

Memoria per audizione Senato – I Commissione Affari costituzionali
Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante
disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020
AS 1845

Sommario:

1. IL DECRETO-LEGGE N. 26 DEL 2020	1
2. NATURA DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE E RISCHI DI UNA VOTAZIONE PARTITICA	3
3. CAMPAGNE ELETTORALI E CAMPAGNE REFERENDARIE	5
4. IL QUADRO NORMATIVO SUL C.D. ELECTION DAY	8
5. RIFLESSIONI D’INSIEME	11

* * *

1. Il decreto-legge n. 26 del 2020

Mi è stato richiesto di rendere audizione circa la conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020 (AS 1845).

A seguire trasmetto memoria circa le mie considerazioni che non sono riuscito a spendere in forma orale.

Mi intratterrò precipuamente sull’art. 1-bis comma 3, ove si prevede che “*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*”.

Tale disposizione consente la chiamata contestuale del corpo elettorale al voto, nel prossimo autunno, sia per le elezioni regionali e amministrative, sia per il *referendum* costituzionale confermativo sul c.d. “taglio” dei parlamentari.

Come ben noto, l'emergenza epidemiologica del Covid-19 ha costretto il rinvio della chiamata alle urne per le elezioni in sette regioni (Veneto, Liguria, Campania, Toscana, Marche, Puglia e Valle d'Aosta) e oltre mille Comuni. Segnatamente, ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.l. 20 aprile 2020, n. 26 si è disposto che le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale «si tengono in una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020» (lett. b); mentre la durata degli organi elettivi delle regioni a Statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 è prorogata di tre mesi e pertanto «le relative elezioni si svolgono esclusivamente nei sessanta giorni successivi al termine della nuova scadenza del mandato o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori» (lett. d).

Analogamente, con il decreto c.d. Cura Italia, anche il *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», inizialmente previsto per il 29 marzo 2020¹, è stato rinviato a una data successiva, da individuarsi entro duecentoquaranta giorni dall'ordinanza che lo ha ammesso². Pertanto, va ora tenuto entro il 22 novembre 2020³.

A mio avviso il punto nodale da considerare in ordine al prospettato abbinamento delle consultazioni elettorali, ora disposto dall'art. 1-bis, è che il *referendum* costituzionale **richiede una votazione di natura sostanzialmente diversa rispetto alla votazione partitica tipica delle elezioni politiche**, regionali o amministrative che siano. Pertanto, l'accorpamento delle stesse nella medesima data potrebbe comportare il **rischio di “contaminazione”** di un istituto di democrazia diretta con la diversa natura delle consultazioni elettorali finalizzate all'esercizio della

¹ Con d.P.R. del 5 marzo 2020, su richiesta del Consiglio dei Ministri, è stato revocato il d.P.R. del 28 gennaio 2020, di indizione del *referendum* costituzionale.

² Art. 81, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, come modificato dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27. Pertanto, con fonte primaria, il legislatore è intervenuto in deroga all'art. 15 della legge 25 maggio 1970, n. 352, ai sensi del quale la data del voto può essere stabilita in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno a partire dalla emanazione del decreto di indizione.

³ L'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione è stata depositata in data 23 gennaio 2020; con D.P.R. del 28 gennaio 2020, pubblicato in G.U. n. 23 del 29 gennaio 2020, è stata fissata al 29 marzo la data del referendum confermativo popolare.

democrazia rappresentativa, così comportando una serie di effetti **inopportuni, se non anche illegittimi**, in termini – *inter alia* – di accesso ai mezzi di informazione, campagne elettorali, pubblicità e partecipazione degli elettori, ma soprattutto di natura stessa del voto.

2. Natura del referendum costituzionale e rischi di una votazione partitica

La regola di riforma di cui all'art. 138 Cost., come ben noto, richiede una ampia maggioranza parlamentare, presumendo che il **consenso rafforzato della democrazia rappresentativa sia sufficiente a preservare la forza *super partes*** della Carta costituzionale. Ove questa sintesi **non sia raggiunta** in Parlamento, occorre il **supporto (eventuale) della democrazia diretta**.

