



**Marco Plutino\***

## **Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?\***

SOMMARIO: 1. Cenni di diritto positivo e precedenti relativi agli abbinamenti tra referendum ed elezioni. – 2. Sulle differenze tra referendum abrogativo e costituzionale. – 3. Segue: E' desumibile nel nostro ordinamento un divieto di abbinamento del referendum costituzionale con elezioni?

### **1. Cenni di diritto positivo e precedenti relativi agli abbinamenti tra referendum ed elezioni**

**I**l 5 marzo, come da comunicato stampa del n. 34, il Consiglio dei Ministri "in considerazione di quanto disposto con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2020, recante misure per il contrasto, il contenimento, l'informazione e la prevenzione sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19, su proposta del Presidente Giuseppe Conte, ha convenuto di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del decreto del 28 gennaio 2020", di indizione del referendum popolare inerente al deliberato parlamentare contenente "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. Il governo ha deliberato pertanto di proporre al P.d.R. la revoca del decreto di indizione del referendum ma non ha effettuato una nuova proposta, e difficilmente avrebbe potuto contestualmente, dovendo attendere la revoca dell'atto di indizione; il P.d.R. da parte sua ha proceduto alla revoca senza offrire alcuna indicazione diversa, dovendo attendere una nuova proposta del governo.

La prima questione che viene in rilievo, naturalmente, è quali siano gli effetti di queste decisioni rispetto alle previsioni della normativa vigente. Secondo una certa interpretazione,

\* Professore di Diritto Costituzionale presso l'Università di Cassino.

\*\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

qui preferita perché meno radicale<sup>1</sup>, il decreto di indizione dovrebbe essere adottato entro il 23 marzo, cioè entro il termine ultimo previsto originariamente ai sensi della legge 25 maggio 1970, n. 352. L'art. 15 della legge afferma: "La data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione", quindi se il decreto di indizione intervenisse entro quella data il referendum cadrebbe verso la metà-*fine di* maggio, al massimo il 31 maggio. Secondo questa interpretazione, però, se la situazione per la cd. emergenza coronavirus richiedesse, come estremamente probabile allo stato, di andare oltre tale data occorrerebbe entro il 23 marzo adottare un decreto-legge per derogare ai termini relativi ai sessanta giorni per l'indizione e alla finestra di settanta giorni per lo svolgimento del referendum, fissandone di nuovi. Ammettendo che entro il 23 marzo si proceda all'indizione si aggiunge un problema nuovo. Dalla fine di maggio, in una data ancora non fissata, dovrebbe svolgersi un significativo turno di elezioni amministrative e regionali. Fissare la data per le elezioni, che può essere anche successiva (ma non precedente) alla scadenza naturale degli organi (in assenza di altre cause di scioglimento specifiche), richiede di immaginare condizioni per una regolare campagna elettorale. Al momento questa condizione non esiste né per il referendum né per le elezioni in questione e non è dato sapere al momento quando potrà dirsi esistente. Per tale ragione il probabile intervento del decreto-legge riguarderà sia il referendum che le elezioni e si porrà in modo ancora più concreta il tema del loro possibile abbinamento e accorpamento<sup>2</sup>.

La questione che viene alla luce più nell'immediato è come far interagire le due vicende alla luce di interessi più o meno meritevoli di tutela. Quella più di fondo consiste nell'interrogarsi su eventuali differenze che esistono nella disciplina dei referendum costituzionali e di quelli abrogativi con riferimento alla possibilità di uno svolgimento contestuale di elezioni.

Come noto, per il referendum costituzionale non è previsto un esplicito divieto di abbinamento e, più in particolare, di accorpamento con elezioni, a differenza di quanto previsto per quelli abrogativi limitatamente alle elezioni politiche nazionali (art. 34 legge n. 352/1970). Esistono, e ci torneremo, precedenti di referendum abrogativi abbinati con elezioni amministrative ed europee, mentre finora i tre referendum costituzionali svolti

---

<sup>1</sup>Sul tema, P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?*, in *Costituzionalismo.it*, 1-2005, s.p., in occasione di precedente, anche se differente, questione relativa ad un referendum costituzionale.

<sup>2</sup> Nel contributo si distingue per quanto possibile l'abbinamento dall'accorpamento. L'abbinamento è un accostamento funzionale di due elementi diversi che può essere anche fortuito e occasionale, mentre l'accorpamento, rinvia all'atto del riunire in un unico corpo, con maggior rilievo della volontà e, pur senza arrivare alla fusione o all'incorporazione, indica tendenzialmente un qualcosa che viene dislocato per essere abbinato a qualcos'altro. Come è evidente, nella gran parte delle circostanze i due fenomeni coincidono anche perché le scelte sia relative al referendum che alle elezioni, pur entro limiti di legge, hanno elementi di discrezionalità (sul punto comunque v. *infra*). Resta che l'accorpamento è termine più ristretto dall'abbinamento. In dottrina si ritrovano anche le espressioni accostamento (preferita da Mortati, ad esempio) e sovrapposizione (v. F. CERRONE, *Art. 75*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 469), espressioni tuttavia più generiche e meno connotate in senso tecnico-giuridico.

hanno avuto un ribalta solitaria (né si sono svolti finora, ma è altra questione, pluri-referendum costituzionali<sup>3</sup>).

