

**IL RINVIO DELLE ELEZIONI IN TEMPO DI CORONAVIRUS  
NELL’OTTICA DELLE FONTI DEL DIRITTO\***

**GIOVANNI TARLI BARBIERI\*\***

**Sommario**

1. Considerazioni introduttive. Il rinvio delle elezioni: un fenomeno mondiale e problematico alla luce dei principi costituzionali. – 2. Il rinvio delle elezioni in una prospettiva comparata. – 3. Il rinvio delle elezioni nell’esperienza italiana prima del 2020. – 4. Il rinvio delle consultazioni previste per la primavera del 2020. – 5. L’uso del decreto legge per il differimento delle elezioni. – 6. I contenuti del d.l. n. 26/2020: il rinvio delle elezioni. – 7. *Segue*: gli altri contenuti del d.l. n. 26/2020. – 8. Il rinvio del *referendum* costituzionale e la prospettiva del suo accorpamento alle elezioni regionali e locali. – 9. Lo “strano caso” del rinvio delle elezioni regionali valdostane. – 10. Il rinvio delle elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali nelle Regioni a statuto speciale. – 11. Per concludere: l’emergenza COVID-19 e l’esigenza di una semplificazione delle procedure elettorali.

**Abstract**

*The essay reconstructs the most relevant constitutional problems deriving from the postponement of the electoral consultations (Decree-Law no. 26/2020) and of the constitutional referendum about the reduction of MPs (art. 18 of Decree-Law no. 18/2020). The use of the decree-laws will be analysed with reference to the postponement of the constitutional referendum and the regional elections. In the end, the paper underlines the controversial and specific events of the Valle d’Aosta Region and the different choices made by Autonomous Regions with special statute in the case of Mayors and Municipal Councils’ election.*

**Suggerimento di citazione**

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>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell’intervento tenuto al *webinar* “Le fonti normative dell’emergenza”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 30 aprile 2020.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Firenze.

Contatto: [giovanni.tarlibarbieri@unifi.it](mailto:giovanni.tarlibarbieri@unifi.it)

### 1. Considerazioni introduttive. Il rinvio delle elezioni: un fenomeno mondiale e problematico alla luce dei principi costituzionali

Un rilevante fenomeno indotto dall'emergenza legata al Coronavirus a livello globale è stato quello del rinvio di elezioni programmate per la primavera del 2020. I dati al riguardo sono eloquenti e, nella loro dimensione quantitativa, senza precedenti: sono infatti oltre sessanta i Paesi in tutto il mondo che hanno deciso di posticipare consultazioni a livello nazionale e/o subnazionale<sup>1</sup>.

Il massiccio rinvio delle elezioni, unito all'attivazione in alcuni Paesi di discutibili procedure costituzionali di emergenza (è ampiamente noto il caso ungherese<sup>2</sup>), costituisce un fenomeno da apprezzare sul piano del rispetto del principio democratico che nel nostro ordinamento è, tra i principi supremi della Costituzione, «il più comprensivo perché li riassume tutti, in quanto racchiude in sé, in germe, gli altri, i quali pertanto ne sono, in certo modo, esplicazione e svolgimento». Trattandosi di un principio supremo, esso è insuscetibile di essere compresso anche attraverso il procedimento di revisione costituzionale perché «si è voluto fare rientrare il diritto del popolo di partecipare, direttamente o indirettamente, alle supreme decisioni politiche, fra quei diritti “inalienabili” di cui è parola nel successivo art. 2»<sup>3</sup>.

Dal principio democratico si evince il diritto a elezioni libere e a intervalli regolari di cui all'art. 3, prot. n. 1 aggiunto alla CEDU, inteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo anche come «riconoscimento di un vero diritto individuale a veder indette le elezioni e a parteciparvi, come elettore e come candidato»<sup>4</sup>; in termini analoghi, l'art. 21, par. 3, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e l'art. 25, lett. b), del Patto internazionale sui diritti civili e politici alludono, rispettivamente, alla volontà popolare come fondamento dell'autorità del governo che deve essere espressa «attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione» e al diritto di ogni cittadino «di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni

<sup>1</sup> Si tratta di dati ricavati dall'*International Foundation for Electoral Systems (Ifes)* ([www.ifes.org](http://www.ifes.org)) e dall'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea)* ([www.idea.int](http://www.idea.int)). Più in generale, sull'impatto dell'epidemia sulle elezioni si vedano i contributi pubblicati in *Electoral Knowledge Network (Ace)* ([aceproject.org](http://aceproject.org)).

<sup>2</sup> Nella lettera del Segretario generale del Consiglio d'Europa, indirizzata al Primo Ministro ungherese Orban, in data 24 marzo 2020 (rinvenibile in [www.coe.int](http://www.coe.int)) si legge che «the measures which member states take in the present exceptional circumstances of the pandemic must comply with both national constitutions and international standards, and observe the very essence of democratic principles»: la lettera è richiamata da A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20, 2020, XXII.

<sup>3</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1991, rispettivamente 152 e 153-154.

<sup>4</sup> V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2019, 377, cui si rinvia per i riferimenti alla giurisprudenza della Corte Edu al riguardo.

periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori», anche se poi rimane nella discrezionalità degli Stati l'individuazione del lasso temporale tra un'elezione e l'altra<sup>5</sup>.

Anche il *Codice di buona condotta in materia elettorale*, elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto inserisce la periodicità delle elezioni tra i principi del patrimonio elettorale europeo<sup>6</sup>. E non a caso, la stessa Commissione ha elaborato nel 2007 uno specifico rapporto relativo alla data delle elezioni, osservando che «*les élections sont essentielles à la démocratie. La fixation de leur date est donc de la plus grande importance*»<sup>7</sup>, perché il principio democratico richiede che il popolo «sia periodicamente chiamato a deliberare sui principali affari pubblici o sulla scelta di coloro che sono chiamati a gestirli»<sup>8</sup>.

Si spiega quindi come il Consiglio d'Europa, in un recente documento (*Elections and COVID-19*) abbia sottolineato che «free and fair elections are the very foundation of our democracy, not some ritual which can be suspended when convenient. Restrictions must remain temporary and the role of the Council of Europe is first and foremost to ensure that international treaties and constitutional arrangements are fully observed in this respect»<sup>9</sup>.

Attenta dottrina ha poi evidenziato come la programmazione dei tempi delle consultazioni elettorali, così come la «ragionevole possibilità di accesso ai luoghi dove poter esprimere il suffragio», possano incidere sulla stessa libertà di voto, nel cui concetto «si inserisce, dunque, a pieno titolo la fase preparatoria dello stesso», come del resto si evince ormai dalla giurisprudenza recente

<sup>5</sup> A. DE GUTTRY, *Diritto di voto*, cit., XII ss.

<sup>6</sup> Nel testo si afferma che «sia il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici che il Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo prevedono il carattere periodico delle elezioni. Le elezioni legislative hanno luogo in generale ad intervalli di quattro o cinque anni; un mandato più lungo può essere previsto per le elezioni presidenziali, ma non deve essere superato il settennato» (n. 57). Il testo del Codice è rinvenibile in *www.venice.coe.int*. (il passo citato è a p. 23). Sul punto, in particolare, M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giapichelli, Torino, 2016, 165-166; sulla rilevanza istituzionale del Codice, per tutti, G. PICCIRILLI, *L'aggiornamento del "Codice di buona condotta elettorale" nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 151 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>7</sup> COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur la fixation de la date des élections*, rinvenibile in *www.venice.coe.int*, 3.

<sup>8</sup> M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 21.

<sup>9</sup> COUNCIL OF EUROPE, DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY, *Elections and COVID-19*, in *www.coe.int*, 3, richiamato da A. DE GUTTRY, *Diritto di voto*, cit., XXIII.

della Corte costituzionale che interpreta tale requisito in senso estensivo<sup>10</sup>.

Anche a livello politologico la reiterazione ad intervalli regolari e prevedibili delle elezioni è considerata un requisito essenziale per assicurare il potenziale democratico del processo elettorale, per cui «eventuali eccezioni sono ammissibili purché non significhino una vanificazione del principio e non si traducano in un potere di chi governa di disporre *ad libitum* del processo elettorale»<sup>11</sup>. E d'altra parte, l'eventuale posticipazione, anche non eccessivamente prolungata, del calendario elettorale può avere conseguenze decisive sull'esito della competizione, determinando mutamenti potenzialmente significativi negli orientamenti dell'elettorato<sup>12</sup>.

In definitiva, quindi, il periodo più recente ha riproposto quella centralità della periodicità del voto che si riteneva ormai un principio consolidato e in qualche misura addirittura scontato<sup>13</sup>. Tutto ciò peraltro non significa che in presenza di circostanze eccezionali il voto non possa essere differito, come in effetti è largamente avvenuto dopo l'insorgere dell'emergenza sanitaria legata al COVID-19.

Lo stesso Codice di buona condotta in materia elettorale (nn. 60-61-62) e la giurisprudenza Edu hanno a più riprese sottolineato la connessione tra il momento elettorale e il concreto esercizio di libertà che lo rendono possibile, a cominciare dalla libertà di circolazione e dalla possibilità di riunirsi su tutto il territorio nazionale nel periodo della campagna elettorale, allo scopo di garantire il più possibile la parità tra i competitori e la formazione libera ed informata

<sup>10</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, 1127 e nt. 94. Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla libertà di voto sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2018, 20 ss.

<sup>11</sup> M. COTTA, *Democrazia*, in *Enc. giur. it.*, XII, Treccani, Roma, 1989, 2 e i riferimenti bibliografici ivi individuati. È stato poi osservato che «il carattere ricorrente e relativamente frequente delle elezioni ha *conseguenze importanti* per gli attori che vi partecipano. Per quel che riguarda gli *elettori* consente un apprendimento delle procedure, favorisce una tendenziale continuità delle scelte e, in concomitanza con altri fattori (quali la continuità dell'offerta politica), permette di esprimere un giudizio retrospettivo sugli eletti. Per quel che riguarda invece i *candidati* la reiterazione, facendo sì che la competizione non abbia carattere ultimativo - chi perde sa che avrà presto un'occasione per rifarsi -, favorisce l'accettazione dei risultati e, creando uno stato di dipendenza costante nei confronti dell'elettorato, costituisce la premessa della *responsiveness*, cioè dell'attitudine dei governanti a rispondere alle domande degli elettori»: M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2008, 269. La periodicità delle elezioni è, in altri termini, parte di quella «*accountability* verticale» che è considerata una delle dimensioni costitutive della qualità di una democrazia: L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp 232 ss.

<sup>12</sup> È, ad esempio, quanto potrebbe verificarsi in Polonia, in cui il candidato del partito di opposizione «Piattaforma civica» si è probabilmente giovato della posticipazione delle elezioni presidenziali alla fine di giugno 2020.

<sup>13</sup> M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018, 555-556.

del convincimento da parte dell'elettore<sup>14</sup>. Come è noto, spunti in questo senso provengono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha ribadito a più riprese l'essenzialità della libertà di voto, e quindi la necessità di una corretta ed esaustiva informazione durante la campagna elettorale<sup>15</sup>.

Sul punto, è allora da ricordare l'interessante parere del Consiglio di Stato francese che, a proposito del rinvio del secondo turno delle elezioni municipali, senza precedenti nella storia del Paese, ha osservato che «*si aucune norme de valeur supralégislative ne l'interdit en soi, la jurisprudence constitutionnelle veille, s'agissant notamment de la prorogation des mandats électifs, à ce que des mesures de cette nature soient toujours justifiées par un motif d'intérêt général suffisant. Les exigences constitutionnelles d'égalité devant le suffrage, de sincérité du scrutin ainsi que de périodicité raisonnable d'exercice du suffrage ne peuvent en outre qu'encadrer particulièrement l'hypothèse, inédite dans son principe et dans ses proportions, de suspension d'une élection entre deux tours de scrutin*». In questo senso, il rinvio è stato ritenuto giustificato «*par les circonstances exceptionnelles nées de la propagation du virus Covid-19 et des mesures qu'il est nécessaire de mettre urgemment en oeuvre pour faire face efficacement au danger qu'il représente pour la santé publique*»<sup>16</sup>. Per queste ragioni, come si dirà anche nel par. 2, lo stesso parere ha affermato la necessità che il rinvio sia contenuto nel tempo, individuando un termine non superiore a tre mesi decorso il quale, perdurando l'emergenza (sul punto, è prevista la pubblicazione di un rapporto scientifico relativo all'evoluzione della pandemia e ai rischi connessi), sarebbe necessario rinnovare per intero le operazioni elettorali nei Comuni le cui Assemblee elettive siano incomplete.

## 2. Il rinvio delle elezioni in una prospettiva comparata

La comparazione offre quindi spunti di grande interesse anche per comprendere in modo più adeguato soluzioni e problematiche emerse anche nel nostro ordinamento.

In linea generale, come accennato, l'opzione assolutamente prevalente, fatta propria almeno fino a maggio 2020, è stata quella del rinvio di elezioni nazionali e locali. Peraltro, i diversi ordinamenti divergono, quantomeno con riferimento alla fonte con la quale è stato deciso il rinvio, alla durata del rinvio stesso

<sup>14</sup> Per una panoramica della giurisprudenza della Corte Edu, cfr., per tutti, M. STARITA, *Art. 3, prot. 1*, in R. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, 832 ss.