Si può dunque ritenere che l'intervento popolare abbia un **carattere integrativo**, che interviene ove la maggioranza politica che ha approvato la legge costituzionale non sia stata sufficientemente ampia. La Costituzione infatti non è un atto politico, ma piuttosto un limite al potere politico, e – come tale – va condivisa e approvata da ampie maggioranze⁴.

Pertanto, il *referendum* costituzionale, stante la sua natura giuridico costituzionale, volta a integrare la decisione assunta in sede parlamentare, deve essere libero da vincoli con gli schieramenti partitici. Il voto dei cittadini sulla riforma costituzionale **non dovrebbe essere di natura partitica, ma basato su una valutazione in cui propendono aspetti tecnici e giuridici**, lasciando aperta la possibile formazione di schieramenti trasversali alle coalizioni politiche e non essere contaminata dalle circostanze contingenti⁵.

D'altronde, lo stesso art. 138 Cost. prevede che l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali sia votata da una maggioranza parlamentare ampia, assoluta o qualificata, che superi le

⁴ In altri termini, la Costituzione non può che essere "volontà generale": "intendo dire della Costituzione come *pactum societatis*, presupposto per una convivenza civile, pacifica e costruttiva. Qualora quel bisogno e quella volontà andassero perduti, prevalendo nel nostro Paese l'idea diabolica (da repubblica dei diavoli) della costituzione come campo di battaglia e sopraffazione, la politica di parte spirerà incontrastata" (G. ZAGREBELSKY, La Corte in politica, prolusione al XXIII Premio Chiarelli, 20 ottobre 2004, disponibile su www.cortecostituzionale.it).

⁵ A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in Studi parl. pol. cost., 1995.

divergenze partitiche e che pertanto sia in grado di compattare – nei limiti del possibile – gli schieramenti politici, al fine di adottare un testo costituzionale che sia largamente condiviso anche dalle minoranze parlamentari. Una interpretazione costituzionalmente orientata della successiva consultazione referendaria porta a concludere che lo stesso spirito di **ricerca del superiore interesse dell'ordinamento democratico** dovrebbe guidare gli elettori, indipendentemente dal proprio convincimento politico e, conseguentemente, dall'influenza che una campagna per le elezioni amministrative e regionali – per sua natura altamente politicizzata – potrebbe comportare.

Sappiamo bene che nei fatti si rischia sempre una valutazione anche politica del *referendum* costituzionale, specie quando si tratta di una riforma costituzionale entrata a far parte del programma politico di una maggioranza di governo. Così è accaduto – per certi versi, impropriamente - nei precedenti *referendum* costituzionali del 2006 e del 2016, in ordine alla revisione costituzionale della Parte II della Costituzione voluta prima dal Centro destra poi dal Centro sinistra. Come ricordiamo, tali valutazioni referendarie hanno in parte scolorito la funzione propria di garanzia e integrazione degli istituti della democrazia rappresentativa, per divenire anche un mezzo politico utilizzato dalle maggioranze di Governo del momento per confermare il supporto popolare al proprio operato, alla stregua di una “questione di fiducia” rivolta direttamente ai cittadini.

E comunque entrambe le votazioni sono avvenute **senza alcun abbinamento con consultazioni politiche**.

Venendo al caso di specie, va **evitato per quanto più possibile ogni commistione dei convincimenti politici sulla votazione referendaria**. Abbinando il *referendum* alla votazione partitica per un Presidente di regione o un sindaco, gli elettori potrebbero essere influenzati dalle indicazioni politiche dei candidati anche sul *referendum* costituzionale, perdendo parte della libertà di una valutazione tecnica e giuridica, scevra da condizionamenti politici, come deve essere per il *referendum* costituzionale.

Occorre **evitare** che le tematiche oggetto del *referendum*, destinate a incidere sull'assetto democratico della nostra Repubblica, **vengano assorbite dal dibattito elettorale sul candidato** sindaco o presidente, nella tentazione dei candidati di mescolare i propri programmi per le elezioni politiche con

valutazioni sul c.d. taglio dei parlamentari, quasi a voler cercare sul piano costituzionale un supplemento di legittimazione.

