

***Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla
riduzione del numero dei parlamentari****

di **Valeria De Santis** – Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Parthenope di Napoli

ABSTRACT: The health emergency caused by the Covid-19 imposed the adoption of strong containment measures entailing restriction of freedom of movement and assembly. On March 11th Italy entered a country-wide lockdown, the country's most restrictive measures since World War Two. The measures adopted prevented the election campaign for the constitutional *referendum* on the reduction of the number of the members of parliament established on March 29th. For the first time in the republican history, it was necessary to postpone the date of a constitutional *referendum*. This circumstance constitutes an opportunity to reflect on the conditions necessary to guarantee the freedom and equality of the right to vote.

SOMMARIO: 1. Le misure emergenziali. – 2. Voto e processo elettorale nella società democratica: indicazioni della Corte Edu. – 3. Le condizioni per l'esercizio del diritto al voto. – 4. Svolgimento della campagna elettorale ed informazione. – 5. La decisione della revoca del decreto di indizione. – 6. L'ipotesi dell'abbinamento delle consultazioni popolari. – 7. Osservazioni conclusive: abbinamento delle consultazioni e natura del referendum costituzionale.

* Lavoro sottoposto a referendum secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell'ambito del forum sull'emergenza CoViD-19.

1. Le misure emergenziali

Dalla fine del mese di febbraio 2020, la grave emergenza sanitaria collegata alla diffusione del virus COVID-19 ha richiesto l'adozione da parte del Governo italiano di misure urgenti e straordinarie di limitazione e contenimento della propagazione dei casi di infezione, misure prima limitate ad alcune aree¹, individuate come focolaio di diffusione del virus, poi estese a tutto il territorio nazionale².

Le azioni emergenziali adottate hanno messo progressivamente tutti i cittadini italiani in una condizione di subire forti limitazioni della libertà di circolazione e di riunione per un periodo che, sotto il profilo temporale, si sovrapponeva all'apertura della campagna elettorale per il *referendum* sulla riduzione del numero dei parlamentari fissato per il 29 marzo 2020. Le limitazioni della circolazione e il divieto di assembramenti in luogo pubblico e aperto al pubblico, come giustamente evidenziato, hanno fatto fin da subito emergere la mancanza delle condizioni per andare regolarmente al voto³. Peraltro, con l'inasprirsi delle misure limitative e la chiusura delle scuole sede di svolgimento delle operazioni elettorali (disposta su tutto il territorio nazionale fino al 3 aprile) si rendeva concretamente impossibile votare.

¹ Il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 ha autorizzato le autorità competenti ad adottare svariate misure di contenimento nei Comuni in cui risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali ci sia un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus. Le misure restrittive comportano la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, il divieto di allontanamento dei cittadini di spostarsi dai rispettivi Comuni di residenza, il divieto di accesso in tali aree, la chiusura degli uffici pubblici (fatta salva l'erogazione dei servizi essenziali e di pubblica necessità), la chiusura di musei e luoghi di cultura. La prima misura di attuazione del d.l. è stato il d.p.c.m. del 1 marzo 2020, che ha imposto limitazioni differenziate a seconda del maggior grado di diffusione del virus.

² Con il d.p.c.m. dell'8 marzo 2020 è stata disposta in tutta Italia: la chiusura di tutte le scuole ed università, il contingentamento per l'accesso ai luoghi di cultura e dei luoghi aperti al pubblico, inclusi gli esercizi commerciali e luoghi di ristorazione, la sospensione di tutte le manifestazioni, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura, ivi inclusi quelli cinematografici e teatrali, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato, che comportano affollamento di persone tale da non consentire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro. Altre misure restrittive tra le quali la limitazione degli spostamenti per comprovate esigenze lavorative, per necessità e per motivi di salute, la limitazione degli orari di apertura dei luoghi di ristorazione e la limitazione di accesso negli esercizi commerciali. Il d.p.c.m. 9 marzo 2020 vieta ogni forma di assembramento in luogo pubblico o in luogo aperto al pubblico su tutto il territorio nazionale. Con il d.p.c.m. dell'11 marzo sospende, su tutto il territorio nazionale, le attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità e limita la circolazione dei cittadini a comprovate esigenze lavorative e di necessità. Con il d.p.c.m. del 22 marzo 2020 sono sospese tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle legate alla produzione di beni e alla predisposizione di servizi essenziali.

³ M. VILLONE, *Referendum, con l'emergenza non si può votare il 29 marzo*, in *Il Manifesto*, 24 febbraio 2020.

Il complesso di tali circostanze ha indotto il Consiglio dei ministri, prima, a revocare il decreto presidenziale del 28 gennaio 2020 di indizione del *referendum* costituzionale (con il d.p.r. del 5 marzo 2020) e, poi, a disporre una deroga alla legge sulla disciplina in materia di *referendum* con l'art. 81 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18⁴ che sposta il termine entro il quale indire il *referendum* sulla legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari⁵ a duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso.

È stata l'emergenza sanitaria ad imporre l'adozione di misure restrittive mai adottate prima in settantadue anni di storia repubblicana, costringendo per la prima volta a rinviare anche un *referendum* costituzionale già indetto. La decisione è certamente opportuna e costituisce l'occasione per fare qualche breve considerazione sui presupposti di regolarità del voto, sulla formazione di un'opinione pubblica informata e consapevole, per poi valutare - sotto il profilo procedurale - se in considerazione della natura del *referendum* di cui all'art. 138 Cost. sia opportuno disporre l'abbinamento della consultazione con le prossime scadenze elettorali regionali e amministrative.

