

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Per: il Comitato promotore della consultazione referendaria sul testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, senatori Andrea Cangini (C.F. CNGNDR69C05H501C), Nazario Pagano (C.F. PGNNZR57E23F839M) e Tommaso Nannicini (C.F.NNNTMS57S11F656Z), rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al presente atto, dal Prof. Avv. Alfonso Celotto (C.F. CLTLNS66B23C129E – pec: alfonso.celotto@pec.it) con domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, alla Via Emilio de' Cavalieri, n. 11 - 00198 (si desidera ricevere le informazioni inerenti al giudizio a mezzo indirizzo di pec: alfonso.celotto@pec.it ovvero al fax al n. 06-84085170);

contro

- la **Camera dei deputati**;
- il **Senato della Repubblica**;
- il **Presidente della Repubblica**;
- il **Governo della Repubblica**.

in relazione

all'art. 1 *bis* (rubricato *Modalità di svolgimento delle operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020*) co. 3, aggiunto in sede di conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*) con la legge 19 giugno 2020, n. 59 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno*

Comitato elettorale 2020
via ...
tel. ...
www. ...

2020), ai sensi del quale *“Per le consultazioni elettorali di cui all’articolo 1 del presente decreto resta fermo il principio di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all’articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che si applica, altresì, al referendum confermativo del testo di legge costituzionale recante: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019. A tale fine si applicano le disposizioni previste per le elezioni politiche relativamente agli adempimenti comuni, compresi quelli concernenti la composizione, il funzionamento e i compensi degli uffici elettorali di sezione. Appena completate le operazioni di votazione e quelle di riscontro dei votanti per ogni consultazione, si procede, nell’ordine, allo scrutinio relativo alle elezioni politiche suppletive, a quello relativo al referendum confermativo e successivamente, senza interruzione, a quello relativo alle elezioni regionali. Lo scrutinio relativo alle elezioni amministrative è rinviato alle ore 9 del martedì, dando la precedenza alle elezioni comunali e poi a quelle circoscrizionali. Le spese derivanti dall’attuazione di adempimenti comuni sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati in base al numero delle rispettive consultazioni”, e, nello specifico, per aver così irragionevolmente disposto l’applicazione del principio dell’*election day* anche ai fini dello svolgimento del referendum sul testo di legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari,*

nonché

al d.P.R. 17 luglio 2020 (*“Indizione del referendum popolare confermativo del testo della legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» approvato dal Parlamento e pubblicato nella*

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 240 del 12 ottobre 2019”), pubblicato nella G.U.R.I. Serie Generale n. 180 del 18 luglio 2020 (doc. n. 1), con cui è stato disposto l’abbinamento per le medesime date del 20 e 21 settembre 2020 della votazione delle elezioni regionali e amministrative per sette Regioni a statuto ordinario e una serie di Comuni con il referendum costituzionale relativo al testo di legge costituzionale approvato in data 8 ottobre 2019 in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”.

Fatto

1. In data 8 ottobre 2019, come noto, l’Assemblea della Camera dei deputati ha approvato in seconda votazione, a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, la proposta di legge costituzionale A.C. 1585- B cost., già precedentemente approvata in seconda deliberazione dal Senato della Repubblica l’11 luglio 2019, che riduce il numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi, con conseguente modifica degli artt. 56, co. 2, Cost. (per quanto concerne la Camera) e 57, co. 2, Cost. (segnatamente al Senato).
2. Il testo di legge costituzionale recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*” è stato, quindi, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre 2019.
3. In data 10 gennaio 2020, il Comitato in questa sede ricorrente, promosso dai senatori Andrea Cangini, Tommaso Nannicini, e Nazario Pagano, ha depositato presso la Corte di Cassazione la richiesta di referendum costituzionale, firmata da n. 71 senatori, per sottoporre la riforma a referendum confermativo ai sensi della richiamata disposizione

costituzionale, presentando formale richiesta di svolgimento della consultazione popolare referendaria.

4. Così in data 23 gennaio 2020, l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte suprema di cassazione ha dichiarato la richiesta di *referendum* conforme all'articolo 138 della Costituzione e ha accertato la legittimità del quesito referendario.

5. Quindi, in data 27 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha fissato la data del *referendum*, e così con d.P.R. del 28 gennaio 2020, i comizi elettorali sono stati convocati per la data del 29 marzo 2020.

6. Tuttavia, successivamente, il Consiglio dei ministri del 5 marzo 2020, in considerazione di quanto disposto con il DPCM 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 del Consiglio, ha convenuto di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del summenzionato decreto del 28 gennaio 2020, con il quale è stato indetto il *referendum* popolare.

7. Lo stesso giorno è stato, quindi, emanato il d.P.R. 5 marzo 2020, (pubblicato nella G.U.R.I. del 6 marzo 2020, n. 57), che ha revocato il precedente decreto del 28 gennaio, con l'effetto di rinviare la chiamata alle urne per le elezioni in sette regioni (Veneto, Liguria, Campania, Toscana, Marche, Puglia e Valle d'Aosta) e oltre mille Comuni.

8. Successivamente, è intervenuto il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. *Cura Italia*), il quale, all'art. 81, ha prorogato il termine di indizione del *referendum* costituzionale prevedendo che la consultazione referendaria possa essere indetta entro 240 giorni (anziché 60) dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che lo ha ammesso, avvenuta il 23 gennaio 2020.

9. Ne consegue, dunque, che all'esito della proroga *de qua*, il termine ultimo per tenere la consultazione referendaria è fissato alla domenica 22 novembre 2020.

10. Senonché, da ultimo, è stato adottato il decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 (recante *Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*), che ha disposto il rinvio delle consultazioni elettorali previste per il 2020, prevedendo (all'art. 1, co. 1) 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).