<sup>15</sup> Per tutti, E. BETTINELLI, *Par condicio: regole, opinioni, fatti*, Einaudi, Torino, 1995; F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997; G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Cedam, Padova, 2011; M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., 99 ss.

<sup>16</sup> Il testo del parere è rinvenibile in [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr).

e alla possibilità o meno di ulteriori differimenti.

Tuttavia, non sono mancati casi in cui si è preceduto allo svolgimento di consultazioni con modalità particolari: è il caso, ad esempio, delle elezioni municipali in Baviera, che si sono svolte nel primo turno (16 marzo) prevedendo, quali modalità di esercizio del voto, quello personale ai seggi e quello postale, mentre il secondo turno (29 marzo), per l'aggravarsi della pandemia, è stato organizzato solo con quest'ultima modalità. Diversa soluzione è stata scelta per le elezioni municipali in Sassonia ed Assia, che avrebbero dovuto svolgersi in aprile e sono state posticipate, rispettivamente, all'autunno e alla primavera 2021.

In altri casi, la scelta è stata quella del rinvio delle consultazioni, ma con diverse specificità.

In Francia, come si è accennato, dopo lo svolgimento del primo turno delle elezioni municipali, a seguito dell'aggravarsi dell'emergenza sanitaria il decreto del Ministro dell'interno n. 2020-267 del 17 marzo 2020 ha abrogato il proprio precedente decreto con il quale era stata individuata la data di svolgimento del secondo turno nel 22 marzo, sospendendo quindi la consultazione che avrebbe dovuto svolgersi in ben 4.922 Comuni.

Successivamente, la legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020, istitutiva dello stato d'emergenza sanitaria<sup>17</sup>, in ossequio al parere del Consiglio di Stato sopra richiamato, ha previsto che il secondo turno delle elezioni municipali si svolga al più tardi il 30 giugno 2020, previo parere del Comitato scientifico in seno al Governo sulla situazione sanitaria<sup>18</sup> e previa presentazione da parte del Governo alle Camere di un rapporto per la gestione della crisi sanitaria.

In attuazione della legge del 23 marzo, l'ordinanza n. 2020-390 del 1 aprile 2020 è intervenuta in particolare, sul procedimento elettorale (presentazione delle liste; deposito delle candidature), sullo svolgimento della campagna elettorale, sulle contribuzioni pubbliche ai partiti.

A seguito dell'indizione del secondo turno delle elezioni per il 28 giugno la legge n. 2020-760 del 22 giugno 2020 ha posto regole finalizzate allo svolgimento in condizioni di sicurezza delle elezioni municipali, tra l'altro

<sup>17</sup> Sul quale cfr. P. MILAZZO, *Le fonti del diritto e le diverse risposte ad una emergenza simmetrica: qualche lezione francese sul "rendimento" delle clausole di emergenza costituzionale*, in questo *Speciale*, 410 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati. Sulle limitazioni dei diritti fondamentali derivanti dall'*Etat d'urgence sanitaire*, cfr. il parere critico della *Commission nationale consultative des droits de l'homme*, pubblicato in *Journal Officiel de la République Française*, 3 maggio 2020 che si sofferma in particolare sulla imprecisa definizione legislativa dello stato d'emergenza sanitaria, sulla rottura della ripartizione delle competenze in materia di limitazione dei diritti di libertà, con l'esaltazione dei poteri normativi del Primo Ministro, sull'attenuazione dei meccanismi di controllo.

Con la Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 lo stato d'emergenza sanitaria è stato prolungato al 10 luglio.

<sup>18</sup> Il parere è stato reso il 18 maggio 2020.

espandendo la possibilità di voto per procura<sup>19</sup>, anche se questa scelta non è stata sufficiente a favorire la partecipazione (ha votato solo il 41,6% degli aventi diritto).

La stessa legge ha consentito (art. 17) l'annullamento del secondo turno per ragioni collegate all'aggravamento della crisi sanitaria. L'annullamento non può eccedere il 5% dei Comuni interessati dal secondo turno (quindi al massimo 242 Comuni) ed è deciso con decreto del Consiglio dei Ministri (*décret en conseil des ministres*), previo parere del Comitato scientifico e dopo aver informato le Camere. L'annullamento del secondo turno determina anche l'annullamento del primo turno, in ossequio al parere del Consiglio di Stato sopra riportato. È invece fatta salva in ogni caso la proclamazione degli eletti al primo turno del 15 marzo 2020.

In attuazione di tale previsione, il Governo, acquisiti due pareri espressi l'8 e il 14 giugno 2020 dal Consiglio scientifico COVID-19, che ha raccomandato un'attenzione particolare ai rischi associati alla campagna elettorale e al secondo turno delle elezioni locali nei territori della Guyana e di Mayotte, in considerazione della diversa intensità della malattia, ha deciso di rinviare le consultazioni solo nel primo dipartimento, mentre a Mayotte le elezioni si sono svolte il 28 giugno sia pure in condizioni di sicurezza sanitaria massima, fin dalla fase della campagna elettorale, in particolare limitando le riunioni con più di due persone<sup>20</sup>.

Nel Regno Unito, viceversa, le elezioni locali, già previste per il 7 maggio 2020<sup>21</sup>, sono state rinviate di un anno e non oltre il 6 maggio 2021 in forza del *Coronavirus Act 2020* che disciplina minuziosamente tale materia<sup>22</sup>. Insieme alle consultazioni locali è prevista la posticipazione anche di elezioni non indette né programmate, come le elezioni suppletive per il Parlamento di Westminster e per i Parlamenti scozzese e gallese, i *referendum* locali e i *recall* dei deputati pendenti nel periodo compreso tra il 16 marzo 2020 e 5 maggio 2021<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> In deroga all'art. 71 del Codice elettorale è infatti previsto che ogni elettore possa ricevere due procure di voto. Sono inserite misure di semplificazione per consentire un più agevole conferimento delle procure da parte degli elettori maggiormente a rischio di contagio; è altresì introdotta la possibilità di attribuire la procura a un soggetto non residente nel comune di elezione.

<sup>20</sup> Il comunicato del Ministero dell'interno è rinvenibile in [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr).

<sup>21</sup> Le elezioni si sarebbero svolte in 118 aree metropolitane, distrettuali e comunali in Inghilterra. Erano previste le elezioni per il Sindaco di Londra, per i seggi alla *Greater London Authority*, per il Sindaco di Manchester, nella regione di Liverpool City, nella Tees Valley e nelle West Midlands; le elezioni comunali a Bristol, Liverpool, Salford.

<sup>22</sup> Sul punto, in generale, L. DELL'ATTI, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide. Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020.

<sup>23</sup> Il *recall* è previsto nei confronti dei deputati condannati per alcuni reati o che siano stati condannati dai competenti organi della Camera a una sospensione pari a dieci giorni di seduta (ovvero a

È infine disposta la proroga dei mandati elettorali in scadenza. La durata in carica dei nuovi eletti, nel caso di elezioni che avrebbero dovuto svolgersi nel 2020, è fissata in tre anni anziché in quattro, per consentire il ripristino dei normali cicli elettorali al termine dell'attuale crisi.

Diversamente, le elezioni dei Parlamenti delle Comunità autonome di Galizia e Paesi Baschi, già indette per il 5 aprile 2020, sono state prima rinviate a data da destinarsi<sup>24</sup> e successivamente fissate per il 12 luglio<sup>25</sup> senza un provvedimento legislativo *ad hoc* ma con successivi decreti dei Presidenti di modifica di quelli di indizione già adottati<sup>26</sup>. Si tratta di una soluzione non scontata sul piano della produzione normativa: peraltro, i decreti di rinvio appaiono ampiamente motivati in particolare alla stregua del Real decreto 463/2020 con il quale è stato indetto lo stato di allarme, ai sensi dell'art. 116, c. 2, Cost., che ha imposto «serias restriccions da mobilidade e do exercicio de actividades, así como da apertura de establecimientos e locais [...] incompatibles co normal desenvolvemento dun proceso electoral e, polo tanto, do libre e normal exercicio do dereito de sufraxio»<sup>27</sup>.

Dopo la nuova indizione delle elezioni i Governi basco e galego hanno elaborato e presentato linee guida e protocolli sanitari, contenenti prescrizioni e raccomandazioni per garantire l'esercizio del voto in condizioni di sicurezza<sup>28</sup> e le conseguenti istruzioni ai componenti dei seggi<sup>29</sup>.

quattordici giorni di calendario, ove non siano stati specificati i giorni di seduta). La petizione deve essere sottoscritta da almeno il 10% degli elettori del collegio elettorale interessato.

<sup>24</sup> Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari, *por el que deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco del 5 de abril de 2020, debido a la crisis sanitaria derivada del Covid-19, y se determina la expedición de la nueva convocatoria*; Presidencia da Xunta de Galicia, Decreto 45/2020, do 18 de marzo, *polo que se deixa sen efecto a celebración das eleccións ao Parlamento de Galicia do 5 de abril de 2020 como consecuencia da crise sanitaria derivada do COVID-19*.

<sup>25</sup> Decreto 11/2020, de 18 de mayo, del Lehendakari, *por el que se convocan elecciones al Parlamento Vasco*; Decreto 72/2020, de 18 de mayo, *de convocatoria de elecciones al Parlamento de Galicia*.

<sup>26</sup> Nel decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari si legge in particolare: «Aunque la legislación electoral no contemple explícitamente el modo de proceder en caso de una imposibilidad material de continuar con el proceso electoral garantizando la participación de la ciudadanía y el derecho del sufragio, el silencio de la ley no excluye la necesidad de una regla de conducta para casos no previstos en ella, atendiendo a los principios generales contenidos en la propia legislación electoral. En tal sentido, la legislación electoral considera en diversos preceptos la fuerza mayor como supuesto interruptor de elementos clave del proceso electoral tanto de la votación como del escrutinio, así como contempla la necesidad de una nueva convocatoria de elecciones parciales en determinados supuestos de anulación de una votación».

<sup>27</sup> Presidencia da Xunta de Galicia, Decreto 45/2020, do 18 de marzo, cit.

<sup>28</sup> Con riferimento ai Paesi Baschi è contemplato anche il sostegno all'esercizio del voto per corrispondenza.

<sup>29</sup> Cfr., in particolare, la *Resolución de 29 de mayo de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, de 29 de mayo de 2020, por el que se aprueba el Protocolo por el que se establecen las medidas preventivas en materia de salud pública frente al COVID-19 para el desarrollo de la jornada electoral de 12 de julio de 2020*, rinvenibile in [www.iberley.es](http://www.iberley.es).



### 3. Il rinvio delle elezioni nell'esperienza italiana prima del 2020

Venendo all'esperienza italiana e limitando la nostra attenzione alle elezioni a suffragio universale e diretto<sup>30</sup>, occorre innanzitutto prendere atto dell'assenza di una disciplina generale sul rinvio delle consultazioni a livello nazionale, regionale e comunale. Anzi, con riferimento alle elezioni politiche una finestra temporale tassativa è imposta in forza del combinato disposto degli artt. 60, c. 2, e 61, c. 1, Cost.<sup>31</sup>, per cui le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti (a seguito dell'istituzione della circoscrizione estero, tale arco temporale è ancora più ristretto<sup>32</sup>).

Come è noto, l'unica eccezione è data dalla proroga della durata di ciascuna Camera che può essere prevista per legge e solo in caso di guerra (art. 60, c. 2, Cost.).

L'importanza di tale articolo fu sottolineata da Mortati già in sede di Seconda Sottocommissione in seno alla Assemblea costituente secondo il quale era necessario «disciplinare anche il caso di proroga della legislatura per eventi eccezionali perché, data la natura rigida della Costituzione, qualora essa mantenesse il silenzio sull'argomento, diverrebbe impossibile provvedervi con legge comune»<sup>33</sup>.

Tali «eventi eccezionali» sono stati poi circoscritti al caso della guerra che perciò dovrebbe essere già stata deliberata ai sensi dell'art. 78 Cost. «e perciò non solo temuta o in preparazione»<sup>34</sup>, ma «effettivamente e concretamente in

<sup>30</sup> Non saranno prese in considerazione quindi le consultazioni di secondo grado, come quelle provinciali e metropolitane a seguito della l. n. 56/2014. Sul punto, l'art. 1, c. 1, lett. *d-bis* (inserita in sede di conversione) prevede che «in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 79, lettera *b*), della legge 7 aprile 2014, n. 56, limitatamente all'anno 2020, le elezioni dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali si svolgono entro novanta giorni dalle elezioni dei Consigli comunali di cui alla lettera *b*) del presente comma; fino al rinnovo degli organi è prorogata la durata del mandato di quelli in carica».

<sup>31</sup> Non a caso gli artt. 60 e 61 Cost., che costituivano un'unica disposizione nel progetto di Costituzione (l'art. 58), furono «separati» solo in sede di coordinamento finale «al fine di distinguere gli aspetti relativi alla durata della legislatura ed alla proroga da quelli attinenti alla formazione delle nuove Camere ed alla *prorogatio*»: A. SPERTI, *Art. 61*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1185.