Ma il divieto di svolgimento contestuale dei referendum abrogativi con le elezioni politiche nazionali va osservato con più attenzione. L'art. 34 della legge n. 352/1970, in effetti, allude ad uno scenario più ampio, inerente alle relazioni tra poteri: “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 a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione”. Prescindendo dalle vicende storiche ben note che portò nella contingenza all'elaborazione in quei termini della norma<sup>4</sup>, la *ratio* non appare di agevole lettura, ma come si vede non è data per stabilire un mero divieto di svolgimento contestuale tra elezioni politiche e referendum quanto per offrire una qualche garanzia più ampiamente sistemica. Il referendum non è, infatti, rinviato a breve, con tecnica a data fissa o con previsione affidata a discrezione degli organi competenti, ma dovrà svolgersi, con ripresa della decorrenza dei termini originari, ad un anno dalla data delle elezioni<sup>5</sup>. Se la *ratio*, va ribadito, non appare *prima facie* chiara, è evidente però lo scenario di massima, che va inquadrato nelle idee del tempo di elaborazione della legge, in cui il referendum abrogativo era considerato essenzialmente come un “legislatore negativo”. Lo scenario attiene pertanto alle dinamiche non semplici esistenti, secondo lo schema classico, tra democrazia diretta e rappresentativa, dove un istituto rimontante alla prima “sfera” può occasionalmente, nei limiti previsti dalla Costituzione, limitare l'efficacia (in tutto o in parte) *pro futuro* di una decisione adottata dal Parlamento nell'ambito dell'operare della seconda; scenario che una condivisibile dottrina trasla all'interno della democrazia rappresentativa, laddove emerge un sotto-modello rappresentativo-partecipativo “nel quale il popolo ha sia il potere di eleggere i propri rappresentanti (e di controllarne l'operato, con facoltà sanzionatoria), sia quello di partecipare con appositi istituti alle decisioni pubbliche, sino a poter procedere anche alla loro <diretta> assunzione attraverso specifiche votazioni”<sup>6</sup>. La *ratio* potrebbe avere a che fare con la scelta di lasciar decidere, prima che al corpo elettorale, a un nuovo e diverso parlamento di andare incontro alle richieste (di più: all'intento) dei promotori<sup>7</sup>, oppure di voler evitare una pronuncia popolare che colpirebbe (con una qualche delegittimazione sul piano politico) un organo parlamentare che contestualmente si va a formare, un Legislatore, per quanto sia evidente

<sup>3</sup>Sull'ipotesi in tema v. *ult. cit.*,

<sup>4</sup>Per la dottrina dell'epoca C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico. vol. II*, IX ed., Padova, Cedam, 1976, 841 ed ora *funditus* A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, 34 ss.

<sup>5</sup>La disposizione diede luogo a dispute relativamente al tempo di convocazione degli elettori ed in ordine alla necessità di un nuovo decreto di indizione. V. ad. A. PIZZORUSSO, *Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Studi parl. e di pol. Cost.*, 14-1971, 23 ss. e M. Devoto, *La data di indizione del referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, 1972, 977 ss.

<sup>6</sup>E' la nota tesi di Luciani espressa in molte riflessioni, con crescente precisione. Qui citata da M. LUCIANI, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Sito Aic, Atti del Convegno 19-20-21 giugno 2003, Padova.

<sup>7</sup>La cui prima sistemazione organica, sulla luce di spunti giurisprudenziali anche precedenti alla sentenza n. 29 del 1993, si deve a V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogati*, Liguori, 1996, *passim*.

che la pronuncia per definizione riguarderebbe una legislatura differente, quindi un legislatore *storico* differente. Ad avviso di chi scrive se le possibili *rationes*, queste e altre, appaiono non solo non univoche, ma poco nitide, oggi la *ratio* della disposizione appare ancora più incerta a fronte dell'esperienza dei referendum: della loro frequenza, delle forme dei loro interventi ed anche delle reazioni che hanno prodotto nel sistema politico. Certo è che essa ha giocato un ruolo importante, perché sono noti i plurimi casi di scioglimenti anticipati delle due camere motivati anche (se non solo) al fine di evitare lo svolgimento di referendum abrogativi su oggetto di notevole rilievo politico.

Nonostante i dubbi che investono la disposizione che lo contiene, il divieto di abbinamento con elezioni politiche è stato ritenuto ancora di recente utile e opportuno da un gruppo di lavoro Astrid (*L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'election year, dicembre, 2006*, Roma), "per evitare un uso strumentale dei referendum al fine di orientare o manipolare le scelte politico-elettorali dei votanti". Tale considerazione, condivisibile, però non spiega la disciplina dell'art. 34 citato, ma semmai conferma le ragioni del divieto di abbinamento, e di accorpamento, tra referendum e certi tipi di elezione. Per ipotesi potrebbe restare il divieto di abbinamento ma diversamente disciplinato, ad es. in modo da consentire lo svolgimento del referendum con accorpamento al primo turno elettorale utile diverso da una elezione politica nazionale.

Negli ultimi anni è stata sempre più pressantemente indicata l'esigenza di procedere a simili accorpamenti, per ragioni economiche, politiche (le continue fibrillazioni poste dai turni elettorali alla già fragile governabilità) e di funzionalità dei servizi dello Stato (in particolare il servizio scolastico con il turbamento derivante all'anno scolastico e le questioni organizzative discendenti), tanto che si sono avute norme di legge in materia<sup>8</sup> e che si parla di un principio dell'*election day*<sup>9</sup>. Ma la normativa sull'*election day* non riguarda i referendum, per cui la scelta viene semmai effettuata di volta in volta, si ritiene a libera disposizione del governo. Nel giugno 2009, ad esempio, un importante referendum abrogativo avvenne contestualmente alle elezioni europee e al turno di ballottaggio delle elezioni amministrative (in ogni caso non ottenendo il *quorum*), con deroga puntuale<sup>10</sup>. Il problema resta attuale, ed è il problema anche dell'oggi, perché senza l'abbinamento referendum e elezioni, in particolare, amministrative, si potrebbero avere tre aperture a distanza di poco tempo dei plessi scolastici e i costi del mancato abbinamento, al netto delle questioni giuridiche. Tra l'altro i referendum abrogativi (a differenza di quelli costituzionali, che non hanno questa periodicità e sono "improntati ad una dinamica temporale mobile"<sup>11</sup>) si svolgono in una fase delicata dall'anno scolastico (aprile-giugno). Sul piano fattuale

<sup>8</sup>In part. l'art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

<sup>9</sup>Ad es. nel decreto-legge 17 marzo 2015, n. 27.

