

***Audizione dinnanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della  
Repubblica del 17 giugno 2020***

*di Marina Calamo Specchia – Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato  
nell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”*

**Introduzione**

Si profila una Giornata Elettorale Unica per le consultazioni elettorali 2020 o, secondo la vulgata corrente, *Election day*, fissato per metà settembre 2020, che accorperebbe le elezioni amministrative e il referendum costituzionale sulla riduzione dei parlamentari.

È noto che la campagna referendaria ha già subito un’irreversibile compressione nel mese di febbraio, che ha determinato una sospensione inevitabile della consultazione già fissata per il 29 marzo 2020. Infatti, l’art. 1, lett. C del D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, recante *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in GU 23-2-2020, n.45, elencava tra le misure che potevano essere adottate per contenere la diffusione del virus la “sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico”. In tali tipologie di eventi ricadevano inevitabilmente anche le iniziative di campagna elettorale connesse al referendum costituzionale.

La situazione epidemiologica si è evoluta in meglio ma non al punto di un ritorno generale alla normalità delle relazioni sociali: l’art. 1, comma 1, lett. m), del dpcm 11 giugno 2020 continua a ritenere sospesi “gli eventi che implicino assembramenti in spazi chiusi o all’aperto quando non è possibile quando non è possibile assicurare il rispetto delle condizioni di cui alla presente lettera.

*Restano comunque sospese le attività che abbiamo luogo in sale da ballo e discoteche e locali assimilati, all'aperto o al chiuso sino al 14 luglio 2020, le fiere e i congressi"* rimettendo alle Regioni l'adozione di provvedimenti diversificati per la ripresa delle attività nonché un diverso tetto massimo di avventori.

Detta disposizione, autorizza le Regioni ad adottare misure specifiche territorialmente limitate in caso di esigenze specifiche connesse al diverso andamento della crisi pandemica, riproponendo quelle medesime limitazioni alla libertà di riunione e di manifestazione pubblica delle proprie opinioni che hanno già costituito il presupposto per il rinvio della consultazione referendaria.

In tale contesto è, perciò, impensabile poter condurre una corretta campagna referendaria, soprattutto eguale sul territorio nazionale, per permettere ai cittadini una parità di accesso all'informazione al fine di formarsi un'idea libera da condizionamenti su di una riforma, ricordiamolo, davvero molto impattante sugli assetti istituzionali della nostra Repubblica, essendo fortemente compressa la possibilità di organizzare incontri o eventi aperti alla partecipazione pubblica, anche tra tecnici del diritto, che consentano *de visu* lo scambio di idee e opinioni in merito alla revisione costituzionale oggetto di consultazione.

Né lo strumento informatico può essere considerato sostitutivo dello scambio sociale, culturale e politico, semmai ponendosi come strumento complementare di diffusione della campagna elettorale.

In questo mio intervento cercherò di chiarire le ragioni costituzionali che inducono a ritenere costituzionalmente illegittimo l'accorpamento delle elezioni regionali e comunali con il referendum costituzionale.

### **1. La differente natura delle consultazioni come presupposto ostativo all'accorpamento e la piena legittimazione del comitato promotore ad agire in giudizio**

Le due consultazioni hanno una diversa *ratio*: le elezioni sono infatti esercizio della democrazia rappresentativa, mentre i referendum, tanto abrogativi quanto costituzionali, sono esercizio di democrazia diretta.

Il referendum, sia esso abrogativo o costituzionale, è una consultazione elettorale avente un oggetto diverso dalla selezione della rappresentanza, e verte, al contrario, su una deliberazione

popolare di grado legislativo o costituzionale: esiste, infatti, una profonda differenza nella scelta alla quale è chiamato l'elettore, da una parte in sede referendaria e dall'altra in sede di voto per le elezioni degli organi politici.

Nel primo caso, abbiamo una scelta secca e dilemmatica, positiva o negativa, diretta a conseguire un effetto deliberativo puntuale rispetto al quesito e dotato di immediata efficacia giuridica e precettiva: in una parola, **è il popolo che diviene legislatore (secondo le varie accezioni: negativo o integrativo)** e si pone su un piano di parità con il depositario costituzionale della funzione legislativa, il Parlamento. Nel caso delle elezioni, abbiamo invece una scelta complessa e connessa a valutazioni politico-partitiche relative a una pluralità di elementi di giudizio legati alla personalità del candidato e alla propaganda elettorale e destinata a produrre effetti nel lungo periodo nell'attività amministrativa, legislativa e di governo, nazionale o territoriale.