<sup>32</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 5, c. 8, del d.P.R. n. 104/2003, entro il sessantesimo giorno antecedente la data delle votazioni in Italia, all'estero: il Ministero dell'interno comunica in via informatica al Ministero degli affari esteri l'elenco provvisorio dei residenti all'estero aventi diritto al voto, ai fini della successiva distribuzione in via informatica agli uffici consolari per gli adempimenti previsti dalla legge.

<sup>33</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, 6 novembre 1946, res. somm., 451.

<sup>34</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 507, secondo il quale «anche se la guerra dovesse scoppiare nell'intervallo tra la fine della legislatura ed il giorno di convocazione dei comizi potrebbe essere emanata la legge di proroga, con contemporanea revoca da parte del capo dello stato del decreto con cui erano state indette le elezioni».

atto»<sup>35</sup>; per cui, ad esempio, non sarebbe conforme a Costituzione una legge di proroga che pretendesse di prolungare la vita delle Camere «per un periodo di tempo indeterminato ed indeterminabile od anche semplicemente aprioristicamente stabilito senza alcuna connessione con la persistenza della situazione di guerra»<sup>36</sup>.

Che si tratti di un'ipotesi tassativa lo si deduce dal fatto che la proroga «sostituisce *ope legis* la consultazione popolare mantenendo in vita, oltre la loro fisiologica durata, gli organi camerali nella pienezza dei loro poteri senza che sia istituzionalmente prevista possibilità alcuna di sottoporre a successiva ratifica convalida gli atti dagli stessi posti in essere»<sup>37</sup>.

In questo senso, non a caso, la Costituente non approvò un emendamento presentato da Mortati che avrebbe consentito il ricorso alla proroga, oltre che nel caso di guerra, anche al verificarsi «di eventi di eguale gravità, tali da rendere impossibile la convocazione dei comizi»<sup>38</sup>.

Non vi è dubbio che l'emendamento in questione risultava generico; di fatto la sua reiezione e la conseguente limitazione della proroga al caso di guerra rende però quantomeno problematica la posticipazione delle elezioni parlamentari in presenza di un evento, come una pandemia, che, peraltro, potrebbe rendere anche fattualmente impossibile lo svolgimento della consultazione<sup>39</sup>. D'altra parte, immaginare il ricorso in questo caso ad una legge costituzionale appare a sua volta problematico se non altro per le ragioni legate ai tempi

<sup>35</sup> S. TRAVERSA, *Art. 60-61, in Comm. Cost. - Le Camere. Tomo I*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1984, 171. In ogni caso, è stato osservato, «non esiste correlazione né automatismo fra la dichiarazione dello stato di guerra e la proroga delle Camere. Il prolungamento della durata delle Camere al di là della scadenza rappresenta infatti una scelta discrezionale delle Camere»: A. SPERTI, *Art. 60*, cit., 1179.

<sup>36</sup> S. TRAVERSA, *Art. 60-61*, cit., 172.

<sup>37</sup> S. TRAVERSA, *Art. 60-61*, cit., *ivi*.

<sup>38</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, 9 ottobre 1947, res. sten., 1065 ss. Ruini, infatti, a nome della Commissione per la Costituzione, espresse parere contrario per il rischio di abusi, possibili qualora fosse stato approvato l'emendamento (p. 1067). Anche a seguito di tale intervento Mortati ritirò l'emendamento (p. 1078). Nel dibattito peraltro non mancarono voci contrarie alla proroga anche in caso di guerra (così, l'on. Giannini: p. 1077) o, addirittura, favorevoli a proroghe anche non espressamente autorizzate da leggi (coì, l'on. Nititi: p. 1077).

<sup>39</sup> A diverse conclusioni si dovrebbe giungere se, evidentemente, si concordasse con l'opinione di chi ritiene possibile l'applicazione dell'art. 78 Cost. per la gestione della pandemia (così, A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell'emergenza coronavirus*, Mucchi, Modena, 2020, 60 ss.; F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, in *Bio-law Journal*, 27 marzo 2020, 5 ss.). Tuttavia, come è stato notato, questa disposizione «è di stretta interpretazione e si ritiene che non possa essere estesa ad altre situazioni di emergenza come epidemie, catastrofi naturali o situazioni eccezionali di altra natura»: D. DE PRETIS, *Costituzione e pandemia*, in *webmagazine.unitn.it*. Nello stesso senso, per tutti, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 137-138; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *ConsultaOnline*, 1, 2020, 208;

necessari per la sua approvazione<sup>40</sup>.

Tuttavia, nemmeno l'uso della decretazione d'urgenza in questa materia appare scontato, dal momento che nell'art. 60, c. 2, il ricorso alla legge «rappresenta una garanzia a tutela dei cittadini e della minoranza parlamentare»<sup>41</sup>.

Anche l'ipotesi di un differimento delle elezioni dopo il settantesimo giorno dalle fine delle precedenti Camere non appare a sua volta priva di problemi, sia perché l'art. 61, c. 1, Cost. pone due termini (per lo svolgimento delle nuove elezioni; per la riunione delle nuove Camere) chiaramente perentori<sup>42</sup> «per garantire che l'effettivo esercizio delle funzioni parlamentari sia realmente riconducibile alla rappresentanza popolare, attribuendo, quindi, concretezza alla solenne affermazione contenuta nell'art. 1, 2° comma, della Costituzione»<sup>43</sup>, sia perché la durata innaturale della *prorogatio* potrebbe risultare disfunzionale, in quanto le Camere, ipoteticamente ormai scadute nel contesto di un'emergenza come quella sanitaria, potrebbero trovarsi a dover adottare provvedimenti di grande rilevanza sul piano istituzionale, ancorché connotati dall'indifferibilità e dall'urgenza<sup>44</sup>.

È appena il caso di osservare che l'insieme di questi problemi sarebbe emerso in tutta evidenza se l'emergenza sanitaria fosse sopraggiunta nella parte finale della legislatura; e, anticipando quanto si dirà più oltre, analoghe rilevanti questioni si porrebbero con riferimento al *referendum* costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari ove ipoteticamente sopravvenisse lo scioglimento anticipato delle Camere prima del suo svolgimento (oggetto di una posticipazione in forza dell'art. 81 del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020).

Ciò detto, *de iure condito* a livello nazionale sono rinvenibili ipotesi specifiche e limitate di rinvio o di differimento di talune consultazioni che sono animate da *rationes* diverse e talvolta con riferimento a fattispecie particolari.

A) Con riferimento alle elezioni suppletive per Camera e Senato (artt. 19, c.

<sup>40</sup> Come si è accennato nel testo, in caso di guerra si ritiene possibile l'approvazione della legge di proroga fino al giorno della convocazione dei comizi elettorali, poiché fino a quel giorno le Camere conservano i loro poteri e possono quindi assumere anche una tale deliberazione: V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, 372.

<sup>41</sup> A. SPERTI, *Art. 60*, cit., 1179. Anche per questa ragione, si è ritenuto che la legge di proroga, in quanto legge in materia costituzionale, debba essere approvata con il procedimento normale *ex art. 72, c. 4, Cost.*: S. TRAVERSA, *La riserva di legge di assemblea*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Vallecchi, Firenze, 1969, 615 ss.

<sup>42</sup> Come si deduce anche dall'art. 11, c. 2, del d.P.R. n. 361/1957 (applicabile anche alle elezioni del Senato, in forza dell'art. 27 del d.lgs. n. 533/1993).

<sup>43</sup> S. TRAVERSA, *Art. 60-61*, cit., 180.

<sup>44</sup> Ovviamente, la questione si pone in termini diversi se si ritiene che le limitazioni alle prerogative delle Camere in regime di *prorogatio* siano riconducibili solo alla sfera dell'opportunità: così, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, 230 sss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 373 ss.

1, e 21-ter, d.lgs. n. 533/1993, richiamato dall'art. 86, c. 4, d.P.R. n. 361/1957), esse sono indette entro novanta giorni dalla vacanza e purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura. Tuttavia, come specificato dal c. 3-bis dell'art. 21-ter del d.lgs. n. 533/1993 (introdotto dalla legge di bilancio per il 2019: art. 1, c. 968, l. n. 145/2018), qualora entro il termine di 180 giorni dalla dichiarazione di vacanza si debbano svolgere altre elezioni nel medesimo territorio o in una parte di esso, il Governo può disporre la proroga del termine di cui al c. 3 fino alla data necessaria per permettere lo svolgimento contestuale.

Si tratta di una previsione giustificata da un'esigenza di risparmio di spese<sup>45</sup> che però potrebbe essere usata anche con qualche finalità politica<sup>46</sup>. Un'altra causa di limitato differimento, peraltro giustificabile, è prevista dal c. 4 dello stesso art. 21-ter: qualora il termine di novanta giorni di cui al c. 3 cada in un periodo compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre ovvero tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo è autorizzato a prorogare tale termine rispettivamente di non oltre 45 e di non oltre 30 giorni.

B) Quanto al *referendum* abrogativo, è noto che l'art. 34 della l. n. 352/1970 prevede 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 o di una di esse» (c. 2) e che «i termini del procedimento per il *referendum* riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione» (c. 3).

Non è possibile in questa sede ripercorrere i seri problemi interpretativi che queste previsioni hanno evidenziato<sup>47</sup>, salvo evidenziare che la *ratio* delle stesse, stando ai lavori preparatori, è rinvenibile nell'esigenza di non alterare l'esito delle elezioni politiche con il condizionamento derivante da quesiti relativi a temi particolari e contingenti<sup>48</sup>.

Nella prassi l'art. 34, c. 2, si è rivelato assai rilevante e contribuisce a

<sup>45</sup> Che peraltro non sembra giustificare modifiche alle leggi elettorali con la legge annuale di bilancio.

<sup>46</sup> Si pensi al caso, tutt'altro che remoto, della vacanza di un eletto in un collegio uninominale nel caso in cui la maggioranza parlamentare non possa contare su un margine di seggi rassicurante.

<sup>47</sup> Sui quali, in particolare, M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Comm. Cost. - La formazione delle leggi. Tomo I*, 2, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, 527 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>48</sup> M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 528. Diversamente, si è affermato che l'accorpamento del *referendum* con un voto comunque "politico" rischia di ingenerare confusione e incomprensione tra gli elettori: *L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'election year*, in *www.astrid-online.it*. Questo argomento, come si dirà, ha una sua rilevanza a proposito del possibile futuro abbinamento del *referendum* costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari con le altre elezioni rinviate (cfr. *infra*, par. 8).

spiegare, da un lato, la fine anticipata di alcune legislature<sup>49</sup> e, dall'altro, la "manipolazione" *una tantum* dei termini da parte del legislatore successivo<sup>50</sup> che è stata giustamente criticata dalla dottrina «tradendo in modo evidente un modo di concepire il diritto - e particolarmente quello in materia costituzionale - non come *regola* degli interessi politici ma come *strumento* della loro affermazione»<sup>51</sup>.

C) Con riferimento alle elezioni comunali, l'art. 18, c. 3, 4 e 5, d.P.R. n. 570/1960<sup>52</sup>, applicabile anche alle elezioni regionali laddove le Regioni non abbiano legiferato in materia di procedimento elettorale (art. 1, u.c., l. n. 108/1968)<sup>53</sup>, consente un rinvio con decreto prefettizio per sopravvenute cause di forza maggiore, per un periodo non superiore a sessanta giorni, fermi restando, in ogni caso, i termini per l'attuazione delle operazioni non ancora compiute. Le operazioni già compiute rimangono valide, eccettuate quelle successive all'insediamento del seggio.

Un caso particolare è dato dal rinvio delle elezioni comunali negli enti fino a 15.000 abitanti nel caso di decesso di un candidato Sindaco intervenuto dopo

<sup>49</sup> In tre casi, nel 1972, nel 1979, nel 1987 si arrivò allo scioglimento delle Camere anche, ma nel primo e nel terzo caso soprattutto, per evitare consultazioni referendarie che avrebbero determinato contrapposizioni in seno alla maggioranza parlamentare, tanto che si è parlato in queste occasioni di una sorta di "convenzione antireferendaria": sulle relative vicende, per tutti, P. CALANDRA, *Competenze formali e convenzioni politiche negli scioglimenti anticipati delle Camere*, in *Quad. cost.*, 1988, 7 ss.; F. MODUGNO, *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parlamento*, 1987, nn. 3-5, 10 ss.

Anche questa prassi conferma che non è facile dare una valutazione in termini politico-istituzionali della disposizione sulla sospensione del *referendum* abrogativo, per alcuni tale da drammatizzare la consultazione referendaria o da favorire pratiche di dilazione attraverso l'"arma" dello scioglimento anticipato, per altri tale da contribuire a rendere più articolata e pluralistica la consultazione referendaria «proprio perché la minaccia dello scioglimento costringe i promotori ad un più aperto e serrato confronto con le forze politiche di maggioranza»: M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 528.

<sup>50</sup> Così, la l. n. 332/1987 con riferimento alla tornata referendaria rinviata a seguito della fine anticipata della IX legislatura; la l. n. 40/2009, che ha consentito lo svolgimento di *referendum* abrogativi il 21 e 22 giugno 2009 insieme al secondo turno di votazione per l'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province.