<sup>10</sup>La legge 28 aprile 2009, n. 40, ha consentito il contemporaneo svolgimento dei *referendum da tenersi nel 2009* con i **ballottaggi** per le elezioni dei **presidenti delle province e dei sindaci**, prevedendo, per gli adempimenti comuni, l'applicazione della normativa sui *referendum*. A tal fine, con deroga valevole solo per il 2009, la legge ha disposto lo svolgimento dei *referendum* abrogativi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 30 giugno (anziché, come da legge n. 352/1970 il 15 giugno).

<sup>11</sup>P. CARNEVALE, *Data*, cit.

qualcuno potrebbe essere tentato di vedere nell'abbinamento di referendum ed elezioni (non nazionali) un'occasione di traino per gli uni o le altre, più o meno legittimo, più o meno opportuno, secondo i diversi interessi. Qui torna a rilevare il dato giuridico. La questione dell'accorpamento dei referendum alle elezioni nasce in effetti anche segnata dal motivo giuridico della presenza di un *quorum* strutturale per il referendum abrogativo, e quindi viene immaginata quale possibile rimedio per rilanciare un istituto ormai caduto in relativa disgrazia. E' dal 1997, del resto, che si registra una disaffezione dei cittadini per l'istituto e hanno più successo strategie, in parte causanti, in parte conseguenti, in parte indipendenti, di astensionismo cd. programmato o militante, per sfruttare le quote crescenti di astensionisti più o meno strutturali. Il sistema partitico e in generale i gruppi di pressione hanno messo in opera pertanto strategie di coordinamento per sfruttare una peculiarità di quel tipo di referendum. Va notato a tale proposito che l'accorpamento costituirebbe un traino indubbio ma relativo a causa dei ben inferiori tassi di votazione delle elezioni amministrative ed europee rispetto alle politiche (del resto, pur esse in significativo calo), mentre forse un traino superiore si registrerebbe per un turno significativo di regionali (come ad esempio quello alle porte). Che tale traino possa però esistere e aiutare lo scopo sembra dimostrato dal fatto che gli unici referendum degli ultimi venti anni che hanno raggiunto il *quorum* sono quelli abbinati ad elezioni (2011). Questo abbinamento potrebbe essere oggetto di discussioni quanto alla sua opportunità ma difficilmente può dubitarsi che sia desumibile *a contrario* dalla legge, e quindi possibile, se il governo voglia, ritenendolo utile o conveniente.

## 2. Sulle differenze tra referendum abrogativo e costituzionale

Nulla di tutto ciò è previsto per i referendum costituzionali. Non c'è il *quorum* strutturale, non c'è il divieto di abbinamento con elezioni politiche e, in questo ambito, la sospensione dei termini del referendum (rinvio) in occasione dello scioglimento delle camere. Fattualmente non è mai stato disposto l'abbinamento di un referendum costituzionale con elezioni.

Le ragioni dell'assenza del *quorum* strutturale sono abbastanza chiare e, probabilmente, condivisibili, a prescindere da come si voglia qualificare in termini strutturali, istituzionali e teleologici questa forma di referendum popolare<sup>12</sup>. La differenza di trattamento rispetto agli abbinamenti, da cui si desumerebbe la possibilità di accorpamento perfino con elezioni politiche nazionali, a nostro avviso invece non è cristallina e forse merita un approfondimento.

Senza riprendere questioni di teoria generale e di dogmatica il referendum costituzionale interagisce, salvo effetti diversi, in modo non dissimile da quanto fa quello abrogativo con il Legislatore. La revisione costituzione può esaurirsi tutta nel parlamento, ma può aprire ad

<sup>12</sup>S. PANIZZA, *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*, 1-2000, 1 ss.

una fase di coinvolgimento popolare. In questo caso, il corpo elettorale valuta un deliberato parlamentare con effetti diversi rispetto al referendum abrogativo ma entra comunque in dialettica con esso, né si può dire che la possibile tensione istituzionale sia minore. La funzione legislativa e quella di revisione si differenziano per alcuni aspetti ma il fatto che gli elettori valutino un atto-fonte già prodotto oppure ne condizionino la venuta ad esistenza non è determinante per molti rispetti. La questione dell'abbinamento dei referendum costituzionali con elezioni del resto potrebbe andare oltre il confronto con quelli abrogativi, investendo potenzialmente ogni tipo di elezione.

Sul piano storico va ricordato che i referendum costituzionali sono stati decisamente più rari, per quanto tutti svoltisi post-1993: 2001, 2006, 2016 (più quello *in itinere*)<sup>13</sup>. Essi si sono tutti svolti senza alcun abbinamento, forse in omaggio all'idea che il loro contenuto solenne richiedesse una considerazione specifica e separata da parte dell'elettorato. Le percentuali di affluenza non sono state esaltanti ma crescenti: nel 2001 il 34,1% degli aventi diritto, nel 2006 il 53,7% (inferiore comunque di trenta punti alle politiche di due mesi e mezzo prima; 84,2%), e quello del 2016 del 65,4% (contro il 72,93% delle elezioni 2018). La strategia astensionista non ha motivo di esistere (non almeno ai fini della validità del referendum) e il risultato per due volte è stato superiore alla metà degli aventi diritto al voto, per quanto il dato non sia giuridicamente rilevante. L'andamento crescente potrebbe essere casuale o, invece, essere figlio di una sempre maggiore politicizzazione. Certamente non è frutto di un abbinamento con elezioni, e pertanto è un dato diretto e genuino. Se dipendesse da fattori più o meno contingenti acquisterebbero rilievo volta a volta il collegamento con le maggioranze parlamentari, o con le posizioni dei partiti, o con la natura più o meno scontata dell'esito, o con la maggiore o minore ampiezza dell'oggetto del referendum. Non è facile determinare le ragioni dei singoli dati di affluenza. Non sappiamo se sia rilevante a questi fini il fatto che il referendum che dovrà svolgersi, tra i quattro, è l'unico estremamente puntuale quanto ad oggetto. Anche se va aggiunto che le norme costituzionali sono connesse da trame sottili e gli effetti sono certamente sistemici anche nel caso che stiamo trattando. A fronte della crescente affluenza, ammesso (e non concesso) che l'argomento possa avere una plausibilità anche per i referendum costituzionali, la questione dei costi appare veramente recessiva.

