



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. I

(ESTRATTO)

FRANCESCO GABRIELE

**AL REFERENDUM COSTITUZIONALE NON SPETTA
(ANCHE) UN "TONO" COSTITUZIONALE**

8 FEBBRAIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Francesco Gabriele

Al referendum costituzionale non spetta (anche) un “tono” costituzionale (brevi note a Corte costituzionale ord. 195/2020)*

Abstract: *The paper critically examines decision no. 195 of 2020 of the Constitutional Court which declared inadmissible the conflict of powers caused by the concentration in a single electoral round of the constitutional referendum on the reduction of the number of parliamentarians and some elections.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Delegati, Legali rappresentanti, Comitato promotore. – 3. Sulla posizione costituzionale del Comitato promotore. – 4. Sulla “funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell’intero corpo elettorale”. – 5. Sulla concentrazione delle votazioni: a) tra diritto fondamentale (dei singoli) e interesse (della collettività) alla salute e diritto di voto (e dovere del suo esercizio) – 6. *Segue:* b) gli argomenti dei ricorrenti e quelli della Corte.

1. Premessa.

Pur approvato, ma solo al quarto ed ultimo “passaggio”, quasi all’unanimità (seconda deliberazione della Camera con 553 voti favorevoli su 567 votanti e 569 presenti), il testo di legge costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari (sia della Camera, da 630 a 400, sia del Senato, da 315 a 200), è stato oggetto, non *in articulo mortis*, ma, per così dire, *in articulo vitae* (cioè quando, trascorsi senza domanda di referendum i tre mesi dalla pubblicazione, ne sarebbe scattata la promulgazione e, quindi, l’entrata in vigore), di un attacco per via giudiziaria mediante vari ricorsi per conflitto di attribuzione, tra i quali uno, sollevato da Senatori, tendente, almeno per il momento, non a metterlo in discussione nel merito, in tale sede del resto improbabile, ma a ciò, in un certo senso, propedeutico. Era rivolto, infatti, a consentirgli la votazione referendaria da essi domandata in assenza (di), anziché contemporaneamente ad altre votazioni, come, invece, stabilito da una legge (“provvedimento”?), che, in sede di conversione, e non senza suscitare dubbi sotto il profilo della estraneità all’oggetto del decreto-legge convertito¹, nominativamente, non in via generale ed astratta, e quindi di principio (cioè non riguardando, per così comprenderlo, una determinata categoria, o tipo di atti)², ne aveva disposto, con una disposizione aggiunta, l’inclusione, anzi la “concentrazione”, nello stesso *election day*³.

Con l’accoglimento del ricorso si sperava, verosimilmente, in un esito della consultazione popolare diverso da quello, in ipotesi presunto meno favorevole, e, “comunque”, in qualche modo “falsato”, o

* Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 13, del Regolamento della Rivista.

¹ V., al riguardo, anche con richiami alla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema, M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati del 17 giugno 2020*, in [Osservatorio costituzionale](#) n. 4/2020.

² Così sembra interpretabile, infatti, l’art. 1-bis, comma 3, del d.l. 20 aprile 2020, n. 26, conv., con modificazioni, nella l. 19 giugno 2020, n. 59. Si potrebbe pensare, quindi, che il legislatore sia stato, e sia, contrario, e comunque non favorevole in linea di principio, o generale, all’abbinamento *de quo*, che altrimenti avrebbe potuto disporre già prima o utilizzando l’occasione, anche se, riteniamo, ciò non varrebbe, di per sé, come possibile argomento contro la legittimità della legge in questione potendosi opporre trattarsi, anzi, di una consapevole eccezione, sia pure da valutare, peraltro, nel contesto di eventuali, altre motivazioni.

³ V. la l. 19 giugno 2020, n. 59, di conv. del d.l. 20 aprile 2020, n. 26 (art. 1-bis, comma 3, inserito in sede di conversione) e, volendo, il d.p.r. 7 luglio 2020, di indizione del referendum. Come si legge nella stessa ordinanza della Corte, l’art. 1-bis, comma 3, del d.l. n. 26 del 2020, come convertito, prevede che “alle elezioni politiche suppletive, alle elezioni regionali e amministrative rinviate a seguito della emergenza epidemiologica da COVID-19 e al referendum confermativo sul “Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione” ecc. ... recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione” ecc. ... si applichi il principio della concentrazione delle consultazioni elettorali di cui all’art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 (cosiddetto “*election day*”). L’art. 7 richiamato, infatti, riguarda, ed in generale, tutte le elezioni, ma non nomina le votazioni referendarie e la normativa impugnata, del 2020, si riferisce non ai referendum costituzionali in generale ma, specificamente, (solo) a quello sul testo di legge costituzionale richiamato sicché, in ipotesi, per un altro caso di concentrazione simile occorrerebbe un’altra norma di rango legislativo.

negativamente “influenzato”, per l’appunto, dalla compresenza, oltrech  di varie votazioni, di diverse campagne elettorali (elezioni politiche suppletive, regionali in sette Regioni ed amministrative in pi  di mille Comuni) e di una referendaria (costituzionale), nonch , ovviamente, di una conseguente e connessa, eterogenea pluralit  di protagonisti, di temi, di argomenti ed interessi, e di pressioni, per giunta non uniformemente sull’intero territorio nazionale e senza il coinvolgimento degli italiani all’Estero.

Si tratta di uno dei quattro ricorsi, per conflitto di attribuzione, dalla Corte costituzionale con grande sensibilit  istituzionale decisi “a tamburo battente”, nell’arco di una ventina di giorni dai depositi⁴, con quattro ordinanze, di pari data (12 agosto 2020), tutte di inammissibilit . Pi  precisamente, di quello di cui alla prima (in ordine numerico) di esse, la [n. 195](#), la quale sembra prestarsi, sia pure “a prima lettura”, ad alcune riflessioni.

1. *Delegati, Legali rappresentanti, Comitato promotore.*

Per quanto riguarda i ricorrenti, si tratta degli stessi tre Senatori che, da quanto pu  desumersi anche dalla lettura del ricorso⁵, hanno promosso la sottoscrizione della “domanda” di *referendum*, che ha raggiunto il numero di settantuno, pi  alto di quello minimo, di un quinto, dei membri della Camera di appartenenza (il Senato), richiesto, per l’appunto, dal secondo comma dell’art. 138 della Costituzione per poter fare la domanda di sottoporre a *referendum* popolare il testo della legge di revisione costituzionale.

Questa, pu  essere interessante sottolineare, era stata approvata, nella seconda votazione, a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti, al Senato mentre alla Camera, come gi  detto, aveva raggiunto e superato ampiamente, sia pure senza conseguenze giuridiche stante la maggioranza (“solo” assoluta) al Senato, e non senza qualche difficolt  di “lettura” sotto il profilo politico⁶, quella dei due terzi.