11. Detto decreto è stato convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 giugno 2020, n. 59.

Con essa, in sede di conversione, è stato introdotto *ex novo* l'art. 1 bis (rubricato *Modalità di svolgimento delle operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020*) al cui co. 3, è stato previsto quanto segue:

“Per le consultazioni elettorali di cui all'articolo 1 del presente decreto resta fermo il principio di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che si applica, altresì, al referendum confermativo del testo di legge costituzionale recante: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019. A tale fine si applicano le disposizioni previste per le elezioni politiche relativamente agli

adempimenti comuni, compresi quelli concernenti la composizione, il funzionamento e i compensi degli uffici elettorali di sezione. Appena completate le operazioni di votazione e quelle di riscontro dei votanti per ogni consultazione, si procede, nell'ordine, allo scrutinio relativo alle elezioni politiche suppletive, a quello relativo al referendum confermativo e successivamente, senza interruzione, a quello relativo alle elezioni regionali. Lo scrutinio relativo alle elezioni amministrative è rinviato alle ore 9 del martedì, dando la precedenza alle elezioni comunali e poi a quelle circoscrizionali. Le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati in base al numero delle rispettive consultazioni" (grassetto aggiunto).

12. Con la citata disposizione di legge, dunque, è stata disposta l'applicabilità del principio dell'*election day* sancito all'art. 7 del d-l n. 98/2011, come convertito dalla l. n. 111/2011¹, anche allo svolgimento del referendum confermativo ex art. 138 Cost. sul testo di legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari, il quale, pertanto, stando a quanto ivi previsto, dovrà tenersi lo stesso giorno previsto per lo svolgimento delle elezioni regionali ed amministrative.

13. Tanto è vero che, in forza di tale previsione di legge, è stato più di recente emanato il d.P.R. 17 luglio 2020, mediante il quale è stata indicata la data del 20/21 settembre 2020 per lo svolgimento congiunto,

¹ Ai sensi del quale "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")

abbinato, delle elezioni regionali ed amministrative e del *referendum* costituzionale sul testo di legge costituzionale recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”.

*

In virtù del mandato in calce al presente atto, il Comitato promotore della consultazione referendaria sul testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”, ritenendo illegittimo l’intervenuto accorpamento, in forza del principio dell’*election day*, delle elezioni regionali e amministrative con il *referendum* costituzionale, eleva, con il presente ricorso, conflitto ai sensi degli artt. 37 e ss. della L. 11 marzo 1953, n. 87, per violazione dell’art. 138 della Carta costituzionale, anche in relazione all’art. 1 Cost.

Diritto

I. SULL’AMMISSIBILITÀ DEL RICORSO.

I.1 Sotto il profilo soggettivo.

In ordine al profilo soggettivo del conflitto, valgano le seguenti considerazioni.

La legittimazione soggettiva a sollevare conflitto interorganico dei Comitati promotori di *referendum* rappresenta un punto fermo e irrinunciabile nella giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte.

È, infatti, proprio con riguardo a tali Comitati che la giurisprudenza costituzionale è giunta ad estendere la nozione di potere dello Stato, nell’accezione delineata dall’art. 37 della l. n. 87 del 1953, anche “*a figure soggettive esterne rispetto allo Stato apparato, quantomeno allorché ad esse l’ordinamento conferisca la titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti*

con quelle attribuite a poteri ed organi statali in senso proprio” (così, C. cost., sentenza n. 69/1978).

È in questa tale prospettiva che codesta Ecc.ma Corte ha, invero, riconosciuto la *legitimatio ad processum* anche ai Comitati promotori di *referendum*, benché si tratti di organi non menzionati espressamente in Costituzione, in quanto titolari nell’ambito della procedura referendaria, di una **funzione costituzionalmente rilevante e garantita**.

Essi, infatti, sono stati comunque riconosciuti come organi competenti a dichiarare la volontà della frazione del corpo elettorale costituita dai firmatari del *referendum*, e quindi, in quanto tali, titolari di una pubblica funzione costituzionalmente garantita quale l’iniziativa referendaria (nel nostro caso relativa al procedimento di approvazione delle leggi di revisione e delle altre leggi costituzionali delineato all’art. 138 Cost.), che provoca l’importante effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione alle urne del corpo elettorale (*cf.*, in tal senso, *ex multis*, C. cost., ordinanze nn. 17/1978, 69/1978, 1/1979, 2/1979, 30/1980, 42/1983, 43/1983, 44/1983, 45/1983, nn. 9/1997, 131/1997 49/1998, 195/2003, 198/2005, 172/2009).

Il ricorrente Comitato, dunque, ancorché figura soggettiva esterna allo Stato-apparato, è sicuramente titolare, in forza della norma costituzionale di cui all’art. 138, di diritti o poteri da esercitare all’interno di un procedimento costituzionalmente rilevante ed in quanto tale, risulta pacificamente legittimato ad agire nella presente sede per difendere l’esercizio delle proprie attribuzioni nei confronti degli altri poteri dello Stato che prendono parte al medesimo procedimento, o che comunque su di esso incidono.

Nello specifico, agisce al fine di garantire che sia concretamente, correttamente e legittimamente effettuata la competizione referendaria. Ciò che nel caso di specie, alla luce dell’art. 1 *bis*, co. 3, d-l n. 26/2020 (come convertito dalla l. n. 59/2020) e del conseguente d.P.R. del 17

luglio 2020 (cfr. doc. n. 1), ossia alla luce dell'illegittimo, intervenuto, accorpamento sotto una sola data della consultazione referendaria e delle elezioni regionali ed amministrative, non appare possibile garantire.

È per tale ragione che il Comitato istante si rivolge in sede di conflitto a codesta Ecc.ma Corte, auspicando che venga posto in essere un intervento correttivo, volto al ripristino della legalità.

I.2 Sotto il profilo oggettivo.

Il conflitto è pienamente ammissibile anche in termini oggettivi.