Emerge anche un altro dato di rilievo, molto peculiare, tipico dell'esperienza relativa alla revisione in corso. La divisività delle forze politiche sull'oggetto è minima, in quanto il deliberato è stato approvato sempre con ampi numeri e nell'ultima votazione quasi all'unanimità. Potrebbe ancora notarsi che il partito nel corso delle votazioni aveva determinato la più netta oscillazione numerica, il Partito Democratico (contrario nelle prime tre votazioni, favorevole nella quarta) si è addirittura costituito, a differenza di altri, presso l'AGCOM per sostenere le ragioni del Sì, a confermare come il sistema partitico, con rare eccezioni, sia tutto a favore di una delle due posizioni.

<sup>13</sup>Sulle vicende "storiche" del referendum costituzionale G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2-2003, passim.

L'esito potrebbe apparire scontato. L'affluenza potrebbe essere perfino bassa, in considerazione con la percezione degli elettori circa l'oggetto o il probabile esito.

Ma non c'è dubbio che le circostanze predette esaltano la natura (virtualmente) oppositiva di questo referendum, anche solo nel più limitato senso di una verifica affidata al popolo sul prodotto parlamentare, con la possibile emersione di un contrasto (che la dottrina in genere riconosce come una forma di garanzia costituzionale<sup>14</sup>) tra la determinazione parlamentare e la pronuncia popolare, è da sempre identificato dalla dottrina come un carattere dell'istituto<sup>15</sup>. È sorprendente il capovolgimento delle possibili parti (il parlamento che intende autoridurre il proprio formato in una mossa che la dottrina giudica ampiamente demagogica; il corpo elettorale che per volontà di una frazione di senatori è chiamato a dare un giudizio sia sul merito della riforma, che indirettamente e inevitabilmente su questa classe politica in merito alla propria auto-percezione), ma il dibattito pubblico attorno a questo referendum sarebbe con parti istituzionali molto divaricate: partiti da un lato, sparuti esponenti di partito ed espressioni qualificate della società civile dall'altro. Basta guardare ai soggetti che si sono costituiti presso l'AGCOM per l'una e l'altra posizione. Naturalmente questa lettura, pregnante, è opinabile, perché le motivazioni per un voto sono sempre plurime, e possono benissimo prescindere dal merito dell'oggetto. Tuttavia da due affermazioni difficilmente si sfugge. In primo luogo si tratta di una decisione definitiva affidata al corpo elettorale in ordine a modifiche della Costituzione. In secondo luogo, e di conseguenza, l'intervento popolare può assumere una valenza oppositiva rispetto alla scelta parlamentare, perché può essere confermativo della deliberazione parlamentare o di respingimento. Entrambe le affermazioni convergono verso la conclusione che il referendum costituzionale sia qualcosa di più delicato rispetto ad un referendum che abbia ad oggetto l'abrogazione di tutta o parte una fonte legislativa. La revisione costituzionale è l'esercizio di una funzione legislativa più qualificata e di qualità diversa. Per definizione non ci muoviamo sul piano di un indirizzo politico ma di qualcosa di superiore che per un verso riguarda le "regole del gioco", per altro rappresenta la sfera della politicità per eccellenza.

Lo studio Astrid citato afferma per il caso di contestualità tra elezioni e referendum che va "considerato che il referendum è una scelta dicotomica, che, non di rado, divide trasversalmente gli stessi schieramenti". Anche laddove questa divisione non si desse (come pare in questo caso) il referendum resta uno strumento dicotomico, di per sé semplificante e quindi oggi si direbbe "polarizzante". Quello studio afferma ancora: "L'accorpamento con un voto comunque "politico" rischia di ingenerare confusione e incomprensione tra gli elettori". E' una considerazione dettata soprattutto per i referendum abrogativi ma che vale a maggior ragione per quelli costituzionali. A tale proposito va ricordato che politiche sono anche le elezioni regionali alle porte, che semmai non hanno il carattere nazionale. Ma è il

<sup>14</sup>Come invece ritenuto da dottrina ampiamente maggioritaria, tra cui *ex multis* R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>15</sup>Una ricostruzione sintetica recente in A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3-2016, 1 ss.

ragionamento in generale sotteso all'art. 34 della legge che appare estraneo alla logica del referendum costituzionale ed infatti non è ripreso dalla legge sul referendum. Ci rendiamo conto dell'importanza del dato testuale ma le considerazioni precedenti portano a mettere in diversa luce quella disposizione. Se da un lato non è estensibile al referendum costituzionale, perché sarebbe un'operazione interpretativa eccessiva, dall'altro, forse può affermarsi che non prova nulla in negativo in merito al tema del rapporto tra referendum costituzionali ed elezioni. Che prima che dalla legge deve essere illuminato dalla Costituzione.

Nel momento attuale la data del referendum era stata fissata e quella delle elezioni no. Il rinvio del referendum ripropone, in astratto, la possibilità di un abbinamento che sembrava scongiurato<sup>16</sup>. Se così fosse tornerà la questione della opportunità o legittimità dell'accorpamento tra il referendum costituzionale ed elezioni. Che forse merita una presa di posizione più chiara e netta.