Di essi, nel ricorso, ma anche nell’ordinanza della Corte, che nulla ha eccepito al riguardo, si parla come di legali rappresentanti del Comitato promotore della consultazione referendaria, che, in realt , in base alla legge n. 352 del 1970, sono, al pi , i tre “delegati”, scelti dai richiedenti, a cura dei quali la “domanda” deve essere depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione e che, come detto, hanno anche promosso la sottoscrizione tra i Senatori e ne sono stati, quindi, di fatto, anche i promotori. Di “promotori”, e di una pi  ampia disciplina di questa specifica fase del procedimento, nella legge   parola in riferimento, invece, alla promozione, alla raccolta e al deposito delle firme di 500.000 elettori e, sia pure in modo diverso, alla richiesta da parte di cinque Consigli regionali nel Titolo I della legge, cio , va detto, nel Titolo (artt. 1-26) denominato “*Referendum* previsto dall’art. 138 della Costituzione”.

Prescindendo, comunque, da profili di natura meramente nominalistica, ancorch , magari, non trascurabili, che non sembrano poter incidere, per , sulla sostanza delle cose, pi  interessante sembra soffermarsi sul come la Corte abbia “trattato”, per cos  dire, ancorch  dalla legge non formalmente nominato, ma sulla base di essa tale ritenuto nella sostanza, questo “Comitato” (in assenza di tale

⁴ Si veda, al riguardo, R. PINARDI, [Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull’ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020](#), in questa [Rivista](#), 2020, 478 ss.

⁵ Lo si pu  leggere in [Nomos](#) n. 2 del 2020.

⁶ Non   facile dire, infatti, se il voto favorevole anche di formazioni politiche (e comunque di componenti di esse) che al Senato si erano orientate diversamente sia dipeso, per cos  dire, *re melius perpensa*, cio  da una convinta, nuova valutazione del testo della legge di revisione costituzionale in corso di esame, o, magari, quanto meno “anche”, se non soprattutto, per mera convenienza “politica” dato che il raggiungimento della maggioranza dei due terzi, stante quella solo “assoluta” del Senato, non incideva sulla fatto che ne rimaneva ferma, *ex art. 138 Cost.*, l’esposizione alla domanda di *referendum*. Pu  comunque rilevarsi, sia pure *ex post*, che la predetta domanda, poi, vi   stata e che i voti contrari al testo della legge, forse anche per perplessit  variamente e trasversalmente espresse pur in presenza delle diverse posizioni “ufficiali”, magari “non vincolanti”, dei rispettivi “partiti”, o formazioni politiche, sono stati, nel *referendum*, pi  numerosi, ancorch  minoritari, di quelli presumibili sulla base di previsioni fondate su una meccanica corrispondenza tra le predette posizioni ufficiali ed il risultato.

nome nella legge), e/o questi suoi “legali rappresentanti”, che, nella realtà, coincidono e potrebbero essere distinguibili, magari, mancando un formale mandato, solo sulla base di una *fictio iuris* a sua volta possibile fonte, però, di qualche interrogativo di natura specialmente teorica, ma non senza risvolti pratici, quale quello relativo alla genesi, ma anche alla fisiologia, nella fattispecie, del rapporto di rappresentanza.

Può notarsi, peraltro, che, nel quarto capoverso del *Considerato*, la Corte, parlando del Comitato, rileva, senza, al momento, alcuna osservazione (ma ritorneremo sul punto), che, secondo la parte ricorrente, esso “sarebbe” rappresentante del corpo elettorale, e che la (presunta) violazione delle prerogative di questo determinerebbe “di riflesso” anche una lesione delle attribuzioni costituzionalmente assegnate e garantite allo stesso Comitato dagli artt. 1 e 138 della Costituzione” (in seguito, invece, per es. nel corso dell’VIII capoverso, riferendosi ad esso, non manca di precisare “in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di *referendum*”, non, quindi, del corpo elettorale).

Comunque denominati, e pur considerando le differenze, ma anche le sostanziali analogie connesse alle figure, previste dall’art. 138 Cost., di un quinto dei membri di una Camera, di cinquecentomila elettori e di cinque Consigli regionali, che i Tre corrispondano, e possano essere considerati alla stessa stregua, di un Comitato promotore, e, in quanto tali, legittimati a sollevare un conflitto di attribuzione fra poteri sembra, infatti, almeno a prima vista, del tutto ragionevole. E ciò anche se la Corte, come è stato osservato, pur trattandosi di un *referendum* costituzionale, non ha considerato altro che la sua giurisprudenza sull’art. 75 (del resto la sola esistente) della Costituzione, cioè sul *referendum* abrogativo, e non si sarebbe neanche premurata di dirlo, né di motivarlo, probabilmente, però, avendolo ritenuto scontato e quindi inutile⁷ (un precedente specifico, infatti, sembra non potersi considerare neanche quello di cui al *referendum* sul testo della legge di revisione costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”, nel quale, anzi, per i “delegati” si sarebbe potuto porre anche il problema, in teoria interessante, della loro legittimazione non attiva, ma passiva, che la Corte non ha affrontato perché ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto tra poteri avendo ritenuto i ricorrenti, Codacons e un privato, che avevano fatto ricorso anche contro di loro, privi dei requisiti soggettivi)⁸.

Forse proprio, o anche per questo, peraltro, al “Comitato” di cui alla fattispecie *de qua*, che era un Comitato promotore di un *referendum* costituzionale, non sembra dedicata, dalla Corte, nella presente ordinanza, sotto il profilo della legittimazione attiva a proporre conflitto di attribuzione, quella più specifica attenzione, o considerazione, nella quale avrebbe potuto rinvenire, forse, almeno qualche spunto, anche non privo di interesse, per un esito, magari, meno perentorio o, per così dire, meno automatico rispetto a quello cui è pervenuta sulla base (soltanto) di precedenti almeno in generale non del tutto di per sé senz’altro estensibili al caso in esame e, in particolare, di qualche sua innegabile specificità.

3. Sulla posizione costituzionale del Comitato promotore.

La Corte, dunque, rileva, richiamando (*ex plurimis*, essa precisa) ben 15 sue ordinanze⁹, che, “sotto il profilo della legittimazione attiva”, la sua giurisprudenza “è costante nel riconoscere la legittimazione del Comitato promotore del *referendum* a proporre conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in quanto titolare, nell’ambito della procedura referendaria, di una funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita, in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di *referendum*”, ciò potendo avvenire anche da parte di soggetti o organi diversi dallo Stato-apparato (nel caso di specie, peraltro, la questione, sotto questo profilo, non si sarebbe posta

⁷ V., al riguardo, anche con indicazione delle “specificità”, R. PINARDI, *Conflitto tra poteri*, cit.

⁸ V. l’ord. della Corte costituzionale n. 256 del 2016.

⁹ E precisamente: ordd. nn. 169/2011, 172/2009, 38/2008, 198/2005, 195/2003, 137/2000, sent. n. 49/1998, ordd. nn. 172, 171, 131 e 9/1997, 226 e 118/1995, sent. n. 69 e ord. n. 17/1978.

trattandosi di Senatori, che comunque non sono estranei, o esterni, allo Stato-apparato).

Non manca di precisare, però, che la sua giurisprudenza ha anche riconosciuto che nella sfera delle attribuzioni del Comitato promotore rientra “la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, ma non anche quella, *in assenza di situazioni eccezionali*, di interferire sulla scelta governativa tra le *molteplici, legittime opzioni* (corsivi nostri), della data all’interno del periodo prestabilito” e che il Consiglio dei Ministri, “infatti, è titolare di un ampio potere di valutazione sia in ordine al momento di indizione del *referendum*, sia per quanto attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria purché le operazioni di voto si svolgano nell’intervallo temporale determinato dalla legge e individuato all’art. 34, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352”.