Vista la drammaticità della situazione potrebbe sembrare superfluo soffermarsi sulle vicende legate al voto, ma - come autorevolmente sottolineato - ragionare così, "cedere" all'emergenza, «equivarrebbe a mettere in quarantena la Costituzione», lasciando spazio all'idea che determinate garanzie, tutele e diritti possano valere solo in una situazione di "normalità"⁶.

2. Voto e processo elettorale nella società democratica: indicazioni della Corte Edu

Di sicuro motivate da una situazione emergenziale e di straordinarietà, le misure adottate dal Governo, via via sempre più stringenti, hanno limitato la libertà di circolazione, hanno paralizzato le attività culturali, scolastiche e lavorative di milioni di cittadini, prima, solo di quelli residenti nelle Regioni maggiormente interessate dalla diffusione del virus e poi, con il d.p.c.m. del 4 marzo, di tutti i cittadini italiani.

⁴ Recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

⁵ Il testo di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56,57, 58 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 240 del 12 ottobre 2019.

⁶ M. OLIVETTI, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in *L'Avvenire*, 11 marzo 2020.

Fin dall'adozione del citato d.l. n. 6 del 2020, che consente alle autorità competenti di limitare la circolazione e di vietare qualsiasi forma di riunione in luogo pubblico o privato e in luoghi chiusi ma aperti al pubblico, si è reso di fatto impossibile svolgere, in aree sempre più vaste del territorio, tutte quelle attività di incontro, di discussione, di informazione e dibattito attraverso le quali si estrinseca ogni campagna referendaria. Lo svolgimento della campagna referendaria è stato impossibile da pianificare stanti non solo i divieti, ma anche l'incertezza sui provvedimenti che le autorità competenti sarebbero state costrette ad adottare in relazione al non prevedibile evolversi dell'emergenza sanitaria.

La situazione emergenziale costituisce quindi l'occasione per domandarsi quali siano le condizioni essenziali per assicurare la libertà e l'uguaglianza del *procedimento* elettorale, non potendosi limitare l'ordinamento di democrazia pluralista solo a garantire il *momento* del voto secondo scadenze periodiche prefissate.

Il diritto di partecipare di ogni cittadino, quale espressione dell'attribuzione della sovranità al popolo, non si concretizza nell'esercizio del solo diritto di voto; il voto è «necessario ma non sufficiente» a consentire ai cittadini di «partecipare al potere»⁷ perché - parafrasando Ruffilli - la democrazia non consiste nelle elezioni⁸. Per preservare la propria forma di Stato incentrata sul principio della sovranità popolare, l'ordinamento deve assicurare un complesso fascio di diritti e libertà di partecipazione il cui esercizio è anche strumentale all'espressione del voto.

In tal senso, utilizzando come parametro quanto maturato nell'esperienza della Commissione Edu, è particolarmente chiaro il Codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla

⁷ P. L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padova, Cedam, 1973, p. 1478, osserva che se la sovranità popolare si riducesse all'esercizio del diritto di voto «farebbe sempre testo l'asserzione di Rousseau nel Contratto sociale secondo cui gli individui sarebbero liberi solo in quel momento mentre dopo cesserebbero di avere potere alcuno e diventerebbero schiavi come prima». Sul punto almeno: V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* [pubblicato nel 1954 ora], in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 123 ss.; L. BASSO, *Il principe senza scettro* [I ed. 1958], Milano, Feltrinelli, 1998, p. 167 ss.; E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1984, in part. p. 11; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 23.

⁸ R. RUFFILLI, *Istituzioni Società Stato*, I, *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, a cura di M. S. Piretti, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 142.

Commissione di Venezia⁹ che, tra le condizioni per l'esercizio del voto, individua: la 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. In più, come preconditione per la libera formazione della volontà dell'elettore, il Codice di buona condotta include il diritto di manifestare in pubblico.

Nonostante le scelte politiche ordinamentali costituiscano oggetto di "dominio riservato" agli Stati¹⁰, l'art. 3 del Primo Protocollo (di seguito art. 3-P1) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, adottato nel 1952, impegna le Parti contraenti ad organizzare ad intervalli ragionevoli elezioni libere a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.

In ragione del menzionato art. 3-P1, la Corte Edu ha chiarito che un governo che si definisce democratico ha l'obbligo di adottare misure positive in modo da organizzare consultazioni democratiche¹¹. Peraltro nonostante le differenze politiche, storiche e costituzionali esistenti tra Stati e, di conseguenza, nonostante l'ampissimo margine di apprezzamento statale, la Corte Edu¹² relativamente alla legislazione elettorale di contorno e alle limitazioni al diritto di voto ha elaborato criteri che - tendenzialmente - possono ricevere applicazione uniforme¹³. Tra queste condizioni l'impegno ad organizzare libere elezioni in modo da assicurare l'espressione dell'opinione da parte del popolo include necessariamente - come reso esplicito dalla Commissione di Venezia - la

⁹ Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, Codice di buona condotta in materia elettorale, Linee guida e rapporto esplicativo, adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della 52ª sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002).

¹⁰ L. CONDORELLI, *I diritti politici nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. di diritto internazionale*, 1971, p. 197-198; C. PINELLI, *Art. 3*, in S. Bartole, De Sena, G. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012, p. 833.