Peraltro, nel caso dell'abbinamento ora ipotizzato, il numero dei partecipanti al voto sarebbe probabilmente maggiore nelle sette regioni chiamate a eleggere il nuovo Presidente e nei comuni ove si svolgeranno anche le consultazioni locali, provocando una **insostenibile asimmetria territoriale** nell'espressione del voto sulla modifica costituzionale del nostro sistema rappresentativo, con il **trascinamento di elementi spuri di una consultazione tipicamente partitica nel voto di natura costituzionale**.

3. Campagne elettorali e campagne referendarie

Sappiamo che la formazione della volontà politica passa attraverso la corretta informazione in sede di campagna elettorale.

Perciò è stato riconosciuto e giustificato l'intervento del legislatore diretto a regolare, durante la campagna elettorale, la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e cittadini alla propaganda politica. Nella giurisprudenza costituzionale si è ripetutamente affermato che, fermo restando che i mezzi di informazione di massa sono tenuti alla parità di trattamento nei confronti dei soggetti politici⁶, i principi fondanti del nostro Stato «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 generale⁷». Proprio da qui deriva l'imperativo costituzionale che il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata.

Il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque, alla luce delle ricordate pronunce, tutelato in via prioritaria

⁶ Corte cost., sent. 10 maggio 1995, n. 161.

⁷ Corte cost., sent. 26 marzo 1993, n. 112.

soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli finalizzati alla “pari visibilità dei partiti”, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico⁸.

La regolazione delle campagne elettorali è ora recata dalla Legge 22 febbraio 2002, n. 28 “Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”. Tale legge, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici, promuove e disciplina l'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica, ivi comprese «le campagne per l'elezione del Parlamento europeo, per le elezioni politiche regionali e amministrative e per ogni referendum».

Non a caso, la **disciplina è parzialmente differente a seconda che si tratti di una campagna elettorale ovvero referendaria**, dalla data di convocazione dei comizi elettorali (ovvero dalla data di indizione del *referendum*), fino alla chiusura delle operazioni di voto.

Del resto, è incontestata la differenza tra le campagne referendarie e le campagne elettorali, sebbene tale diversità non comporta un vincolo per il legislatore ad adottare discipline differenziate per quei settori che presentano profili comuni, come appunto in materia di accesso ai mezzi di comunicazione di massa. Infatti, come ricordato dalla Corte costituzionale con sentenza 10 maggio 1995, n. 161, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può regolamentare elezioni e *referendum* nei medesimi termini, «una volta constatata, rispetto al profilo della parità di trattamento cui sono tenuti i mezzi di informazione di massa nei confronti dei soggetti politici, l'unitarietà della ratio della disciplina da adottare».

Tuttavia, la Corte costituzionale ha ben messo in luce che eventuali limitazioni alle campagne referendarie devono essere sottoposte a un più rigoroso scrutinio, stante la diversa natura rispetto alle campagne elettorali. Più in particolare, queste ultime privilegiano la propaganda sulla pubblicità, «al fine di preservare l'elettore dalla suggestione di messaggi brevi e non

⁸ Corte cost., sent. 7 maggio 2002, n. 155.

motivati», ove per le campagne referendarie «i messaggi tendono, per la stessa struttura binaria del quesito, a risultare semplificati, così da rendere sfumata la distinzione tra le forme di propaganda e le forme di pubblicità». Ne consegue che una medesima limitazione temporale per ogni forma di pubblicità può apparire ragionevole in materia di consultazioni elettorali, nel perseguimento del fine di preservare la libertà psicologica dell'elettore nell'imminenza del voto; ma sproporzionata in materia referendaria, ove le forme espressive della propaganda vengono in larga parte a coincidere con le forme proprie della pubblicità⁹.

Il periodo pre-elettorale deve pertanto garantire la parità tra i partiti politici in competizione e la formazione libera e incondizionata del convincimento dell'elettore, soprattutto se la natura del voto referendario pone il cittadino di fronte a una decisione politica alternativa tra due opzioni.

Le peculiarità della campagna referendaria divengono ancora più significative rispetto al referendum costituzionale, dove è in gioco non solo la eventuale abrogazione di una legge, ma la possibile modifica della Carta fondamentale.