In realtà, il riferimento alle “situazioni eccezionali” e quello alle “molteplici”, bensì, ma “legittime” opzioni del Governo, costantemente contenuto nella richiamata giurisprudenza della Corte, attenua, in qualche misura, almeno potenzialmente, rendendola tutta da precisare in concreto, sia la limitabilità della sfera di attribuzione riconoscibile al Comitato, sia, in senso opposto, l’ampiezza (o l’ampliabilità) della discrezionalità, per così dire, attribuibile al Consiglio dei Ministri, e, quindi, in particolare, la asserita (dalla Corte) *ampiezza* del potere di valutazione di quest’ultimo (fermo restando che rimane a carico del Comitato, come correttamente rilevato dalla Corte, l’onere della dimostrazione della sussistenza delle invocate, oggettive situazioni di carattere eccezionale, peraltro non agevole specie se intese, per es., come, poi, la stessa Corte non ha mancato di intenderle¹⁰, e, in definitiva, anche quello della eventuale, pretesa non legittimità di una opzione del Governo.

Non sembra, infatti, che questo, quanto meno in prima battuta, debba motivare le sue scelte, tra l’altro temporalmente circoscritte *ex lege*, tranne che non siano espressamente prefigurati, o fondatamente presunti, obblighi, o, almeno, doveri procedurali, la cui violazione è, in genere, più facilmente rilevabile, anche se, comunque, possono finire, spesso, con l’implicare, poi, sia pure variamente, possibili vincoli anche nel merito)¹¹.

Non mancano, inoltre, affermazioni secondo le quali la “pretesa” del Comitato sembra circoscritta “allo svolgimento delle operazioni di voto referendario” ed altre, anche costantemente ripetute (a

¹⁰ Si tratta, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, di situazioni che siano idonee a determinare una effettiva menomazione dell’esercizio del diritto di voto referendario o una interferenza con la possibilità del suo esercizio incidendo direttamente su di esso e precludendolo (per es., [ord. 169/2011](#)), le quali, se intese, per così dire, nel senso di materialmente impeditive, e non anche più ampio e comprensivo della menomazione, potrebbero avere, in condizioni democratiche “normali”, una possibilità di essere rinvenute, o riscontrate in concreto davvero scarsa, varie circostanze, così, prestandosi ad essere valutate “ordinarie”, anziché “eccezionali”, come avvenuto, in definitiva, nel caso di specie gli argomenti della parte ricorrente, su cui incombe(va), ovviamente, anche l’onere della dimostrazione della “eccezionalità”, non avendo avuto accoglimento. Per una ipotesi di circostanze ordinarie, non eccezionali, e perciò non incidenti sul diritto di voto e non preclusive del suo esercizio v., specificamente, la richiamata [ord. n. 169 del 2011](#), nella quale, inoltre, un accorpamento non previsto, e, perciò, “richiesto”, anziché “contestato” (si trattava, peraltro, di *referendum* di cui all’art. 75, non costituzionale), secondo la Corte di pe sé non agevolava, ma neppure ostacolava lo svolgimento delle operazioni referendarie.

¹¹ Ci riferiamo, per es., alla possibilità di configurare una ipotesi di applicazione del principio di leale collaborazione con il Comitato promotore, dalla Corte espressamente esclusa nella fattispecie di cui all’[ord. n. 169 del 211](#) non essendovi l’esigenza “di coordinare l’esercizio di prerogative spettanti a poteri diversi che concorrono alla cura di un medesimo interesse costituzionalmente rilevante” evidentemente mancando i predetti requisiti, deve ritenersi, non al Governo, ma al Comitato promotore. Non sappiamo se anche alla distinzione *de qua* possa essere almeno oggettivamente ricollegabile un riferimento della Corte contenuto nella ordinanza in commento e alla quale accenneremo tra poco. Sembra, tuttavia, meritevole di essere rilevato che il non riconoscimento del “titolo” in questione al Comitato implica, in qualche modo, il non tener conto, e, comunque, non avere in alcuna considerazione il fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte, il Comitato stesso è riconosciuto titolare di una funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita in rappresentanza sia pure dei soggetti legittimati ad avanzare la domanda di *referendum* e non, come abbiamo visto, del corpo elettorale. Non può neanche trascurarsi, peraltro, che, sempre secondo la Corte, i sottoscrittori (frazione del corpo elettorale dei quali i comitati e/o i promotori sono organi competenti a dichiarare la volontà in sede di conflitto con le dovute conseguenze sulla loro sfera di attribuzione), oltre ad attivare la sovranità popolare, “concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare” ([ord. n. 131 del 1977](#)). Ovviamente, anche se la assimilazione ad un potere dello Stato non può tradursi nella costituzione di un organo permanente al di là della conclusione del procedimento referendario (per spunti al riguardo v. [Corte cost. sent. n. 9 del 1977](#)), ciò non può rimanere senza significato durante l’intero procedimento pur nella distinzione dei ruoli e, in particolare, di quello del Governo e, comunque, sotto il profilo della concorrenza di tutti alla piena regolarità del *referendum*.

partire dalla [ord. n. 17 del 1978](#)), secondo le quali la funzione dei sottoscrittori della richiesta sarebbe costituzionalmente rilevante e garantita perché essi “attivano la sovranità popolare nell’esercizio dei poteri referendari”, che possono essere lette anche nel senso non della pura e semplice attivazione, ma anche del pieno esercizio della sovranità referendaria e, quindi, dell’esercizio del diritto di voto di ciascuno, in cui questa si articola e consiste ricomposta, nelle condizioni idonee ad assicurarne l’espressione.

In realtà, il semplice fatto dello svolgimento della votazione, e la sua data, non sembrano poter esaurire l’interesse dei richiedenti il *referendum* né, soprattutto, il significato e l’essenza costituzionali di questo. Essi, ovviamente, non potrebbero pretendere una data ed uno svolgimento funzionali all’esito sperato. Possono, però, può ritenersi, pretendere quella che, in una parola, potremmo definire la regolarità complessiva, conforme a Costituzione, della consultazione referendaria richiesta, della quale data e votazione, cioè il momento della espressione del voto, non sono tutto.

Non può trascurarsi, per es., come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, la fase che li precede e, in particolare, la disciplina della campagna referendaria, che di per sé non coincide con la campagna elettorale, un *referendum* essendo diverso da una elezione, anche se le caratteristiche particolari dell’una e dell’altra non comportano di per sé un vincolo per il legislatore ad adottare discipline differenziate la relativa necessità essendo da ricollegare a considerazioni più specifiche in ordine alla compatibilità/incompatibilità¹². E, naturalmente, sotto tale profilo, come vedremo tra poco, anche l’eventuale abbinamento con altre votazioni, contestato o, come pure è avvenuto, richiesto, ma senza successo, sia pure in relazione ad un *referendum* abrogativo¹³, costituisce una modalità (di contesto, per così dire) di svolgimento di una consultazione referendaria e può, o potrebbe essere ritenuto non estraneo all’interesse dei promotori se ed in quanto rilevanti per la piena regolarità, o, se si vuole, per la autenticità dei risultati del voto referendario. Per essi non avrebbe senso, altrimenti, impegnarsi nella promozione di una pronuncia popolare (*rectius*, nella “attivazione della sovranità popolare nell’esercizio dei poteri referendari”) non garantita nella correttezza del suo esito. E non ne avrebbe, ovviamente, e, per altro verso, la stessa, complessa procedura, aggravata ed integrata, prevista dalla Costituzione per le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali (art. 138) ove al previsto intervento del popolo sovrano non fossero assicurate le condizioni ottimali per l’espressione pienamente consapevole della sua volontà. Il profilo così evidenziato sembra consentire anche una riflessione per la quale la sede potrebbe sembrare quella di cui al paragrafo precedente o, magari, a quelli seguenti.

