

## L'esito del referendum costituzionale del 2020

EMANUELE ROSSI\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 1 dicembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

E. ROSSI, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna", Pisa. Indirizzo mail: [emanuele.rossi@santannapisa.it](mailto:emanuele.rossi@santannapisa.it).

1. L'esito del quarto referendum costituzionale della storia repubblicana non ha dato luogo, nel dibattito ad esso successivo, a specifici approfondimenti: anche dal punto di vista politico le valutazioni sono state abbastanza limitate, e le conseguenze sulla tenuta del Governo, nonché sugli scenari che erano stati da più parti immaginati prima delle votazioni, quasi del tutto assenti. Il dibattito pubblico ha sostanzialmente archiviato da subito il referendum ed il suo significato, altresì in ragione del contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali: le quali hanno maggiormente raccolto l'attenzione generale.

Anche per questo, può non risultare esercizio inutile analizzare i dati che la tornata referendaria ci ha restituito, confrontandoli con quelli delle precedenti votazioni per la stessa tipologia di referendum. Il particolare motivo di interesse è dato dalla circostanza che la tornata elettorale del 2020 è stata la prima in cui la votazione per il referendum (costituzionale) è avvenuta in contemporanea con altre elezioni<sup>1</sup>: quelle per il rinnovo dei Consigli regionali e dei Presidenti di Regione (per sette Regioni); quelle per il rinnovo dei Consigli comunali e dei Sindaci (955 comuni ricompresi in numerose regioni a statuto ordinario, nonché in Friuli Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta); quelle suppletive relative a due collegi senatoriali (in Sardegna e Veneto).

Tale coincidenza è stata determinata, dapprima, dal rinvio della data del referendum<sup>2</sup> ad opera dell'art. 81 del d.l. n. 18/2020, che ha prolungato il termine per l'indizione dello stesso fino a 240 giorni (anziché sessanta) decorrenti dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione che lo ha ammesso, "in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"; conseguentemente, l'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 26/2020 ha stabilito che, "al fine di assicurare il necessario distanziamento sociale, le operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020 si svolgono, in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 399, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella giornata di domenica, dalle ore 7 alle ore 23, e nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15". Il successivo comma 3 del medesimo articolo ha poi esteso l'applicazione alla consultazione referendaria delle disposizioni previste per le elezioni politiche relativamente agli adempimenti

---

<sup>1</sup> Che la prassi costituzionale precedente al 2020 avesse dato luogo ad una convenzione costituzionale o forse addirittura ad una vera e propria consuetudine costituzionale è adombrato da M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in *Nomos*, n. 1/2020, 9.

<sup>2</sup> Sulla fissazione della data di svolgimento del referendum ex art. 138 Cost. v. le considerazioni di P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?*, in AA. VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Edizioni Plus, Pisa, 2006, 75 ss.

comuni, compresi quelli concernenti la composizione, il funzionamento e i compensi per gli uffici elettorali di sezione<sup>3</sup>.

La dottrina ha posto in luce, sia nel corso delle audizioni parlamentari sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 26 del 2020 nonché successivamente alla sua approvazione, consistenti perplessità in ordine a tale accorpamento, che costringe gli elettori ad esprimersi contemporaneamente per votazioni dal significato e dal valore assai diverso. In particolare tre sono state le ragioni addotte che fanno ritenere non opportuna la sovrapposizione.

In primo luogo, “il rischio di “contaminazione” di un istituto di democrazia diretta con la diversa natura delle consultazioni elettorali finalizzate all’esercizio della democrazia rappresentativa”<sup>4</sup>: a tale riguardo, le ragioni che stanno a fondamento della disciplina legislativa con cui è impedito l’accorpamento del referendum abrogativo con le elezioni politiche<sup>5</sup> sono state ritenute viepiù valide (sebbene in assenza di un’esplicita previsione normativa) nel caso di consultazione *ex art. 138 Cost.*, “venendo in gioco questioni che attengono al “discorso costituzionale”, il quale (...) è ancora più distante, di quanto non possa dirsi per le scelte concernenti il mantenimento o viceversa l’eliminazione di una legge ordinaria, dalle valutazioni politiche (più o meno) contingenti da cui normalmente dipende il voto di un elettore”<sup>6</sup>, tanto che l’accorpamento (o l’abbinamento<sup>7</sup>) può “offuscare la considerazione degli interessi nazionali posti in giuoco dalla revisione

<sup>3</sup> Su tali aspetti, puntualmente, v. G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell’ottica delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 935 ss.

<sup>4</sup> A. CELOTTO, *Memoria per audizione Senato – I Commissione Affari costituzionali. Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020. AS 1845*, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Analogamente M. PLUTINO, *Esiste un divieto*, cit., 2 ss.

<sup>5</sup> In particolare gli artt. 31 e 34, commi 2 e 3, della l. n. 352 del 1970 che stabiliscono, la prima il divieto di deposito di richieste di referendum abrogativo “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 la seconda la regola che “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” e che i termini dell’iter referendario in corso “riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione”.

<sup>6</sup> R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull’ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020*, in *Consulta online*, n. 3/2020.

<sup>7</sup> Distingue tra il significato delle due espressioni M. PLUTINO, *Esiste un divieto*, cit., 2 nota 2.

della Costituzione”<sup>8</sup>. In sostanza, l’argomento indicato evidenzia la rilevanza del tema sul principio costituzionale della libertà del voto, in forza del quale si richiede – come sottolineato da autorevole dottrina – che il convincimento dell’elettore sul quesito referendario sia quanto più possibile libero, genuino e consapevole<sup>9</sup>. Torneremo in seguito su tali aspetti.

Il richiamato rischio di contaminazione – ed è questa la seconda ragione – è ancora maggiore nell’ipotesi di accorpamento del referendum con elezioni *parziali*, tale da favorire “una partecipazione al voto “a macchia di leopardo”, ovvero più alta laddove il referendum sia abbinato ad altre consultazioni”<sup>10</sup>.

Infine, come terza ragione, si è rilevato che l’accorpamento in questione produce riflessi evidenti sulla campagna elettorale, la quale potrebbe risultare maggiormente incentrata, nei territori dove si svolgano anche altre elezioni, sui temi connessi a tali elezioni, con conseguente minor informazione dell’elettorato sulle tematiche referendarie<sup>11</sup>.

2. Tali dubbi erano stati prospettati, come noto, in un ricorso per conflitto di attribuzione sollevato davanti alla Corte costituzionale da alcuni senatori autodefinitisi “legali rappresentanti del Comitato promotore della consultazione referendaria sul testo di legge costituzionale recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari””, e risolto dalla Corte costituzionale con l’ordinanza n. 195 del 2020.