### **3. Segue: E' desumibile nel nostro ordinamento un divieto di abbinamento del referendum costituzionale con elezioni?**

L'unico argomento positivo esistente circa la possibilità di accorpamento tra referendum costituzionale ed elezioni (di ogni genere) attiene all'art. 34 della legge n. 352/1970 che nel prevedere un divieto limitato all'accorpamento con le elezioni politiche nazionali a proposito dei referendum abrogativi apparentemente mostra come il legislatore si fosse posto il problema e non abbia voluto porre divieti in tal senso per il referendum costituzionale. Però, pur essendovi un chiaro ed esplicito divieto di accorpamento, questa regola è indiscutibilmente parte di una disposizione che ha un intento diverso, di non creare un cortocircuito istituzionale, sospendendo il referendum abrogativo in caso di scioglimento anticipato e rinviandolo ad un anno dalle elezioni. Sarebbe eccessivo, e non condivisibile, estendere la portata della norma ai referendum costituzionali alla luce di una medesima *ratio*, ritenendo l'abbinamento vietato con elezioni solo politiche nazionali. Ma,

---

<sup>16</sup>Semplici calcoli sui termini lasciano propendere per un intervento con decreto legge da parte del governo. Di fronte ad un referendum privo di data certa ma che in teoria dovrebbe svolgersi entro il 31 maggio, sono in programma elezioni amministrative (anche) a doppio turno, ed elezioni regionali, notoriamente a turno unico (salvo, tra le regioni che votano, la Toscana, eventualmente). Tali ultime elezioni non potrebbero svolgersi prima del 31 maggio (e, secondo quanto stabilito da recente normativa, non oltre sessanta giorni successivi al termine del quinquennio (come previsto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, cd. legge di stabilità) perché le regioni chiamate alle urne hanno votato il 31 maggio 2015. Il referendum costituzionale non potrebbe, a legislazione vigente, svolgersi insieme al ballottaggio delle elezioni amministrative (come i referendum del 2011), e sarebbe davvero improprio svolgere un referendum costituzionale insieme ad un turno significativo di elezioni regionali, che sono elezioni chiaramente politiche. Anche solo per una soluzione di ripiego, svolgere il referendum costituzionale con il ballottaggio delle elezioni amministrative, avendo quantomeno due settimane successive per una campagna elettorale referendaria libera da eccessivi condizionamenti politici, richiederebbe una deroga alle norme vigenti. Tutto, ed innanzitutto le incertezze circa lo svolgimento di una campagna elettorale regolare per l'intero paese, porta a ritenere che se si coagulerà, come appare opportuno, un consenso a riguardo interverrà un decreto legge, con riferimento sia ai referendum alle elezioni regionali e amministrative.

come abbiamo detto, forse bisognerebbe proprio prescindere da valutazioni che pregiudichino la questione in ogni modo e ragionare sul testo e gli interessi costituzionali.

Di questi interessi è forse riflesso una prassi costituzionale di referendum costituzionali senza alcun accorpamento con turni di elezioni, fatta di tre precedenti consecutivi; anzi quattro, visto che il referendum era stato indetto per il 29 marzo, la campagna elettorale iniziata, e non v'erano le condizioni per un accorpamento con elezioni (di cui si parla al momento in cui scriviamo). Potrebbe essere anche un insieme di valutazioni politiche singolari, ma dal punto di vista estrinseco è apprezzabile come una prassi costituzionale, la quale richiede l'abitudine ma non un elemento psicologico qualificato. Forse potrebbe essere rilevata una "convenzione costituzionale" a riguardo, se non proprio una consuetudine costituzionale, in forza della limitata ripetibilità di cui hanno bisogno i comportamenti di un ridotto numero di soggetti costituzionali perché si formino a partire da eventi significativi della vita costituzionale sia convenzioni che fonti vere e proprie. Con la differenza che mentre per aversi convenzione costituzionale sarebbe piuttosto rilevante che affermare che la scelta della data non fosse sostanzialmente governativa (ma complessa<sup>17</sup>) anche se il carattere sotteso di accordo non viene considerato imprescindibile o comunque deve essere esaminato con la dovuta elasticità<sup>18</sup>, viceversa con il rilevarsi di una consuetudine il crearsi di una norma giuridica supererebbe questa difficoltà perché la consuetudine, a nostro avviso, può formarsi anche senza passare attraverso lo stadio convenzionale e può prescindere del tutto dalla dimensione dell'accordo<sup>19</sup>. Bisogna essere cauti a riguardo, perché la consuetudine costituzionale è molto difficile a formarsi, di non semplice accertamento ed è comunque una fonte molto particolare (se non irriducibilmente ambigua). E' però lecito quantomeno supporre che gli organi costituzionali preposti alla decisione abbiano ritenuto sempre sussistente un'esigenza di non procedere ad alcun abbinamento dei referendum costituzionali ad altre elezioni. E' chiaro che se la consuetudine nascesse immancabilmente da un errore circa l'esistenza di una norma difficilmente potrebbe rilevarsi qualcosa in tal senso, nel nostro caso. Ma la consuetudine costituzionale sfugge a comode categorizzazioni dei suoi elementi psicologici e materiali. Quattro precedenti privi di discontinuità (in presenza della quale pure addirittura si è detto, autorevolmente, anche in presenza di pochi precedenti, potersi considerarsi esistente una consuetudine costituzionale) porta a ritenere nella più prudente delle posizioni che occorra

<sup>17</sup>Ipotesi sicuramente arida. Tuttavia non manca dottrina che pur ribadendo in generale che l'atto di indizione del referendum sia sostanzialmente governativo nota però il ruolo che a riguardo può occasionalmente giocare il Capo dello Stato per l'indicazione della data di svolgimento del referendum, con affiorature anche a livello di sistemazione manualistica come ad es. E. ROSSI, in S. PANIZZA, A. PERTICI, E. MALFATTI, E. ROSSI, F. DAL CANTO, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo (a cura di R. Romboli)*, vol. I, 2015, 484 o relativamente al possibile controllo di "opportunità costituzionale", F. POLITI, *Diritto pubblico*, V ed., Giappichelli, 2017, 263.