¹¹ I diritti elettorali non sono dotati di «assolutezza», ma possono essere sottoposti a limitazioni da parte degli Stati nel rispetto dei principi di legalità, necessità, non discriminazione, uguaglianza e proporzionalità: *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2.3.1987, § 52-54; *Bowman c. Regno Unito*, 19.2.1998, § 42; Grand Chambre, *Hirst c. Regno Unito*, 6.10.2005, § 62; *Aziz c. Cipro*, 22.9.2004, § 28-30; *Oran c. Turchia*, 8.9.2014, § 49-53; *Yumak e Sadak c. Turchia*, 8.7.2008, § 65; Grand Chambre, *Zdanoka c. Lettonia*, 16.3.2006, § 100. M. STARITA, *Il 'diritto al voto' secondo la Corte comunitaria e secondo la Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2007, p. 530; L. TRUCCO, *La democrazia elettorale tra margine di apprezzamento degli stati e tutela dei diritti individuali*, in M. Cartabia (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 244 e ss.; F. SGRÒ, *Garanzie e preclusioni nei processi di riforma del sistema elettorale italiano*, in *Rass. parlam.*, 2013, p. 35 e ss.

¹² Grand Chambre, *Zdanoka c. Lettonia*, cit., § 115. Sul punto, in part., A. PECORARIO, *Il rovescio del giudizio della Grand Chambre, in tema di violazione dell'art. 3 primo protocollo e degli articoli 10 e 11 della convenzione, svela la complessità della transizione lettone*, in Archivio.rivistaaic.it, 23.5.2006; R. DICKMANN, *Rappresentanza vs governabilità. Rileggendo la sent. Corte EDU, Saccomanno vs Italia, del 13 marzo 2012, alla luce della sent. Corte cost. 1/2014*, in Forumcostituzionale.it, 29.1.2014.

¹³ F. R. DAU, *La Corte europea dei Diritti dell'Uomo e il diritto a elezioni libere. In merito alle pronunce Tanase c. Moldavia e Namat Aliyev c. Azerbaijan*, in Federalismi.it, n. 21/2012.

possibilità di svolgere una regolare campagna elettorale, garantendo la circolazione e la possibilità di riunirsi su tutto il territorio nazionale.

La Corte Edu nelle pronunce in materia di diritti politici ha quindi fissato alcuni elementi e snodi fondamentali per definire il concetto di società democratica, evidenziando come quello elettorale costituisca un procedimento che include necessariamente la regolazione del periodo pre-elettorale, la campagna elettorale, la disciplina sull'accesso ai mezzi di comunicazione e la disciplina sul finanziamento dei partiti, con l'obiettivo di garantire il più possibile la parità tra i competitori e la formazione libera ed informata del convincimento da parte dell'elettore¹⁴. In tal senso sono gli ordinamenti in transizione, ovvero, quei Paesi che stanno consolidando il proprio processo di democratizzazione ad offrire alla Corte Edu l'opportunità per chiarire che la libertà di espressione, la libertà di riunione e di associazione e il diritto a libere elezioni costituiscono, nel loro insieme, l'ossatura del sistema convenzionale per la definizione di una società democratica¹⁵. Tuttavia anche in un ordinamento con una tradizione democratica consolidata come l'Italia, l'emergenza sanitaria pone di fronte al problema di assicurare le condizioni minime di libertà del voto e di regolarità del processo elettorale.

3. Le condizioni per l'esercizio del diritto al voto

Il richiamo alla disciplina convenzionale e ai principi espressi nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo è particolarmente utile in quanto, al di là della specifica *democratic vision*, il confronto tra ordinamenti con un diverso grado di democraticità consente di individuare gli elementi essenziali a garantire quel voto che la Costituzione vuole libero e segreto (art. 48 Cost.) e la cui «genuinità» - secondo la Corte costituzionale - costituisce condizione di democraticità dell'ordinamento¹⁶.

¹⁴ Corte Edu, *Partito comunista di Russia e altri v. Russia*, 19.6.2012, § 55 e § 104. Sul punto, A. RUIZ ROBLEDÓ, *The construction of the right to free elections by the European Court of Human Rights*, in *Cambridge International Law Journal*, 2018, p. 195 e ss.

¹⁵ J. ZAND, *The Concept of Democracy and the European Convention on Human Rights*, in *University of Baltimore Journal of International Law*, 5, 2017, p. 224 e ss.

¹⁶ In part. si vedano le sentt. nn.: 16 del 1978; 43 del 1961. Sul punto, cfr. almeno: E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, p. 61; ID., *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Torino, Einaudi, 1995; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, p.

Sottolineando il collegamento tra libertà di manifestazione del pensiero e principio di uguaglianza, la Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che esiste un diritto dei cittadini alla genuinità del voto, vale a dire, ad una corretta informazione durante la campagna elettorale¹⁷. L'esigenza di svolgimento della vita democratica del Paese in condizioni di parità giustifica l'adozione di limitazioni poste dal legislatore al fine di garantire il diritto dei cittadini ad un'informazione equilibrata ed obiettiva. Parafrasando la Corte costituzionale, è proprio sul corretto svolgimento del confronto politico, in realtà indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, che si fonda il «sistema democratico» e il «processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica»¹⁸.