È evidente quanto sia delicato sovrapporre, nelle stesse settimane, una campagna elettorale e una campagna referendaria, come potrebbe accadere nel prossimo autunno, ancor più ove il voto politico avvenga solo in alcune regioni o comuni.

La votazione sul *referendum* richiede una partecipazione del popolo nella sua unità, senza distinzioni territoriali, in un unico collegio di voto. La circostanza che, in talune regioni e comuni, contestualmente alla votazione referendaria vengano effettuate elezioni politiche influisce certamente, in quelle regioni e in quei comuni, sulla partecipazione degli elettori e sul relativo orientamento politico. Ne consegue non solo che, ai fini dell'esito del voto referendario, il "peso" di alcune regioni sarebbe certamente maggiore rispetto alle altre, in cui verosimilmente l'affluenza sarà inferiore e libera da condizionamenti politici esterni, in spregio alle linee portanti del disegno costituzionale in relazione ai rapporti tra l'istituto del *referendum* e la

⁹ Cfr. ancora sent. n. 161 del 1995.

Costituzione, legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.

Ma anche, in quelle stesse regioni, si potrebbero verificare forme di “schiacciamento” della informazione referendaria rispetto a quella partitica, impedendo ai cittadini di comprendere a pieno le questioni sottese alla modifica costituzionale da votare, di rilievo anche tecnico e giuridico, rispetto alla (sicuramente) più rumorosa campagna elettorale dei partiti per l'elezione di un sindaco o di un Presidente di regione, ove prevalgono le ideologie e le personalizzazioni dei candidati.

Da questo quadro composito, emerge che una **campagna referendaria sovrapposta a quella politica, peraltro solo in alcune regioni e comuni, rischia di compromettere la libera formazione della volontà dell'elettore**, non garantendo l'esercizio di un diritto di voto genuino, libero e segreto, specie per un voto delicato e importante come quello di modifica costituzionale.

4. Il quadro normativo sul c.d. Election Day

Dalla disciplina positiva del c.d. Election Day emerge un ulteriore argomento a favore del non accorpamento.

Ai sensi dell'art. 7, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 al fine di contenere la spesa pubblica, *«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.

2-bis. Nel caso in cui, nel medesimo anno, debba tenersi più di un referendum abrogativo, la convocazione degli elettori ai sensi dell'art. 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352, avviene per tutti i referendum abrogativi nella medesima data».

Pertanto, il legislatore del 2011, nell'intento di contenere gli oneri finanziari e di limitare i disagi per la chiusura delle scuole sedi dei seggi

elettorali, ha disposto quale principio generale l'abbinamento, ove possibile, di tutte le elezioni politiche a livello europeo, nazionale, provinciale e locale, senza tuttavia prevedere alcun accorpamento con le eventuali consultazioni referendarie. Anzi, una autonoma disposizione (il comma 2 *bis* dell'art. 1, d.l. n. 98/2011) espressamente prevede l'abbinamento nella medesima data del voto per i soli quesiti referendari abrogativi.

Invero, tale disposizione non ha costituito una novità nel panorama normativo italiano, in quanto già prima dell'introduzione del c.d. *Election day* era stato previsto lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni politiche, sebbene limitatamente a casi specifici.

Infatti, il d.l. 27 gennaio 2009, n. 3, aveva introdotto una disciplina per il contestuale svolgimento delle operazioni per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia con il primo turno di votazione per le elezioni dei presidenti delle province, dei sindaci e dei consigli provinciali e comunali, anche quando disciplinate da norme regionali.

Parimenti, con d.l. 18 settembre 2009, n. 131, le consultazioni elettorali per la provincia di L'Aquila, da tenersi nell'autunno del 2009, sono state rinviate – anche in ragione degli eventi sismici – al turno annuale ordinario di elezioni amministrative del 2010, con contestuale proroga dei relativi organi.