<sup>18</sup>V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, Padova, Cedam, 1993, 198.

<sup>19</sup>La migliore dottrina ritiene invero che vi sia continuità, che le seconde discendano dalle prime quando raggiungano un certo grado di consistenza. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, 279. Ma in realtà un soggetto può anche seguire regolarmente un comportamento e formare una regola alla quale si obbliga di fronte all'ordinamento.

un'attenta ponderazione degli interessi per prendere una decisione, soprattutto se di segno diverso rispetto a quelle finora adottate.

Sembra essere nella logica (istituzionale) del referendum costituzionale il non accorpamento con le elezioni. Perché è nella logica della funzione di revisione costituzionale di collocarsi su un piano diverso da quello della formazione degli organi innanzitutto legislativi anche al fine della preservazione del carattere non plebiscitario del referendum, riaffermato da tanta dottrina<sup>20</sup>.

Ma un atto come la revisione costituzionale sembra richiedere ancor più una campagna elettorale dedicata alla discussione genuina dei termini della modificazione, senza interferenze improprie che deriverebbero da ogni tipo di elezione, politiche e non.

Già la normativa sull'*election day* ha tenuto fuori i referendum, tra l'altro perché per quelli abrogativi c'era già una normativa parziale esplicita, sia pure di natura negativa. L'art. 7 della legge ricade in un capo che si intitola "Riduzione dei costi della politica e degli apparati" e volutamente tiene fuori tutti i tipi di referendum.

I referendum costituzionali sono i referendum per i quali si pone in massimo grado l'esigenza di un dibattito pubblico il più possibile ampio, completo, scevro da elementi di condizionamento.

Ciò che sembra potersi affermare in generale, vale con un motivo specifico nel caso concreto, che potrebbe trovare apprezzamento. Può darsi che il tema della riduzione dei parlamentari non sia politicamente (meglio: partiticamente) divisivo, ma la revisione vede la dottrina costituzionalistica su posizioni molto critiche rispetto alla soluzione politica prefigurata nella revisione<sup>21</sup>. Ciò non vuol dire che i costituzionalisti debbano essere considerati i difensori pubblici della Costituzione, anche se Elia in passato ebbe a notare che la scienza costituzionalistica difende, insieme a delle norme, una "tradizione". Tuttavia vi è un'implicazione precisa. Il tema del diritto all'informazione quale diritto ad essere informati sulla posta in gioco, da parte degli elettori, e ad informare, da parte dei Comitati, dai *media* (anche per obbligo di legge), o da qualunque cittadino, più o meno qualificato, già di per sé serio, e messo oggettivamente a repentaglio da un accorpamento con elezioni, sembra colorarsi di una motivazione prudenziale in più: le argomentazioni, piuttosto tecniche, che però riguardano il massimo atto politico non possono utilmente apprezzarsi se mescolate in una virulenta campagna elettorale politica<sup>22</sup>.

<sup>20</sup>Generalmente con considerazioni relative al necessario modo d'essere delle revisioni, su cui ex multis V. BALDINI, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione: considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in *Jus*, 1997, 465-485 (nonché Id., *(Ir)Razionalità del procedimento (ex art. 138 Cost.) e (tentativo) di conferire razionalità "attraverso" il procedimento (referendum confermativo): ancora a proposito della revisione costituzionale in atto*, in *dirittifondamentali.it*, 4.

Tale carattere plebiscitario, come si dice nel testo, dipende non solo dal contesto normativo ma anche fattuale nel quale si svolge un referendum.

<sup>21</sup>Non lo dimostra solo la pregressa produzione scientifica che potrebbe dirsi non investita dal modo d'essere del quesito, ma anche i primi commenti che hanno ad oggetto specificamente il quesito. L'oggetto del referendum non indica alcuna revisione sollecitata dalla dottrina, che invece indica la relativa urgenza di altre soluzioni, che diremmo solo incompatibili, più che *in itinere* rispetto alla scelta corrente.

<sup>22</sup>In questo senso ora A. CELOTTO, *Giusto rinvia il referendum costituzionale, sbagliato accorparlo ad elezioni regionali*, in *La Stampa*, 5 marzo 2020.

Più in generale: la campagna elettorale per la formazione di organi politici non può confondersi con il modo d'essere di una campagna per la revisione della Costituzione, per quanto questa possa fattualmente (o fatalmente) essere politicizzata (qui sta per: partitizzata). Il più volte citato studio di Astrid poneva la questione di mutare le regole vigenti favorendo soluzioni razionalizzanti avendo però cura di evitare il prodursi di un dibattito distorto e confuso. Un'esigenza tanto più meritevole di tutela di fronte ad una revisione della Costituzione. Un'esigenza, aggiungiamo, oggi tanto più sentita dalla maggiore sensibilità, rispetto a qualche anno fa, alla questione di un dibattito pubblico non avvelenato da argomenti estranei e impropri.

*De jure condendo*, salvo che non si ritenesse sussistente una regola costituzionale a riguardo, sarebbe certamente opportuno prevedere un divieto esplicito di accorpamento tra referendum costituzionali ed elezioni di ogni tipo. Si potrebbe in teoria fare l'eccezione delle revisioni meramente puntuali con i problemi di sorta per determinare i casi<sup>23</sup>, ma essendo eventuale e facoltativo il referendum è del tutto ragionevole prevedere che una revisione meramente puntuale possa essere poco controversa e comporti livelli di deliberazione parlamentari che precludano l'intervento del referendum.