<sup>51</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, 471, nt. 1 che così continua: «Che questa fondamentale differenza non sia stata avvertita, e che un pericoloso precedente sia stato posto nel disinteresse generalizzato, è un segno del deperimento della capacità di percezione del significato costituzionale dei problemi politici» (*ivi*). Da parte sua, M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 198, ha qualificato la l. n. 332/1987 come «una vera e propria leggina adottata per ragioni tattiche, in seguito allo scioglimento anticipato e alle elezioni del 14 e 15 giugno di quell'anno».

<sup>52</sup> L'art. 18 è richiamato, come si dirà, anche da leggi elettorali adottate da Regioni a statuto a Statuto speciale con riferimento alle elezioni comunali (cfr. *infra*, par. 10).

<sup>53</sup> E ciò in forza dell'art. 5, c. 1, della l. cost. n. 1/1999, ai sensi del quale «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali».

la presentazione delle candidature e prima del giorno fissato per le elezioni: In questo caso è consentito l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e candidature a Sindaco e a Consigliere comunale.

Si tratta di una previsione introdotta nel testo unico degli enti locali (art. 71, c. 11, d.lgs. n. 267/2000) in ossequio a una pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 304/1996) che aveva dichiarato incostituzionale l'art. 5 della l. n. 81/1993 proprio nella parte in cui non contemplava l'ipotesi del rinvio. Secondo la Corte, infatti, l'eventuale vittoria della lista, privata del candidato Sindaco perché deceduto, non sarebbe in grado di conseguire la maggioranza nel Consiglio comunale «anche nel caso di raccolta di un consenso ampiamente maggioritario, non potendo essa anche in tal caso esprimere il (candidato) Sindaco eletto. La preclusione *ex ante* della possibilità di ottenere la maggioranza nel Consiglio comunale, quale conseguenza di un evento casuale, imprevedibile e non imputabile (come il decesso del candidato Sindaco), comporta un'irragionevole alterazione del risultato elettorale, alterazione che potrebbe risultare macroscopica nel caso dell'elezione del Sindaco con una percentuale di voti ampiamente inferiore a quella raccolta sul nome del diverso candidato Sindaco premorto e, di riflesso, attribuita alla lista (contrapposta) a questo collegata»<sup>54</sup>.

Infine, a livello di elezioni locali si sono avuti anche nel più recente periodo casi di rinvio di elezioni in singole parti del territorio nazionale e *una tantum*, in conseguenza di eventi specifici: così, a seguito del grave sisma del 2009 le elezioni amministrative nella Provincia dell'Aquila, in programma nel giugno 2009, sono state rinviate, in forza dell'art. 6, c. 3, del d.l. n. 39/2009 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 77/2009), ad una data compresa tra 1 novembre e il 15 dicembre successivo e poi ulteriormente rinviate al turno ordinario del 2010 in forza dell'art. 1 del d.l. n. 131/2009 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 165/2009).

Diverso è il caso della durata limitatamente “variabile” dei Sindaci e dei Consigli comunali derivanti dal turno unico di elezioni previsto fino dal 1999 (art. 8, l. n. 120/1999)<sup>55</sup>, con l'eccezione degli organi degli enti locali sciolti per

<sup>54</sup> *Considerato in diritto*, n. 2.4. La previsione riportata nel testo non è applicabile ai candidati Sindaci nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, stante le differenze esistenti a livello di sistemi elettorali (nei Comuni maggiori esiste la possibilità di voto disgiunto) e stante il fatto che per questi ultimi è previsto che «in caso di impedimento permanente o decesso di uno dei candidati ammessi al ballottaggio ai sensi del comma 5, secondo periodo, partecipa al ballottaggio il candidato che segue nella graduatoria. Detto ballottaggio ha luogo la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento» (art. 72, c. 6, d.lgs. n. 267/2000): Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2014, n. 3152, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>55</sup> Tale disposizione, modificando l'art. 1 della l. n. 182/1991, prevede che le elezioni dei Consigli comunali e provinciali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno ovvero nello stesso

infiltrazioni mafiose, poiché per quelli di essi il cui commissariamento scade nel secondo semestre dell'anno le elezioni si svolgono in un turno straordinario tra il 15 ottobre e il 15 dicembre (art. 6-*bis*, d.l. n. 79/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 131/2012).

#### 4. Il rinvio delle consultazioni previste per la primavera del 2020

Le disposizioni sopra riportate non avrebbero potuto fondare un rinvio generalizzato di elezioni diverse, come quelle in programma nella primavera 2020.

Anticipando quanto si dirà più oltre, la decretazione d'urgenza è stato lo strumento attraverso il quale sono state posticipate le elezioni sulle quali sussiste in tutto o in parte la competenza normativa dello Stato. Più in particolare, il differimento delle elezioni è rinvenibile in una disposizione contenuta nell'art. 81 del d.l. n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020), con riferimento al *referendum* costituzionale, e in un decreto *ad hoc* (il d.l. n. 26/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 59/2020) con riferimento alle altre elezioni.

Così, sono state rinviate tutte le consultazioni elettorali previste per la primavera del 2020, ovvero:

*a*) il *referendum* di cui all'art. 138 Cost. relativo al testo di legge costituzionale, recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»;

*b*) le elezioni suppletive nel collegio uninominale 03 nella Regione Sardegna e nel collegio uninominale 09 nella Regione Veneto del Senato;

*c*) le elezioni del Presidente e dei Consigli regionali in sei Regioni a statuto ordinario (Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania e Puglia)<sup>56</sup>;

*d*) l'elezione del Consiglio regionale in una Regione a statuto speciale (Valle d'Aosta);

*e*) le elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali in 575 enti in Regioni a statuto ordinario, di cui 12 capoluoghi di Provincia (Andria, Arezzo, Chieti, Crotone, Fermo, Lecco, Macerata, Mantova, Matera, Reggio Calabria, Trani, Venezia)<sup>57</sup>;

*f*) le elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali in 570 enti in Regioni a statuto speciale, di cui 6 capoluoghi di Provincia (Agrigento, Aosta, Bolzano,

periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre (c. 1). Il mandato decorre per ciascun Consiglio dalla data delle elezioni (c. 2).

<sup>56</sup> In totale sono circa 18 milioni gli aventi diritto in queste elezioni.

<sup>57</sup> Tra questi il Comune di Follonica, nel quale dovrà svolgersi il turno di ballottaggio per l'elezione del Sindaco, dopo l'annullamento della proclamazione del Sindaco eletto nel 2019. Il nuovo ballottaggio era stato fissato per il 15 marzo, poi posticipata al 10 maggio in forza dell'art. 18 del d.P.R. 570/1960 e quindi di nuovo rinviata dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 26/2020 (cfr. *infra*, nt. 90).

Enna, Nuoro, Trento)<sup>58</sup>;

g) le elezioni dei Presidenti e/o dei Consigli circoscrizionali nei Comuni con più di 250.000 abitanti (ovvero con più di 100.000 se previsto dai rispettivi statuti) compresi nelle Regioni a statuto ordinario o nei Comuni individuati dalle leggi regionali nelle Regioni a statuto speciale.

Il rinvio delle elezioni ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle elezioni *sub a), b)*, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. *f)*, Cost. (che assegna alla potestà legislativa statale in particolare la disciplina degli «organi dello Stato e relative leggi elettorali» e dei «referendum statali»); nelle elezioni *sub e)*, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. *p)*, Cost. («legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»).

Ricade nella competenza delle Regioni, fondata sui rispettivi Statuti speciali, la disciplina (e quindi il differimento) delle elezioni *sub d)* (rimessa ad una legge statutaria) e *f)* (nell'esercizio della potestà primaria esclusiva)<sup>59</sup>.

Più complesso è il riparto delle competenze in materia di elezioni regionali con riferimento alle Regioni a statuto ordinario.

L'art. 122, c. 1, Cost. prevede sul punto una competenza concorrente in materia di sistema di elezione, che la Corte costituzionale ha interpretato in senso estensivo, comprensivo cioè «nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale»<sup>60</sup>, essendo riferita «non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale [...], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (sent. n. 151/2012)<sup>61</sup>.

La Corte ha affermato, più in particolare, che ricade nella competenza regionale l'indizione delle elezioni regionali (sent. n. 196/2003)<sup>62</sup>.

Lo stesso art. 122, c. 1, Cost. assegna alla competenza esclusiva statale la

<sup>58</sup> In totale sono circa 6 milioni gli aventi diritto nelle elezioni comunali.

<sup>59</sup> Ai sensi dell'art. 14, c. 1, lett. *o)*, Statuto Sicilia; art. 3, c. 1, lett. *b)*, Statuto Sardegna; art. 2, c. 1, lett. *b)*, Statuto Valle d'Aosta; art. 4, c. 1-*bis*, Statuto Friuli-Venezia Giulia; art. 4, c. 1, n. 4, Statuto Trentino-Alto Adige.

<sup>60</sup> Sul punto, per tutti, G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013 e, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI, *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, 62 ss.

<sup>61</sup> Sulla sentenza in esame, per tutti, D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come "livello essenziale dei diritti politici"?*, in *Le Regioni*, 2012, 1167 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, 1276 ss.

<sup>62</sup> *Considerato in diritto*, n. 6.



durata degli organi regionali (sent. n. 2/2004)<sup>63</sup>, peraltro non comprensiva dell'istituto della *prorogatio* che ricade nella competenza statutaria delle Regioni ordinarie (sent. n. 196/2003)<sup>64</sup>.

L'art. 5 della l. n. 165/2004 ha previsto che la durata in carica degli organi elettivi regionali sia fissata in cinque anni dalla data delle elezioni, fatta salva l'eventualità dello scioglimento anticipato dei Consigli regionali<sup>65</sup>.

Proprio "manipolando", sia pure limitatamente, il termine di durata degli organi elettivi regionali, il legislatore statale già in passato aveva consentito una contenuta posticipazione delle elezioni regionali, allo scopo di favorire *election days* e conseguenti risparmi di spesa. Così, l'art. 5 della l. n. 165/2004 è stato modificato consentendo prima che le elezioni abbiano luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio (art. 1, c. 501, l. n. 190/2014) e quindi (art. 1, c. 1, d.l. n. 27/2015, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 59/2015) anche nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori (decreto, quest'ultimo, adottato in vista delle elezioni regionali del 2015, allo scopo di abbinare ad esse le elezioni comunali, che interessavano, tra gli altri, 515 Comuni compresi nelle sette Regioni chiamate al voto).

<sup>63</sup> In tale pronuncia si legge che «lo stesso primo comma dell'art. 122 prevede che la legge statale «stabilisce anche la durata degli organi elettivi» ed in questo caso sembra trattarsi di una competenza legislativa piena»: *considerato in diritto*, n. 8. Su tale previsione si è affermato che «il significato politico nazionale della tornata elettorale finisce per prevalere sulla natura regionale delle consultazioni, a differenza di quanto accade nelle più consolidate esperienze federali, nelle quali non solo la durata degli organi elettivi è stabilita autonomamente dalle Costituzioni degli Stati membri (le quali prevedono poi legislature di durata diversa), ma si ritiene fisiologico che le elezioni degli organi rappresentativi dei vari Stati abbiano luogo in date distinte» (M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, 476); tuttavia, a distanza di oltre venti anni dall'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 ormai ben nove Regioni a statuto ordinario votano a scadenze proprie a causa di uno o più scioglimenti anticipati dei rispettivi Consigli regionali. Tale avvenuta "differenziazione" è valutata positivamente da chi ha notato che essa consente «di evitare che il simultaneo rinnovo dei Consigli regionali (e dei Presidenti delle Giunte, se eletti direttamente) induca le forze politiche ad attribuire alla consultazione elettorale un significato di *test* politico nazionale, tale da distogliere il corpo elettorale dalle politiche realizzate e dai programmi enunciati in ogni Regione, che in tale sede dovrebbero essere valutati; con il risultato - tra l'altro - di deresponsabilizzare la classe politica regionale» (M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, 225, nt. 44). Si tratta di un rilievo interessante ma che probabilmente non può essere assolutizzato perché il rilievo nazionale di una consultazione locale può essere riferito anche ad una sola Regione (si pensi alle più recenti elezioni regionali emiliane).

<sup>64</sup> Sulla *prorogatio* degli organi regionali, come oggetto di disciplina da parte degli statuti regionali per tutti, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, 1269 ss.; G. PERNICIARO, *Autonomia politica*, cit., 34 ss.

<sup>65</sup> Su tale previsione, in particolare, A. STERPA, *Commento all'art. 5 (Durata degli organi elettivi regionali)*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, 175 ss.

### 5. L'uso del decreto legge per il differimento delle elezioni

La materia del differimento delle elezioni è stata quindi affidata alla decretazione d'urgenza.

Ciò detto, in linea generale in materia elettorale l'uso del decreto legge appare problematico, in quanto, come è stato affermato, «non sarebbe semplicemente il “tempo” a far premio sulla “fonte”, ma, più in generale, può dirsi essere la materia medesima, per sua stessa natura, ad esigere che la propria messa a punto avvenga secondo procedure atte ad emulare quelle di tipo *lato sensu* “costituente”, garantendo il più ampio ed effettivo coinvolgimento del “Corpo ordinamentale” - sin già, si precisa, nella fase dell'iniziativa legislativa ... - nel complesso riguardato»<sup>66</sup>, tanto più alla stregua delle peculiarità (ma anche delle forzature) esistenti nel procedimento di formazione delle leggi di conversione<sup>67</sup>.