Ci riferiamo al fatto che, parlando del Comitato, la Corte una volta, senza (almeno apparentemente) prendere posizione e limitandosi a riportare una affermazione della parte ricorrente, rileva che, ad avviso di questa, la violazione delle prerogative del corpo elettorale, del quale esso *sarebbe rappresentante*, determinerebbe di riflesso anche una lesione delle attribuzioni al Comitato stesso assegnate e garantite dagli artt. 1 e 138 della Costituzione; un’altra, invece, come abbiamo già visto, lo qualifica, come è certamente più corretto, titolare di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita *in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di referendum* (corsivi nostri). Ciò considerato, e senza mettere in discussione il rapporto del Comitato con i sottoscrittori della richiesta, anziché con il corpo elettorale (sia pure “di riflesso”), non dovrebbero, tuttavia, derivarne conseguenze restrittive sulla ampiezza della sua sfera di attribuzione quanto meno perché, in pratica, gli interessi dei sottoscrittori, di certo articolazione del corpo elettorale, comunque non contrastano con quelli di quest’ultimo, da essi attivato, e coincidono se non nel risultato, di certo nella piena correttezza del modo attraverso il quale pervenirvi.

¹² Interessante, al riguardo, la [sentenza della Corte n. 161 del 1995](#).

¹³ V. l’[ord. n. 169 nel 2011](#), di inammissibilità di un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da un Comitato promotore non avendo, il Governo, facendo, a suo dire, cattivo uso del potere di fissarne la data, accorpato il voto referendario con le elezioni amministrative. Tale mancato accorpamento, secondo la Corte, come già visto, non agevolava, ma neanche ostacolava lo svolgimento delle operazioni del voto referendario e, di conseguenza, non “aveva alcun effetto sulla sfera delle attribuzioni riconosciute al Comitato”. Con tale “irrilevanza”, sembra poter essere considerata, in qualche modo, coerente la irrilevanza dell’abbinamento affermata dalla Corte nella ordinanza in esame.

4. Sulla “funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte del intero corpo elettorale”.

Prima di proporre alcune considerazioni sul merito degli argomenti, della Corte e dei ricorrenti, specificamente relativi all'accorpamento, riteniamo non inutile indugiare, sia pure discostandoci dall'ordine seguito dall'ordinanza, su un altro aspetto concernente ancora il profilo soggettivo del conflitto.

Ci riferiamo, più precisamente, a quanto dalla Corte subito dopo affermato, sia pure quasi sembrando attenuare l'importanza dell'esame, e delle obiezioni, pur appena svolti, nel merito, “contro” gli argomenti dei ricorrenti, nel terzultimo capoverso del *Considerato*, secondo il quale “in ogni caso, la Costituzione non attribuisce al Comitato promotore, che nel giudizio in esame agisce in rappresentanza di una minoranza parlamentare, una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale, che sarebbe lesa- asserisce il ricorrente - “di riflesso” dalla violazione di tale diritto”.

La precisazione, infatti, è condivisibile, come già abbiamo detto, ove riferita, o riferibile, ad una rappresentanza dell'intero corpo elettorale e/o ad una funzione di tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte di questo, che certamente non potrebbe spettare, né presumersi neanche con il ricorso ad un qualche effetto di una qualche improbabile proprietà transitiva stante la difficoltà di ritenere che i richiedenti, nella fattispecie Senatori, non “semplici” cittadini-elettori, possano rappresentare l'intero corpo elettorale e che, forse, in tali, limitati termini, non lo fosse neanche nella intenzione dei ricorrenti ove si consideri, tra l'altro, che nel ricorso si legge anche “la violazione delle prerogative del Comitato ricorrente e, quindi, del corpo elettorale”, cioè l'inverso. Possono suscitare qualche riflessione, invece, le conseguenze che ne sono state dedotte, estendendone, per così dire, gli effetti in senso riduttivo, nei riguardi della sfera di attribuzione del Comitato. Qualche dubbio può suscitare, intanto, proprio il senso della precisazione, ovvia e, quindi, in un certo senso non necessaria, e comunque letteralmente ineccepibile, secondo la quale il Comitato promotore “nel giudizio agisce in rappresentanza di una minoranza parlamentare”. Che un quinto dei membri di una Camera sia una minoranza di tale Camera, ed ancor di più dell'intero Parlamento, infatti, non è revocabile in dubbio, come non lo è una evidente ed oggettiva diversità, sotto vari profili, tra essa e i cinquecentomila elettori e i cinque Consigli regionali, di cui al secondo comma dell'art. 138 Cost., a loro volta parti minoritarie, rispettivamente, della totalità degli elettori e di quella dei Consigli regionali.

Anche considerando altre possibili diversità, tra le quali quelle specifiche relative ai motivi per cui l'art. 138 abilita le tre diverse figure a richiedere il *referendum*, ma le accomuna nella sua previsione per rendere più ampia e “rappresentata”, per così dire, l'area, o la platea, degli interessi tutelati, non sembra possa discendere da ciò una qualche *deminutio*, per così dire, in ordine alla eguale “capacità” di una delle tre nei riguardi delle altre due anche se quella parlamentare è, in un certo senso, oggettivamente, come è stato osservato, ma sotto altro e quasi meramente materiale profilo, la meno onerosa¹⁴ (500.000 elettori l'una, 5 consigli regionali l'altra). È la Costituzione che ha così deciso e per tale insindacabile scelta le tre figure soggettive non possono non avere lo stesso *status* e la stessa, identica garanzia nella pretesa allo svolgimento corretto del *referendum* per il quale possono fare domanda, ossia alla espressione libera e consapevole della volontà popolare contro o a favore del testo di legge costituzionale approvato a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera (anche se tale pronuncia, si ribadisce, dovrebbe ritenersi dover avvenire sulla base di un quesito dalla cui formulazione emerga l'intento verosimilmente oppositivo dei richiedenti, che, invece, non sembra potersi ritenere in qualche modo presente in quello che i richiedenti stessi “trovano” già normativamente predisposto).

Quanto, poi, a ciò che, nel giudizio in esame, e nella impostazione della Corte, la Costituzione attribuisce, o “non” attribuisce, al Comitato promotore, occorrerebbe, intanto, considerare che,

¹⁴V., al riguardo, correttamente, P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?*, in Costituzionalismo.it, 1/2005.

agendo, esso, in rappresentanza della minoranza parlamentare richiedente, le sue attribuzioni non possono non essere del tutto corrispondenti a quelle della parte legalmente rappresentata. È costante, del resto, la giurisprudenza della Corte, ancorché espressa, come già detto, nel contesto del *referendum* abrogativo (al cui interno, peraltro, non è prevista la figura di un quinto dei membri di una Camera), secondo la quale i promotori sono competenti a dichiarare, in sede di conflitto¹⁵, la volontà dei cinquecentomila sottoscrittori.