1. Sotto il profilo oggettivo, infatti, ricorrono certamente i requisiti previsti dall'art. 37 della citata l. n. 87/1953, secondo cui i conflitti tra poteri dello Stato devono avere ad oggetto "*la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata fra i vari poteri da norme costituzionali*", trattandosi di **conflitto di evidente tono costituzionale**

Nel caso di specie, invero, il ricorrente Comitato promotore rivendica le proprie prerogative costituzionali quali direttamente discendenti dall'art. 138 Cost., in quanto negativamente incise dall'entrata in vigore dell'art. 1 bis, co. 3, della l. n. 59/2020, e dalla conseguente adozione del d.P.R. del 17 luglio 2020 (cfr. doc. n. 1) che, in applicazione del principio dell'*election day* sancito dall'art. 7 del d-l n. 98/2011 (come convertito dalla l. n. 111/2011), ha determinato l'accorpamento – nel senso dello svolgimento nella medesima data – delle elezioni regionali in Veneto, Liguria, Campania, Toscana, Marche, Puglia e Valle d'Aosta e delle elezioni amministrative in oltre mille Comuni, con il *referendum* costituzionale sul testo di legge costituzionale recante "*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*", quando, per contro, e come è evidente, il referendum costituzionale comporta una votazione di natura sostanzialmente diversa, e quindi cronologicamente separata, rispetto alla votazione partitica tipica delle elezioni politiche, regionali o amministrative che siano.

L'accorpamento del voto referendario sul testo di legge costituzionale relativo al c.d. taglio dei parlamentari e di quello partitico per il rinnovo degli organi di Regioni e Comuni nella stessa data reca, infatti, con sé il rischio, assai elevato, di **“contaminazione” di un istituto di democrazia diretta**, quale tipicamente è il *referendum*, con la diversa natura delle consultazioni elettorali finalizzate, invece, all'esercizio della democrazia rappresentativa, così comportando una serie di effetti inopportuni, se non anche illegittimi, in termini – *inter alia* e come si vedrà – di accesso ai mezzi di informazione, campagne elettorali, pubblicità e partecipazione degli elettori, ma soprattutto di natura stessa del voto, con conseguente menomazione, dunque, delle prerogative costituzionali del ricorrente Comitato.

Ora, parte istante è consapevole dell'indirizzo in passato espresso da codesta Ecc.ma Corte in ordine al profilo della data della consultazione referendaria. Principio secondo cui a rientrare nella sfera delle attribuzioni del Comitato promotore sarebbe solo la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario (una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande), ma non anche, *“in assenza di situazioni eccezionali”*, quella di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici, legittime opzioni, della data della consultazione all'interno del periodo prestabilito (*cf.* ordinanze nn. 198/2005; 131/1997; 38/2008).

Tuttavia, occorre al riguardo precisare come le contestazioni mosse in questa sede, e di cui *infra*, lungi dal riguardare la data della consultazione referendaria, **concernano piuttosto, ed esclusivamente, l'intervenuto illegittimo abbinamento** della consultazione referendaria con le elezioni regionali ed amministrative.

Ecco che i casi di cui alle citate ordinanze circa la non impugnabilità in conflitto della data delle consultazioni referendarie non risultano affatto sovrapponibili a quello di specie. Non solo perché qui **la lesione**

discende dall'abbinamento e non dalla individuazione della data, ma anche perché comunque qui trattasi, in ogni caso, di una di quelle "situazioni eccezionali", alla cui ricorrenza la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha subordinato il riconoscimento, in capo ai Comitati promotori, della legittimazione a contestare in sede di conflitto (in quanto rientrante nella relativa nella sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita) l'eccesso di potere da "sviamento dalla causa tipica" del *referendum*. Tale sviamento è insito nella scelta relativa al momento in cui procedere all'espletamento delle operazioni di voto che, nel caso di specie, e come anticipato, è illegittima a causa dell'intervenuta fissazione di una data unica per la celebrazione sia delle elezioni regionali e amministrative, sia della consultazione referendaria di tipo confermativo sulla legge costituzionale volta alla riduzione del numero dei parlamentari.

Come è stato evidenziato in punto di fatto, invero, il *referendum* costituzionale avrebbe dovuto celebrarsi il 29 marzo 2020. L'eccezionalità della situazione epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID-19, ne ha, dapprima causato il rinvio (per effetto del d.P.R. 5 marzo 2020 che ha revocato il precedente decreto di indizione del 28 gennaio), per poi determinarne, per effetto della decisione assunta dal Parlamento in sede di conversione del d-l n. 26/2020, la ricomprensione nell'ambito di operatività dell'art. 7 del d-l n. 98/2011 (come convertito dalla l. n. 111/2011), con conseguente applicazione anche ad esso del principio dell'*election day*.

È, dunque, sulla scorta di tale, si ripete, eccezionale situazione che, ad oggi, il d.P.R. 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1) ha disposto lo svolgimento della consultazione referendaria lo stesso giorno della celebrazione delle elezioni regionali ed amministrative.

Ora, venendo in evidenza un *referendum* costituzionale, è chiaro che a **combinare impropriamente** – come il citato d.P.R. fa – il voto partitico

tipico delle elezioni politiche, regionali ed amministrative con quello referendario, quel che si ottiene è lo **snaturamento** di quest'ultimo, con conseguente venir meno della stessa funzione propria dello strumento referendario previsto dall'art. 138 Cost., in quanto viene **compromessa la genuinità e la compiutezza del voto popolare espressione di democrazia diretta.**

È in questo senso che deve, quindi, riconoscersi l'effettività della menomazione che un simile meccanismo determina rispetto al corretto esercizio del voto referendario.

La violazione delle prerogative costituzionali di cui il Comitato ricorrente è titolare risulta, allora, evidente, trattandosi di salvaguardare il corretto esercizio del voto da parte del corpo elettorale.

Da qui, la piena legittimazione anche oggettiva del presente conflitto.

Anche perché, se così non fosse, l'eccesso di potere per sviamento di funzione, o di causa tipica che dir si voglia, del *referendum*, quale realizzato dal d.P.R. del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1) rimarrebbe impregiudicato e, cosa ben più grave, insindacabile.

E lo può essere soltanto nella presente sede costituzionale.

Anche perché le Sezioni Unite della Corte di cassazione, chiamate a pronunciarsi sulla questione di giurisdizione relativa alla sindacabilità del d.P.R. del 27 settembre 2016, di indizione del *referendum* costituzionale confermativo della legge costituzionale recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*", ossia del c.d. *d.d.l. di riforma Renzi-Boschi*, ne hanno affermato l'insindacabilità, "*salve le dinamiche dei rapporti tra i poteri a vario titolo coinvolti*".