Si tratta di una tesi che quindi parte dall'assunto secondo il quale «la struttura e il funzionamento degli organi non è in alcun modo separabile dal sostrato di libertà e di tutela delle minoranze che di tale struttura e funzionamento costituisce il presupposto e il supporto essenziale»<sup>68</sup>, con il rischio di «conseguenze abnormi, tali addirittura da provocare un sovvertimento della forma di governo o della stessa forma di stato»<sup>69</sup>.

Da parte di altri si è invece osservato che un tale divieto assoluto non è rinvenibile dal testo costituzionale, ma solo dall'art. 15, c. 3, della l. n. 400/1988, derogabile quindi da atti con forza di legge successivi<sup>70</sup>. In particolare, si è

<sup>66</sup> L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, 529.

<sup>67</sup> Sul punto si è osservato che «la calendarizzazione forzata, la latitudine dei poteri presidenziali in tema di termini di esame in Commissione e di deroghe al divieto di contingentamento dei tempi dell'assemblea, oltre al regime delle pregiudiziali, per quanto concerne la Camera - cui va aggiunta, al Senato, la c.d. “ghigliottina” - da un lato rendono impraticabile alle minoranze la prospettiva di addvenire a quel tempestivo diniego di conversione che dovrebbe verificarsi prima dello svolgimento delle elezioni, e dall'altro rappresentano per la maggioranza uno strumento più efficace rispetto all'approvazione di una legge con la normale versione del procedimento ordinario»: E. LEHNER, *La decretazione d'urgenza in materia elettorale*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma, 2008, 162. Peraltro, anomalie e forzature procedurali hanno connotato l'approvazione di leggi elettorali nel più recente periodo: sul punto, per tutti, N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale; procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016 e, volendo, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale*, cit., 123 ss.

<sup>68</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso ed abuso del decreto legge*, in *Dir. e soc.*, 1978, 256.

<sup>69</sup> R. TARCHI, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1988, 951, nt. 32 e 33.

<sup>70</sup> Sul punto, oltre a L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 246 ss., cfr., in particolare, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, cit., 1515; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, 164-165; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Giuffrè, Milano, 2018, 103; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*,

escluso che dall'art. 72, c. 4, Cost., e quindi dalla "riserva d'assemblea" imposta per le leggi elettorali si possa desumere un divieto di utilizzazione dei decreti legge in questa materia, essendo diversa la *ratio* di tale disposizione costituzionale rispetto ai limiti opponibili alla decretazione d'urgenza<sup>71</sup>. In questo senso, un vero e proprio divieto è stato affermato solo con riferimento alla disciplina del sistema elettorale in senso stretto (spunti in Corte cost., sent. n. 161/1995) o ad una disciplina organica del fenomeno elettorale (sent. n. 220/2013, che allude all'ammissibilità della decretazione di urgenza «per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo»)<sup>72</sup>.

Peraltro, tale tesi appare a sua volta problematica, poiché anche innovazioni a livello procedimentale, anche di dettaglio<sup>73</sup>, possono condizionare il voto e il risultato della competizione elettorale (si pensi al d.l. n. 29/2010, c.d. "salva liste")<sup>74</sup>.

Tuttavia, con riferimento al procedimento elettorale e alla c.d. "legislazione di contorno" il ricorso alla decretazione d'urgenza è stato non sporadico nella prassi e in alcuni casi addirittura "richiesto" dalle forze politiche anche in relazione ai tempi di approvazione di una legge parlamentare<sup>75</sup>.

Nel caso del rinvio delle elezioni a causa del COVID-19 deciso dai decreti legge sopra riportati si versa in una di quelle «emergenze tali da dimostrare non la sola opportunità ma, addirittura, forse, la stessa doverosità di un intervento per decreto»<sup>76</sup>. In linea di principio, infatti, visto il contesto emergenziale, l'uso della decretazione d'urgenza non appare di per sé censurabile, anche alla stregua di quanto sostenuto da una parte importante della dottrina che ha individuato nel decreto legge la fonte che può disporre misure insolite anche sul piano della limitazione dei diritti fondamentali per fronteggiare contesti

Giappichelli, Torino, 2019, 300-301; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2019, 138.

<sup>71</sup> L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 247, secondo il quale «il fatto stesso che, nella specie, limiti del genere non siano stati invocati e fatti valere concorre a dimostrare che i procedimenti elettorali non oltrepassano in modo assoluto l'ambito di applicazione dell'art. 77 secondo comma»; cfr. anche M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti*, cit.

<sup>72</sup> S.M. CICONETTI, *Le fonti*, cit.

<sup>73</sup> Ammesse, in particolare, da F. SORRENTINO, *Le fonti*, cit., 138.

<sup>74</sup> Su tale vicenda, per tutti, A. CELOTTO, *Un pasticcio risolto con un pasticcio: dubbi in margine al decreto-legge n. 29 del 2010*, in *www.astrid-online.it*; A. RUGGERI, *L'irragionevole decreto "salva-liste" e la ragion di Stato, ovvero sia il problematico "bilanciamento" tra il primato della politica e il primato della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 marzo 2010; N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 novembre 2012. Cfr. altresì i contributi rinvenibili in *Il decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali e il problema della sua costituzionalità*, in *www.astrid-online.it*.

<sup>75</sup> Sulla prassi, cfr., per tutti, A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto legge*, I, Cedam, Padova, 1997, 287 ss.; 390 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali*, cit., 528 ss.

<sup>76</sup> A. RUGGERI, *Forni, norme, criteri ordinatori*, Giappichelli, Torino, 2009, 174.

emergenziali, purché esse siano proporzionate e temporanee, quindi destinate a perdere legittimità ove ingiustificatamente protratte nel tempo (cfr. Corte cost., sent. n. 15/1982<sup>77</sup>).

La stessa Presidente della Corte costituzionale ha recentemente osservato che «nella Carta costituzionale non si rinvencono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell'assetto dei poteri.

La Costituzione, peraltro, non è insensibile al variare delle contingenze, all'eventualità che dirompano situazioni di emergenza, di crisi, o di straordinaria necessità e urgenza, come recita l'art. 77 Cost., in materia di decreti-legge. La Repubblica ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi – dagli anni della lotta armata a quelli della più recente crisi economica e finanziaria – che sono stati affrontati senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma ravvisando all'interno di esso quegli strumenti che permettessero di modulare i principi costituzionali in base alle specificità della contingenza: necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela “sistemica e non frazionata” dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dei relativi limiti. Dunque, nella giurisprudenza costituzionale si ravvisano criteri in sé sufficientemente elastici e comprensivi da consentire una adeguata considerazione delle specificità del tempo di crisi»<sup>78</sup>.

In questo senso, l'uso del decreto legge pare quindi corretto sul piano della produzione normativa in quanto «eccezionale funzione legislativa utilizzabile dal Governo “in casi straordinari di necessità e di urgenza”»<sup>79</sup>, e, pertanto, strumento non surrogabile da utilizzare per interventi immediati nelle ipotesi di emergenza<sup>80</sup>. Appare quindi corretta la tesi secondo la quale «il modello costituzionale della “straordinarietà”, dell’”urgenza” e della “necessità” è perciò limpidamente costruito dalla Costituzione, e non ha alcun punto di contatto con lo “stato di eccezione”, in cui decide il “sovrano” pretermettendo del tutto ogni altro potere. E la “necessità” di cui è detto nell'art. 77 Cost. è solo lessicalmente assonante con la “necessità” come fonte del diritto, pur evocata, ma

<sup>77</sup> Sulla quale, in particolare, L. CARLASSARE, *Una possibile lettura in positivo della sent. n. 15?*, in *Giur. cost.*, 1982, I, 82 ss.; A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza*, *ivi*, 108 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 450 ss.; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, 140 ss. Anche da tale pronuncia si desume quindi la preminenza del «valore della identità e continuità dell'ordinamento nel tempo, valore che è prima e fuori ma anche, a un tempo, dentro l'ordine costituzionale»: A. RUGGERI, *Forni, norme, criteri ordinatori*, 177.

<sup>78</sup> M. CARTABIA, *Presidente della Corte costituzionale, L'attività della Corte costituzionale nel 2019* (28 aprile 2020), rinvenibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 25-26.

<sup>79</sup> U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in questo *Speciale*, 303.

<sup>80</sup> G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu).

non propriamente, al cospetto dei fenomeni in atto»<sup>81</sup>.

Certo, rimane impregiudicata la persistente legittimità costituzionale della ripetuta utilizzazione della decretazione d'urgenza qualora l'emergenza si protragga nel tempo, perché «ci troveremmo in una condizione trasformata in sostanzialmente ordinaria (per quanto a tempo definito possa essere), che reclamerebbe una parimenti ordinaria risposta delle istituzioni»<sup>82</sup>.

Non sfugge inoltre che il rinvio delle elezioni appare tutto sommato contenuto nel tempo e in linea di principio giustificabile alla stregua dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza. Come è stato giustamente osservato, le limitazioni alle libertà di circolazione e di riunione imposte già dal d.P.C.M. 4 marzo 2020 hanno reso impossibili «tutte quelle attività di incontro, di discussione, di informazione e dibattito attraverso le quali si estrinseca ogni campagna referendaria», anche perché «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»<sup>83</sup>. A ciò si aggiunga che un rinvio limitato nel tempo e presidiato sul piano dei contenuti può essere giustificato anche per l'assenza delle condizioni giuridiche e fattuali che avrebbero impedito, oltre che il concreto esercizio del diritto di voto (si pensi, ad esempio, fino al 3 giugno 2020 agli elettori impossibilitati a recarsi alle urne perché fuori Regione), il fisiologico svolgimento del procedimento elettorale preparatorio e, in questo senso, della campagna elettorale, finalizzata, come sostenuto a più riprese dalla Corte costituzionale a consentire il libero esercizio del voto (sent. n. 155/2002). Come è stato giustamente affermato, voto "libero" richiede per prima cosa la «corretta prospettazione delle opportunità all'interno delle quali l'avente diritto al

<sup>81</sup> S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 533.

<sup>82</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 120. Nello stesso senso, alla luce del diritto internazionale si è osservato che «le decisioni di rinvio adottate dai singoli governi sono state spesso adottate all'ultimo momento, senza effettiva consultazione delle parti interessate, e ciò ha causato occasioni di scontro politico, specie con le opposizioni. In caso di reale emergenza e soprattutto ove il rinvio sia limitato nel tempo e strettamente motivato alla luce della specifica situazione nel singolo paese, sembra ragionevole affermare che il requisito di una adeguata preparazione e discussione del testo normativo trovi un'applicazione limitata. Ciò però non dovrebbe valere, a parere di chi scrive, nel caso in cui, successivamente, si decida di prorogare ulteriormente una decisione di rinvio: in tal caso, quale regola generale, il principio della trasparenza del meccanismo decisionale dovrebbe essere pienamente rispettato»: A. DE GUTTRY, *Diritto di voto*, cit., XVII. In questo senso, è interessante quanto previsto dalla già citata legge francese del marzo 2020, la quale prevede che il Governo sia tenuto a presentare al Parlamento un rapporto avente ad oggetto una analisi del comitato scientifico sullo stato dell'epidemia e sui rischi sanitari connessi allo svolgimento del secondo turno elettorale e della campagna elettorale precedente: P. MILAZZO, *Le fonti del diritto*, cit.

<sup>83</sup> V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2020, rispettivamente 4 e 7.

voto è invitato a scegliere»<sup>84</sup>.

In questo senso, un rilievo critico può essere fatto sul preambolo del d.l. n. 26, che sembra riferire i presupposti di necessità e urgenza alla garanzia dello «svolgimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 in condizioni di sicurezza per i cittadini» e alla finalità «di evitare, con riferimento all'espletamento delle suddette procedure, fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale al di sotto delle misure precauzionali adottate, ai fini del contenimento alla diffusione del virus», con ciò sottovalutando i più ampi profili che coinvolgono la fase antecedente al voto e gli adempimenti ivi previsti (deposito dei contrassegni; raccolta delle firme).

Del resto un limitato rinvio delle elezioni, ove giustificato nei presupposti, può trovare qualche riscontro anche in una non più recente sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 304/1996) che, come ricordato (par. 3), ha imposto la necessità del rinvio delle elezioni comunali negli enti fino a 15.000 abitanti in caso di decesso di un candidato Sindaco: in tale sentenza l'interesse pubblico alla prosecuzione del procedimento elettorale, qualificato di rilievo costituzionale, è ritenuto di «assai ridotta consistenza in quanto circoscritta alle sole operazioni preliminari non essendo stato ancora espresso alcun voto»<sup>85</sup>.

Un punto critico attiene alla conversione del d.l. n. 26/2020: è stato evidenziato che l'utilizzazione della decretazione d'urgenza in settori delicati come quello elettorale dovrebbe richiedere «un vastissimo consenso da parte dei gruppi parlamentari»<sup>86</sup>; consenso che in questo caso è mancato, con un gruppo di opposizione (Fdi) che ha praticato l'ostruzionismo alla Camera e il Governo che ha fatto ricorso alla questione di fiducia al Senato (addirittura con la ripetizione della votazione<sup>87</sup>), per impedire la decadenza del decreto per il decorso del termine costituzionale del sessanta giorni.