Il ricorso motivava puntualmente su tali “inconvenienti”: con riguardo al primo, si faceva riferimento alla possibile “contaminazione dell’istituto di democrazia diretta con le consultazioni elettorali finalizzate, invece, all’esercizio della democrazia rappresentativa”; alla potenziale compromissione della “genuinità e compiutezza del voto popolare, espressione di democrazia diretta”; al rischio di “condizionamenti partitici” su una consultazione nella quale “rilevano aspetti tecnici e giuridici, consentendo la formazione di schieramenti trasversali alle coalizioni politiche”; all’ulteriore rischio per gli elettori “di essere influenzati dalle indicazioni politiche dei candidati in ordine al referendum costituzionale”,

---

<sup>8</sup> Così M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, 527 ss., che ritiene pertanto incostituzionale, sotto questo profilo, l’*election day* sancito dal d.l. n. 26 del 2020.

<sup>9</sup> A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1995, 15.

<sup>10</sup> A. CELOTTO, *Memoria per audizione Senato*, cit.; G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni*, cit.

<sup>11</sup> Ancora M. PLUTINO, *Esiste un divieto*, cit., 10, sottolinea come “I referendum costituzionali sono i referendum per i quali si pone in massimo grado l’esigenza di un dibattito pubblico il più possibile ampio, completo, scevro da elementi di condizionamento”.

con possibile compromissione della libertà di valutazione tecnica e giuridica, propria di quest'ultimo istituto. Con riguardo invece al secondo motivo indicato, si precisava che “la consultazione sul referendum *ex art. 138 Cost.* richiede una partecipazione del popolo nella sua unità, senza distinzioni territoriali, in un unico collegio di voto; viceversa, la circostanza che in alcune Regioni e Comuni siano contestualmente effettuate elezioni politiche e amministrative influirebbe sulla partecipazione degli elettori e sul relativo orientamento; osservando come il numero dei partecipanti al voto referendario sarebbe inevitabilmente maggiore nelle Regioni chiamate a eleggere il nuovo Presidente e nei Comuni ove si svolgeranno anche le consultazioni locali, con un'insostenibile asimmetria territoriale nell'espressione del voto sulla modifica costituzionale”. Infine, con riguardo alla campagna elettorale/referendaria, si osservava che le modalità di svolgimento della stessa “sarebbero suscettibili di riflettersi sulla formazione della volontà del corpo elettorale”, potendo compromettere “il diritto alla completa e obiettiva informazione del cittadino”, considerando che “l'informazione sul referendum costituzionale sarebbe penalizzata rispetto a quella partitica e sarebbe impedito ai cittadini di comprendere pienamente le questioni sottese alla modifica costituzionale oggetto di referendum; ciò pregiudicherebbe la libera formazione della volontà dell'elettore e non garantirebbe l'esercizio di un diritto di voto genuino, libero e segreto”.

La Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto per carenza della legittimazione a ricorrere dei proponenti, ma nondimeno ha replicato, nella motivazione dell'ordinanza, alle ragioni addotte dagli stessi, basandosi sulla propria giurisprudenza relativa al referendum abrogativo<sup>12</sup>. Precisando che dette valutazioni sono state emesse “in sede di mera delibazione”, la Corte ha ritenuto che i ricorrenti “non adducono circostanze, che dovrebbero risultare esse stesse eccezionali, in ragione delle quali l'accorpamento inciderebbe sul diritto all'effettuazione del voto referendario e sul suo esercizio”, e che anche l'ipotesi che il referendum possa essere influenzato da posizioni politiche non rileva, “giacché sempre le forze politiche hanno dato indicazioni agli elettori anche sui referendum costituzionali”.

Con riguardo poi alla seconda ragione, la Corte osserva come “l'eventuale maggiore affluenza alle urne nelle Regioni e nei Comuni ove si tengono elezioni non pregiudica, in quanto tale, lo svolgimento del voto referendario, per il quale non è previsto, tra l'altro, un quorum strutturale”; mentre in relazione allo svolgimento della campagna elettorale l'ordinanza rileva, in maniera un po' apodittica, che “la logica referendaria è intrecciata a quella della democrazia rappresentativa, non separata da essa” e che quindi non può dirsi “che la

---

<sup>12</sup> Fortemente critico circa tale assimilazione è R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo*, cit.

contestualità tra differenti campagne elettorali comporti, di per sé, una penalizzazione degli spazi d'informazione dedicati alla campagna referendaria”.

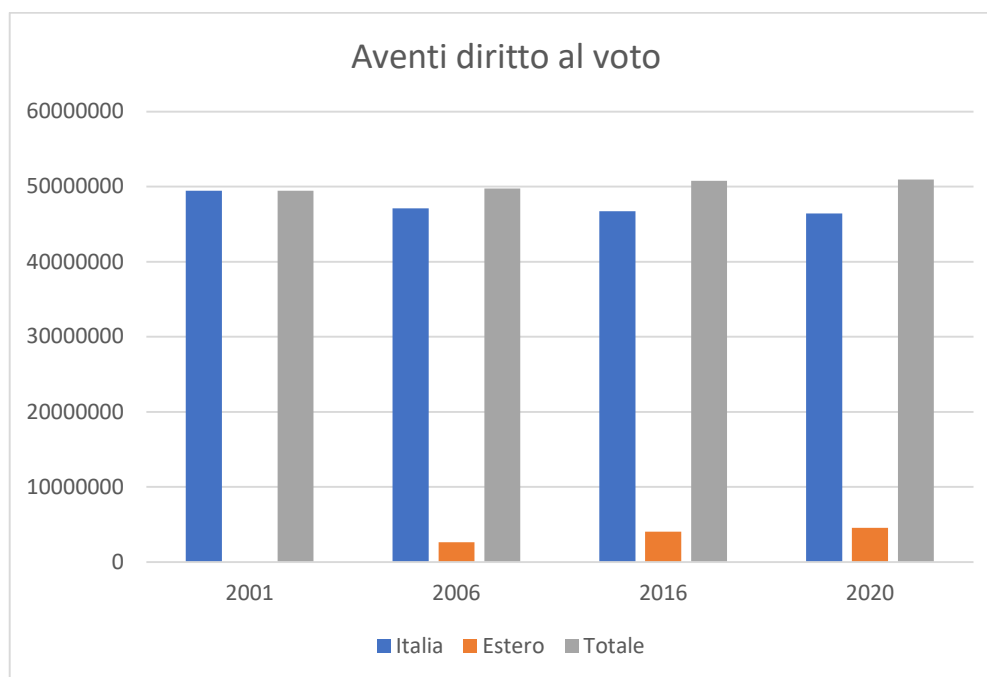
Alla luce di tali dubbi, può essere utile considerare gli esiti del referendum, per verificare come essi siano stati o meno dissolti, anche in confronto – come si è detto – alle altre consultazioni referendarie *ex art. 138 Cost.* sin qui svolte. Come si vedrà, le “risposte” che lo svolgimento del referendum ha offerto possono apprezzarsi soprattutto con riguardo ai primi due problemi posti (il potenziale “inquinamento” del risultato del referendum con la coincidenza con altre elezioni, e con elezioni “parziali” in particolare), mentre risulta di più difficile verifica oggettiva l'impatto sulla campagna referendaria.