Cioè, salvo il conflitto fra poteri dello Stato.

2. Quanto appena detto dimostra, allo stesso tempo, il pieno rispetto del requisito della residualità del conflitto, risultando, invero, impraticabile ogni altra forma di tutela degli interessi del Comitato ricorrente.

Non è, invero, praticabile la via incidentale, attesa l'insussistenza di giudizi nel corso dei quali proporre l'eccezione di incostituzionalità della norma contenuta nell'art. 1 *bis*, co. 3, del d-l n. 26/2020, e a maggior ragione del d.P.R. del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1), nonché l'impossibilità pratica di determinarne l'incardinamento, se non eventualmente e comunque difficoltosamente soltanto dopo la effettuazione del *referendum* stesso e quindi quando sarebbe sostanzialmente venuto meno ogni interesse alla tutela circa il non abbinamento.

Non vi sono, quindi, altre forme di tutela per il Comitato ricorrente differenti dalla sollevazione del conflitto innanzi a codesta Ecc.ma Corte.

3. Peraltro, vale anche la pena evidenziare, in relazione alle contestazioni mosse in riferimento all'art. 1 *bis*, co. 3, del d-l n. 26/2020, che da quanto appena detto in ordine al rispetto del criterio di residualità, data l'impossibilità dell'attivazione di un giudizio incidentale, discende la sicura ammissibilità del presente conflitto, ancorché avente ad oggetto anche un atto legislativo.

Al riguardo, è sufficiente tenere a mente le indicazioni da ultimo dettate da codesta Ecc.ma Corte nell'ambito della sentenza n. 229 del 2018, ove si precisa che l'esperibilità del ricorso per conflitto tra poteri vada esclusa *“tutte le volte che l'atto legislativo – al quale sia in ipotesi imputata una lesione di attribuzioni costituzionali – può pacificamente trovare applicazione in un giudizio, nel corso del quale la relativa questione di legittimità costituzionale può essere eccepita, e sollevata”*.

Il che significa che, ove tale alternativa non sia, per l'appunto, “pacifica”, l'effetto preclusivo non si produce.

E che nel caso di specie non lo sia è dimostrato da quanto poc'anzi illustrato.

Non vi sono, infatti, né atti, né provvedimenti consequenziali, attuativi del disposto del co. 3 dell'art. 1 *bis* della l. n. 59/2020, che il ricorrente Comitato potrebbe contestare dinanzi all'autorità giudiziaria, ordinaria o amministrativa, per ivi proporre una questione di legittimità costituzionale.

Si aggiunga, peraltro, che, come affermato da codesta Ecc.ma Corte nella pronuncia citata, *“l'ammissibilità del ricorso per conflitto su atto legislativo è altresì subordinata alla circostanza che la lesione delle attribuzioni costituzionali non possa essere rilevata, sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale, proprio dal soggetto direttamente interessato (sentenza n. 457 del 1999; ordinanza n. 38 del 2001). Da questo punto di vista, non è la mera configurabilità di un giudizio nel quale la disposizione può trovare applicazione a ostacolare l'ammissibilità del conflitto: deve trattarsi di un giudizio in cui il soggetto (o meglio: il potere dello Stato), che ha ritenuto di lamentare la lesione della propria sfera di attribuzioni attraverso il ricorso per conflitto, avrebbe la possibilità di proporre l'eccezione di legittimità costituzionale. Deve cioè trattarsi di un giudizio in cui quel soggetto sia o possa essere a tutti gli effetti parte”*.

Ecco il punto: il Comitato, prima che si svolgano le operazioni elettorali convocate per i giorni 20/21 settembre 2020, non ha alcuna possibilità di provocare un incidente di costituzionalità, non sussistendo atti e/o provvedimenti impugnabili in quanto attuativi della disposizione di legge censurata.

Ne consegue, pertanto, sotto tutti i profili trattati, l'ammissibilità del presente conflitto anche sotto il versante oggettivo. Infatti, richiamando sempre le parole della sentenza n. 229 del 2018, *“In una tale situazione, considerare inammissibile il ricorso in ragione della sola natura*

dell'atto in ipotesi lesivo (quello con valore legislativo) nonché in ragione della eventuale, futura, configurabilità, su quell'atto, di un giudizio in via incidentale, risulterebbe contrario alla logica e alla natura stessa dell'istituto del conflitto tra poteri”.

II. NEL MERITO: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 138 COST., ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART 1 COST.

Nel merito, la disposizione dell'art. 1 *bis*, co. 3, della l. n. 59/2020 e il d.P.R. di indizione delle elezioni del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1) violano palesemente le prerogative del corpo elettorale di cui il ricorrente Comitato è rappresentante, determinando, di riflesso, anche una lesione delle proprie attribuzioni costituzionalmente assegnate e garantite.

Come anticipato, l'art. 1 *bis*, co. 3 è stato inserito in sede di conversione del d-l n. 26/2020, disponendo: *“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. ...”* (grassetto aggiunto).

La citata disposizione ha sancito l'estensione anche al *referendum* costituzionale sul testo di legge costituzionale relativo al c.d. taglio dei parlamentari del principio dell'*election day* previsto dall'art. 7 del d-l n. 98/2011, come convertito dalla l. n. 111/2011.

Tale disposizione del 2011, ispirata a una logica di risparmio di spesa di legge, prevede che:

“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”.

Per effetto dell'estensione del campo applicativo del principio dell'*election day*, dunque, il d.P.R. del 17 luglio 2020 (cfr. doc. n. 1) ha previsto che la consultazione referendaria confermativa richiesta dal Comitato ricorrente avrà luogo in data 20/21 settembre 2020, unitamente alle elezioni regionali in Veneto, Liguria, Campania, Toscana, Marche, Puglia e Valle d'Aosta e alle elezioni amministrative che dovranno svolgersi in oltre mille Comuni d'Italia.

1. Simile meccanismo di accorpamento della data del voto è, tuttavia, illegittimo, perché determina una **grave menomazione nell'esercizio del voto**, a discapito delle prerogative costituzionali del corpo elettorale. Valga, invero, al riguardo, quanto segue.

