la campagna referendaria sia circondata da particolari garanzie evitando, in questa prospettiva, la sovrapposizione della campagna referendaria con quella, che risponde ad una logica del tutto diversa, per la formazione di organi legislativi. L'una infatti risponde, come è stato affermato, a una scelta "dilemmatica"³⁸, non di natura partitica, ma basata "su una valutazione in cui propendono aspetti tecnici e giuridici"³⁹; l'altra, invece, ha natura "deliberativa"⁴⁰ ed è caratterizzata da una scelta "complessa e connessa a valutazioni politico-partitiche"⁴¹. Differenze che valgono dunque ad escludere la fungibilità delle due consultazioni. Al fine di garantire particolari garanzie a vantaggio del referendum costituzionale non sembra così essere sufficiente assicurarne lo svolgimento e il fatto che gli elettori non siano coartati. È essenziale, infatti, proprio per le ragioni richiamate, anche che la campagna referendaria si svolga "in circostanze distinguibili, più accorte e solenni, rispetto a quella per un referendum abrogativo"⁴².

opzioni in campo". Propende per un carattere "misto" del referendum costituzionale L. GENINATTI SATE', *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, *passim*, secondo il quale infatti esso assolverebbe ad una funzione integrativa del consenso popolare. La natura necessariamente oppositiva del referendum costituzionale sarebbe così da respingere in quanto sembra piuttosto legata all'idea di una presunta volontà costituente di salvaguardare necessariamente l'immutabilità del testo costituzionale. Pur non venendo esclusa la natura oppositiva non sarebbe quindi necessaria ma solo possibile in quanto sintomo del mancato raggiungimento di un ampio consenso. Pur riconoscendo l'attuale natura oppositiva del referendum costituzionale auspica infine l'introduzione di un quorum partecipativo nell'attuale contesto, diverso da quello proporzionale originario in quanto maggioritario e caratterizzato da riforme anche organiche, V. COCOZZA, *Alcune riflessioni sulla opportunità di un quorum di partecipazione per il referendum costituzionale*, in *federalismi.it*, 9/2017, 5-7. Secondo l'A. l'introduzione del quorum partecipativo, pur comportando infatti il mutare della natura del referendum da oppositivo in confermativo, peraltro in linea con la prassi più recente, verrebbe introdotto proprio "in funzione di protezione dell'oggetto della consultazione per non esporlo a incisione da parte di porzioni modeste e per questo poco rappresentative dell'elettorato".

³⁸ Così M. CALAMO SPECCHIA, *Audizioni*, cit., 2.

³⁹ Cfr. A. CELOTTO, *Audizioni*, cit., 3.

⁴⁰ CFR. R. BORRELLO, *La legislazione elettorale italiana*, cit., 21.

⁴¹ Vedi ancora M. CALAMO SPECCHIA, *Audizioni*, cit., 2.

⁴² M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento*, cit., 12. Sottolinea inoltre l'esigenza di garanzie che dovrebbero caratterizzare il momento "di preparazione della scelta" del voto per un referendum costituzionale F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in questa rivista, 1/2016, 269 ss.

5. Conclusioni

In definitiva sembra di poter affermare che proprio il richiamato abbinamento delle date della tornata referendaria a quella legislativa porti con sé il rischio evidente di ridurre il peso della campagna per il referendum costituzionale che dovrebbe essere invece accompagnata, come si è tentato di evidenziare, da garanzie sufficienti a disvelare all'elettore la complessità che si cela dietro l'apparente semplicità della soluzione a favore o contro la riforma voluta dalla maggioranza, nel caso specifico quindi il "taglio lineare" dei parlamentari. Una complessità di cui si può dar conto solo nel contesto dunque di un dibattito ampiamente partecipato e grazie ad un'informazione pluralista, completa e non condizionata dalla contingenza politica ma in grado di dispiegarsi autonomamente da questa e per tale ragione temporalmente separata dalla campagna per le elezioni e dalla relativa propaganda.

D'altro canto proprio la possibilità di dare conto, in questa come in altre future possibili occasioni, della complessità che può celarsi dietro il carattere binario del voto referendario rischia invece di essere penalizzata, più in generale, dalla progressiva torsione del referendum costituzionale dall'originaria natura "oppositiva" verso quel carattere "confermativo" della volontà della maggioranza che progressivamente tende a connotarlo. In questa prospettiva è significativo che proprio in questa occasione sia lo stesso legislatore nell'art. 81 del d.l. n. 18 del 2020 a definire come "confermativo" il referendum sul taglio dei parlamentari. Come accaduto già in altre occasioni, a scegliere una qualificazione del referendum che può quindi orientare gli elettori è, infatti, proprio chi sarebbe piuttosto tenuto ad una comunicazione istituzionale neutrale⁴³. Così, per un verso, come si è sottolineato, non può negarsi che sia assai più semplice e facilmente comprensibile la ragione per cui si propone un "taglio lineare" dei parlamentari. Ben più complesso è invece spiegare perché "un tale intervento non serve a nulla, o può produrre effetti negativi", e