In particolare il corpo elettorale con il voto referendario - costretto tra il 'sì' e il 'no' - non è chiamato a deliberare, non è chiamato a discutere collegialmente ma è chiamato a decidere¹⁹. La logica maggioritaria aggregativa del voto riduce inevitabilmente la decisione politica ad una scelta alternativa, rispondendo invero in modo marginale ad un'effettiva esigenza di partecipazione²⁰. Negli ordinamenti di liberal-democrazia, proprio la natura *decisoria* e non *deliberativa* della consultazione elettorale richiede che la consultazione popolare sia assistita da determinate garanzie, tra le quali, in particolare, la libertà del voto intesa non solo come assenza di coazione fisica e psichica, ma come libera formazione del convincimento, che le norme in materia di propaganda,

99 e ss.; F. LANCHESTER, *Propaganda*, in *Enc. del dir.*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 126 e ss.; G. GARDINI, *Libertà vs eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 195 e ss.

¹⁷ In part. sent. n. 344 del 1993, punto n. 5 del *Considerato in diritto* e sent. nel 1994, punto n. 4 del *Considerato in diritto*. Sulla necessità di interventi limitativi da parte del legislatore nella regolazione della campagna elettorale per evitare disparità derivanti dalle condizioni economiche di svantaggio o da posizioni politiche di minoranza, sent. n. 48 del 1964. Sul punto, almeno: R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2018, p. 298 e ss.; M. AINIS (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Torino, Giappichelli, 2005.

¹⁸ Sent. n. 155 del 2002, punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Sul collegamento tra il diritto dei cittadini a ricevere una completa informazione politica e diritto al voto, senza pretese di esaustività si vedano: G. GARDINI, *Libertà vs eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, cit., p. 215 e ss.; E. GROSSO, *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, p. 971; O. GRANDINETTI, *"Par condicio", pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario tecnologico in evoluzione*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1315 e ss.; M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2012; A. D'URBANO, *Par condicio, i candidati premier e (assenza) di pari opportunità*, in *Federalismi.it*, n. 3/2013; P. COSTANZO, *L'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004; F. DONATI, *L'art. 21 della Costituzione settanta anni dopo*, in *Rivista di diritto dei media*, n.2/2018, p. 93 e ss.

¹⁹ G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2007, p. 339; F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1471.

²⁰ M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. it. scienza politica*, 1979, p. 217; G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Regioni*, 1974, p. 10.

par condicio, conflitto di interessi e finanziamento ai partiti hanno lo scopo di assicurare, cercando di garantire la parità tra concorrenti e un corretto accesso all'informazione e al confronto pubblico.

Similmente a quanto emerge nella dimensione europea (cui si è fatto cenno al § precedente), anche nella prospettiva costituzionale il collegamento tra libertà del voto e diritti di partecipazione politica - che includono il diritto di tutti i lavoratori di partecipare alla vita politica ed economica del Paese (art. 3, co. 2 Cost.), il diritto di riunione, associazione (art. 17-18 Cost.), la libertà di manifestazione del pensiero e il connesso diritto ad essere informati (art. 21 Cost.) - contribuiscono a delineare un concetto costituzionale di democrazia essenzialmente partecipativa, ossia, fondata sul rispetto del pluralismo e sulla libertà di espressione, come mezzi per garantire un coinvolgimento attivo dei cittadini nel processo decisionale.

Così la possibilità di muoversi senza limitazioni e di riunirsi su tutto il territorio nazionale, svolgendo una regolare campagna elettorale, diventano i presupposti per assicurare la correttezza del procedimento decisionale, affidato in determinate circostanze dalla Costituzione direttamente al corpo elettorale come strumento di integrazione e completamento del sistema di democrazia rappresentativa²¹. In questa prospettiva è possibile considerare le regole in materia di campagna elettorale e di modalità di svolgimento della propaganda come «*legislazione costituzionalmente obbligatoria*» perché finalizzate a rendere effettivo il principio della libertà del voto, mettendo ogni elettore in condizione di esprimere una scelta consapevole²².

Di per sé, il voto è un atto simultaneo di milioni di individui isolati²³, al contrario, l'esercizio dell'insieme dei diritti di partecipazione politica, di cui è espressione lo svolgimento della propaganda referendaria, si concretizza in attività necessariamente svolte in comune, mediante la circolazione di persone, di idee, libere iniziative di partiti e movimenti che ciascun cittadino, in

²¹ Sulla funzione integrativa degli strumenti di partecipazione democratica cfr. almeno: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. del dir.*, annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 272 e ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 295; F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, cit., p. 1475. In tal senso, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, p. 41-42; M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, p. 13 e ss. e p. 31 ss.; P. L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 1479; L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 13.

²² E. GROSSO, *Art. 48*, cit., p. 971, in corsivo nell'originale.

²³ G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 340.

quanto titolare di sovranità²⁴, deve essere messo in condizione di esercitare per partecipare al *processo* elettorale con le medesime opportunità.

4. Svolgimento della campagna elettorale ed informazione

La gestione del procedimento elettorale durante l'emergenza sanitaria, induce a domandarsi se i cittadini possano ricevere un'adeguata informazione tramite i canali radiotelevisivi e informatici e partecipare attivamente utilizzando la c.d. "piazza virtuale", ovvero, mediante piattaforme informatiche e canali *social*.