3. Partiamo da una considerazione sull'elettorato complessivamente coinvolto.

Il numero di cittadini aventi diritto al voto ha avuto, dal 2001 ad oggi, un andamento in costante crescita: si è infatti passati dai 49.462.222 elettori del referendum del 2001, ai 49.772.506 del 2006, ai 50.773.284 del 2016 e infine ai 50.955.985 del 2020. Dunque, come può notarsi, il calo della popolazione registrato dall'Istat a partire dal 2015 non ha avuto ripercussioni sulla consistenza dell'elettorato, e ciò – tuttavia – in ragione dell'aumento del voto dei non residenti in Italia. I quali sono cresciuti dai 2.651.730 del 2006 (nel 2001 non era possibile il voto all'estero) ai 4.052.341 del 2016 fino ai 4.537.308 del 2020. Di conseguenza, è diminuito il numero degli elettori in Italia: dai 47.120.776 nel 2006, ai 46.730.317 del 2016 fino ai 46.418.677 nel 2020.

#### **Aventi diritto al voto**

	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>2016</b>	<b>2020</b>
Italia	49.462.222	47.120.776	46.730.317	46.418.677
Eestero		2.651.730	4.052.341	4.537.308
<b>Totale</b>	<b>49.462.222</b>	<b>49.772.506</b>	<b>50.773.284</b>	<b>50.955.985</b>

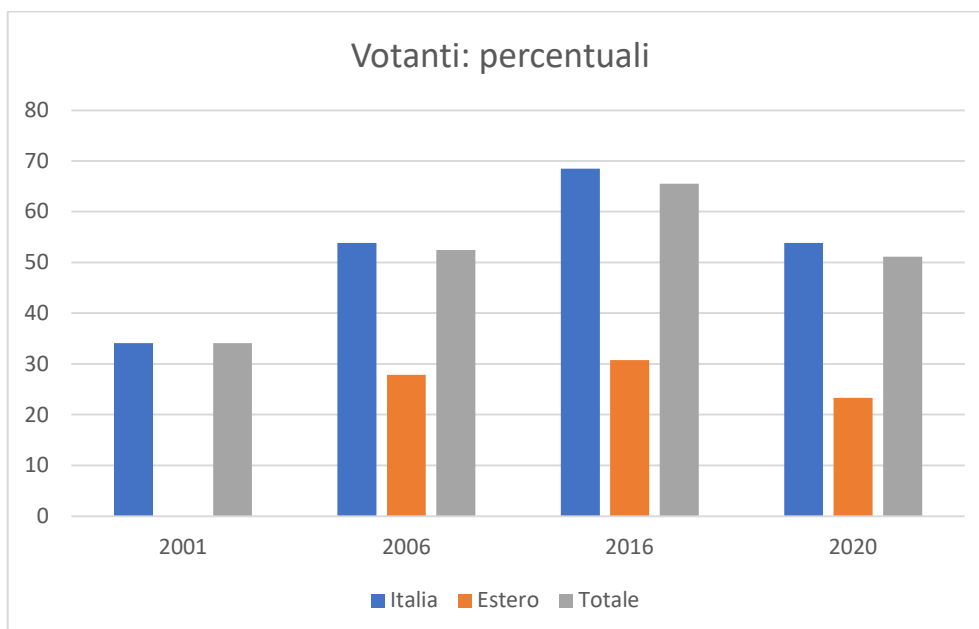
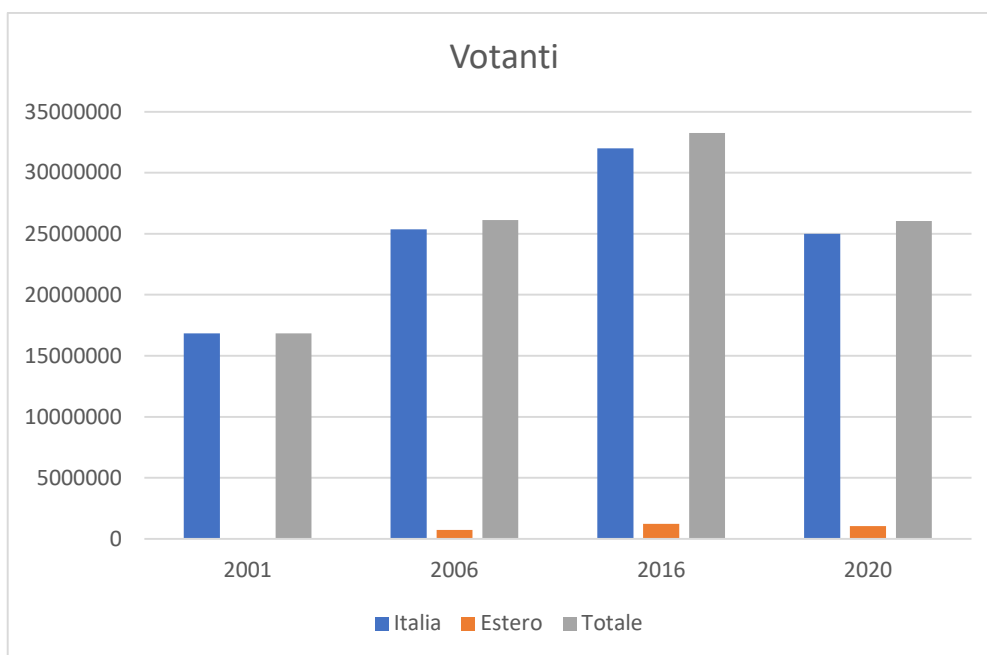


Venendo al numero di coloro che hanno esercitato il diritto di voto nelle diverse tornate referendarie si rileva che questo è risultato inferiore ai 17 milioni nel 2001 (16.843.420), allorché era in approvazione il disegno di legge sulla riforma del Titolo V della Costituzione; è salito a più di 26 milioni nel 2006 (26.110.925); ha superato quota 33 milioni nel 2016 (33.244.258); è sceso a poco più di 26 milioni nel 2020 (26.050.277). Le percentuali dei votanti sono dunque risultate di 34,1% nel primo referendum; di 52,46% nel secondo; di 65,48% nel terzo e di 51,12% nell'ultima consultazione. Quindi in una sola occasione, delle quattro, si è rimasti sotto la soglia della metà più uno degli aventi diritto al voto (sebbene, come noto, questa soglia non produca alcun effetto giuridico). Delle altre tre, quella del 2016 ha visto la maggior affluenza al voto (sia in ragione della posta in palio che anche della valenza politica che quel voto aveva assunto); mentre le altre due (quella del 2006 e quella del 2020) hanno registrato percentuali simili, con poco più di un punto percentuale maggiore nel 2006 rispetto al 2020.