Per comprendere la portata della suddetta menomazione, occorre avere riguardo alla differente natura del voto referendario e di quello partitico, in ragione della disomogeneità tra le finalità dei voti da esprimere.

Infatti, 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, cioè, 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 contingenti.

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 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, dunque, 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.

È ben noto che nei fatti si rischia 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 dallo schieramento di centro destra e poi da quello di centro sinistra. Si ricorderà come simili valutazioni referendarie abbiano 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.**

La violazione delle prerogative del Comitato ricorrente, e, quindi, del corpo elettorale, risiede nella **commistione dei convincimenti politici sulla votazione referendaria** che, inevitabilmente, il d.P.R. di indizione delle elezioni del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1) comporterà, per le ragioni più sopra evidenziate.

Abbinando, infatti, il *referendum* alla votazione partitica per un Presidente di regione o un Sindaco, gli **elettori corrono il serio rischio di 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, invece, deve essere per il *referendum costituzionale*.**

Da qui, la menomazione delle attribuzioni costituzionali lamentata con il presente ricorso.

Quel che occorre evitare, per scongiurare simile lesione, è che le tematiche oggetto del *referendum*, destinate a incidere sull'assetto democratico della nostra Repubblica, **vengano assorbite dal dibattito elettorale su questo o quel candidato** Sindaco o Presidente di Regione, 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. Ciò che, sicuramente, si verificherà, per quanto sopra detto e per quanto, in aggiunta, verrà *infra* evidenziato, laddove il presente conflitto non dovesse essere accolto.

2. Peraltro, nel caso dell'abbinamento qui in discussione, il numero dei partecipanti al voto sarà quasi sicuramente maggiore nelle sette Regioni chiamate a eleggere il nuovo Presidente (Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania e Puglia) e nei Comuni ove si svolgeranno anche le consultazioni locali (come detto, oltre mille in tutta Italia).

Ciò che darà inevitabilmente luogo ad una **insostenibile asimmetria territoriale** nell'espressione del voto sulla modifica costituzionale del nostro sistema rappresentativo, che, a sua volta, determinerà il **trascinamento di elementi spuri di una consultazione tipicamente partitica nel voto di natura costituzionale.**

Non v'è chi non veda, dunque, come già sotto tale profilo, le attribuzioni del corpo elettorale connesse al corretto esercizio del diritto di voto referendario siano gravemente lese.

3. A tutto quanto detto, va, però, aggiunta anche l'incidenza che, in relazione al prodursi di simile menomazione, determina l'elemento delle **campagne elettorali.**

Le peculiarità della democrazia diretta emergono, infatti, anche nella disciplina delle campagne elettorali.

Ora, per meglio comprendere in che modo l'accorpamento della votazione referendaria con quella relativa alle elezioni regionali ed amministrative, anche sotto tale profilo, lede le attribuzioni costituzionali del corpo elettorale, è d'uopo una premessa di carattere generale.

3.1. È ben noto 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 politici (*cf.* C. cost., sent. 10 maggio 1995, n. 161), 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 generale*" (così, C. cost., sent. 26 marzo 1993,

n. 112). Proprio da qui deriva l'imperativo costituzionale che il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 Cost., 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 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 democratico (*cf.* C. cost., sent. 7 maggio 2002, n. 155)

La regolazione delle campagne elettorali è ora recata dalla legge 22 febbraio 2002, n. 28, recante “*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*”.

Ora, non è un caso che la **disciplina ivi recata risulti 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 da codesta Ecc.ma Corte 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 giurisprudenza 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 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 pubblicità (*cfr.*, ancora, C. cost., sent. n. 161 del 1995).

Anche a livello europeo è stato adottato un Codice di buona condotta in materia elettorale (il *Codice di buona condotta in materia elettorale, Linee guida e rapporto esplicativo, adottato dalla Commissione europea*

per la democrazia attraverso il diritto - Commissione di Venezia - il 18-19 ottobre 2002) che impone il rispetto della libertà di espressione e di stampa, la libertà di circolazione e soggiorno all'interno del Paese, la libertà di riunione e di associazione a fini politici (ivi compreso il libero associarsi di partiti politici). 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.

3.2. Orbene, alla luce di quanto sopra, è allora evidente **quanto sia delicato sovrapporre, nelle stesse settimane precedenti la medesima data** di svolgimento delle rispettive elezioni, una campagna elettorale e una campagna referendaria, ancor più ove il voto politico avvenga solo in alcune regioni o comuni.

La votazione sul *referendum* richiede, infatti, 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 l'affluenza sarà inevitabilmente 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

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

Ma anche, in quelle stesse Regioni, finiranno per verificarsi 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, dunque, che una **campagna referendaria sovrapposta a quella politica, peraltro solo in alcune Regioni e Comuni – come quella già in corso di svolgimento per effetto della pubblicazione in G.U.R.I. del d.P.R. del 17 luglio 2020 (cfr. doc. n. 1) – finisce per 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.

Anche sotto tale profilo è, quindi, lampante la lesione delle prerogative costituzionali del corpo elettorale, la cui espressione di voto, in relazione al *referendum* costituzionale, per tutto quanto detto, non può essere libera e genuina, ma, al contrario, è destinata ad essere negativamente influenzata per effetto dell'intervenuto accorpamento della consultazione referendaria de qua con le elezioni regionali ed amministrative, con tutte le conseguenze negative che da simile operazioni inevitabilmente discendono.

4. Del resto, che non sia possibile procedere, per le ragioni fin qui illustrate, all'accorpamento della votazione referendaria *ex art. 138 Cost.* con votazioni di stampo marcatamente partitico, come quelle delle elezioni politiche, regionali e amministrative, emerge evidente dalla

stessa considerazione della disciplina positiva dettata in materia di *election day*.

Si è già visto, infatti, come, con il dichiarato obiettivo di contenimento della spesa pubblica, l'art. 7 del d-l n. 98/2011 preveda che *"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".

Come si vede, dunque, 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* del citato art. 1 del d-l n. 98/2011) espressamente prevede l'abbinamento nella medesima data del voto **per i soli quesiti referendari abrogativi**.