A sostegno di questa soluzione, si può addurre la constatazione che oggi sia la funzione informativa, sia la propaganda elettorale sono svolte principalmente attraverso i mezzi di comunicazione radio televisivo, *web* e *social*, che hanno un ruolo assorbente rispetto alle tradizionali modalità di svolgimento della campagna elettorale. Tuttavia, pur essendo pervasivo l'uso delle nuove forme di comunicazione, resta il fatto che in assenza di adeguata regolazione, non sembra che si possa semplicemente affidare la tutela del diritto all'informazione alla comunicazione elettronica, ritenendola di per sé stessa sufficiente a creare le condizioni perché i cittadini siano messi in condizione di esercitare liberamente il voto.

La rete *internet* e, in generale, le tecnologie integrate di telecomunicazione costituiscono uno strumento e non può essere attribuita loro una funzione "salvifica"²⁵ di innovazione, mobilitazione pubblica e democratizzazione²⁶. La rete costituisce uno strumento essenziale per esercitare un gran

²⁴ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 122.

²⁵ Sulla necessità di regolare e di ridimensionare il ruolo politico delle forme di comunicazione elettronica, cfr. almeno: E. MOROZOV, *Internet non salverà il mondo* (trad. it.), Milano, Mondadori, 2014, p. 29 e ss.; E. MOSTACCI, *Critica della ragione algoritmica: Internet, partecipazione politica e diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019; F. DI MASCIÒ, *Democrazia elettronica: insidie, illusioni, prospettive*, in *Cyberspazio e diritto*, 2005, p. 317 e ss.; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivistaaic.it*, n.1/2015; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, p. 465 e ss.; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, p. 275 e ss.; M. AINIS, *Diritti e rovesci nella Rete dell'anarchia*, in *La libertà perduta*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 121 e ss.; M. BETZU, *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012.

²⁶ In particolare, sull'uso della rete da parte di partiti e movimenti, cfr. almeno: F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, n. 21/2008; R. MOSCA, *Problemi e limiti del modello organizzativo "cybercratico" nell'esperienza del Movimento 5 Stelle*, in *Ragion pratica*, 2015, p. 37 e ss. Più ampiamente cfr. anche, S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in

numero di diritti fondamentali, ma è necessario adattare garanzie e tutele a questa dimensione nuova. Per quanto qui interessa, è necessario in particolare favorire l'accesso al *web* da parte di tutti i cittadini e introdurre regole per evitare un uso distorto della rete, limitando forme di controllo e di filtraggio dei dati che possono condizionare l'accesso alle informazioni²⁷.

In assenza di adeguata regolazione, la rete non può supplire alle attività tradizionali in cui si concretizza la campagna elettorale e regolate dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, l'affissione, il volantinaggio, lo svolgimento riunioni in forma di comizi e, in generale, ogni forma di contatto *diretto* con gli elettori²⁸. E anche laddove regolata, la rete costituirebbe un mezzo ulteriore che si potrebbe sovrapporre alle altre forme di accesso paritario ai mezzi di comunicazione e di propaganda elettorale

Altro strumento di diffusione delle informazioni e di propaganda, regolato secondo *par condicio*, è la comunicazione radiotelevisiva che, anche prima dell'insorgere dell'emergenza nazionale, ha però dedicato scarsa attenzione ai temi del *referendum* sulla riduzione del numero dei parlamentari. Tanto è vero che su segnalazione del Partito Radicale, dell'Associazione Politica nazionale Lista Marco Pannella e del Comitato per il No, l'AGCOM, responsabile del controllo sull'applicazione della legge n. 28 del 2000 sulla parità di accesso ai mezzi di comunicazione, con un atto di indirizzo sul rispetto dei principi vigenti in materie di tutela del pluralismo e correttezza dell'informazione ha richiamato i fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici a riservare nei programmi di informazione uno «spazio adeguato» ai temi del *referendum* popolare costituzionale²⁹.

Così, in un contesto già caratterizzato da scarsa attenzione mediatica e politica, accertata dalla menzionata delibera dell'AGCOM, sono intervenute le prime misure emergenziali che hanno catalizzato l'attenzione dell'opinione pubblica sui fatti legati all'evoluzione della situazione

Dir. pubbl. comp. ed europeo, 2015, p. 799 e ss.; D. CODUTI, *Regolare i partiti contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 173 e ss.; L. MOSCA, *Problemi e limiti del modello organizzativo "cybercratico" nell'esperienza del Movimento 5 Stelle*, in *Ragion pratica*, 2015, p. 37 e ss.; P. PISICCHIO, *"Ius punendi" e regole statutarie nei partiti antagonisti: i casi di Podemos e Cinque Stelle*, in *Rass. parl.*, 2016, p. 787 e ss.; F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Torino, Codice edizioni, 2014, p. 63 e ss.

²⁷ Senza pretesta di esaustività, cfr. almeno: F. DONATI, *L'art. 21 della Costituzione settanta anni dopo*, cit., p. 100; G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di internet*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli (a cura di), *Parole e poter. Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017; P. BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017; T.E. FROSINI, *Costituzionalismo 2.0*, in *Rass. parl.*, 4 n. 2016, p. 691 ss.

²⁸ Sulle forme in cui si svolge la campagna elettorale E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, cit., p. 61 e ss.