*De jure condito* pur riconoscendo la natura governativa dell'atto di indizione, esistono spazi di intervento del Capo dello Stato in punto di controllo della legittimità dell'atto a riguardo rispetto a interessi costituzionali? Viene in proposito in rilievo una vicenda del recente passato.

Come è noto i Comitati promotori dei referendum, anche (se non a maggior ragione) costituzionali<sup>24</sup>, sono poteri dello Stato, riconosciuti titolari di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite. Si ricorderà il precedente del 2011 in cui il Comitato promotore del referendum del 12-13 giugno sollevò conflitto di attribuzione chiedendo l'accorpamento dello svolgimento del referendum alle elezioni amministrative, avverso la decisione del governo *pro tempore* che affermava, per bocca al ministro competenze, la prevalenza di "una tradizione italiana che ha sempre distinto le due date". Ad ogni modo la Corte costituzionale con ordinanza n. 169 del 2011 redatta da Cassese rigettò il ricorso dei promotori affermando che "il mancato accorpamento dei referendum con le elezioni amministrative di per sé non agevola, ma neppure ostacola, lo svolgimento delle operazioni di voto referendario e non è suscettibile di incidere sulle attribuzioni costituzionalmente garantite del comitato promotore", e che "non è configurabile, in ordine alla scelta della data, una specifica potestà costituzionalmente garantita del comitato promotore" (pres. Paolo Maddalena, red. Sabino Cassese). Quella decisione rispondeva a istanze diverse se non opposte a quelle qui avanzate (richiedenti l'accorpamento, sulla base del "notevole danno alle finanze pubbliche", e del principio del "buon andamento" *ex art. 97 Cost.*); inoltre non faceva cenno al diritto all'informazione e alla necessità di una libera e il più possibile completa determinazione delle opinioni (ma più modestamente affermava la

<sup>23</sup>M. C. CARBONE, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell'ordinamento italiano*, Bari, Cacucci, Bari, 119 ss.

<sup>24</sup>Sul punto, persuasivamente, P. CARNEVALE, *Data*, cit., s.p., n. 13.

non "interferenza con la possibilità di esercizio del diritto di voto", che è ben altra cosa), non era data per elezioni di natura politica quali sono le elezioni regionali (anche se il sostrato dell'elezione era apparentemente considerato non rilevante rispetto alla decisione), né, soprattutto, era data per un referendum popolare di tipo costituzionale.

Esiste invece un'autorevole dottrina che pur ravvisando la necessità di consimili esigenze anche per i referendum abrogativi, sottolinea la particolare necessità che il convincimento dell'elettore sul prodotto della revisione costituzionale sia il più possibile libero, genuino, consapevole<sup>25</sup>. Una campagna referendaria senza interferenze improprie probabilmente è da ritenere parte del modo d'essere della revisione, che sul piano comparativo è espressa con tecniche plurime ma concorrenti nell'ammantare la procedura di una particolare legittimazione democratica, più evidente nei casi in cui è prevista la possibilità (o necessità) del referendum<sup>26</sup>. Gli interessi sottesi alle norme e alla dottrina dei limiti all'ammissibilità del referendum abrogativo elaborati interpretativamente a tutela di un valore fondante del nostro ordinamento costituzionale, ovvero la libertà del voto e la consapevolezza del suo significato da parte del cittadino-elettore, valgono con maggiore rigore per referendum che abbiano ad oggetto la modifica di norme costituzionali. Non è sufficiente che gli elettori non siano variamente coartati nelle scelte ma va sostenuto che la medesima campagna referendaria debba avvenire in circostanze distinguibili, più accorte e solenni, rispetto a quella per un referendum abrogativo<sup>27</sup>. Bisogna a tal proposito ricordare che il referendum costituzionale, a differenza dell'abrogativo, è parte della formazione di una fonte del diritto<sup>28</sup>, e come tale deve godere di garanzie particolari tipiche di un procedimento di formazione di una fonte, peraltro costituzionale. Questa natura fu attentamente e con grande consapevolezza dibattuta e tenuta in conto nei dibattiti alla Costituente (molto più

<sup>25</sup>In part. A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1995, 15, traendone conclusioni anche in tema di omogeneità del quesito e F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1-2016, 3-4. V. anche V. ONIDA, *Sul referendum costituzionale. Per un voto consapevole*, disponibile su [www.uninettunouniversity.net](http://www.uninettunouniversity.net), 9 novembre 2016, 1.

L'esigenza più in generale di una concentrazione dell'elettore sul prodotto della singola revisione, senza distrazioni, incontra spunti interessanti di riflessione nel corso dei lavori preparatori della legge n. 352 del 1970 laddove fu palesata la preoccupazione che fosse votato dagli elettori un solo quesito costituzionale alla volta "per evitare che possano crearsi incertezze nell'elettore", v. gli interventi dell'on. A. GIOMO, in *Atti parlamentari della Camera dei Deputati*, V legislatura, Discussioni, CLXXVIII, 13 maggio 1970, 17474. Come è evidente la legge non assunse tale proposta e non prevede un simile divieto.

<sup>26</sup>V. BALDINI, *La Costituzione e la sua revisione. Appunti per una discussione in tema*, in *dirittifondamentali.it*, 8 aprile 2014, 9.

<sup>27</sup>Sottolinea le differenze strutturali e funzionali tra le due tipologie di referendum, pervenendo a conclusioni specifiche, sia pure in ordine a questioni diverse da quelle indicate dal testo, M. SICLARI, *E' possibile richiedere un referendum costituzionale parziale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2016, 1 ss. Similmente P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette le sineddoche*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2016, 3 ss., nonché ID., *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4-2017, 18 ss.