Ora, 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 n. 3/2009 aveva introdotto un'apposita 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 n. 131/2009, 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. 40/2009, 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 ai richiamati articoli della 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 di tipo confermativo ex art. 138 Cost..

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 di tipo abrogativo ex art. 75 Cost. nello stesso anno.

È allora evidente come integri, quantomeno, un'**irragionevole forzatura** la scelta, adottata dal Parlamento e confluita poi nel d.P.R. del

17 luglio 2020 (cfr. doc. n. 1) di prevederne il contemporaneo svolgimento della consultazione referendaria confermativa sul testo di legge costituzionale relativo al c.d. taglio dei parlamentari e delle elezioni regionali e comunali.

Peraltro, giova anche ricordare come pure la disciplina generale sul referendum abrogativo escluda il possibile voto referendario in periodi di elezioni politiche.

Infatti, ai sensi dell'art. 31 della l. n. 352/1970, "*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, co. 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, dunque, un **ulteriore duplice argomento a favore del non accorpamento del voto elettorale con il voto referendario** di cui si discute.

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 delle votazioni disposto dal d.P.R. del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1) per le giornate del 20/21 settembre 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.

Anche sotto tale prospettiva, non può, allora, essere negata la menomazione delle attribuzioni del corpo elettorale, la cui espressione di voto, stante l'irragionevole commistione tra voto referendario e voto partitico, risulta infatti negativamente incisa, in quanto influenzata da valutazioni anche di stampo politico che, per contro, dovrebbero trascendere ogni riflessione in ordine all'opportunità di esprimersi in ordine all'opportunità di procedere, o meno, alla modifica della carta costituzionale.

5. Da ultimo, non può non evidenziarsi come il disposto abbinamento della consultazione referendaria con le elezioni regionali e amministrative abbia determinato un **ulteriore effetto distorsivo**, violativo della legislazione vigente.

Il d.P.R. del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1), infatti, nel disporre che i “comizi sono convocati per i giorni di domenica 20 settembre e di lunedì 21 settembre 2020” si pone in evidente contrasto con l’art. 15, co. 2, della l. 25 maggio 1970, n. 352 (recante *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*) che, con specifico riguardo al referendum contemplato dall’art. 138 Cost., prevede che “La data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione”.

La normativa vigente in materia di referendum costituzionale impone, cioè, che la consultazione si svolga **in una sola giornata** (una domenica ricompresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione).

Per contro, il d.P.R. del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1), che pure nelle premesse richiama la l. n. 352/1970, ne prevede la realizzazione **in due giornate** (domenica 20 e lunedì 21 settembre 2020).

Anche sotto tale profilo emerge allora evidente l’effetto distorsivo che l’applicazione del principio dell’*election day* produce nei riguardi della consultazione referendaria.

Invero, il disposto abbinamento del voto referendario a quello partitico, unito alla previsione del voto in due giornate, anziché in una soltanto, non produce altro effetto se non quello di fuorviare l’autonomia della consultazione referendaria, finendo per “contaminare” un istituto di democrazia diretta, quale tipicamente è il *referendum*, il quale viene in tutto e per tutto modellato sulla differente figura delle consultazioni elettorali, la cui natura non potrebbe essere più differente.

Non è, del resto, un caso che in occasione dei tre precedenti referendum costituzionali che hanno interessato la storia repubblicana, **i rispettivi d.P.R. di indizione**, previo richiamo nelle premesse alla citata l. n. 352/1970, hanno convocato i comizi **in ossequio alla previsione dell’art. 15, co. 2.**

Il d.P.R. 3 agosto 2001 ha, infatti, disposto lo svolgimento del *referendum* popolare per l'approvazione del testo della legge costituzionale concernente "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*" per il giorno di domenica 7 ottobre 2001.

Analogamente ha fatto il d.P.R. 28 aprile 2006 per il *referendum* in ordine all'approvazione del testo della legge costituzionale concernente "*Modifiche alla Parte II della Costituzione*", i cui comizi sono infatti stati convocati per il giorno di domenica 25 giugno 2006.

Da ultimo, anche il d.P.R. 27 settembre 2016, ha disposto lo svolgimento del *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*", per il giorno di domenica 4 dicembre 2016.

È, peraltro, ancora interessante sottolineare come, inizialmente, con d.P.R. del 28 gennaio 2020 (poi revocato con d.P.R. 5 marzo 2020 in considerazione di quanto disposto con il DPCM 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*"), i comizi elettorali fossero stati convocati per la data di domenica 29 marzo 2020.

In perfetta aderenza, dunque, con il disposto dell'art. 15, cpv., della l. n. 352/1970.

Ed è, altresì, ulteriormente d'interesse evidenziare come di recente il legislatore sia intervenuto sulla disciplina recata dall'art. 15 della l. n. 352/1970 solamente con riguardo alla norma di cui al co. 1.

Il d-l 17 marzo 2020, n. 18 (poi convertito dalla l. 24 aprile 2020 n. 17) infatti, ha disposto (con l'art. 81, co. 1) che "*In considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario*

connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020, in deroga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il termine entro il quale è indetto 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», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso».

Il legislatore, dunque, con specifico riguardo al *referendum* in discussione, si è premurato di introdurre una modifica alla disciplina legislativa generalmente prevista dall'art. 15 della l. n. 352/1970 esclusivamente con riguardo al termine di indizione del *referendum* a partire dalla data di comunicazione dell'ordinanza di ammissione.

Ma nulla ha previsto in deroga rispetto alla data di svolgimento che, pertanto, avrebbe dovuto essere individuata, in ossequio alla vigente previsione contenuta al co. 2, *“in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione”*.

Ma così non è stato.

Anche sotto tale profilo, dunque, l'abbinamento della consultazione referendaria con le elezioni regionali e amministrative mostra evidenti criticità, sia con riferimento alle già esposte ragioni di illegittima contaminazione di istituti di matrice ontologicamente differente, sia in termini di rispetto della normativa, allo stato, vigente.

Anche in considerazione di ciò, si richiede l'intervento correttivo di codesta Ecc.ma Corte costituzionale.