Anche in questo caso, si è puntualmente evidenziato quel «monocameralismo di fatto» che ha impedito un adeguato esame del testo in un ramo del Parlamento<sup>88</sup>, mentre sui contenuti del testo rimangono strascichi polemici tra maggioranza e opposizione, così come, lo si vedrà nel par. 6, tra Governo e

<sup>84</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., 1127, richiamato da G. MAESTRI, *Urne rinviate per virus: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020, 2.

<sup>85</sup> *Considerato in diritto*, n. 2.4.

<sup>86</sup> L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 247.

<sup>87</sup> Come comunicato dal Presidente all'inizio della seduta del 19 giugno 2020, la ripetizione della votazione è stata necessaria perché, a causa di un errore nel tabulato prodotto dal sistema di calcolo automatico dei congedi sulla base delle votazioni elettroniche precedenti, non sono stati scomputati due senatori che avevano preso parte alla votazione della questione pregiudiziale, cosicché, a seguito delle verifiche effettuate, il Senato non era in numero legale al momento della chiusura della chiama relativa al voto di fiducia: Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 19 giugno 2020, res. sten., 12.

<sup>88</sup> Per tutti, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 199 ss.

Regioni.

Rimangono inoltre non irrilevanti problemi nell'ipotesi (nel caso di specie, ormai di scuola) di mancata conversione dei decreti e, sul piano dei contenuti, alcuni dubbi di legittimità costituzionale che saranno analizzati nei paragrafi successivi.

### **6. I contenuti del d.l. n. 26/2020: il rinvio delle elezioni**

Il d.l. n. 26/2020 contiene alcune previsioni riferite a tutte le consultazioni che avrebbero dovuto svolgersi nella primavera del 2020, mentre altre attengono a singole elezioni, in particolare a quelle regionali e comunali.

Ovviamente, l'oggetto principale è la posticipazione delle consultazioni elettorali, la cui disciplina ricade nella competenza normativa statale.

Con riferimento alle elezioni suppletive, il termine entro il quale sono indette le elezioni suppletive per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica per i seggi che siano dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2020 è fissato in duecentoquaranta giorni dalla data della vacanza (art. 1, c. 1, lett. *a*, d.l. n. 26/2020)<sup>89</sup>. Pertanto poiché il termine è il 13 novembre 2020, l'ultima domenica utile per il voto sarà l'8 novembre.

In deroga a quanto previsto dall'art. 1, c. 1, della l. n. 182/1991, limitatamente all'anno 2020, le elezioni dei Consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario si terranno in una domenica e in un lunedì compresi tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020<sup>90</sup>; sono inseriti nello stesso turno anche le elezioni nei Comuni i cui organi devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, se le condizioni che rendono necessarie le elezioni si verificheranno entro il 27 luglio 2020 (art. 1, c. 1, lett. *b* e *c*,

<sup>89</sup> Ordinariamente le elezioni debbono essere indette entro novanta giorni dalla vacanza (art. 21-ter, comma 3, d.lgs. n. 533/1993, riferito al Senato ma applicabile anche alla Camera in forza dell'art. 86, comma 4, d.P.R. 361/1957).

<sup>90</sup> Ai sensi dell'art. 1, c. 1, della l. n. 182/1991, le elezioni dei Consigli comunali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre. Ai sensi del successivo c. 2, il mandato decorre per ciascun Consiglio dalla data delle elezioni.

Nella previsione relativa al rinvio rientra anche il già citato caso del Comune di Follonica (cfr. *supra*, nt. 57). A causa dell'emergenza COVID 19, il Prefetto della Provincia di Grosseto con decreto n. 21790 del 24 aprile 2020 ha disposto la sospensione delle operazioni elettorali relative al turno di ballottaggio per l'elezione del Sindaco previste per domenica 10 maggio 2020, in applicazione del d.l. n. 26/2020. Tale decreto è stato impugnato ma il Tar della Toscana ha respinto l'istanza cautelare «apparendo rientrare, l'ipotesi odierna dello svolgimento del turno di ballottaggio, anche in considerazione della *ratio legis*, nell'ambito applicativo dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 26 del 20 aprile 2020, ovvero nel novero delle competizioni elettorali che non possono essere tenute se non nel periodo fissato dal d.l. citato, compreso fra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020»: Tar Toscana, 9 giugno 2020, n. 346, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

d.l. n. 26/2020<sup>91</sup>)<sup>92</sup>.

Si tratta di un insieme di previsioni derogatorie rispetto ai termini ordinari che quindi troveranno di nuovo applicazione quando sarà terminata la fase dell'emergenza. Peraltro, il diverso andamento della pandemia nelle diverse parti del territorio nazionale avrebbe potuto consentire anche soluzioni diversificate per consentire lo svolgimento delle consultazioni già in estate. Questa soluzione è stata però esclusa anche allo scopo di evitare una frammentazione di consultazioni elettorali (ipoteticamente prima le comunali e le regionali e quindi il *referendum* costituzionale) in un periodo ravvicinato, che fattualmente avrebbe potuto determinare complessi problemi organizzativi.

Assai più controversa e fonte di polemiche politico-istituzionali è la previsione relativa al rinvio delle elezioni regionali: sul punto, l'art. 1, c. 1, lett. *d*), individua una deroga *una tantum* all'art. 5 della l. n. 165/2004, disponendo che la durata in carica dei Presidenti e dei Consigli il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 sia fissata in cinque anni e tre mesi: poiché la durata del quinquennio per le sei Regioni interessate al voto sarebbe scaduta il 31 maggio, il prolungamento deciso dal decreto legge determina il protrarsi della legislatura fino al 31 agosto.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato è, come detto, fondata sull'art. 122, c. 1, Cost. L'emergenza sanitaria sembra giustificare la decisione legislativa<sup>93</sup>, nonostante che, in linea di principio, la durata del mandato degli organi elettivi non sia considerata disponibile da parte del legislatore con una legge provvedimento perché «vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali» (Corte cost., sent. n. 48/2003)<sup>94</sup>.

Più controverso è lo stesso art. 1, c. 1, lett. *d*) nella parte in cui prevede che

<sup>91</sup> Tali disposizioni non si applicano alle elezioni degli organi circoscrizionali nei Comuni il cui Consiglio rimane in carica fino alla scadenza naturale prevista nell'anno 2021.

<sup>92</sup> Sul punto, a regime l'art. 2 della l. n. 182/1991 prevede che le elezioni dei Consigli comunali i quali devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato si svolgano nella stessa giornata domenicale di cui all'art. 1 se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si siano verificate entro il 24 febbraio, ovvero nello stesso periodo di cui all'art. 1 dell'anno successivo, se le condizioni si sono verificate oltre tale data. In forza dell'art. 3, la data per lo svolgimento delle elezioni è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione ed è comunicata immediatamente ai Prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi ed agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge.

<sup>93</sup> Almeno in linea di principio, anche se, come si dirà, non sembrava impossibile un allungamento più limitato con la possibilità di svolgimento delle elezioni anche nel periodo estivo.

<sup>94</sup> *Considerato in diritto*, n. 3; su tale pronuncia, in particolare, A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà 'residuale' a confronto*, in *www.federalismi.it*, 2003; L. CASTELLI, *Enti locali e regioni speciali: un rapporto immutato?*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2003; G. COINU, *Sulla democrazia procedurale*, in *Le Regioni*, 2003, 872 ss.



le elezioni regionali si svolgano esclusivamente tra il quindicesimo e il sessantesimo giorno successivo al termine della nuova scadenza del mandato o nella domenica e nel lunedì successivo compresi nei sei giorni ulteriori. In tal modo le elezioni potranno essere indette da ciascuna Regione in un periodo compreso tra il 20 settembre e il 15 novembre 2020.

Per comprendere appieno tale previsione, occorre ricordare che l'art. 3, c. 2, della l. n. 108/1968, applicabile fino a diversa determinazione delle leggi elettorali regionali, in forza dell'art. 5 della l. cost. n. 1/1999<sup>95</sup>, consente lo svolgimento delle elezioni a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento dei cinque anni della legislatura. Tale previsione è riprodotta nelle leggi elettorali di Toscana, Campania e Puglia<sup>96</sup>, e, con una riduzione dei termini, nella legge elettorale marchigiana<sup>97</sup>.

Viceversa, l'art. 1, c. 1, lett. d), in esame non permette l'indizione delle elezioni in una data precedente alla fine della legislatura e interviene in una materia che sembrerebbe spettare alla competenza regionale, non essendo riconducibile alla durata degli organi regionali<sup>98</sup>.

Si tratta di un punto assai delicato anche perché, come è stato ricordato<sup>99</sup>, la bozza di decreto legge comunicata alla Conferenza delle Regioni il 15 aprile 2020 avrebbe consentito lo svolgimento delle elezioni regionali anche nel mese di luglio, ma in Consiglio dei Ministri divergenze politiche insuperabili hanno imposto un mutamento del testo, con la previsione di una sola finestra elettorale successiva alla scadenza posticipata delle legislature regionali prorogate. Tale decisione ha determinato non solo la reazione di quattro Presidenti di Regioni interessate al voto e potenzialmente ricandidabili (e di fatto ricandidati)<sup>100</sup>, ma un polemico documento della Conferenza delle Regioni e delle

<sup>95</sup> Cfr. *supra*, nt. 53. L'art. 3, c. 2, della l. n. 108/1968 è quindi applicabile alla Liguria, che non ha ancora adottato una propria legge elettorale.

<sup>96</sup> Art. 4, c. 1, l.r. Toscana n. 51/2014; art. 1, c. 1, l.r. Campania n. 4/2009; art. 5, c. 2, l.r. Puglia n. 2/2005.

<sup>97</sup> La legge elettorale marchigiana individua come *dies a quo* il 15° giorno precedente la scadenza della consiliatura (art. 7, comma 1, l.r. Marche n. 27/2004).

<sup>98</sup> Per cui, ad esempio, l'art. 1, c. 1, lett. d), è incompatibile con l'art. 11, c. 1, della l.r. Veneto n. 5/2012 il quale prevede che le elezioni regionali si svolgano in un periodo compreso tra il 15 maggio e il 15 giugno.

<sup>99</sup> E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in questo *Speciale*, 512-513.

<sup>100</sup> In un comunicato a firma di Michele Emiliano, Vincenzo De Luca, Giovanni Toti, Luca Zaia in data 20 aprile 2020 (rinvenibile in [www.regioni.it](http://www.regioni.it)) si legge: «Nel Consiglio dei Ministri, a quanto si apprende, è stato approvato un provvedimento che prevede lo slittamento del voto tra Settembre e Novembre e cancella la finestra di Luglio sulla quale erano state consultate, con esito positivo, molte delle Regioni che andranno al voto. Spiace che il Governo abbia approvato un diverso Decreto senza alcun ulteriore confronto. Ovviamente aspetteremo di leggere il testo per esprimere un compiuto giudizio che vada oltre il metodo. Ribadiamo la necessità di garantire agli elettori l'inalienabile diritto ad esprimersi nel tempo più rapido possibile, compatibilmente con l'andamento della epidemia. Pertanto,

Province autonome del 7 maggio 2020<sup>101</sup>, presentato nella seduta della Conferenza Stato-Regioni, svoltasi nella stessa data, nel quale si proponeva una modifica all'art. 1, c. 1, lett. d), del d.l. n. 26/2020 del seguente tenore: «in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, c. 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165, gli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 durano in carica cinque anni e tre mesi; le relative elezioni si svolgono esclusivamente nelle otto domeniche precedenti la nuova scadenza del mandato ed i sessanta giorni successivi al termine della durata del mandato. La data di svolgimento delle elezioni, nell'ambito di tale arco temporale, è stabilita dal Presidente della Regione, d'intesa con il Ministro della Salute». Tale progettata disposizione avrebbe quindi consentito lo svolgimento delle consultazioni a partire dalla seconda settimana di luglio, in presenza di dati epidemiologici favorevoli e sul presupposto che «la c.d. "Fase 2", prevedendo la riapertura di diritti anche fondamentali, quali il diritto al lavoro e il diritto alla mobilità sul territorio nazionale, potrebbe comunque includere la possibilità di esercitare il diritto di voto»<sup>102</sup>.

Tale proposta emendativa non è stata però approvata, nonostante l'affermata disponibilità del Governo a modificare il testo del decreto legge, a seguito di un incontro tra i Ministri Boccia e Lamorgese, il Presidente della Conferenza delle Regioni e i Presidenti delle Regioni interessate<sup>103</sup>.

Rimane quindi l'impressione di una vicenda che non sembra priva di aspetti criticabili, sul piano dell'opportunità e forse anche della legittimità costituzionale, in una materia in cui la cooperazione tra lo Stato e le Regioni appare essenziale<sup>104</sup>.

Infine, condivisibilmente in sede di conversione è stato espunto l'art. 1, c. 2, ai sensi del quale «in considerazione di sopravvenute specifiche situazioni epidemiologiche da COVID-19, le consultazioni elettorali di cui al comma 1, anche già indette, possono essere rinviate di non oltre tre mesi, con lo stesso provvedimento previsto per la relativa indizione. Restano comunque valide le operazioni già compiute per lo svolgimento delle elezioni medesime».

ritenendo, per quanto è possibile prevedere oggi, l'estate sia la stagione più sicura dal punto di vista epidemiologico, ribadiamo ulteriormente la necessità di allargare la finestra di voto, come da noi richiesto, al mese di Luglio. In ogni caso è comune intendimento delle nostre Regioni convocare i cittadini al voto nella prima data utile consentita dal provvedimento del Governo».