Ciò posto, e considerato che non spetterebbe ad esso, come già detto, “una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell’intero corpo elettorale”, potrebbe non essere inutile, magari, qualche riflessione su tale funzione, sul suo contenuto, sulla sua consistenza e sulla sua titolarità con particolare riguardo alla generale tutela del miglior esercizio ecc. (cioè, in un certo senso, su chi tuteli e chi rappresenti l’interesse, ove non adespota, a tale generale tutela) e, nel contempo, se vi sia anche, quale sia, e in cosa consista, un’altra, o, magari, altre funzioni di tutela di un altro, o di altri esercizi diversi dal migliore, e comunque, non (*il*) “miglior”(e), del diritto di voto da parte dell’intero corpo elettorale.

Un esercizio diverso dal migliore, inoltre, potrebbe essere, in sé, anche legittimo?¹⁶ Per altro verso, la pretesa del Comitato al regolare (non al “migliore”) esercizio del diritto di voto da parte dell’intero corpo elettorale (che è come dire alla regolarità del *referendum*), non lo trasforma in rappresentante di questo perché di ciò, al più, e solo in un certo senso, si può parlare (e può ritenersi si verifichi) solo indirettamente, come mero risultato oggettivo della difesa del diritto dei richiedenti (che non sono neanche, nella fattispecie, cittadini-elettori, ma Senatori) ad uno svolgimento “regolare” del voto referendario ovviamente da parte dell’intero corpo elettorale [che ciò avvenga, com’è ovvio, è interesse, oltre che di altri, certamente (anche) dei richiedenti, che possono pretenderlo, ma non dipende da essi, bensì, potrebbe dirsi, dall’ordinamento e, quindi, dal concorso di chi ne sia da questo investito della competenza (ed in ciò può vedersi, forse, la ragione del richiamo della Corte ad una funzione di generale tutela ecc.)].

Non si può, insomma, va ribadito, non dare il giusto rilievo al fatto che i richiedenti, pur essendo, come ragionevolmente presumibile, contrari, e comunque almeno interessati a porre problemi, al testo della legge costituzionale, non possano, ovviamente, pretendere uno svolgimento della consultazione referendaria rivolto a determinarne un esito ad essi favorevole, ma possano, invece, senza alcun dubbio, pretenderne uno in piena regolarità ciò coincidendo, del resto, con l’interesse generale. Non richiederebbero, altrimenti, il *referendum*, che, pertanto, sotto tale profilo, sarebbe da ritenere richiesto per opporsi, e comunque “ostacolare”¹⁷ l’atto “prodotto dalla maggioranza”¹⁸ e, perciò, *oppositivo*, non *confermativo*, come, invece, detto perfino nel quesito, che, peraltro, non è scelto, né proposto da essi, ma normativamente già predisposto¹⁹, non senza suscitare qualche perplessità, con l’apposito decreto presidenziale²⁰ (lo stesso abbinamento, a sua volta, ne sfumerebbe la valenza oppositiva)²¹.

¹⁵Per es., *ex multis*, ord. 131/1997.

¹⁶Così da potersi avere, in un certo senso, diverse (o, meglio, diversi gradi di) legittimità.

¹⁷Cfr. P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 10 ed., Giappichelli, Torino, 2010, 139.

¹⁸Cfr. F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008, 110.

¹⁹Non anche, però, dalla l. n. 352/1970, art. 15, ma successivamente; v., di recente, art. 81. d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. nella l. 24 aprile 2020, n. 27 e art. 1-bis d.l. 20 aprile 2020, n. 26, conv. nella l. 10 giugno 2020, n. 59.

²⁰È appena il caso di ricordare che, nel secondo comma dell’art. 138 della Costituzione è testualmente scritto che “la legge sottoposta a *referendum* non è approvata”, non è *confermata* (corsivi nostri) “dalla maggioranza dei voti validi” così rendendo preferibile ritenere che considera qualitativamente pieno, per così dire, il ruolo del corpo elettorale. Sul rilevato carattere *oppositivo*, v., per es., tra gli altri, proprio in riferimento a quello di cui trattasi, V. ONIDA, *Le ragioni di un sì*, e I. A. NICOTRA, *La riduzione del numero dei parlamentari: un’opportunità per il rilancio della rappresentanza*, entrambi in Federalismi.it n. 25/09.09.2020. Manifesta alcuni condivisibili dubbi sulla qualificazione come “confermativo” anche ad opera dei decreti di indizione del Presidente della Repubblica, rilevando una tendenza più decisa in tal senso, anche sotto il profilo contenutistico, negli ultimi due, S. PANETTA, *Alcuni dubbi sulla qualificazione come “confermativo” del referendum costituzionale di cui all’art. 138 Cost. ad opera dei relativi decreti di indizione del Presidente della Repubblica*, in Dirittifondamentali.it n. 1/2020.

²¹V., in tal senso, G. CERRINA FERRONI, *Si può fare finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum*

In tal senso, sono titolari di una pretesa legittima che non può non coinvolgere, proiettarsi e riflettersi corrispondentemente, cioè senza limitazioni, sulla posizione dei loro legali rappresentanti (altrimenti impossibilitati ad esserlo pienamente), cioè del Comitato promotore, in tutte le fasi del conflitto. Sotto questo profilo, insomma, la sfera di attribuzione del Comitato promotore, di elettori, di parlamentari o di Consigli regionali, non può non essere pienamente corrispondente a quella dei “legali rappresentati”, i quali, com’è ovvio, non lo sarebbero, per così dire, “adeguatamente” da un legale rappresentante in qualche modo e misura soggettivamente delegittimato (come si legge nel comunicato della Corte del 12 agosto del 2020, che anticipava di un giorno, prevedendolo *per domani*, il deposito delle ordinanze).

D’altra parte, non sembra fuori luogo ricordare come la Corte non abbia mancato di rilevare che gli elettori, “in numero non inferiore a 500.000 sottoscrittori della richiesta di *referendum*, dei quali i promotori sono competenti a dichiarare la volontà in sede di conflitto, sono titolari di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita in quanto attivano la sovranità popolare nell’esercizio dei poteri referendari e concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare”²². Che, quindi, la parte ricorrente abbia “agito al di fuori delle proprie attribuzioni costituzionali in relazione alle modalità di svolgimento del procedimento referendario” appare conclusione interessante, bensì, ma non immeritevole di una qualche riflessione anche alla luce di una attenta lettura della giurisprudenza della Corte²³.

5. Sull’accorpamento delle votazioni: a) tra fondamentale diritto (dei singoli) e interesse (della collettività) alla salute e diritto di voto (e dovere del suo esercizio).

Per quanto riguarda l’abbinamento in questione, contestato dai ricorrenti, occorre innanzitutto considerare che, come già rilevato, esso appare stabilito solo per il caso di cui trattasi e non in via di principio, cioè anche per tutti gli stessi casi in futuro.