### Votanti

	2001	2006	2016	2020
Italia	16.843.420	25.371.792	31.997.916	24.993.015
%	34,1	53,84	68,49	53,84
Estero		739.133	1.246.342	1.057.212
%		27,87	30,76	23,30

Totale votanti	16.843.420	26.110.925	33.244.258	26.050.227
%	<b>34,1</b>	<b>52,46</b>	<b>65,48</b>	<b>51,12</b>





Il dato del 2020 merita di essere considerato per alcune ragioni. In primo luogo, e come è evidente, esso si è svolto in un momento della vita del nostro Paese (e non solo) in cui l'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del virus Covid-19 era (è) ancora forte e consistente, malgrado che il rinvio dall'originaria data del 29 marzo al 20 settembre sia stato motivato proprio in relazione all'ipotizzato minor rischio per la popolazione. Ma anche nei giorni stabiliti per la consultazione la diffusione del virus era tutt'altro che scongiurata, e di conseguenza il timore di molti elettori di recarsi alle urne (quando non materialmente impossibilitati per avere contratto il virus o trovandosi comunque in isolamento<sup>13</sup>) può sicuramente avere avuto un effetto frenante sulla partecipazione al voto. Di contro, tuttavia, va anche ricordato che – al contrario di quanto avvenuto nelle tre precedenti consultazioni referendarie, e proprio in considerazione della particolare situazione sanitaria in essere – il referendum in questione si è svolto nell'arco di due giorni (derogando a quanto stabilisce l'art. 15, comma 2, della legge n. 352 del 1970), e non nell'unica giornata di domenica<sup>14</sup>. Per avere un'idea di massima, certamente non dirimente, si tenga presente che nella giornata di domenica la percentuale dei votanti *in Italia* (quindi non considerando il voto all'estero, per il quale il dato non è disponibile) è risultata del 39,37%, a fronte di quella del 53,84% raggiunta a conclusione delle votazioni: è evidente che non si può inferire che se si fosse votato soltanto di domenica la percentuale dei votanti sarebbe stata quella registrata la domenica sera, ma è altrettanto evidente che probabilmente la percentuale finale sarebbe stata inferiore rispetto a quella effettivamente riscontrata.

Inoltre, si potrebbe ipotizzare che una spinta all'incremento del numero dei votanti sia stata data dalla coincidenza con altre elezioni: ma di ciò si dirà.

In generale, si può dire che la percentuale dei votanti dà contezza di una certa consapevolezza degli elettori italiani rispetto a questo tipo di referendum: se si confrontano infatti i dati relativi con quelli dei referendum abrogativi svolti nel medesimo arco temporale, si osserva che tra il 2000 e il 2009 gli elettori dei referendum abrogativi proposti sono stati poco più del 32% nel 2000, intorno al 25,5% nel 2003 e nel 2005, del 23% nel 2009. Nel medesimo arco temporale, come si è detto, la percentuale dei votanti del referendum costituzionale è stata del 34,1% nel 2001 (sostanzialmente in linea con quella del referendum abrogativo

---

<sup>13</sup> Sebbene si debba ricordare come in base all'art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito dalla legge 27 gennaio 2006 n. 22 (come modificato dalla legge 7 maggio 2009, n. 46) è stato possibile esercitare il voto presso l'abitazione di dimora.

<sup>14</sup> Da ricordare come il decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, con cui era stato indetto per la prima volta il referendum, aveva convocato i comizi elettorali per la sola giornata del 29 marzo 2020.

dell'anno precedente) e del 52,46% nel 2006<sup>15</sup>, invece significativamente più alta (addirittura superiore al doppio) delle due tornate referendarie del 2005 e del 2009. Un confronto ancora più immediato può essere svolto tra i due referendum svoltisi nello stesso anno (2016): quello abrogativo celebrato il 17 aprile in materia di concessioni per idrocarburi registrò un'affluenza pari al 31,18%, quello del 4 dicembre sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi ebbe un'affluenza del 65,48%. È evidente, al riguardo, che il valore dei diversi quesiti (aventi ad oggetto la riforma costituzionale o l'abrogazione di leggi ordinarie) non è comparabile: e tuttavia può essere segnalato come, a parte il caso del 2001, l'elettorato italiano abbia compreso l'importanza dei referendum *ex art.* 138 Cost. ed abbia risposto con una certa affluenza alle urne.

Tuttavia si può sostenere anche il contrario, considerando il bicchiere mezzo vuoto, e rilevando che anche su referendum dai toni politici molto accentuati (come quelli del 2006 e del 2016), dove era in votazione una riforma costituzionale particolarmente ampia che coinvolgeva buona parte dell'assetto ordinamentale, più del 43% degli elettori nel 2006 e poco meno del 35% nel 2016 abbia deciso di non esprimere il proprio voto<sup>16</sup>. Oppure, si può rilevare come i votanti nei referendum costituzionali siano stati costantemente (e nettamente) inferiori ai votanti nelle elezioni politiche, anche quelle temporalmente più vicine: così ad esempio nel 2006 la percentuale dei votanti al referendum è risultata inferiore di trenta punti rispetto a quella delle politiche di due mesi e mezzo prima; nel 2016 è stata inferiore di circa l'otto per cento di quella delle politiche del 2018; nel 2020, come si è detto, è stata di ventun punti circa inferiore rispetto alle ultime elezioni politiche.

Una notazione relativa all'andamento del voto all'estero. Nel referendum del 2006 la partecipazione al voto è stata del 27,87%; nel 2016 è salita al 30,76%, mentre nell'ultima tornata elettorale è stata del 23,3%. Un dato piuttosto modesto (in quanto costantemente inferiore alla metà di quanti hanno votato in Italia), in verità, che meriterebbe di essere considerato in una valutazione complessiva sul significato (e sul mantenimento) del voto all'estero: tema che è riemerso nel dibattito pubblico proprio a seguito della riforma oggetto del referendum, e della conseguente riduzione del numero dei parlamentari da eleggere nella circoscrizione estero<sup>17</sup>. Ma il tema è ancora più rilevante con riguardo al

---

<sup>15</sup> Criticamente sul confronto tra affluenza al voto nel referendum costituzionale del 2006 e altre consultazioni temporalmente vicine cfr. S. MANNOZZI, *La lezione del referendum costituzionale del 2006*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), novembre 2007.