<sup>101</sup> Si tratta del documento 20/72/CR4bis/C1, rinvenibile in [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>102</sup> Documento 20/72/CR4bis/C1, cit.

<sup>103</sup> L'incontro è avvenuto il 24 aprile 2020.

<sup>104</sup> Per le Regioni, infatti, la collaborazione con il Governo nella preparazione e nello svolgimento delle operazioni elettorali attraverso le Prefetture è un'esigenza per molti aspetti ineludibile: cfr., ad esempio, già la deliberazione della Giunta regionale del Veneto 15 ottobre 2019, n. 1477 recante «Adempimenti elezioni regionali 2020 - Approvazione dello schema di Intesa tra la Regione del Veneto e le Prefetture del Veneto per la collaborazione nella gestione e nello svolgimento delle operazioni elettorali».

In effetti, si trattava di una disposizione generica ed ambigua (laddove alludeva a non meglio precisate «sopravvenute specifiche situazioni epidemiologiche da COVID-19») e, come tale, di dubbia legittimità costituzionale, come giustamente affermato nel parere sia del Comitato per la legislazione<sup>105</sup> che della Commissione bicamerale per le questioni regionali<sup>106</sup>, anche perché non era chiara l'applicazione (anche a un singolo Comune?).

Inoltre, la disposizione sembrava riferibile anche alle elezioni regionali, in violazione della competenza delle Regioni ai sensi dell'art. 122, c. 1, Cost., e con l'ulteriore eventualità di valutazioni, anche potenzialmente divergenti, delle singole Regioni, pur in presenza degli stessi presupposti di fatto. Né era chiaro se l'applicazione della disposizione in esame avrebbe dato luogo ad una *prorogatio* degli organi, peraltro di competenza dello statuto regionale<sup>107</sup>, ovvero ad un'ulteriore proroga della durata del mandato, peraltro difficilmente configurabile alla stregua della riserva assoluta di legge statale in materia di durata degli organi regionali<sup>108</sup>.

Si consideri infine che questa previsione non si sarebbe applicata al *referendum* costituzionale, essendo riferibile solo alle consultazioni menzionate nello stesso d.l. n. 26/2020.

### 7. *Segue: gli altri contenuti del d.l. n. 26/2020*

In sede di conversione del d.l. n. 26/2020 sono stati aggiunti l'art. 1-*bis* e l'art. 1-*ter*, che recano disposizioni sulle modalità di svolgimento delle operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020.

Rinviano al par. 8 la questione relativa all'accorpamento del *referendum* costituzionale alle altre consultazioni regionali e comunali, si deve in premessa ricordare che tali disposizioni recepiscono, in prima approssimazione, i contenuti del parere del 19 maggio 2020 del Comitato tecnico-scientifico istituito presso il Dipartimento della protezione civile relativo all'«impatto che la contingenza pandemica potrebbe avere sulla popolazione durante lo svolgimento

<sup>105</sup> Camera dei deputati, Comitato per la legislazione, 29 aprile 2020, res. somm., 7-8.

<sup>106</sup> Commissione bicamerale per le questioni regionali, 29 aprile 2020, res. somm., 136-137.

<sup>107</sup> Come si è anticipato (nt. 64), nella sent. n. 196/2003 si afferma che «l'istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide infatti sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (*considerato in diritto*, n. 13) e, come tale, di competenza dello statuto regionale.

<sup>108</sup> In effetti, nella relazione al disegno di legge di conversione si legge che «la decisione compete alle Regioni per le rispettive elezioni, comportando ciò un aumento della durata del mandato, previamente consentito dalla legge statale in considerazione dell'eccezionalità della situazione»: Camera dei deputati, XVIII legislatura, disegno di legge n. 2471 «Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020», *Relazione illustrativa*, 4.

delle elezioni e le misure contenitive per consentire la più ampia e libera partecipazione degli elettori».

Così, ad esempio, l'art. 1-*bis*, c. 1, «al fine di assicurare il necessario distanziamento sociale», prolunga la durata delle operazioni di voto alla giornata di lunedì (dalle 7 alle 15), in deroga a quanto previsto in via generale dall'art. 1, c. 399, della l. n. 147/2013, con ciò ripristinando, sia pure una *tantum*, quanto previsto dagli artt. 1 e 4, della l. n. 62/2002. Sul punto, infatti, il Comitato tecnico-scientifico ha suggerito di estendere a due giorni la durata delle operazioni di voto (anche degli eventuali ballottaggi) «al fine di distribuire in maniera più omogenea la fruizione dei seggi elettorali e di evitare, in questo modo, eventuali picchi di affluenza».

Viceversa, per inciso, il Governo sembra avere l'intenzione di disattendere l'indicazione del Comitato circa lo svolgimento delle elezioni entro mese di settembre (compresi gli eventuali ballottaggi): la data informalmente ipotizzata del 20 settembre comporta che il turno di ballottaggio si svolgerà il 5 e 6 ottobre<sup>109</sup>.

Sempre in ossequio al parere del Comitato tecnico-scientifico, l'art. 1-*ter* prevede che «al fine di prevenire il rischio di contagio da COVID-19, le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020 si svolgono nel rispetto delle modalità operative e precauzionali di cui ai protocolli sanitari e di sicurezza adottati dal Governo».

In effetti, il parere si dilunga nell'individuare misure che dovranno essere adottate a tutela della salute collettiva<sup>110</sup>; misure che, per inciso, come

<sup>109</sup> Viceversa, nel parere del Comitato tecnico-scientifico si legge: «La circolazione dei coronavirus nella popolazione è osservata in aumento durante i periodi dell'anno caratterizzati dalle basse temperature rispetto alla riduzione dell'incidenza delle affezioni registrata a carico delle vie aeree nella stagione calda. Sebbene le conoscenze scientifiche del virus SARS-CoV-2 non forniscano, al momento, chiare indicazioni sulle modalità di contagio nei periodi estivi, analogamente a quanto osservato per gli altri coronavirus e nel rispetto del principio di massima precauzione, il CTS indica, quale scelta più plausibile tra le diverse opzioni rappresentate dai Ministri, l'effettuazione delle consultazioni elettorali all'inizio del mese di settembre p.v.».

<sup>110</sup> Il parere si riferisce in particolare alle seguenti misure considerate indispensabili: *a*) rispetto delle corrette prassi igieniche, garantendo la disponibilità e l'utilizzo presso le sedi elettorali di mascherine e guanti (ad esempio, per poter maneggiare le matite copiative per l'espressione delle preferenze); *b*) distanziamento sociale per i membri della Commissione elettorale; *c*) areazione frequente degli ambienti sedi dei seggi elettorali; *d*) distanziamento sociale superiore ad un metro tra elettore e membri della Commissione elettorale in tutti i casi in cui, per motivi legati alla identificazione dell'elettore, appaia necessaria la rimozione temporanea della mascherina (che deve comunque essere ridotta al minimo); *e*) fornitura in ciascun seggio di prodotti per la sanificazione, necessari anche per le attività di identificazione degli elettori; *f*) effettuazione dello spoglio delle schede con i guanti.

Altre misure sono qualificate, espressamente o implicitamente, come necessarie; tra queste: *a*) divieto di assembramenti anche da parte dei rappresentanti di lista, a cui comunque deve essere assicurata la funzione istituzionale di assistere alle operazioni di voto e scrutinio; *b*) potenziamento del personale delle forze di polizia e delle forze armate presso le sedi elettorali, per contenere ed impedire eventuali assembramenti all'interno e all'esterno delle sedi di seggio; *c*) distanziamento sociale e

evidenziato dall’Anci, determineranno un aumento degli oneri finanziari per i Comuni<sup>111</sup>.

Tuttavia, l’art. 1-*ter* non è privo di qualche elemento problematico, nella misura in cui sembra configurare una sorta di delegificazione in favore di atti o documenti quantomeno di incerta qualificazione giudica e in ambiti potenzialmente rilevanti: così, ad esempio, eventuali misure volte a impedire o contenere assembramenti non sembrano poter derogare alle previsioni legislative che, ad esempio, garantiscono la pubblicità dello scrutinio<sup>112</sup>.

Ciò detto, curiosamente il parere del Comitato in nessuna parte si riferisce alle fasi antecedenti al voto, che invece pongono seri problemi, trattandosi di dover bilanciare l’esercizio di diritti costituzionalmente rilevanti con la tutela della salute collettiva (si pensi, solo per citare un esempio, alle manifestazioni pubbliche durante il periodo di campagna elettorale ma anche alla fase della raccolta delle firme).

Sul punto, l’art. 1-*bis*, c. 2, si limita a precisare 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 disposizione, riferita alla comunicazione politica radiotelevisiva e ai messaggi radiotelevisivi autogestiti in campagna elettorale, da una parte, appare piuttosto generica, e, dall’altra, insufficiente rispetto ai tanti problemi che la fase della campagna elettorale presenta in relazione all’emergenza sanitaria, anche considerando il fatto che la comunicazione politica costituisce una parte rilevante ma non esaustiva della propaganda politica che si giova anche di attività tradizionali<sup>113</sup>.

obbligo di utilizzare le mascherine durante lo spoglio delle schede; *d*) ripiegare e inserimento nell’urna della scheda elettorale direttamente da parte dell’elettore, senza toccare la feritoia o l’urna; *e*) individuazione di modalità operative e/o organizzative che evitino il contatto con l’urna ovvero impiego, al di sopra di essa, di una lamina in plastica o di plexiglass o in altro materiale analogo che consenta una periodica e agevole sanificazione della superficie e della feritoia dell’urna medesima; *f*) frequente sanificazione dei servizi igienici.

Infine è ritenuto auspicabile: *a*) l’ingresso nel seggio elettorale di un elettore alla volta; *b*) l’identificazione, quando tecnicamente possibile, di percorsi di ingresso e uscita dai seggi elettorali separati e contrapposti.

<sup>111</sup> La memoria presentata dall’Anci alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato («Audizione AS 1845. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 20 aprile 2020, n. 26, recante “Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020”. Commissione Affari Costituzionali Senato della Repubblica, 17 giugno 2020») è rinvenibile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>112</sup> Su analoghe disposizioni negli altri Paesi, cfr., per tutti, *Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19*, in [www.ifes.org](http://www.ifes.org).

<sup>113</sup> Per tutti, V. DE SANTIS, *Il voto*, cit., 10. Si pensi al fenomeno delle “sardine” che soprattutto nelle più recenti elezioni regionali emiliano-romagnole hanno svolto una campagna elettorale di tipo

Vi sono poi alcune disposizioni riferite a singole consultazioni. Così, l'art. 1-*bis*, c. 4, riduce a un terzo il numero minimo di sottoscrizioni richiesto per la presentazione delle liste e delle candidature con riferimento alle elezioni comunali e circoscrizionali.

La disposizione non appare problematica in relazione alla sicura competenza legislativa statale in materia di elezioni comunali, di cui all'art. 117, c. 2, lett. *p*), Cost.

La stessa previsione è riferita anche alle elezioni regionali (c. 5) «in considerazione della situazione epidemiologica derivante dalla diffusione del COVID-19 e tenuto conto dell'esigenza di assicurare il necessario distanziamento sociale per prevenire il contagio da COVID-19 nel corso del procedimento elettorale, nonché di garantire il pieno esercizio dei diritti civili e politici», ma in questo caso è quantomeno dubbia la possibilità per il legislatore nazionale di intervenire in un ambito che appare di competenza regionale alla stregua dell'art. 122, c. 1, Cost.<sup>114</sup>.

Non sfugge che nelle sentt. nn. 151 e 198/2012 la Corte costituzionale ha mandato esenti da censure atti con forza di legge che, rispettivamente, hanno disciplinato i rimborsi delle spese elettorali e imposto il numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, vincolando in tal modo anche la potestà statutaria delle Regioni. Nel primo caso la Corte ha ritenuto che una disciplina uniforme dei rimborsi elettorali garantisca «non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.)»<sup>115</sup>, nel secondo caso ha giustificato i contenuti della disciplina statale alla stregua del coordinamento della finanza pubblica e, soprattutto, degli artt. 48 e 51 Cost., dai quali si evince «il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati»<sup>116</sup>.

Tuttavia, in entrambe le pronunce le previsioni legislative statali sono state qualificate come altrettanti vincoli per l'autonomia normativa delle Regioni, e, in particolare, nella sent. n. 151/2012 l'art. 1, comma 5, primo periodo, della l. 157/1999 è stato individuato come un principio fondamentale della materia.

Viceversa, la previsione in oggetto potrebbe con maggiore difficoltà essere ritenuta espressiva di un principio fondamentale, giacché è prevista la

nuovo, quasi un *mix* tra utilizzazione delle nuove tecnologie e strumenti tradizionali (a cominciare dalle manifestazioni pubbliche).

<sup>114</sup> La raccolta delle firme essendo un adempimento preliminare alla competizione elettorale: sul punto, in particolare, P. MILAZZO, *Una legge regionale sul procedimento elettorale e sulla materia elettorale c.d. di contorno*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, in particolare 161 ss.