Il referendum costituzionale è una deliberazione eccezionale e occasionale, che ha ad oggetto la modifica del patto fondamentale e che richiede massima concentrazione del corpo elettorale sulle ragioni, positive o negative, che devono orientare la sua scelta. Le elezioni, invece, sono consultazioni ordinarie e periodiche, volte alla selezione dei rappresentanti che a livello sovranazionale, nazionale o territoriale assumeranno la funzione di decisore politico.

Le due consultazioni non sono pertanto fungibili e vanno trattate in modo differente. E in questa logica è il *corpus* normativo che disciplina il procedimento referendario, separandolo dalle altre consultazioni elettorali (si veda in particolare, la legge n. 352/1970).

Va altresì precisato, che, al di là delle questioni meramente politiche, i Senatori che hanno deciso di depositare richiesta di referendum hanno incarnato pienamente il ruolo istituzionale che la Costituzione assegna loro. L'art. 67 della Costituzione è il cuore della nostra forma di stato costituzionale parlamentare perché consente di ricondurre ad unità la pluralità politica e sociale del Nostro Paese. E' in tal senso che va letto il principio del libero mandato del parlamentare, che rappresenta la Nazione, non i partiti che ai sensi dell'art. 49 sono importanti cinghie di trasmissione del circuito democratico. Dalla combinazione dell'art. 67 e dell'art. 138 Cost., comma 2, è stato possibile incardinare la richiesta referendaria, che si muove perfettamente nel solco tracciato dalle disposizioni costituzionali.

## 2. L'accorpamento delle consultazioni produce plurime violazioni costituzionali

Il disegno di legge n. S-1485 attualmente in discussione al Senato, produce plurime violazioni costituzionali.

### a) Vizi formali:

a.1) **disomogeneità della legge di conversione:** in sede di conversione, la Commissione affari costituzionali della Camera ha introdotto un art. 1 bis, comma 2, che recita *“Per le consultazioni elettorali di cui all'articolo 1 del presente decreto resta fermo il principio di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che si applica, altresì, al 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 n. 240 del 12 ottobre 2019. A tale fine si applicano le disposizioni previste per le elezioni politiche relativamente agli adempimenti comuni, compresi quelli concernenti la composizione, il funzionamento e i compensi degli uffici elettorali di sezione. Appena completate le operazioni di votazione e quelle di riscontro dei votanti per ogni consultazione, si procede, nell'ordine, allo scrutinio relativo alle elezioni politiche suppletive, a quello relativo al referendum confermativo e successivamente, senza interruzione, a quello relativo alle elezioni regionali. Lo scrutinio relativo alle elezioni amministrative è rinviato alle ore 9 del martedì, dando la precedenza alle elezioni comunali e poi a quelle circoscrizionali. Le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati in base al numero delle rispettive consultazioni.”*

L'inserimento dell'accorpamento al referendum appare estraneo all'oggetto del d.l. 26/2020, che nella primigenia formulazione governativa riuniva solo le tornate elettorali di consultazioni sostanzialmente di carattere omogeneo, sebbene disciplinate da fonti normative diverse (statali e regionali).

Sull'illegittimità costituzionale di simile estensioni dell'oggetto del d.l. in sede di conversione, la Corte costituzionale nella citata sent. n. 22/2012 ha chiarito *“che la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone «un nesso*

*di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario” (sentenza n. 22 del 2012). Tale contenuto omogeneo nel caso specifico si rivela ancora più necessario, considerato che si tratta di “materia costituzionale ed elettorale”, cui si applica l’art. 72 c. 4 Cost., e che il procedimento conversione, che non è il procedimento ordinario richiamato nell’art. 72, comma 4 Cost., ma “un iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto. Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-bis del Regolamento della Camera dei Deputati e art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell’8 novembre 1984).”.* Si profila, pertanto l’incostituzionalità del disegno di legge di conversione per eterogeneità dell’oggetto. Pertanto, tutto da rifarsi!

Quale dunque la normativa applicabile? L’art. 7 del dl. 98/2011 recita così: *“Election Day. 1. A decorrere dal 2012 le consultazioni elettorali per le elezioni dei sindaci, dei Presidenti delle province e delle regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si svolgono, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un’unica data nell’arco dell’anno. - 2. Qualora nel medesimo anno si svolgano le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia le consultazioni di cui al comma 1 si effettuano nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo.”* Difficilmente una disposizione è stata più chiara: è possibile l’accorpamento di una pluralità di consultazioni elettorali aventi ad oggetto esclusivamente “elezioni” amministrative, politiche ed europee.