III. ISTANZA CAUTELARE.

Con il presente atto, il ricorrente Comitato spiega anche domanda di tutela cautelare.

1. Al riguardo, occorre brevemente premettere e ricordare come la possibilità di proporre simile domanda anche in sede di conflitto interorganico sia stata più di recente definitivamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale.

Nell'ambito dell'ordinanza n. 225 del 2017, infatti, nel porsi "*l'interrogativo se questa Corte possa disporre la sospensione dell'atto impugnato nel giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanze n. 137 del 2000 e n. 171 del 1997)*", codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha chiarito in maniera espressa che "*a tale interrogativo va data risposta affermativa*", affermando che "*che anche nei conflitti tra poteri dello Stato può porsi la necessità di assicurare in tempi brevi una protezione interinale alle attribuzioni della parte ricorrente sicché, per le ragioni che precedono, il citato art. 40 della legge n. 87 del 1953 [dettato in materia di conflitti intersoggettivi] deve ritenersi analogicamente applicabile anche a questi giudizi*".

Su questa base, il Comitato ricorrente, al fine di evitare che nelle more della definizione del presente giudizio, gli interessi e le attribuzioni del corpo elettorale di cui è rappresentante risultino definitivamente ed irrimediabilmente pregiudicati dall'accorpamento della votazione referendaria con quella delle elezioni regionali ed amministrative, previsto per le giornate del 20/21 settembre 2020, si rivolge a codesta Ecc.ma Corte affinché voglia adottare le misure cautelari ritenute più idonee ad evitare il verificarsi di simile pregiudizio, procedendo, anzitutto, a disporre la sospensione dell'efficacia del d.P.R. del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1) nella parte in cui fissa per le summenzionate dato lo svolgimento del *referendum* costituzionale.

Il danno che, in assenza di misure cautelari, verrebbe a soffrire il ricorrente Comitato, e, di conseguenza, il corpo elettorale che questi

rappresenta, è, infatti, grave e irreparabile e sussistono a pieno le “*gravi ragioni*” cui l’art. 40 della l. n. 87/1953 subordina la possibilità di procedere alla sospensione dell’atto lesivo impugnato dinanzi a codesta Ecc.ma Corte (e che, come visto, deve applicarsi analogicamente alla presente fattispecie).

Se, infatti, non venisse disposta la sospensione dell’efficacia tanto della disposizione contenuta all’art. 1 *bis*, co. 3, della l. n. 59/2020, quanto, soprattutto, del d.P.R. del 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1), verrebbe vanificata la presente iniziativa in sede di conflitto, dal momento che rimarrebbe ferma la determinazione delle date del 20/21 settembre 2020 per il contestuale svolgimento della consultazione referendaria e delle elezioni regionali ed amministrative, dandosi così luogo a quell’illegittima commistione tra voto referendario e voto partitico cui si è più sopra fatto cenno.

Con esiti pressoché irremovibili, una svolta effettuata la consultazione.

Con conseguente grave danno alla rappresentanza popolare e, quindi, al corpo elettorale in sede di espressione del voto referendario.

Le gravi ragioni che giustificano la concessione di misure cautelari devono, pertanto, essere rinvenute nel pregiudizio che, alla libera determinazione di ciascun elettore, viene ad essere determinato dall’irragionevole svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali ed amministrative con la consultazione referendaria.

Danno inevitabile ed ineliminabile in assenza di un intervento in sede cautelare ad opera di codesta Ecc.ma Corte.

Ma a suffragare l’avanzata richiesta di tutela cautelare v’è anche un altro elemento, quello afferente al voto degli italiani all’estero.

Considerato, infatti, che il voto per corrispondenza degli italiani all’estero è previsto anche per i *referendum* confermativi *ex art.* 138 Cost., e che saranno, pertanto, prossimamente chiamati al voto anche oltre quattro milioni di concittadini residenti all’estero, è del tutto

evidente che, in considerazione dell'attuale situazione emergenziale, legata alla diffusione epidemiologica globale del COVID-19, l'abbinamento della consultazione referendaria alle elezioni comunali ed amministrative, e la fissazione di date così ravvicinate per l'espressione del voto, quali quelle del 20/21 settembre 2020, integrano altrettanti elementi di distorsione del voto da esprimersi in sede di *referendum*.

In generale, infatti, sono oltre quattro milioni i residenti all'estero chiamati a pronunciarsi in sede di *referendum* costituzionale.

Notoriamente, le sedi consolari chiamate a gestire il maggior numero di elettori sono quelle di Londra (Regno Unito), Buenos Aires (Argentina), entrambe con oltre duecentotrentamila aventi diritto al voto, oltre a San Paolo (Brasile), con più di centosessantamila aventi diritto, e, ovviamente, quelle ubicate negli Stati Uniti d'America, in cui è massiccia la presenza di cittadini italiani.

Come può vedersi, si tratta, altrettanto notoriamente, dei Paesi che, nel mondo, risultano maggiormente colpiti dalla diffusione del virus, con esiti drammatici per ciò che afferisce sia al numero dei soggetti contagiati e, sia, soprattutto, delle vittime.

In questi Stati – ma, più in generale, in tutti quelli in cui la diffusione del COVID-19 è risultata particolarmente significativa – è, quindi, impossibile garantire che il diritto di voto dei cittadini italiani si svolga in condizioni di eguaglianza e di libertà, se non altro perché la relativa effettiva partecipazione alla consultazione referendaria potrebbe risultare compromessa dalla scelta, indotta dalle precauzioni da adottare per evitare ogni forma di contagio (in Brasile, Regno Unito, ecc., la situazione è, al momento, ancora critica), di non prendere parte alla votazione.

È chiaro allora, anche sotto tale profilo, come risulti fortemente inopportuno procedere alla consultazione referendaria *de qua* già in data

20/21 settembre 2020, in occasione dello svolgimento delle elezioni regionali ed amministrative.

Alla luce di quanto sopra, si richiede all'Ecc.ma Corte costituzionale di voler sospendere interinalmente l'efficacia di tutti gli atti oggetto del presente conflitto, onde evitare che, nelle more della definizione del presente giudizio, possano essere irrimediabilmente lesi interessi e attribuzioni del corpo elettorale chiamato ad esprimersi in sede di *referendum* costituzionale.