<sup>16</sup> Per una corretta valutazione di tali dati si deve considerare anche quanto subito si dirà sull'andamento del voto degli italiani residenti all'estero.

<sup>17</sup> V., ad esempio, M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 247, che propone

referendum abrogativo, ed al relativo quorum di partecipazione imposto, ai fini di validità, dall'art. 75, quarto comma, Cost.: in situazioni in cui detto quorum risulti di poco superato negli elettori italiani, la scarsa partecipazione degli elettori iscritti nelle liste all'estero potrebbe infatti essere determinante per il non raggiungimento del quorum. Situazione del tutto fisiologica se la partecipazione al voto all'estero fosse, di norma, pari a quella in Italia; ma che diventa più discutibile quando la tendenza al voto degli elettori italiani residenti all'estero è costantemente ben al di sotto della metà degli aventi diritto. A tale problema, che risulta certamente rilevante per la corretta attuazione delle previsioni costituzionali relative all'istituto referendario, porrebbe rimedio la proposta di legge costituzionale (modificativa dell'art. 75 Cost.) approvata in prima deliberazione dalla Camera il 21 febbraio 2019 (C727, di iniziativa dell'on. Ceccanti): con essa, infatti, il quorum verrebbe definito in misura "pari alla maggioranza dei votanti alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati immediatamente precedenti la data di svolgimento del referendum".

Tornando all'esito del referendum costituzionale nel voto degli italiani all'estero, si osserva come nei due referendum precedenti all'ultimo il risultato raggiunto è stato sempre in controtendenza rispetto al dato nazionale (nel 2006 prevalse il SI alla riforma con il 52,51%, mentre complessivamente il NO risultò prevalente con il 61,29%; nel 2016 la riforma Renzi-Boschi fu approvata dal 64,7% degli elettori all'estero, mentre il risultato complessivo vide prevalere il NO con il 59,12%). Soltanto nell'ultima tornata chi ha votato fuori dal territorio italiano è andato nella stessa direzione dei votanti italiani, con una percentuale anche maggiore dei SI (pari al 78,24%) rispetto a quella complessiva (pari al 69,96).

4. Esaminiamo a questo punto, con riguardo alla consultazione referendaria del 2020, quanto abbia pesato la contemporaneità con altre consultazioni elettorali: aspetto che costituisce sicuramente l'aspetto più rilevante da un punto di vista di coerenza dell'istituto referendario con lo spirito costituzionale. Per quanto detto sopra, un primo profilo attiene alla rilevanza del voto nelle regioni ove si è votato per l'elezione del Presidente e del Consiglio regionale rispetto alla totalità del dato di affluenza<sup>18</sup>.

---

l'abolizione della Circostrizione estero proprio a seguito della riduzione indicata nel testo. In tema v. anche C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circostrizione estero*, *ibid.*, 162 ss.

<sup>18</sup> Per precisione, si deve ricordare che l'election day del 20/21 settembre non riguardava soltanto le elezioni regionali, ma anche, come detto, quelle comunali per 995 amministrazioni e quelle suppletive per due collegi senatoriali. Tuttavia il dato dell'affluenza di tali realtà non è stato considerato dall'analisi dell'Istituto Cattaneo, e ciò in quanto – si deve dedurre – esso non costituisce un elemento di qualche significatività.

L'analisi dell'Istituto Cattaneo<sup>19</sup> ha fatto emergere, a tale riguardo, che la differenza di affluenza al voto tra i comuni collocati nelle sette regioni in cui si è votato per un presidente di regione e tutti gli altri è stata di 15,5 punti percentuali: in sostanza, nelle prime regioni l'affluenza è stata mediamente del 63,7%, mentre nelle altre è stata del 48,2%. Considerato che le regioni nelle quali si sono tenuti sia il referendum che le elezioni regionali rappresentano circa un terzo dell'elettorato, se ne può inferire che se non vi fosse stata la contemporaneità con altre elezioni<sup>20</sup>, la percentuale dei votanti (in Italia) al referendum del 2020 sarebbe stata di un 5,6% inferiore a quella che è stata in realtà: quindi non 53,8% bensì 48,2%<sup>21</sup>. Tale differenza risulta sostanzialmente irrilevante ai fini del referendum in questione – anche considerando, come si dirà, che la differenza non poteva incidere sul risultato complessivo – mentre avrebbe avuto ben diversa rilevanza qualora si fosse trattato di un referendum per la cui validità fosse richiesto un quorum di validità pari alla metà più uno degli aventi diritto al voto.

Analizzando l'andamento del voto, si osserva che nel 2001 il SI alla riforma fu pari al 64,21% dei votanti (e il NO, di conseguenza, ottenne il 35,79%); nel 2006 il SI arrivò al 38,71% e il NO al 61,29%; nel 2016 il 40,88% votò SI e il 59,12 si espresse con il NO; nel 2020, infine, il SI è prevalso con il 69,96% mentre il NO si è fermato al 30,04%. Nel 2020, dunque, si è rilevata la più alta percentuale di voti favorevoli alla riforma della breve storia dei referendum costituzionali<sup>22</sup>; e ciò comunque appariva scontato anche prima della consultazione, in considerazione del carattere marcatamente populista e anti-casta della revisione costituzionale<sup>23</sup>.

---

Peraltro va considerato che in Trentino – Alto Adige si è votato per il rinnovo di 269 comuni su 282, ed infatti i votanti al referendum, in quella Regione, sono stati pari al 71%.

<sup>19</sup> ISTITUTO CATTANEO, *Referendum 2020*, reperibile al sito <https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/03/2020-09-22-AnalisiCattaneo-Referendum.pdf>.

<sup>20</sup> Ovviamente nell'ipotesi, indimostrabile ma probabile, che se non ci fossero state altre elezioni contemporanee l'elettorato di quelle regioni si sarebbe comportato mediamente come quello delle altre regioni.