²⁹ Delibera AGCOM, n. 30/20/Cons.

sanitaria. Anche prima dell'adozione delle misure più restrittive, non sembra quindi che il servizio radiotelevisivo sia stato in grado di assicurare la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni obiettive ed imparziali, come richiede l'art. 3 del Testo unico in materia radiotelevisiva (d.lgs. 31 luglio 2005, n.177). Del resto, il *referendum* costituzionale sulla riduzione dei seggi parlamentari è stato oggetto di un'attenzione molto limitata anche da parte degli organi di stampa e, paradossalmente, delle stesse forze politiche sia di quelle favorevoli, sia di quelle contrarie alla riduzione dei parlamentari.

Complessivamente pur senza pretese di esaustività su un tema tanto complesso, si può considerare che anche laddove gli strumenti informatici e telematici possano costituire un'efficace alternativa nello svolgimento della campagna informativa ed elettorale, l'esercizio dei diritti di sovranità sarebbe comunque a rischio in presenza di impedimenti all'esercizio dei diritti (non alienabili³⁰) di partecipazione, impedimenti che non sono solo giuridici, ma che si sostanziano anche nella mancanza dei presupposti perché l'opinione pubblica possa formarsi liberamente, senza essere monopolizzata dai temi dell'emergenza. La sovranità appartiene al popolo e ogni cittadino ha un diritto personale di formarsi un'opinione per partecipare, un diritto che non ammette restrizioni o condizionamenti, perché caratterizza la stessa *forma ed unitarietà* dell'ordinamento.

5. La decisione della revoca del decreto di indizione

La constatazione dell'impossibilità di esercitare il voto di fine marzo pone diversi interrogativi perché la legge 25 maggio 1970, n. 352, sulla disciplina delle modalità di svolgimento del *referendum*, non contempla l'ipotesi di rinvio o di revoca del decreto di indizione.

Secondo i termini di cui all'art. 15 della legge da ultimo menzionata, il *referendum* costituzionale viene indetto dal Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei ministri e la data del voto può essere stabilita tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno a partire dal decreto di indizione. Nel caso in questione, non essendo previsto l'istituto del rinvio - se non

³⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., I, Padova, Cedam, 1991, p. 153-154.

nella limitata ipotesi dell'abbinamento delle consultazioni referendarie confermative³¹ - si poteva immaginare solo di rimandare la consultazione di pochi giorni, nell'ambito dello stretto termine di settanta giorni decorrenti dal decreto presidenziale di indizione del 28 gennaio.

In tale contesto in assenza di indicazioni legislative, il Governo - per così dire - ha inizialmente preso tempo e ha disposto la revoca del decreto presidenziale di indizione che, giuridicamente, è un atto uguale e contrario all'indizione. Di seguito, il perdurare e, anzi, l'aggravarsi della situazione di emergenza hanno però reso evidente come non vi fossero le condizioni per fissare la data per la consultazione entro il termine indicato dall'art. 15 co. 1, l.n. 352 del 1970 di sessanta giorni dall'ordinanza di ammissione dell'Ufficio centrale per il *referendum* (che è del 23 gennaio 2020). Perciò in deroga alla legge sulla disciplina del *referendum*, è intervenuto l'art. 81 del decreto-legge n. 18 del 2020 secondo il quale il *referendum* sulla legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari è fissato entro duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso. Similmente a quanto avvenuto nel 1987 e nel 2009, come si vedrà di seguito, la procedura referendaria è stata derogata, ricorrendo - e non poteva essere diversamente - alla fonte primaria.

Anche la soluzione legislativa è evidentemente provvisoria e, appena rientrata l'emergenza, il Governo dovrà confrontarsi con il comitato promotore, con i capigruppo, con le forze di maggioranza e opposizione, per stabilire i tempi del voto. Come si vedrà di seguito, la questione finirà per sovrapporsi con il problema di poter o meno fissare anche la data per lo svolgimento delle elezioni regionali e amministrative, ponendo altresì l'interrogativo sulla possibilità di abbinare le consultazioni.

6. L'ipotesi dell'abbinamento delle consultazioni popolari

La difficile situazione che il Paese sta vivendo non consente, al momento, di ipotizzare quali saranno i tempi di risoluzione della crisi e di immaginare quando si potrà andare al voto. Però si può provare a fare qualche considerazione sulla possibilità di abbinare il *referendum* costituzionale con

³¹ L'unica ipotesi di rinvio secondo il co. 3 dell'art. 15 può intervenire nel caso in cui, a seguito del decreto di indizione, venga pubblicata un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale e al fine di svolgere un'unica consultazione referendaria.

le elezioni amministrative o regionali, laddove ovviamente esisteranno le condizioni per andare regolarmente al voto. Tale soluzione richiede la fissazione da parte del Governo di un unico *election day*, imponendo alle Regioni in cui si vota di adeguarsi alla data fissata, ma l'ipotesi dell'abbinamento pone più di una perplessità.

Innanzitutto occorre tenere presente che la legge n. 352 del 1970, all'art. 31, relativamente ai tempi dello svolgimento della consultazione referendaria si limita a disporre per il solo *referendum* abrogativo il divieto di depositare richieste nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per le Camere. Quindi si può desumere che il legislatore intenda distinguere le due consultazioni, dando la precedenza a quella elettorale, tanto è vero che il successivo art. 34 dispone la sospensione automatica del *referendum* già indetto in caso di scioglimento anticipato del Parlamento, per impedire la sovrapposizione tra voto referendario e voto politico nonché, naturalmente, per consentire alle nuove Camere di intervenire sulla materia oggetto del *referendum*³².