⁴³ Vedi in merito le interessanti osservazioni di P. MARSOCCI, *Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*, in *federalismi.it*, 2/2016, in particolare 13-15. Secondo l'A. la scelta dell'aggettivo da usare accanto al sostantivo "referendum" non è affatto un dettaglio trascurabile poiché, come a ragione si evidenzia, in mancanza di una denominazione normativa chiara, il fatto "che i partiti e i comitati promotori "qualifichino" il referendum ex art. 138 in modo da orientare gli elettori nel senso da loro auspicato è non solo immaginabile, ma legittimo. Sia permesso almeno di dubitare, tuttavia, della correttezza di un analogo comportamento ondivago da parte di chi è tenuto al rispetto degli obblighi di comunicazione istituzionale". In questo senso vedi anche quanto osservato da V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in questa rivista, 3/2020, 20.

quindi “colui che propone l’intervento gode di una simmetria competitiva favorevole rispetto all’opposizione”⁴⁴. Inoltre, se a ciò si aggiunge che all’elettore il referendum viene presentato come “confermativo” è facilmente comprensibile come per tale via si accresca ulteriormente la “simmetria competitiva favorevole” della maggioranza che ha voluto la riforma, lasciando così in ombra la valenza oppositiva del referendum costituzionale e il suo essere strumento a favore delle minoranze contro la volontà delle maggioranze e a tutela della rigidità della Costituzione⁴⁵. Il referendum costituzionale sembra così colorarsi di un *surplus* plebiscitario, invero volutamente escluso dal Costituente, che rischia di minarne alla radice il ruolo di strumento di garanzia delle minoranze; con la conseguenza ulteriore di determinare una sorta di “normalizzazione” della revisione costituzionale che da strumento eccezionale sembra sempre più divenire strumento consueto e ricorrente di intervento.

In definitiva, quindi, è fondamentale consentire che venga alla “luce” la complessità che può riguardare anche riforme apparentemente “puntuali” come quella appena realizzata: salvaguardare il confronto partecipato nell’ambito della relativa campagna per il referendum, evitando che questa sia “costretta” nello spazio della contingenza politica significa infatti cercare di garantire, per quanto possibile, l’effettiva libertà di voto degli elettori. Ed in questa prospettiva è dunque evidente come l’inammissibilità del conflitto abbia certamente rappresentato un’occasione mancata.

⁴⁴ A. PISANESCHI, *La banalizzazione della Costituzione*, in *federalismi.it-paper*, 9 settembre 2020, 7.

⁴⁵ Già prima dell’abbinamento delle date E. CATELANI, op. cit., 15-16, rilevava come “la corretta informazione e la necessaria consapevolezza da parte del cittadino rappresenta forse una *conditio sine qua non* dell’esercizio del diritto di voto nella forma della democrazia diretta”. Tuttavia non solo questa informazione “è spesso alterata, sia dall’uso dei social (con frequente presenza di fake news o comunque con un’alterazione delle informazioni) sia più in generale dall’evoluzione della tecnologia e dalla nascita di sistemi d’informazione e, spesso, di disinformazione dell’elettorato che hanno manipolato le caratteristiche fondamentali della democrazia sia diretta sia rappresentativa” (sui problemi dell’informazione in Rete vedi, da ultimo, M. MANETTI – R. BORRELO, *Il Diritto dell’informazione. Temi e problemi*, Modena, Mucchi editore, 2019, 11-116); ma, inoltre, nel caso della riduzione del numero dei parlamentari, nella fase di emergenza il cittadino medio sembra aver percepito che il “Parlamento serve a poco o niente”. Le ricadute sull’informazione in queste circostanze possono essere penalizzanti, poiché, come avvertiva l’A. “Questo porta ad immaginare che l’informazione ne subirà ancor più una compressione ed una lettura distorta del problema, condizionata dalle circostanze contingenti. Da un lato si accentuerà il disinteresse dell’elettorato al tema e dall’altro la decisione sul contenuto del referendum sarà anche influenzata dall’aver constatato la marginalità del ruolo parlamentare nelle scelte d’indirizzo e di controllo in una delle fasi più delicate della storia della nostra Repubblica. Un’assenza certamente dovuta al rischio sanitario degli stessi componenti delle Camere e del personale, che poteva essere affrontata in modo più attivo e che comunque però potrebbe indurre a trarre conseguenze indotte solo dalla situazione contingente”.