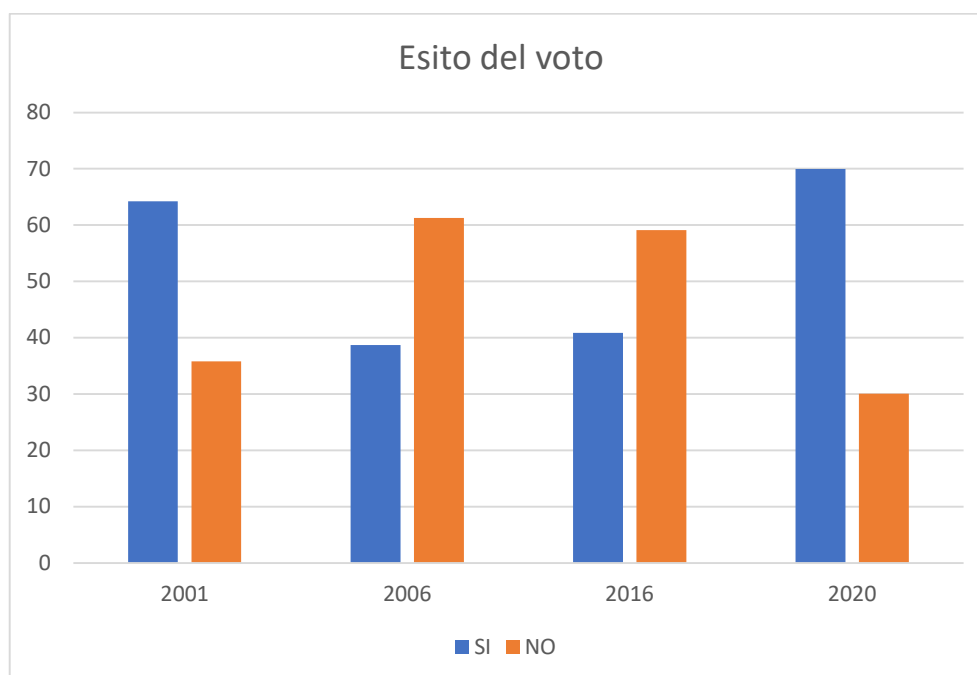
<sup>21</sup> Tale dato andrebbe ulteriormente ridotto se si considerasse anche il numero di votanti in Trentino-Alto Adige, che tuttavia data l'esiguità del dato complessivo (in ipotesi, avrebbero votato circa 160.000 elettori in meno) non sposta significativamente le percentuali complessive.

<sup>22</sup> Come rileva anche N. LUPO, *Referendum: l'esito è stato chiaro, ma cosa avverrà ora?*, in [www.open.luiss.it](http://www.open.luiss.it).

<sup>23</sup> F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, 507 ss. Per M. MANETTI, *La riduzione del numero*, cit., 534, (che scrive ovviamente prima del 20 settembre) il referendum costituzionale sancirà “il trionfo della demagogia antiparlamentare”. Sul tema v. anche E.

**Esito del voto**

	2001		2006		2016		2020	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Italia	64,21	35,79	38,36	61,64	40,04	59,96	69,64	30,36
Estero			52,51	47,49	64,7	35,3	78,24	21,76
<b>Totale</b>	<b>64,21</b>	<b>35,79</b>	<b>38,71</b>	<b>61,29</b>	<b>40,88</b>	<b>59,12</b>	<b>69,96</b>	<b>30,04</b>



Analizzando complessivamente i quattro referendum sin qui svolti, due volte dunque il corpo elettorale ha confermato la scelta del Parlamento e due volte l'ha respinta: le due volte che ha confermato il voto parlamentare si è trattato di riforme comunque limitate (sebbene sulla riforma del numero dei parlamentari tale valutazione sia stata oggetto di considerazioni diverse<sup>24</sup>), mentre nelle due

BRESSANELLI, G. MARTINICO, *Combattere o assecondare il populismo?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 187 ss.

<sup>24</sup> Cfr., tra gli altri, A. PALANZA, *Perché sarebbe meglio votare "no" al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 251, per il quale detta riforma è "solo apparentemente puntuale e circoscritta" in quanto "in realtà incide in modo diretto, fisico e immediato sul cuore del processo democratico".

circostanze in cui il voto popolare è stato contrario alla proposta approvata dal Parlamento si trattava di riforme più ampie, coinvolgenti quale di più (quella del 2006) e quale di meno (quella del 2016) la seconda parte della Costituzione.

Ancora: nei primi tre referendum il disegno di legge costituzionale era stato approvato da maggioranze parlamentari piuttosto ristrette (in particolare la riforma del 2001, lo si ricorda, fu approvata dalla Camera con quattro voti in più rispetto alla maggioranza assoluta; al Senato con nove voti in più), mentre la riduzione del numero dei parlamentari aveva ricevuto, almeno nell'ultima votazione alla Camera, un consenso quasi plebiscitario (cinquecentocinquantatré voti favorevoli, quattordici voti contrari e due astenuti)<sup>25</sup>. In sostanza si può dire che – a parte la riforma del 2001 e il relativo referendum, che hanno una storia a sé<sup>26</sup> – nelle altre tre si è verificato un significativo scostamento tra l'orientamento espresso dall'elettorato e quello risultante dal voto parlamentare: mentre nei confronti delle riforme del 2006 e del 2016 tale scostamento ha prodotto un rovesciamento dell'esito del voto parlamentare (potendo contare su una base di posizioni contrarie espresse dai partiti di opposizione, cui si sono aggiunti evidentemente i voti di alcuni elettori che alle elezioni politiche avevano votato per i partiti favorevoli alla riforma), nel referendum del 2020 tale effetto non si è prodotto, sebbene si sia avuto un voto contrario del 30% degli elettori a fronte di un 98% di voti parlamentari favorevoli.

In ogni caso, ai fini dell'analisi che si sta conducendo, possiamo rilevare che la contemporaneità tra elezioni regionali e referendum non ha prodotto significativi effetti sul risultato complessivo del secondo: è infatti possibile rilevare che i votanti (in più) delle regioni dove si è votato anche per le elezioni regionali non hanno

---

<sup>25</sup> Sui lavori parlamentari relativi al disegno di legge approvato dalle Camere v. F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 37 ss. Osserva ancora M. PLUTINO, *Esiste un divieto*, cit., 6, che anche il Partito Democratico, che pure aveva votato contro la riforma nelle prime tre votazioni, salvo cambiare orientamento nell'ultima, ha successivamente sostenuto l'esito del voto parlamentare, addirittura costituendosi, a differenza di altri, presso l'AGCOM per sostenere le ragioni del Sì.

<sup>26</sup> Sottolinea le numerose anomalie di tale consultazione referendaria cfr. P. PASSAGLIA, *L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, II ed., Plus, Pisa, 2004, 236 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Giuffrè, Milano, 2007, vol. I, 585 ss.

inciso sull'esito del voto<sup>27</sup>. A tale valutazione complessiva può aggiungersi la considerazione che in quattro delle suddette regioni (tralasciando la Valle d'Aosta) si è registrata una percentuale di SI inferiore alla media nazionale (dallo 0,8% in meno delle Marche al 4% della Toscana, al 6,18% della Liguria e al 7,52% del Veneto), mentre nella altre due regioni i voti favorevoli alla riforma sono stati ampiamente superiori alla media nazionale (5,26% in più in Puglia e 7,45% in più in Campania). Non che questo – sia chiaro – risolva del tutto i dubbi che sono stati avanzati relativamente all'accorpamento del voto referendario con quello di altre elezioni: ma perlomeno si può escludere che i voti degli elettori delle regioni dove si sono svolte altre elezioni abbiano vanificato le scelte contrarie degli altri elettori.