Una possibile obiezione deriva dalla crescente capacità degli elettori di articolare il voto anche in occasione di elezioni abbinate. Può trattarsi di un segno di maturazione civica o semplicemente di una crescente consapevolezza dell'elettore circa le ricadute del voto, per un uso avveduto o smalzito che sia. Con ciò si dimostrerebbe per lo più che l'elettore è in grado di distinguere poste diverse, ma non implica necessariamente che la diversificazione del voto venga realizzato nelle forme di un giudizio pertinente e confinato alla singola elezione (retrospettivo o prospettico, che sia), quale fondamentalmente richiesto da una revisione. Ciò lascia propendere per un'attenzione esclusiva quale via per un giudizio il più possibile genuino. L'abbinamento aumenta i rischi di uso congiunturale della Costituzione e dei referendum che già costituisce un evidente problema del nostro ordinamento.

<sup>28</sup>Il punto è discusso attentamente in G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, 101 ss.

della presunta natura garantistica dello strumento, emersa successivamente in dottrina<sup>29</sup>), ove la previsione del referendum era finalizzata a far partecipare il corpo elettorale al procedimento di formazione della fonte in alternativa alla soluzione, prima discussa e scartata, di un referendum previo scioglimento obbligatorio delle Camere<sup>30</sup>.

Verrebbe allora da chiedersi, conclusivamente, se per ipotesi il Comitato promotore sollevasse conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Consiglio dei Ministri, in riferimento ad eventuali decreti del Presidente della Repubblica che indicessero il referendum nella medesima data delle elezioni (regionali, o al limite anche locali), a fronte di tante differenze e di un ben diverso modo di porre argomentare il ricorso, quale sarebbe il pronunciamento della Corte rispetto alla doglianza di cattivo uso del potere da parte del Governo argomentato nel ricorso. In particolare, se la Corte si richiamerebbe ancora alle ordinanze n. 131 del 1997, n. 198 del 2005, n. 38 del 2008 nonché la citata n. 169 del 2011, che affermano la non spettanza al Comitato promotore di scegliere la data. Affermazione peraltro alquanto estranea al nostro tema, altro essendo la spettanza della titolarità sulla decisione della data o l'eventuale coinvolgimento di altri soggetti nella decisione. La questione qui posta è se esiste un interesse giuridico, di tipo costituzionale, apprezzabile dalla Corte su rilevazione del Comitato, o (più difficilmente) dal Capo dello Stato in sede di rivestimento della decisione con il decreto di indizione, in modo che i referendum costituzionali non vengano accorpati con deliberazione del governo a turni elettorali.

In altre parole, anche in assenza di espliciti divieti, se si ritenesse di individuare interessi costituzionalmente rilevanti che conducano a tale conclusione inerenti al diritto all'informazione nei suoi molteplici aspetti e che non erano stati considerati adeguatamente dal legislatore dell'epoca. Interessi che muovano dalla distinzione del modo d'essere referendum costituzionale da quello abrogativo, in ragione delle differenze strutturali e funzionali di vario genere innanzi richiamate, e che per altro verso portino ad affermare che per il referendum costituzionale è potenziata quella medesima natura dicotomica tipica dell'istituto referendario, per altro se ne distinguono nettamente, concludendo che un dibattito pubblico che li investa debba essere esclusivo. Potrebbe la Corte costituzione rilevare nella decisione dell'accorpamento un cattivo esercizio del potere da parte del Governo pur in assenza di una previsione specifica? La tesi non pare peregrina alla luce della crescente centralità nella società dell'informazione nelle sue molteplici configurazioni. Secondo l'ipotesi, più ardita, visto che la consuetudine ha un momento fondamentale di riprova della sua esistenza nell'applicazione/giustiziabilità da parte di un giudice, di tipo formalmente meramente ricognitivo, ma in realtà ricostruttivo<sup>31</sup> rispetto sia al comportamento dei soggetti che l'avrebbero creata sia rispetto alla logica del contesto nel quale si è creata, la Corte potrebbe rilevarne l'esistenza, facendo venire meno anche l'esigenza di un intervento de jure condendo. In fondo esiste un'autorevole corrente

<sup>29</sup>Come nota G. FERRI, *Referendum*, cit., 46-8.

<sup>30</sup>G. CAVAGGION, *L'articolo 138 Cost. In Assemblea Costituente. Procedimento ordinario di revisione costituzionale e partecipazione delle minoranze*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2-2017, 16.

<sup>31</sup>G. ZAGREBELSKY, *Sistema delle fonti del diritto*, cit., 280.

dottrinale, da Esposito a Crisafulli, ad insegna che convenzioni e consuetudini possano nascere anche da “una serie di precedenti” posti in essere da soggetti costituzionali anche senza una esplicita dimensione convenzionale<sup>32</sup>. Del resto di questo “gioco” fa parte anche la Corte costituzionale, che agevolmente potrebbe riconoscere le ragioni di ricorrenza alla luce di un interesse costituzionale rilevante e rilevabile. Esiste tale interesse costituzionalmente rilevabile? E che ruolo ha a tal proposito una costante prassi costituzionale coerente con esso?

## ABSTRACT

Esiste un divieto di accorpamento del referendum costituzionale con le elezioni? L'esame viene condotto a partire dalla disciplina generale sui referendum, passando per l'esame della giurisprudenza in tema e ricorrendo ad un uso spinto delle potenzialità dell'interpretazione costituzionale.

Is there a ban on merging the constitutional referendum with the elections? The theme is conducted starting from the general discipline on referendums, passing through the examination of the relevant jurisprudence and resorting to a strong use of the potential of the constitutional interpretation.

**PAROLE CHIAVE:** referendum; revisione costituzionale; elezioni; abbinamento; convenzione (e consuetudine) costituzionale

**KEYWORDS:** referendum; constitutional review; elections; pairing; conventions of the constitution

---

<sup>32</sup>V. CRISAFULLI, *Fonti, cit.*, 198.