Probabilmente, neanche per le stesse ragioni di cui al già istituito *election day*, nel quale, in ogni caso, in origine non era compresa alcuna evenienza referendaria (né sanitaria), ma perché, venendo a cadere, per ragioni proprie della rispettiva disciplina di riferimento, in un arco di tempo ravvicinato, un *election day* (elezioni politiche suppletive, elezioni regionali in sette Regioni ed elezioni amministrative in più di mille Comuni, tra i quali anche alcuni di considerevoli dimensioni) e la votazione per un *referendum* costituzionale riguardante le riduzione del numero dei parlamentari, la pandemia in corso ne consigliò, al legislatore, una effettuazione contemporanea.

Alle motivazioni originarie (contenimento delle spese, minore utilizzo degli edifici scolastici e minore “disturbo” alle scuole, ecc.) si aggiunse, evidentemente, quella legata alla pandemia con un peso più o meno decisivo, e comunque importante anche se, o proprio perché, va rimarcato, l’aggiunta del *referendum* non appare stabilita in linea di principio ma solo per l’occasione. Meglio, cioè, si sarà pensato, una sola convocazione dei comizi elettorali, anche se con una votazione in più, evidentemente ritenuta quanto meno “soportabile”, o accettabile, per così dire, che due ravvicinate anche se, ovviamente, meno concentrate, nelle condizioni di certo eccezionali determinate dalla

sulla riduzione dei parlamentari, in Federalismi.it n. 25/09.09.2020.

²² [Ord. n. 131 del 1997](#) e, ivi, richiamo di altre decisioni conformi.

²³ Nella richiamata [ord. n. 131/1997](#), per es., all’asserzione secondo la quale alcune condizioni di fatto dell’esercizio del voto, “influenando in concreto sulla possibilità dei cittadini di esprimere la loro volontà elettorale comporta(va) una lesione della sfera di attribuzione garantita ai promotori”, la Corte risponde, così risolvendo il problema, per così dire, contestando l’idoneità di quelle condizioni, ma non si esprime, e quindi neanche esclude che, ricorrendo tale idoneità, si sarebbe determinata, o potuto determinare una lesione della sfera di attribuzione garantita ai ricorrenti, cioè che tra le due situazioni vi sia una corrispondenza. Va anche detto, peraltro, che, per es., nell’[ord. n. 38/2008](#), secondo la Corte (requisito, però, oggettivo), contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, non è ipotizzabile che “il Comitato possa agire a salvaguardia del diritto degli elettori ad esprimere il voto in tempi da loro ritenuti ragionevoli in quanto non è rinvenibile nell’ordinamento alcuna norma che, a salvaguardia di un presunto interesse degli elettori costituzionalmente rilevante alla sollecita celebrazione del *referendum*, abiliti il Comitato ad agire sicché anche sotto tale aspetto difetta il presupposto stesso alla doglianza dal punto di vista oggettivo”.

pandemia, sia per il diritto (dei singoli) e l'interesse (della collettività) alla salute sia per il diritto di voto, chiaramente coinvolti e intrecciati, peraltro, in una relazione, nelle condizioni date, non tanto non pacifica, né proficua, quanto, in realtà, problematica e, magari, conflittuale.

Il tema, o il problema, pur non riguardando direttamente e centralmente il *thema decidendum* di cui all'ordinanza che ci occupa, costituito dall'abbinamento, certamente lo lambisce, può, volendo, in qualche modo prestarsi a condizionarlo e, comunque, non ne sembra inutile la segnalazione. La tutela della salute, come ("fondamentale") diritto ed interesse della collettività (art. 32 Cost.), già in qualche modo resa incerta, o messa a rischio, dall'esercizio del diritto (che è anche un dovere) di voto con una singola votazione in presenza di una pandemia, lo diviene ancora di più, ovviamente, quando le votazioni siano più di una.

Altrettanto può dirsi per il diritto di voto, che è maggiormente sacrificato in caso di rinuncia per tutelare la salute quando le votazioni (contemporanee) siano più di una. Il cittadino, infatti, non è libero di recarsi, o non recarsi a votare, se, facendolo, teme ragionevolmente per la sua salute o, non recandosi, non esercita il suo diritto di voto, e se, in definitiva, è costretto ad una scelta, che non consente una mediazione tra l'uno e l'altro dei due diritti, così posti, anzi "costretti" in una tensione, ed in conflitto in cui, sia pure, magari, solo "putativamente", ma non per questo non, o meno "realmente" percepiti, l'esercizio dell'uno esclude del tutto quello dell'altro (le persone, insomma, possono reagire diversamente l'una dall'altra e, se la diversità non è patologica, come può non esserlo in presenza di una pandemia, il non esercizio di un diritto che sarebbe esercitato in condizioni normali equivale ad una rinuncia non libera, ma imposta).

Al contempo, il, o i risultati delle votazioni possono non essere (ritenuti) attendibili, perché viziati, e suscitare perplessità sotto il profilo della stessa legittimità costituzionale. Né può sottovalutarsi il fatto che ciascuna delle votazioni indette comporta una relativa campagna elettorale²⁴ e che nelle condizioni eccezionali dette, per ovvie ragioni, ciò non giova, e comunque non attenua, ma esaspera la tensione e il conflitto.

6. Segue: b) *gli argomenti dei ricorrenti e quelli della Corte.*

Attenendoci più strettamente al contenuto dell'ordinanza, la Corte, come già detto, non ha trascurato di soffermarsi (anche) sugli argomenti (di per sé non estranei al profilo oggettivo del conflitto, dichiarato formalmente inammissibile per carenza di legittimazione soggettiva del Comitato promotore)²⁵, prospettati dai ricorrenti specificamente contro l'abbinamento e la cui contestazione da parte sua, per quanto apparentemente non decisiva alla luce del richiamato "in ogni caso", può, invece, non sembrare irrilevante nell'economia e nel verso della decisione anche tenendo conto del fatto che, proprio nei giudizi sui conflitti come quello in commento, i profili soggettivi e i profili oggettivi, così come quelli propri della prima e quelli propri della seconda fase, pur teoricamente ben distinti, o distinguibili, possono esserlo di meno in concreto e finire con l'influenzarsi e il condizionarsi reciprocamente ed inevitabilmente convergere verso lo stesso esito e non senza incidenza, *de iure condito e de iure condendo*, sulla articolazione del giudizio in due fasi.

Le obiezioni della Corte agli argomenti dei ricorrenti contro l'accorpamento, di certo puntuali, sono sintetiche, quasi *en passant*, si potrebbe dire, e, comunque, non apodittiche specialmente se si considera la "sede" in cui sono formulate, cioè l'asserita, da essa, prima fase del giudizio (quella della mera delibazione, che, tuttavia, nella sua giurisprudenza tende, ormai, ad "accorparsi" con la seconda, anticipandola ma quasi saltandola in alcuni suoi caratteri essenziali quale, tra l'altro, la presenza del

²⁴ Sulla propaganda, per tutti, vedasi, sempre fondamentale, F. LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1990, 126 ss. e ID., *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, n. 3, 383 ss.