Sempre tenendo distinte le consultazioni politiche dalla consultazione referendaria, l'art. 7, co. 2 bis della legge 15 luglio 2011, n. 111, in materia di *election day*, prevede che nel caso in cui nel medesimo anno debba tenersi più di un *referendum* abrogativo, la convocazione avviene nella medesima data. La disciplina del 2011 esprime un principio chiaro, ovvero, che le consultazioni elettorali politiche e amministrative devono essere accorpate e, parimenti, se nello stesso anno vengono indetti più *referendum* abrogativi, anche essi vanno abbinati. La disciplina lascia però inalterato il principio espresso dalla legge n. 352 del 1970 (artt. 31 e 34) secondo il quale, invece, la consultazione referendaria e quella politica evidentemente non solo non possono essere abbinare, ma devono essere tenute temporalmente distinte in modo da evitare che la campagna elettorale si sovrapponga alla campagna referendaria, alterando la logica del voto referendario.

Come già accennato, gli scostamenti rispetto a tali regole sono del tutto eccezionali. La legge 28 aprile 2009, n. 40, a *referendum* abrogativo già indetto, introduceva una deroga alla legge n. 352 del 1970 al fine di consentire l'abbinamento con i ballottaggi per le elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci e, naturalmente, per il solo anno 2009. Nel 1987, invece, la legge 7 agosto n. 332, a seguito dell'indizione del *referendum* e dopo lo scioglimento anticipato delle Camere,

³² A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 241; M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 529 e ss.; A. GAZZARETTI, *Referendum abrogativo ed elezioni europee ed amministrative: una convivenza possibile nella stessa data?*, in Forumcostituzionale.it, 15.6.2006.

consentiva lo svolgimento del *referendum* abrogativo in deroga al divieto disposto dall'art. 34, co. 3 della legge n. 352 del 1970 nello stesso anno delle elezioni politiche e a novembre, ovvero, non nell'intervallo (15 aprile - 15 giugno) fissato dalla legge n. 352 del 1970.

Per il *referendum* costituzionale, invece, non solo non esistono precedenti di deroga alla disciplina sullo svolgimento del *referendum*, ma la legge n. 352 del 1970 non contiene neanche alcuna indicazione procedurale o divieto relativo alle possibilità di abbinamento di questo tipo di *referendum* con altre consultazioni.

Si potrebbe ritenere, infine, che in considerazione dell'assenza del *quorum*, non vi siano preclusioni ad abbinare il *referendum* costituzionale con le elezioni. In mancanza di indicazioni specifiche, sembra lecito supporre che la volontà del legislatore sia quella di evitare l'abbinamento solo per il *referendum* abrogativo e per le consultazioni politiche, mentre per il *referendum* confermativo - in assenza di *quorum* strutturale - sarebbe invece possibile procedere all'abbinamento.

7. Osservazioni conclusive: abbinamento delle consultazioni e natura del referendum costituzionale

La soluzione da ultimo prospettata di abbinare il *referendum* costituzionale con le consultazioni regionali e amministrative, per quanto ragionevole, in realtà, non convince del tutto. La centralità conferita dalla Costituzione alla partecipazione popolare, collocata tra i principi fondamentali che definiscono la forma di Stato (art. 1-3 co. 2 Cost.), impone infatti di valutare con grande cautela eventuali accorpamenti, tenendo conto del particolare *favor*³³ di cui godono gli istituti partecipativi secondo la Costituzione.

A tal fine, vale la pena rammentare brevemente quale sia la funzione che la Costituzione attribuisce alla consultazione popolare nel procedimento di revisione costituzionale. Come la stessa Corte costituzionale ha evidenziato, la Costituzione considera il *referendum* costituzionale una «istanza di freno e di garanzia, ovvero, di conferma successiva» rispetto alla volontà parlamentare

³³ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 534.

di revisione³⁴. Il *referendum* costituzionale ha natura oppositiva e riflessiva perché interviene su un procedimento decisionale già concluso e interamente affidato al Parlamento. Essendo parte eventuale di un processo deliberativo perfetto, affidato alle Camere, il *referendum* costituzionale assume una funzione di garanzia, ma anche di integrazione della decisione politica costituzionale.

L'assenza del *quorum* e la volontà, in definitiva, di limitare i rischi di strumentalizzazione del voto, non utilizzando il *referendum* in chiave plebiscitaria, accentuano la funzione della consultazione popolare come strumento di freno, volto ad aprire all'opinione pubblica il dibattito sulla modifica delle norme che riguardano l'assetto dell'ordinamento democratico. Per queste ragioni sembra scorretto sottoporre la legge costituzionale a *referendum* da parte della maggioranza parlamentare, tentando di utilizzare il voto - come in più occasioni avvenuto - per legittimare la scelta politica, con conseguenze peraltro imprevedibili, come insegna la vicenda legata al tentativo di riforma costituzionale del 2016³⁵. L'uso politico e strumentale del voto referendario non rispetta la natura costituzionale della consultazione perché il *referendum* costituzionale da strumento di garanzia, pensato per tutelare le minoranze, assume sempre più di frequente una funzione confermativa³⁶. Sotto questo aspetto, appare emblematica la qualificazione operata dall'art. 81 del decreto-legge n. 18 del 2020 che, nel posticipare i termini per l'indizione della consultazione popolare, qualifica il *referendum* sulla legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari come «confermativo». Per quanto in caso di esito positivo la consultazione sia in concreto confermativa, non sembra che tale qualificazione normativa corrisponda alla funzione attribuita dalla Costituzione al *referendum* costituzionale.