Per la consultazione referendaria, com’è noto, il procedimento è disciplinato dalla legge n. 352 del 1970 e per il referendum di tipo abrogativo è prevista un’ipotesi di sospensione in caso di scioglimento anticipato delle camere ai sensi dell’art. 34, comma 2, della legge 352/1970: il legislatore ha pertanto già previsto una disciplina diversificata della consultazione referendaria prevedendo la sospensione e il rinvio del referendum abrogativo in caso di scioglimento ed elezioni politiche. Trattasi dunque di legge speciale che resiste all’abrogazione da parte di una disposizione

di legge successiva di carattere generale, nella specie l'art. 7 del dl. 98/2011. E se si possa individuare una ragione di opportunità dell'accorpamento del referendum abrogativo, stante il *quorum* partecipativo che potrebbe essere più facilmente conseguito in caso contestualità di più consultazioni elettorali, detta *ratio* è completamente estranea al referendum costituzionale che non prevede il *quorum* partecipativo, ma unicamente il *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. Pertanto, la via costituzionalmente orientata è quella di interpretare estensivamente l'art. 34, comma 2, della legge 352/1970, che disciplina le modalità di esercizio della democrazia diretta estendendo al referendum costituzionale il divieto legislativo di contestualità con le elezioni dei rappresentanti europei, nazionali e locali.

## **b) Vizi sostanziali**

**b.1) violazione dei diritti delle minoranze:** il referendum costituzionale, come il referendum abrogativo, hanno per loro natura **carattere oppositivo** rientrando nella disponibilità di una minoranza costituzionalmente individuata, che per il referendum costituzionale comprende, oltre ai 500.000 elettori e ai 5 consigli regionali (**frazione del corpo elettorale e minoranza territoriale**), anche 1/5 dei componenti di ciascuna camera (**minoranza politica**). Ed è in tale logica di statuto costituzionale delle minoranze che vanno predisposte tutte le misure volte a garantire fondamentale di tutela delle minoranze, come espressione di pluralismo politico, sociale e territoriale nonché il principio costituzionale di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2).

**b.2) violazione del principio di eguaglianza del voto del voto sotto il profilo individuale (art. 1, 3 e 48 Cost) e violazione del principio di eguaglianza anche sotto il profilo territoriale (art. 1, 3 e 5 Cost. e 48 Cost.).** Sotto questo profilo viene ad evidenza la discriminazione che viene operata tra cittadini resistenti nelle regioni che vedranno applicarsi il “Giorno elettorale unico” con compressione dei tempi delle campagne elettorali e dell’accesso ai mezzi di informazione, che dovranno dividere i tempi tra i protagonisti delle diverse consultazioni elettorali, e i cittadini che avranno a disposizione più spazi per informare e informarsi sull’oggetto del referendum costituzionale. Altro profilo di illegittimità è quello relativo alla **tutela del voto degli italiani all'estero, fortemente compromesso, e dunque oggetto di un'evidente disparità di trattamento** 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).

**b.3) violazione della libertà e genuinità del voto (art. 48):** la campagna elettorale referendaria potrebbe vedere alleate tra loro forze politiche che si contendono i seggi nelle elezioni amministrative, creando di fatto un cortocircuito tra forze politiche nella competizione elettorale per le due consultazioni e idoneo a generare un’alterazione nella formazione della volontà elettorale e nell’informazione del corpo elettorale, con conseguente violazione della “sincerità” e “genuinità” del voto (Corte cost. sent. 344/1993 e 155/2002).

**b.4) Violazione dell’art. 21 Cost, ossia del diritto ad informare e a essere informati.** Va ribadito che la proroga del divieto di riunioni, incontri ed eventi impedisce lo svolgimento della campagna elettorale con effetti diversi in relazione alla diversa natura delle consultazioni elettorali: **la natura nazionale del referendum costituzionale impone un uguale trattamento dei cittadini nell’accesso alla campagna elettorale e sarebbe costituzionalmente illegittimo imporre differenziazioni sul territorio nazionale legate alle possibili evoluzioni del contagio, con conseguente violazione dell’art. 3 e 5 Cost.** Viceversa, le consultazioni elettorali amministrative essendo di natura territoriale possono prevedere modalità di svolgimento temporalmente scaglionate, ove esigenze sanitarie lo imponessero. In tale contesto è, perciò, impensabile poter condurre una corretta campagna referendaria per permettere ai cittadini di formarsi un proprio autonomo convincimento.