²⁵ Nel già richiamato Comunicato dell'Ufficio Stampa della Corte, del 12 agosto 2020, che anticipava di un giorno il deposito dell'ordinanza, dandone notizia, oltre che del deposito, dell'esito e della motivazione, si legge, tra l'altro, che "il Comitato promotore non ha legittimazione soggettiva a sollevare questo conflitto dato che la Costituzione non gli attribuisce una "funzione generale di tutela del miglior esercizio di voto da parte dell'intero corpo elettorale".

contraddittorio)²⁶. Così: quanto alla possibilità che il voto referendario sia influenzato da posizioni politiche diverse, le basta osservare che “sempre le forze politiche hanno dato indicazioni agli elettori anche sui *referendum* costituzionali”; quanto alla diversa natura della votazione sul *referendum* costituzionale rispetto a quella propria delle elezioni (politiche, regionali ecc.), che “la logica referendaria è intrecciata a quella della democrazia rappresentativa, non separata da essa” (sia pure con rinvio alla [sent. n. 118 del 2015](#)); che “non può dirsi che la contestualità tra differenti campagne elettorali comporti, di per sé, una penalizzazione degli spazi di informazione dedicata alla campagna referendaria”; che l’eventuale maggiore affluenza alle urne nelle Regioni e nei Comuni ove si tengono elezioni “non pregiudica, in quanto tale, lo svolgimento del voto referendario, per il quale non è previsto, tra l’altro, un quorum strutturale”²⁷, ecc.

Trattasi, come può notarsi, di contestazioni che, pur emergenti, come da essa sottolineato, “già in sede di mera delibazione degli argomenti del ricorrente”²⁸, e, quindi, in un certo senso subito evidenti, per così dire, in riferimento agli stessi dati, che sono dei dati oggettivi, cogliendone e sottolineandone rapidamente aspetti, caratteri e relazioni importanti, ne danno una valutazione diversa, bensì, da quella dei ricorrenti, ma tale da riuscire, al più, solo a prevalere, non a dimostrarne l’assoluta infondatezza, o inconsistenza, o, per così dire, annullarli, a loro volta non essendo privi di un nucleo, magari minimo, ma innegabile, di rilevante oggettività, o di difficile discutibilità²⁹. Per es., anche se non è possibile stabilire se, e quanto, e come ciò possa incidere sul voto dei singoli, la diversità delle condizioni nelle quali si effettuerebbe soltanto un voto referendario e, soprattutto, della fase che lo precederebbe nelle sue varie forme, è certamente innegabile.

D’altra parte, non sembra dubbio che, tra le varie elezioni (politiche, regionali, amministrative) ed anche tra le varie votazioni referendarie (“ordinarie”, per così dire, costituzionali, abrogative, consultive ecc.), la consultazione relativa al *referendum* costituzionale sia la più diversa rispetto a tutte le altre e rispetto a quella, pur configurabile tra le variamente considerate, o confrontate, al loro interno, così da potersi dire che, nelle ipotesi di accorpamento, la più estranea rispetto a tutte ed a ciascuna sia sempre quella costituzionale minore essendo comunque quella fra le altre (per es., la diversità, peraltro sempre sotto vari profili in vario modo e misura non trascurabile, tra elezioni amministrative ed elezioni regionali, o tra queste e quelle politiche e così via).

Non è detto, insomma, che un voto sia lo stesso, quanto meno per una sorta di “votante” medio, non granitico nelle sue convinzioni, e non insensibile alle più varie pressioni, di quello espresso nel contesto di più votazioni perfino non escludendo i possibili, ipotetici vantaggi ricollegabili alla

²⁶ Per il caso di specie non può trascurarsi, in realtà, l’assoluta ristrettezza dei tempi a disposizione ed il rischio di una decisione *inutiliter data*, peraltro superabile accogliendo, in ipotesi, l’istanza di tutela cautelare, anche attraverso provvedimenti provvisori monocratici, che i ricorrenti non avevano mancato di avanzare. Quanto alla tendenza della giurisprudenza della Corte alla concentrazione delle due fasi v., di recente, l’[ord. n. 17 del 2019](#), oggetto di commento, sotto i più diversi profili, dai numerosi Autori, richiamati in testa alla stessa ordinanza, nonché, volendo, F. GABRIELE, *La “politica” dei ricorrenti e quella (“a tutto campo”) della Corte. Un recente conflitto di attribuzione “intra-potere” (legislativo) dichiarato inammissibile (Corte cost., ord. n. 17 del 2019)*, in *Lo Stato*, anno VII - numero 13 (agosto 2019-dicembre 2019), 75 ss.

²⁷ Sulla illegittimità di un *election day* comprendente un *referendum* abrogativo, per il quale, invece, è richiesto il “quorum” di partecipazione, dato che verrebbe meno il diritto al “segreto dell’urna”, v. L. ANTONINI, *Un election day sarebbe incostituzionale*, in *Il Gazzettino* del 13 aprile 2009.

²⁸ La precisazione è anche utile, può notarsi, a prevenire eventuali osservazioni in ordine al fatto della non articolazione della decisione nelle due fasi possibili (senza considerare l’istanza cautelare), che nella fattispecie, d’altra parte, come già detto, era certamente complicata, se non sconsigliata, per così dire, dalla ristrettezza dei tempi, per la quale la Corte ha mostrato evidente sensibilità istituzionale adottandola, insieme alle altre tre, con particolare sollecitudine, come rilevato, per es., da R. PINARDI, [Conflitto tra poteri](#), cit., e desumibile anche da R. PINARDI - S. SCAGLIARINI, [La durata del processo della Corte nei conflitti tra poteri dello Stato: spunti e riflessioni a partire da una ricerca empirica](#), in questa [Rivista](#), 2020, 445 ss.

²⁹ Secondo G. BRUNELLI, *Una revisione senza qualità (riformatrice)*, in [Federalismi.it](#) n. 25, 9.09.2020, “è vero che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i conflitti di attribuzione sollevati in relazione all’*election day*, ma, come ha osservato Massimo Luciani, ciò è avvenuto per complesse e delicate questioni processuali, mentre nulla di risolutivo ha detto la Consulta sulle censure, ceto non prive di fondamento, avanzate dai ricorrenti”. Per quanto riguarda le richiamate osservazioni di M. LUCIANI, v., citato dalla stessa A., M. LUCIANI, *Se prevale il Sì le Camere non funzioneranno*, *Intervista* di L. MILELLA, *la Repubblica*, 22 agosto 2020.

comparazione, o considerazione di insieme, specie se questa situazione non sia identica, oltretutto, in tutto il territorio nazionale. Né può negarsi il condizionamento derivante a ciascuna campagna elettorale dalla coesistenza con altre e la diversità con le parti del territorio dove la votazione è una sola. Quanto, poi, al rilievo della mancanza, per il *referendum* costituzionale, del *quorum* strutturale, non può trascurarsi che ciò nulla toglie all'incidenza sul risultato, che, determinato dal semplice prevalere, anche per un solo voto, degli uni sugli altri, ha, per certi versi, un peso ancora maggiore, anzi decisivo (sotto tale profilo non minore importanza può avere il voto degli italiani all'estero).

Naturalmente, sarebbe sbagliato non considerare che, nel discorso, e nella considerazione, per giunta "in sede di mera delibazione" (sia pure, se si vuole, almeno in parte solo asserita) della Corte il profilo privilegiato è quello, potrebbe dirsi, della eccezionalità, o, se si preferisce, del grado di eccezionalità delle situazioni da confrontare. A suo avviso, infatti, "già in sede di prima delibazione degli argomenti del ricorrente emerge che essi, a fronte della situazione eccezionale legata all'epidemia che ha apportato all'accorpamento, non adducono circostanze, che dovrebbero risultare esse stesse eccezionali, in ragione delle quali l'accorpamento inciderebbe sul diritto all'effettuazione del voto referendario e sul suo esercizio ([ordinanza n. 169 del 2011](#))".