³⁴ Corte cost. sent. n. 496 del 2000, punto n. 4.2. del *Considerato in diritto*. In dottrina sulla natura del *referendum* costituzionale, come strumento per garantire le minoranze e strumento per consentire l'intervento dei cittadini cfr., *ex pluribus*, almeno: E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 42; S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quad. cost.*, 3/1900, p. 431 e ss.; P. PASSAGLIA, *Il referendum costituzionale* in S. Panizza, R. Romboli (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, Pisa University Press, 2006; L. FERRAJOLI, *Democrazia e Costituzione*, in G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 331-332.

³⁵ S. CASSESE, *Referendum*, in ID. (sotto la direzione di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, p. 4959. In diverse occasioni il *referendum* è stato utilizzato come strumento per confermare la scelta della maggioranza, in tal senso, si pensi - oltre al *referendum* costituzionale del 2016 - alla consultazione referendaria avvenuta con la Riforma del Titolo V del 2001. Sul punto, in part., L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 77 e ss.

³⁶ G. GUERRA, *La procedura di revisione della Costituzione e il ruolo del referendum: riflessioni sul metodo*, in *Osservatorioaic.it*, n. 3/2016, p. 15-16; L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, in part. p. 87.

In questo quadro, la torsione nell'uso del *referendum* utilizzato in chiave confermativa potrebbe essere accentuata dall'accorpamento con le elezioni regionali ed amministrative. Occorre invece salvaguardare il più possibile il *referendum* nella dimensione costituzionale di integrazione tra istituti di democrazia rappresentativa e di partecipazione diretta³⁷ che l'uso confermativo e plebiscitario della consultazione popolare non tutela affatto.

L'abbinamento delle consultazioni comporta il rischio di trascinamento del voto, con l'effetto di attrarre il dibattito che - diversamente da quello legato al *referendum* abrogativo - non riguarda, per quanto rilevante possa essere, una determinata scelta politica, ma che incide sull'assetto dell'ordinamento repubblicano. In definitiva non sembra opportuno che la dinamica relativa al dibattito politico elettorale, che in questo caso accorperebbe il voto referendario alla tornata per le amministrative e regionali, coinvolga anche le delicate tematiche oggetto del *referendum* costituzionale, destinato peraltro a mutare il funzionamento del sistema democratico rappresentativo.

In più le Regioni chiamate al voto sono solo sei, mentre sono moltissimi i Comuni (anche di ampie dimensioni) in cui si svolgeranno le amministrative e, di conseguenza, è alto il rischio di un'alterazione territoriale nell'espressione del voto in quanto è presumibile che, dove si voterà per le consultazioni locali, il numero di partecipanti al voto sarà maggiore rispetto alle aree dove manca l'abbinamento ad altre elezioni. Se - come afferma la Corte costituzionale - esiste un solo popolo «che dà forma all'unità politica della Nazione»³⁸, non sembra ammissibile una differenziazione

³⁷ Cfr. almeno: F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, cit., p. 1475; L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 13; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 23.

³⁸ Sent. n. 496 del 2000, punto n. 5 del *Considerato in diritto*. Con tale pronuncia la Corte costituzionale interviene sui limiti del *referendum* regionale consultivo che non può essere svolto in materia costituzionale. Infatti secondo il Giudice delle leggi, con il *referendum* regionale sull'iniziativa di legge costituzionale si introdurrebbe una doppia consultazione e, così, una parte del corpo elettorale, quella della Regione interessata, sarebbe chiamata ad esprimersi due volte sul medesimo quesito di revisione: una prima volta in fase consultiva ed una seconda volta come componente dell'unitario corpo elettorale nazionale, in fase di decisione costituzionale (qualora si dovesse ricorrere al *referendum* costituzionale). Sul punto, S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3818 ss.; G. PAGANETTO, *Usò distortivo del referendum consultivo e dell'autonomia regionale*, *ivi*, p. 3828 ss.; E. BETTINELLI, *Testo, contesto, pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti*, in *Regioni*, 2001, p. 647-648; B. CARAVITA DI TORITTO, *I referendum locali fra sperimentazioni, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in P. Barrera (a cura di), *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini. La dimensione regionale e locale*, Materiali e atti, suppl. al n. 4-5, luglio-agosto 1989 di *Democrazia e diritto*, Roma, Ed. Riuniti, 1989, in part. p. 109; A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 1675-1676.

territoriale, ovvero, un'asimmetria nell'espressione del voto, in particolare, quando si tratti del *referendum* costituzionale.

In conclusione e complessivamente, per qualsiasi consultazione popolare, il momento precedente al voto va salvaguardato per proteggere il confronto pubblico e preservare la *funzione* che la Costituzione assegna ad ogni specifica consultazione popolare. Proprio il clima di incertezza che i cittadini italiani stanno vivendo dovrebbe indurre a fare in modo che ogni futura scelta in ordine allo svolgimento di questo *referendum* e delle prossime consultazioni sia presa non guardando all'interesse e alle convenienze politiche contingenti, ma proteggendo quella che Schmitt considerava l'«essenza» della democrazia, ovvero, la formazione dell'opinione pubblica³⁹.

³⁹ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it, Milano, Giuffrè, 1984, p. 324.