Tuttavia lo stesso anno, con legge n. 40 del 28 aprile 2009, è stata introdotta altresì una disciplina transitoria per lo svolgimento dei *referendum* previsti *ex art. 75 Cost.*, da tenersi nell'anno 2009, che ha contemplato l'ipotesi del contemporaneo svolgimento dei *referendum* con il secondo turno di votazione per le elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci, anche quando disciplinate da norme regionali, specificando che «per tutti gli adempimenti comuni, ivi compresi la composizione e il funzionamento degli uffici elettorali di sezione e gli orari della votazione» avrebbero trovato applicazione le disposizioni in vigore per i *referendum* previsti dall'art. 75 della Costituzione. Si tratta di una disciplina derogatoria rispetto a quanto previsto dalla l. n. 352/1970, con una applicazione limitata alle sole consultazioni referendarie abrogative da tenersi nell'anno 2009.

In ogni caso, tutta la legislazione sul c.d. *election day* non prevede la possibilità di abbinamento di consultazioni politiche con una consultazione

referendaria. L'unica possibilità di accorpamento prevista per gli istituti di democrazia diretta è data dal caso in cui debbano essere sottoposti al voto più quesiti referendari *ex art. 75 Cost.* nello stesso anno.

Peraltro, giova ricordare che, anche la disciplina generale sul *referendum* abrogativo esclude il possibile voto referendario in periodi di elezioni politiche.

Ai sensi dell'art. 31, della l. n. 352 del 1970, «*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 medesime*» e, ai sensi dell'art. 34, commi 2 e 3, «*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. I termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere dal 365° giorno successivo alla data della elezione*».

Rispetto al *referendum* abrogativo, emerge in maniera evidente la *ratio* di mantenere distinte le consultazioni per le elezioni politiche rappresentative da quelle per l'esercizio della democrazia diretta. Infatti, si è intesa salvaguardare la genuinità di ciascuno dei processi decisionali popolari, evitando la contaminazione reciproca dei temi oggetto delle rispettive campagne elettorali; e ciò mediante il naturale slittamento della consultazione referendaria, sia in ragione del termine di settanta giorni dalla fine delle precedenti Camere previsto dall'art. 61 Cost. per le elezioni delle nuove Camere, sia per l'inopportunità di evitare l'impasse istituzionale che si verrebbe a creare nel caso in cui fossero rinviate le elezioni politiche.

Da questo quadro emerge un duplice argomento a favore del non accorpamento del voto elettorale con il voto referendario.

Innanzitutto, è sufficiente l'interpretazione letterale per notare che **il legislatore non ha mai previsto la possibilità di abbinare consultazioni elettorali e consultazioni referendarie**, in ragione della distinta natura delle due tipologie di voto.

Inoltre, l'istituto del *referendum* costituzionale non è neanche mai citato tra i possibili accorpamenti finalizzati al risparmio di spesa pubblica, proprio per la peculiare natura di questo esercizio supremo di democrazia diretta.

È allora evidente come l'abbinamento che si prospetta nell'autunno 2020 appare contrastante con lo spirito e la lettera dello stesso *election day*, data la primaria importanza in tale caso dell'esito della consultazione popolare, che deve pertanto essere tenuta indenne da qualsivoglia ulteriore contaminazione politica.

5. Riflessioni d'insieme

Alla luce delle suesposte considerazioni, il quadro normativo di riferimento induce a ritenere **inopportuno se non anche illegittimo** un accorpamento delle elezioni regionali e amministrative con il *referendum* costituzionale "confermativo" della riduzione del taglio dei parlamentari, come qui disposto dall'art. 1-bis, comma 3.

Come visto, in tal senso milita non solo la natura del *referendum* costituzionale, ma anche la peculiarità stessa del voto referendario, che tende ad escludere le valutazioni partitiche, anche in sede di campagna referendaria, da tenere pertanto distinte rispetto alle campagne elettorali. Non è un caso, del resto, che quando il legislatore ha introdotto abbinamenti e accorpamenti di tornate elettorali non abbia mai esteso tali istituti anche ai *referendum*, e tanto meno al *referendum* costituzionale.

Insomma, **mescolare il voto** per il *referendum* costituzionale con un qualsiasi voto partitico fa tornare alla mente la figura della "**coalescenza**", quel fenomeno fisico per cui le particelle di un liquido non miscelabile restano a loro volta unite, come accade per l'olio nell'acqua.

Roma, 17 giugno 2020