Ancora, è appena il caso di sottolineare che **fissare la data del referendum a ridosso della stagione estiva**, limita fortemente la campagna elettorale che dovrebbe in parte svolgersi in pieno agosto, rendendo di fatto impossibile garantire la più ampia partecipazione del corpo elettorale, presumibilmente lontano dalle città di residenza. **È appena il caso di ribadire che la regolarità della campagna elettorale si riverbera sulla regolarità dell’esercizio del diritto di voto, e in questo caso sulla validità del procedimento di formazione della legge di revisione costituzionale.** Un referendum costituzionale, per la sua rilevanza, DEVE avere adeguati spazi dedicati allo scambio di opinioni e di informazioni sia per coloro che sono contrari sia per coloro che sono favorevoli alla riforma costituzionale. Va ricordato che la giurisprudenza della Corte

costituzionale consente che **limiti alla libertà di manifestazione del pensiero** - che si colloca in uno dei posti di vertice nella gerarchia degli interessi costituzionalmente protetti, tanto più in occasione delle consultazioni elettorali - **possono essere legittimamente posti solo “sul fondamento di precetti e principi costituzionali, siano essi esplicitamente enunciati nella Costituzione o si possano da questa trarre mediante interpretazione”** (sentenza n. 9 del 1965) **e che il diritto di voto deve esplicarsi al riparo da fenomeni condizionanti idonei a coartarne la libera determinazione (sentenza n. 16/1978).**

Inutile rammentare, che il Giorno Elettorale Unico, qualora si sostanzi in una limitazione irragionevole del diritto a essere informati attraverso un’adeguata informazione e corretta campagna referendaria, violi il Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966, come è stato deciso di recente dal Comitato per i diritti umani in una decisione di condanna dell’Italia.

### **3. L’illegittimità consequenziale della legge di revisione costituzionale per vizi attinenti al procedimento di revisione**

Dalla rilevata illegittimità dell’accorpamento di consultazioni elettorali eterogenee, deriverebbe l’illegittimità consequenziale dell’intero procedimento di revisione costituzionale: il segmento procedimentale viziato è idoneo a determinare l’annullamento delle elezioni – basterebbe il ricorso di un cittadino alla giustizia amministrativa che assuma leso il proprio interesse alla legittimità del procedimento elettorale – e travolgerebbe il procedimento di revisione costituzionale, potendosi anche radicare il controllo di costituzionalità della Corte costituzionale tanto sulla legge di conversione del dl n. 26/2020 quanto sulla legge di revisione costituzionale. Senza considerare la posizione costituzionale del Comitato promotore del referendum che è legittimato a sollevare il conflitto di attribuzione tra i poteri dello stato. Infatti, in base all’articolo 37 della Legge n. 87/1953 “*il conflitto tra i poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale, se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartengono, e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali*”. È assodato, infatti, per costante giurisprudenza costituzionale (sent. 69/1978 e 1-2/1979, 30-31/1980, 32-43-44-45/1983, 118-161-226/1995, 338/1996, 13-102/1997, 49/1998, 135-502/2000, 174/2009, et al.) può riconoscersi tale ruolo “*anche a figure soggettive esterne allo stato apparato, quanto*

*meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio*". In questo caso *nulla quaestio* sulla legittimazione ad agire: applicando il principio contenuto nella sentenza n. 69/1978 della Corte costituzionale, con la quale ha qualificato potere dello stato la frazione del corpo elettorale dei 500.000 elettori, siamo di fronte a un soggetto dello Stato apparato, in particolare una minoranza qualificata (il quinto dei Senatori) al quale è riconosciuta una attribuzione costituzionalmente rilevante, ossia l'iniziativa referendaria ex art. 138 Cost. Pertanto, il Comitato dei Senatori proponenti ben potrebbe sollevare conflitto di attribuzione in merito all'Election day nei confronti del Governo, qualora fossero comprese dal dl in discussione le sue prerogative. E in questa sede, sarebbe possibile sollevare incidente di costituzionalità: è stata, infatti, espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale la cd. autorimessione in sede di giudizio sui conflitti di attribuzione (sent. 195/1972).

Solo in occasione dei referendum abrogativi del 2011 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto di attribuzione del comitato promotore in merito alla richiesta di accorpamento con le elezioni amministrative: la corte riconosce discrezionalità al potere governativo di fissare la data delle elezioni, a meno che *"non sussistano oggettive situazioni di carattere eccezionale...idonee a determinare un'effettiva menomazione del diritto di voto referendario"* (Corte cost. ord. n. 169/2011), lasciandosi aperta ogni futura valutazione caso per caso, nel mentre non si registrano precedenti per il referendum costituzionale.

**E la Corte, a partire dalla storica sentenza n. 1146 del 1988, si è mostrata sensibile a sindacare anche le leggi di revisione costituzionale quando sono in gioco principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.**