5. Difficilmente dimostrabile è l'altro effetto che si è immaginato e di cui si è detto, riguardante il rischio di contaminazione tra elezioni (di qualsiasi natura) e referendum costituzionale, relativamente alla considerazione degli interessi nazionali rilevanti per questo secondo istituto. Sebbene indimostrabile sulla base di dati oggettivi, tuttavia due considerazioni possono essere svolte.

In primo luogo va segnalato che l'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 26/2020 stabilisce che “per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020, le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, si applicano in modo da evitare posizioni di svantaggio rispetto all'accesso ai mezzi di informazione e per la comunicazione politica durante le campagne elettorali e referendaria, in relazione alla situazione epidemiologica derivante dalla diffusione del COVID-19”. Tale previsione - tralasciando la genericità e l'insufficienza della sua formulazione rispetto ai problemi derivanti dall'emergenza sanitaria relativamente alla campagna elettorale, stati puntualmente segnalati in dottrina<sup>28</sup> - non si (pre)occupa di garantire un adeguato spazio alla campagna referendaria *versus* quella elettorale, ma si limita a definire criteri di equilibrio “interni” a ciascuna delle due campagne. Con la conseguente possibile compressione dell'una sull'altra: e, nello specifico, della campagna elettorale regionale (o comunale) su quella referendaria.

In secondo luogo, deve considerarsi – come sintomatica per il discorso che si sta facendo – l'attività dell'Agcom. La quale ha dapprima adottato una Delibera (n. 322/20/CONS) in data 20 luglio 2020, contenente “Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per il referendum popolare” in programma per settembre. Tale delibera riprende in larga misura le regole e le

---

<sup>27</sup> Così anche N. LUPO, *Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>28</sup> Da G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni*, cit.

raccomandazioni che la stessa Autorità formula in ogni competizione elettorale, ma contiene una precisazione che risulta indicativa per il tema in questione: in essa si stabilisce infatti che “Alle trasmissioni di comunicazione politica sui temi della consultazione referendaria non possono prendere parte persone che risultino candidate in concomitanti competizioni elettorali e a tali competizioni non è comunque consentito, nel corso delle trasmissioni medesime, alcun riferimento”. La regola è senz’altro condivisibile nella sua intenzionalità, ma nondimeno rivela le difficoltà pratiche nel combinare due tipi di campagna elettorale nello stesso periodo di tempo.

Maggiormente significative sono le successive delibere, tutte adottate il 6 agosto 2020, con le quali vengono censurati i comportamenti di molti dei principali mezzi di informazione (RAI, La 7, Sky, Discovery Italia, Società R.T.I., fornitori di servizi di media radiofonici in ambito nazionale) in quanto, come si legge nelle delibere, i dati di monitoraggio riferiti all’inizio della campagna referendaria fanno emergere che “all’argomento oggetto del quesito referendario è stato riservato (...) uno spazio *assolutamente inadeguato*<sup>29</sup> rispetto al totale dell’informazione afferente all’attualità politico – istituzionale, sebbene l’analisi delle due settimane faccia registrare un miglioramento nella seconda (26 luglio – 1 agosto 2020) che risulta tuttavia ancora insufficiente rispetto all’esigenza informativa sottesa al referendum costituzionale” (corsivo aggiunto). Pertanto, tutte le delibere sopra indicate invitano i destinatari delle stesse ad “assicurare nei notiziari e nei programmi diffusi (...) una immediata e significativa inversione di tendenza rispetto a quanto rilevato nelle settimane 19 luglio – 1 agosto 2020, assicurando uno spazio adeguato ai temi del referendum popolare (...), allo scopo di offrire all’elettorato una consapevole conoscenza dell’argomento oggetto del referendum e delle posizioni favorevoli e contrarie al quesito referendario, assicurando in tal modo la completezza, la correttezza e l’imparzialità dell’informazione nel rispetto dell’autonomia editoriale e giornalistica e della correlazione dell’informazione ai temi dell’attualità e della cronaca politica”<sup>30</sup>.

Si tratta di provvedimenti che riguardano, come detto, la prima fase della campagna elettorale, ed è perciò possibile che nella successiva fase le cose si siano definite in modo adeguato; inoltre, la rilevata insufficienza dello spazio dedicato

---

<sup>29</sup> Soltanto la Delibera relativa alla RAI indica che lo spazio dalla stessa riservato al referendum è stato “inadeguato”, mentre tutte le altre precisano che da parte delle altre emittenti lo spazio è stato “assolutamente inadeguato”.

<sup>30</sup> Le Delibere Agcom sono la n. 387/20/CONS relativa alla SOCIETÀ RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A.; la n. 388/20/CONS per la Società R.T.I. S.p.A.; la n. 389/20/CONS per la società La 7 S.p.A.; la n. 390/20/CONS relativa alla società Sky Italia s.r.l.; la n. 391/20/CONS per la società Discovery Italia s.r.l.; la n. 392/20/CONS per i fornitori di servizi di media radiofonici in ambito nazionale.



all'informazione referendaria potrebbe non essere conseguente alla concomitanza con altre elezioni ma essere invece il frutto di una scarsa attenzione o di un limitato interesse giornalistico: e tuttavia un qualche elemento che fa pensare alla coincidenza con altre elezioni può dedursi dall'osservazione per cui la richiamata insufficienza è stata valutata "rispetto al totale dell'informazione afferente all'attualità politico – istituzionale", nella quale un peso prevalente ha certamente assunto la campagna per le elezioni regionali (e probabilmente, a livello locale, quella per le elezioni comunali).

In ogni caso, comunque, si può facilmente riscontrare sia dal dibattito pubblico precedente che da quello successivo alla tornata elettorale del 20/21 settembre come l'interesse prevalente da parte della classe politica, come anche dei mezzi di informazione, sia stato riservato alle elezioni regionali (ed alle possibili conseguenze di esse sull'assetto delle alleanze politiche a livello nazionale, nonché alla stessa tenuta del Governo in carica), e che pertanto il dibattito finalizzato a far conoscere i reali termini della riforma costituzionale sia risultato sicuramente penalizzato. Con inevitabili conseguenze sul principio della libertà di voto: sia relativamente alla dimensione della consapevolezza della questione in palio, sia con riguardo al possibile condizionamento derivante dalla coincidenza con altre elezioni.