Potrebbe aggiungersi al tutto, sia pure nella ambivalenza cui certamente si presta, il fenomeno per cui, nella realtà di una esperienza ormai cinquantennale, come, peraltro, non sarebbe stato e non è difficile immaginare anche senza il suo conforto, non vi sia un *referendum* che non abbia acquistato, con quello suo teoricamente proprio, o non abbia aggiunto a questo, rimandone più o meno influenzato, se non trasformato, anche nell'esito, il significato suggerito, o imposto, più o meno consapevole il votante, dal contesto storico-politico-sociale ecc. del suo svolgimento, non esclusi gli stessi protagonisti della campagna referendaria.

Anche così, però, sembra permanere, per così dire, la sottovalutazione della lamentata incidenza di per sé, quale ne sia il senso, dell'accorpamento mentre non si considera che l'indubbia eccezionalità della situazione legata all'epidemia non comportava necessariamente la concentrazione perché, in sostanza, il termine ordinario entro il quale si sarebbe dovuto svolgere il *referendum*, già differito, avrebbe potuto esserlo più a lungo (in modo da non coincidere né con le già stabilite varie elezioni né con il presumibile perdurare dell'epidemia) o differito di nuovo³⁰ evitando sia le predette conseguenze negative derivanti dall'abbinamento sia, per giunta, la richiamata incidenza sul diritto alla salute e/o di voto (così potendosi rispettare di più e meglio, e più propriamente, oltretutto, la "eccezionalità" della situazione legata alla pandemia).

Né andrebbe trascurato, sotto altro profilo, che, come già rilevato, proprio la situazione epidemica, con il connesso timore per la salute (diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, che la Repubblica deve tutelare, non mettere a rischio), può di per sé incidere, ed incidere variamente, non tanto sul voto in sé, quanto sulla possibilità di partecipazione ad esso, cioè di esercitarlo, così alterando, o potendo alterare, però, il risultato finale rispetto a quello ragionevolmente possibile, in ipotesi, in una situazione meno, o poco incidente sul predetto comportamento, cioè in una situazione "normale", quando chi non si reca a votare lo fa perché non vuole e non perché teme per la sua salute e, quindi, non liberamente (così apparendo almeno configurabile una di quelle oggettive situazioni di carattere eccezionale idonee a determinare una effettiva menomazione del "diritto all'effettuazione del voto referendario e del suo esercizio" ed una lesione del principio di uguaglianza, nonché, com'è ovvio, risultati democraticamente discutibili; verrebbe anche da aggiungere, riprendendo, peraltro, un argomento già trattato, come proprio gli argomenti dei ricorrenti, o almeno alcuni di essi, ancorché non accolti dalla Corte, dessero, o si prestassero a dar corpo a quel miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale la cui funzione di generale tutela, sempre secondo la Corte, dalla Costituzione non è attribuita al Comitato promotore).

Non può neanche trascurarsi, inoltre, per un verso, che le obiezioni della Corte alla non eccezionalità delle circostanze addotte agli argomenti della parte ricorrente, proprio perché espresse

³⁰V., in tema, M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in [Nomos](#), n. 2/2020, 4 e V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2020.

in sede di prima deliberazione, avrebbero dovuto fondarsi su una assoluta evidenza, cioè essere rilevabili, per così dire, senza alcuna necessità di approfondimento, e, per l'altro, che l'eccezionalità desumibile dalla sua giurisprudenza è davvero di non facile, per non dire di improbabile evenienza dovendo avere una consistenza tale da incidere profondamente, ed in modo decisivo, sul diritto di voto e sul suo esercizio a sua volta inteso soltanto quasi in senso fisico, o materiale, nei caratteri generali di cui all'art. 48 della Costituzione (eguaglianza, personalità, libertà, segretezza) e non più ampio e comprensivo.

L'art. 48, d'altra parte, considera il voto in quanto tale, bensì, ed in quanto tale ogni voto è uguale ad ogni altro, ma, evidentemente, non si può prescindere, però, da altre considerazioni quali ad esempio, da quanto precede il momento della sua espressione nel segreto dell'urna, per così dire, che è solo il momento terminale di altre ed importanti fasi dovendo essere esercitato "nel quadro della piena fruizione dei diritti politici, intesi nel senso più ampio possibile, durante il periodo della campagna elettorale"³¹, né da altre specificità proprie, ed identitarie, di ogni singolo voto. Tra queste, per quanto qui ci riguarda, non può non considerarsi il voto per eleggere, e per eleggere parlamentari, o consiglieri o presidenti regionali, o sindaci o consiglieri comunali e quello referendario, a sua volta distinguibile a seconda del *referendum*. E, naturalmente, emerge, fra tutti, quello mediante il quale il cittadino-elettore può non eleggere, ma decidere direttamente, e decidere direttamente non di abrogare una legge, ma di integrare o modificare la Costituzione così partecipando alla funzione per il cui esercizio è previsto un procedimento, e potrebbe dirsi uno scenario, unico ed adeguato a garantirne, sotto ogni profilo e nella sostanza, l'altissimo livello. È alla luce di questa "specialità" che gli effetti dell'abbinamento sul voto referendario, e le condizioni complessive nelle quali questo si sarebbe svolto, avrebbero potuto, se non dovuto, meritare, da parte della Corte, una valutazione diversa, maggiormente in linea con la prospettata considerazione riservatagli dalla Costituzione, e, di conseguenza, condurre ad una decisione che in qualche modo ne tenesse conto.

Così non è stato e, però, sembra difficile non ammettere un senso di amarezza, o delusione, per il fatto che comunque, per avverse, eccezionali, se non epocali circostanze, non disgiunte da altre, non infondate, né trascurabili, ma neanche pienamente risolutive motivazioni, il risultato finale, o, se si vuole, la loro somma abbia avuto per effetto, o non abbia reso possibile, per un *referendum* "costituzionale", un'altra e diversa sintesi e, con essa, un "tono" costituzionale, per così dire, cioè quel "tono", che, secondo la felice espressione di C. Mezzanotte³², poi passata nella dottrina e nella stessa giurisprudenza della Corte, deve avere, come requisito di ammissibilità, per esempio, per essere riconosciuto e distinguersi, il conflitto di attribuzione di cui all'art. 134 della Costituzione³³.

Ciò, infatti, sarebbe avvenuto, o, presumibilmente, potuto avvenire, ove al voto in questione si fosse consentito, cogliendone l'occasione, uno "scenario" da protagonista assoluto, senza altri temi e senza altri voti, durante la campagna elettorale e nel segreto dell'urna, come sarebbe sempre giusto, del resto, e vero e fondamentale momento generale di educazione civica nei rari casi in cui alla comunità accade di potersi pronunciare decidendo direttamente, quasi erede del Costituente, sia pure tanti anni dopo, sulla integrazione o revisione della Costituzione.

³¹ Così M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, cit., 4.

³² C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur cost.*, 1979, I, 110 ss.

³³ Per l'uso dell'espressione v., tra le altre, per es., di recente, la [sent. n. 224 del 2019](#).