2. Per il caso in cui la camera di consiglio *ex art. 37 l. n. 87/1953* volta alla deliberazione in ordine all'ammissibilità del presente conflitto dovesse essere fissata in data successiva a quella di svolgimento delle operazioni elettorali in questione, dunque, successivamente al 20/21 settembre 2020, con il presente ricorso, il Comitato ricorrente richiede la concessione di misure cautelari monocratiche *ex art. 56 c.p.a.*

La presente richiesta viene formulata alla luce di quanto segue.

Nell'ambito della richiamata ordinanza n. 225 del 2017, tra i motivi che hanno indotto codesta Ecc.ma Corte a riconoscere la possibilità di accogliere istanze cautelari anche nelle controversie tra i poteri dello Stato, compare anche il richiamo all'art. 22 della legge n. 87/1953, che, nel procedimento dinanzi a codesto Ecc.mo giudice costituzionale prevede l'osservanza, in quanto applicabili, anche delle norme relative al processo amministrativo.

Ebbene, il codice del processo amministrativo, di cui al d.lgs. 104 del 2010 (*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*), nell'ambito del "Titolo II - Procedimento cautelare", all'art. 56, contempla l'istituto delle "Misure cautelari monocratiche" prevedendo che, "1. Prima della trattazione della domanda cautelare da parte del collegio, in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio, il

ricorrente può, con la domanda cautelare o con distinto ricorso notificato alle controparti, chiedere al presidente del tribunale amministrativo regionale, o della sezione cui il ricorso è assegnato, di disporre misure cautelari provvisorie. La domanda cautelare è improcedibile finché non è presentata l'istanza di fissazione d'udienza per il merito, salvo che essa debba essere fissata d'ufficio. ... 2. Il presidente o un magistrato da lui delegato ... provvede con decreto motivato non impugnabile. ...".

Il Comitato ricorrente ritiene che la summenzionata norma dell'art. 56 c.p.a. sia applicabile anche al giudizio dinanzi a codesta Ecc.ma Corte in funzione di arbitro dei conflitti.

Depone, infatti, in tal senso, anzitutto, la non ravvisabilità di circostanze ostative all'applicazione al conflitto tra poteri della tutela cautelare prevista dalle norme regolatrici del processo amministrativo, tra cui anche la norma *de qua*, che, pertanto, in quanto astrattamente applicabile, ben può essere applicata da codesta Ecc.ma Corte, ricorrendone i presupposti.

Ma v'è di più, in quanto l'applicazione dell'art. 56 c.p.a. al presente giudizio, se del caso, deve essere ricercata anche e soprattutto nella *ratio* del riferimento che la Corte opera proprio alla disciplina dei giudizi amministrativi, richiamata nell'ordinanza n. 225 del 2017 in quanto anch'essa conformata ai principi di effettività della tutela giurisdizionale cui la tutela cautelare è strumentale, acquistando, per tal via, il carattere della necessità.

Se, infatti, come afferma nella citata ordinanza codesta Ecc.ma Corte, l'obiettivo dell'estensione anche ai conflitti interorganici dell'incidente cautelare è quello di garantire che nell'ambito dei relativi procedimenti la tutela del ricorrente che agisce in giudizio sia effettiva, allora non v'è ragione per escludere, alla radice, l'applicabilità in tali giudizi anche della tutela cautelare monocratica *ex art. 61 c.p.a.*, in assenza della quale

la soddisfazione degli interessi del ricorrente rischierebbe, infatti, di risultare “meno” effettiva.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, per il caso in cui la camera di consiglio di cui all’art. 37 della l. n. 87/1953 non dovesse essere fissata in data antecedente allo svolgimento della consultazione referendaria abbinata alle elezioni regionali ed amministrative, dunque, per il caso in cui non dovesse essere celebrata prima del 20/21 settembre 2020, ricorrendo, per tutto quanto sopra detto, gli estremi della gravità ed urgenza del pregiudizio alle attribuzioni del corpo elettorale, che risulterebbero inevitabilmente compromesse laddove il voto sul *referendum* costituzionale dovesse essere effettivamente abbinato a quello delle elezioni regionali ed amministrative, il Comitato ricorrente richiede che codesta Ecc.ma Corte voglia adottare le opportune misure cautelari monocratiche *ex art. 56 c.p.a.*, in forza del richiamo a tale norma operato dall’art. 22 della l. n. 87/1953.

* * *

Ritenuto quanto precede, il Comitato di cui in epigrafe, quale potere dello Stato, previa dichiarazione di ammissibilità del presente conflitto e del conseguente procedimento,

chiede

che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, previa concessione delle più idonee misure cautelari, eventualmente anche monocratiche (ai sensi del combinato disposto degli artt. 22 l. n. 87/1953 e 56 c.p.a.), dichiari: che non spettava al Parlamento, per effetto dell’art. 1 *bis*, co. 3, aggiunto in sede di conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020*) con la legge 19 giugno 2020, n. 59 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020*), consentire l’applicazione del principio dell’*election day* anche

allo svolgimento del *referendum* sul testo di legge costituzionale sul c.d. taglio dei parlamentari (richiesto in data 11 gennaio 2020 e dichiarato legittimo il successivo 23 gennaio, rispetto alla legge di revisione costituzionale approvata in data 8 ottobre 2019: “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”);

- che non spettava al Governo e al Presidente della Repubblica, mediante il d.P.R. 17 luglio 2020 (*cf.* doc. n. 1), indire e abbinare la data del *referendum* costituzionale sul c.d. taglio dei parlamentari con quella di elezioni regionali e amministrative, disponendo l’annullamento di ogni atto anche presupposto o consequenziale.

Con ogni conseguenza di legge.

Si deposita:

- d.P.R. 17 luglio 2020 (“*Indizione del referendum popolare confermativo del testo della legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 240 del 12 ottobre 2019*”), pubblicato nella G.U.R.I. Serie Generale n. 180 del 18 luglio 2020.

Roma, li 23 luglio 2020

Prof. Avv. Alfonso Celotto