Alla luce di ciò, deve ritornarsi alla motivazione dell'ordinanza n. 195 del 2020 della Corte, ed in particolare là dove si afferma che non può dirsi "che la contestualità tra differenti campagne elettorali comporti, di per sé, una penalizzazione degli spazi d'informazione dedicati alla campagna referendaria": se forse in astratto potrebbe immaginarsi una circostanza in cui detta penalizzazione non si produca, tuttavia è ben facile che nella maggioranza delle ipotesi ciò possa avvenire. E non casualmente, infatti, il legislatore ha previsto un divieto di sovrapposizione tra referendum *abrogativo* e elezioni mediante due specifiche previsioni (artt. 31 e 34, commi 2 e 3, della l. n. 352 del 1970): previsioni che si sono ritenute espressione di un principio generale teso a salvaguardare la corretta espressione della volontà popolare<sup>31</sup>. Come si legge infatti nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge che portò all'approvazione della legge n. 352

---

<sup>31</sup> Così R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo*, cit., che richiama sul punto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1976, 843 e 851. Anche secondo M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005, 528, il fine che il legislatore del 1970 ha perseguito è "di non alterare l'esito delle elezioni generali con il condizionamento derivante da quesiti relativi a temi particolari e contingenti". Un'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione (23 ottobre 1992, senza numero, in *Giur. cost.*, 1992, 3583) ha individuato nella legge n. 352 del 1970 "un principio generale che inibisce una coincidenza, e quindi un'interferenza, tra elezioni e consultazione referendaria".

del 1970, le sovrapposizioni tra consultazioni di diversa natura ma di analoga importanza “ne turberebbero naturalmente lo svolgimento”<sup>32</sup>. E non vi è motivo di ritenere che se ciò vale per l’abbinamento tra referendum abrogativo ed elezioni (politiche o amministrative) non possa allo stesso modo valere quando invece di un referendum abrogativo si tratta di un referendum costituzionale<sup>33</sup>. Allo stesso modo, appare discutibile escludere la possibilità di abbinare referendum costituzionale ed elezioni politiche sulla base della ragione per cui occorre evitare “un uso strumentale del referendum al fine di orientare o manipolare le scelte politico-elettorali dei votanti”, e invece ammetterla (addirittura immaginando di renderla legislativamente obbligatoria) per le elezioni europee, regionali e amministrative<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Nel senso che l’intenzione del legislatore fosse da intendere nel senso di “distanziare il referendum dalle consultazioni elettorali” v., già, A. PIZZORUSSO, *Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1971, n. 11/12, 24. Va peraltro ricordato che la scelta del legislatore del 1970 fu fortemente influenzata da ragioni politiche contingenti, quali la volontà della Democrazia cristiana di consentire il rinvio del referendum sulla legge sul divorzio approvata nello stesso anno (referendum che la DC intendeva promuovere, non senza distinzioni al proprio interno): effetto che si realizzò di lì a due anni, quando il 27 febbraio 1972 il Presidente Leone, su proposta del Governo Andreotti, emanò il decreto di indizione del referendum abrogativo il 27 febbraio 1972 (fissando la data di svolgimento per il successivo 11 giugno), e il giorno successivo dispose lo scioglimento anticipato delle Camere. Così che il referendum abrogativo slittò di due anni, al 12 maggio 1974. Su tali vicende v. F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 943 ss.; più di recente A. BARBERA, A. MORRONE, *I referendum*, in *Caffeuropa.it*, dicembre 2001 (anche in ID., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003) e, da ultimo, S. CECCANTI, *A 50 anni dalla legge sui referendum*, in *Il Mulino*, 25 maggio 2020.

<sup>33</sup> Così, già M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1982, 88. L’abbinamento tra referendum costituzionale e elezioni politiche è stato ritenuto incompatibile per la funzione di arbitraggio fra la maggioranza e la minoranza propria di tale referendum: così G. FERRI, *L’ambivalenza del referendum sulla revisione del Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, 93. In senso contrario, invece, v. P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sul titolo V della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2003, 560.

<sup>34</sup> È la proposta del documento “*L’accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l’election day*”, elaborato dal un gruppo di studio di Astrid, dicembre 2006, e reperibile sul relativo sito. Ben si comprende, peraltro, la ragione al fondo di tale proposta, in quanto l’effetto di interferenza descritto è sicuramente forte e diretto nel caso di elezioni politiche, mentre è soltanto indiretto nel caso delle altre elezioni: e tuttavia non si può dimenticare che – per il costume politico del nostro Paese, almeno – ogni elezione ha ripercussioni sulla politica nazionale.

6. In conclusione, si può osservare come l'esito del referendum costituzionale del 2020, svoltosi in una situazione assai particolare per l'emergenza sanitaria in atto, ha comunque dimostrato una certa vitalità dell'istituto (almeno in relazione a questo tipo di referendum), forse superiore rispetto alle attese. Sicuramente sul numero dei votanti hanno inciso alcune circostanze specifiche (l'apertura dei seggi in un arco temporale di un giorno e mezzo, la contemporaneità con altre elezioni), ma in generale – ed anche al netto di tali circostanze – credo si possa dire che il corpo elettorale ha mostrato sufficiente attenzione e condivisione di questo strumento.

Il largo consenso ottenuto dalla riforma ha evitato poi la necessità di interrogarsi sui diversi motivi di criticità che questa tornata ha presentato, soprattutto con riguardo alla richiamata coincidenza del voto con quello di altre elezioni, oltretutto limitate a segmenti del corpo elettorale complessivamente considerato: ma probabilmente diversa sarebbe stata tale conclusione qualora la distanza tra favorevoli e contrari alla riforma fosse stata minore. In tal caso, forse, l'accorpamento tra referendum ed altre elezioni avrebbe potuto aprire considerazioni critiche sulla scelta del Governo di indire un *election day*: peraltro, una diversa determinazione avrebbe costretto – nelle regioni, nei comuni e nei collegi elettorali dove erano in programma altre votazioni – ad aprire i seggi (e quindi le scuole) in date differenti e ravvicinate, con sicuri ulteriori disagi per la popolazione e probabile minore affluenza al voto. Ritengo tuttavia che tali circostanze debbano essere considerate nel contesto delle misure "emergenziali" dovute alla diffusione della pandemia, e siano da evitare al di fuori di esse. Per le ragioni che si sono indicate, infatti, e non soltanto per le conseguenze sulla campagna referendaria, la soluzione di accorpare il referendum costituzionale con altre elezioni dovrebbe senz'altro evitarsi: sia nella deliberazione del Consiglio dei ministri e conseguente decreto del Presidente della Repubblica di indizione del referendum, e forse anche con una modifica dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970.