<sup>115</sup> *Considerato in diritto*, n. 6.1.3.

<sup>116</sup> *Considerato in diritto*, n. 6.1.

possibilità per le Regioni di adottare disposizioni diverse da quelle di cui al c. 5 «ai fini della prevenzione e della riduzione del rischio di contagio da COVID-19» (c. 6). Si tratta peraltro di una disposizione non priva di ambiguità, laddove sembra consentire l'adozione di misure ipoteticamente tali da ridurre ancora il numero di sottoscrizioni<sup>117</sup> (teoricamente anche ampliando le discutibili fattispecie di esenzione presenti nelle leggi elettorali regionali<sup>118</sup>) o da semplificare la raccolta con strumenti nuovi<sup>119</sup>. È poi da chiedersi se le Regioni potrebbero “rinunciare” alla riduzione in relazione all'andamento favorevole del contagio ovvero sostituire la raccolta delle firme con altri adempimenti<sup>120</sup>.

D'altra parte, proprio l'ambiguità del c. 6 non rende sicura la riconducibilità dei contenuti del c. 5 alla competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. *m*, Cost.) che in ogni caso non sembrerebbe giustificare una previsione legislativa puntuale ma genericamente cedevole rispetto al successivo intervento del legislatore regionale<sup>121</sup>.

Il d.l. n. 26/2020 consente quindi un problematico e limitato intervento legislativo da parte delle Regioni.

Viceversa, dovrebbero essere evitate modifiche ai sistemi elettorali negli ultimi mesi della legislatura: in questo senso è non solo il Codice di buona condotta in materia elettorale già menzionato<sup>122</sup>, nonché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Ekoglasnost c. Bulgaria*, 6 novembre 2012) ma anche due ordini del giorno approvati dalla Camera proprio in sede di conversione del d.l. n. 26/2020, in uno dei quali si impegna il Governo «ad invitare le regioni a non intraprendere iniziative di natura normativa volte a modificare la legge elettorale durante il regime di proroga, ad eccezione della doppia

<sup>117</sup> In questo senso è la l.r. Marche n. 24/2020 che, per le sole elezioni del 2020, riduce a un quarto le sottoscrizioni richiesto per la presentazione delle liste di candidati (art. 5, c. 2).

<sup>118</sup> Così, l'art. 14, c. 4, l.r. Veneto n. 5/2012; art. 8, c. 9, l.r. Puglia n. 2/2005; art. 3, c. 2, l.r. Campania n. 4/2009. Diversamente, la legge elettorale toscana non prevede vere e proprie esenzioni ma una drastica riduzione (art. 11, c. 3 e 3-*bis*, l.r. n. 51/2014).

<sup>119</sup> In particolare, attraverso strumenti tecnologici.

<sup>120</sup> Solo per citare un esempio, in alcuni ordinamenti è previsto il deposito di una cauzione.

<sup>121</sup> E ciò anche a prescindere dal fatto che la quantità delle firme richieste dalle leggi elettorali regionali è diversa. È poi evidente che l'espansione del titolo competenziale trasversale di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*), in riferimento alle elezioni regionali finirebbe per ridimensionare drasticamente l'autonomia delle Regioni in questa materia.

<sup>122</sup> In esso si legge infatti: «Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle Commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o a ad un livello superiore a quello della legge ordinaria» (n. 2, lett. *b*).

preferenza di genere»<sup>123</sup>.

Per questo ha suscitato polemiche la proposta di legge volta ad introdurre il ballottaggio nella legge elettorale marchigiana<sup>124</sup>, dopo che già la l.r. n. 36/2019, oltre a misure dirette a favorire l'equilibrio della rappresentanza di genere<sup>125</sup>, alla previsione dell'incompatibilità tra la carica di Consigliere e quella di Assessore e all'eliminazione del limite dei tre Assessori esterni, ha innalzato al 40% la soglia a partire dalla quale è assegnato il premio di maggioranza (così da rendere il sistema elettorale ancora meno *majority assuring*<sup>126</sup>).

In Toscana nella legge di manutenzione (l.r. n. 51/2020), che pure dovrebbe contenere solo «limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia» (art. 13, c. 2, l.r. n. 55/2008), è prevista la modifica del formato della scheda elettorale (art. da 1 a 4), senza che dal preambolo alla proposta stessa si comprendano le motivazioni di tale innovazione<sup>127</sup>; tale modifica ha incontrato la ferma opposizione dei gruppi di centro-destra, perché essa sarebbe stata decisa al solo scopo di favorire il candidato Presidente della coalizione di centro-sinistra alle prossime elezioni<sup>128</sup>. È stato quindi

<sup>123</sup> Si tratta degli ordini del giorno n. 9/2471-A/24 (Sisto) e n. 9/2471-A/26 (Foti e altri), approvati nella seduta dell'11 giugno 2020.

<sup>124</sup> Si tratta della proposta di legge n. 367/2020 (di iniziativa dei Consiglieri Rapa e Pieroni). Essa è accusata dagli attuali gruppi di opposizione di ostacolare la probabile loro vittoria nelle prossime elezioni regionali.

<sup>125</sup> Con l'introduzione della doppia preferenza di genere e dell'obbligo di comporre le liste con non più del 40% dei candidati di uno stesso sesso.

<sup>126</sup> In precedenza infatti, la soglia era fissata al 34% in forza dell'art. 10 della l.r. n. 5/2015.

<sup>127</sup> Nel preambolo alla legge (n. 1), che traspone i contenuti della relazione illustrativa, si legge infatti: «Alla luce di una rinnovata valutazione si pone l'esigenza di modificare il modello di scheda elettorale per il primo turno di votazione conformandolo, nella sua struttura portante, a quello vigente precedentemente all'entrata in vigore della l.r. 51/2014. Conseguentemente, per tali limitati aspetti, si rende necessario apportare modifiche manutentive anche alla legislazione regionale sul procedimento elettorale».

<sup>128</sup> La legge prevede infatti che a destra del rettangolo di ciascuna lista circoscrizionale sia posto il rettangolo contenente il nome e il cognome della candidata o candidato Presidente della Giunta regionale cui la lista è collegata; il nome del candidato Presidente è collocato in posizione centrale nel caso di collegamento a più liste. La l.r. n. 51/2020 «ripristina» un formato della scheda fatto proprio dalla l. n. 43/1995 e, successivamente, dalla l.r. n. 25/2004. La *ratio* di tale innovazione dovrebbe essere quella di favorire la «visibilità» dei candidati Presidenti, favorendo quelli che possono intercettare anche voti «personali» (di elettori cioè che non votano contrassegni di lista o praticano il c.d. «voto disgiunto»). Peraltro tale esito non è sicuro né scontato, perché è stato osservato che la collocazione del nome dei candidati Presidenti a destra «tende a far trainare il voto dalle liste proporzionali che sono collocate a sinistra dove c'è anche il voto di preferenza, perché l'elettore è trainato dalla parte sinistra della scheda»: P. FELTRIN, *La legge regionale elettorale: rappresentatività politica e territoriale nei sistemi misti*, in CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, *La legge regionale elettorale: prime riflessioni in attesa del nuovo Statuto*. Quaderno n. 7, Consiglio regionale del Veneto, Venezia, 2003, 60.

Oltre alla modifica alla scheda elettorale, la l.r. n. 51/2020 ha poi previsto una riduzione a un terzo del numero delle sottoscrizioni per tutte le liste, «recependo» sul punto i contenuti del d.l. n. 26/2020. Tale previsione (art. 5) pone un serio problema interpretativo giacché essa si limita a modificare l'art. 11, c. 2, l.r. 51/2014 senza intervenire sui successivi c. 3 e 3-*bis*, che prevedevano già una analoga



presentato un ricorso al Collegio di garanzia statutaria che però, è stato respinto<sup>129</sup>. Certo, la modifica del formato della scheda elettorale difficilmente può essere considerata un elemento strutturale di un sistema elettorale, ma certamente può costituire un fattore rilevante ai fini del corretto esercizio del diritto di voto<sup>130</sup>.

### 8. Il rinvio del *referendum* costituzionale e la prospettiva del suo accorpamento alle elezioni regionali e locali

Come accennato, l'art. 81 del d.l. n. 18/2020 ha disposto il rinvio all'autunno 2020 del *referendum* costituzionale, in deroga all'art. 15 della l. n. 352/1970.

Come è noto, tale disposizione prevede che tale *referendum* sia indetto con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* che lo abbia ammesso (c. 1) e che la data del *referendum* sia fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione<sup>131</sup>.

Essendo l'ordinanza dell'Ufficio centrale in data 23 gennaio, appena cinque giorni dopo il d.P.R. 28 gennaio 2020 ha indetto la consultazione per il 29 marzo. Tuttavia, tale decreto è stato revocato con il successivo d.P.R. 5 marzo 2020 a seguito dell'adozione del d.P.C.M. 4 marzo 2020<sup>132</sup> con il quale è stato definito in modo unitario per tutto il territorio nazionale il quadro degli interventi e delle misure attuative del d.l. n. 6/2020.

La revoca ha quindi determinato la sospensione delle operazioni connesse al procedimento referendario con effetto immediato<sup>133</sup>.

riduzione in favore solo di determinate liste. Emerge allora il dubbio che per le liste contemplate dai c. 3 e 3-bis possa operare una sorta di doppia riduzione (ovvero 1/3 calcolato già su 1/3 di riduzione in forza del c. 2).

<sup>129</sup> Deliberazione 3 luglio 2020, n. 1. Peraltro, anche ove fosse stato accolto, avrebbe obbligato il Consiglio a riesaminare la proposta, essendo ben possibile quindi una riapprovazione senza modifiche (art. 57, Statuto Toscana).

<sup>130</sup> Così, ad esempio, si è affermato che il tipo di voto e la scheda elettorale «contrariamente a quanto si potrebbe pensare, incidono significativamente sugli esiti»: P. FELTRIN, *La legge regionale elettorale*, cit.

<sup>131</sup> Sui problemi interpretativi cui l'applicazione dell'art. 15 della l. n. 352/1970 ha dato luogo in particolare a proposito del *referendum* costituzionale del 2001 e del 2006, cfr. per tutti, P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Edizioni Plus, Pisa, 2005, 75 ss.; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 175 ss.

<sup>132</sup> Tale decreto reca, come è noto, «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale».

<sup>133</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Direzione centrale per i servizi elettorali, Circolare n. 17/2020, in *www.interno.it*.

È appena il caso di ricordare che la revoca del decreto di indizione è intervenuta allorché la fase preparatoria della consultazione elettorale aveva già avuto inizio con i primi adempimenti, quali la presentazione delle istanze di espressione del voto domiciliare (art. 1, d.l. n. 1/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 22/2006), dell'opzione per l'espressione del voto nella circoscrizione estero per gli elettori che si trovino per un periodo di almeno tre mesi fuori dal territorio nazionale (art. 4-*bis*, l. n. 459/2001) e per l'espressione del voto in Italia per gli elettori residenti all'estero (art. 4, c. 2, l. n. 459/2001), l'adozione dei provvedimenti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi<sup>134</sup> e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sulla comunicazione politica<sup>135</sup>. Più in generale era già iniziato il periodo di campagna elettorale<sup>136</sup>.

In prossimità della scadenza dei 60 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza di ammissibilità della Cassazione, l'art. 81 del d.l. n. 18/2020 ha fissato il termine ultimo per l'indizione del *referendum* costituzionale in 240 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza della Cassazione<sup>137</sup> «in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

Il rinvio del *referendum* costituzionale all'autunno prossimo, privo di precedenti, è fondato su motivazioni ragionevoli. Si tratta tuttavia di un provvedimento che deve essere apprezzato in tutta la sua rilevanza istituzionale, perché, come è stato osservato ad altro proposito, la soluzione di procrastinare lo svolgimento del *referendum* «ha essa pure un “costo da pagare”, da valutarsi in termini di protrazione “dell'incertezza sulla normativa costituzionale validamente, ma non efficacemente modificata” e, quindi, di determinazione di uno stato di riforma incombente capace soltanto di erodere la legittimazione della Costituzione vigente»<sup>138</sup>. Nel caso di crisi di governo e di elezioni anticipate, la

<sup>134</sup> Provvedimento 11 febbraio 2020, «Disposizioni in materia di comunicazione politica, tribune, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per il referendum popolare confermativo indetto per il giorno 29 marzo 2020», in *Gazz. uff.*, 13 febbraio 2020, n. 36.

<sup>135</sup> Delibera 13 febbraio 2020, «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 confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante “Modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, indetto per il giorno 29 marzo 2020», in *Gazz. uff.*, 20 febbraio 2020, n. 42.

<sup>136</sup> Per questo dopo l'entrata in vigore del d.P.R. del 5 marzo il Ministero dell'interno ha dovuto predisporre un piano dettagliato di rimborso delle spese già sostenute dai Comuni: si veda in questo senso la circ. F.L. 7/20 del Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale, Ufficio III - Programmazione finanziaria, analisi economico-finanziarie e attività contrattuale. Attività di previsione e gestione bilancio, rinvenibile in *www.interno.it*.

<sup>137</sup> Il *referendum* potrà essere indetto quindi entro il 19 settembre 2020 e potrà svolgersi entro il 22 novembre.

<sup>138</sup> P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale*, cit., 83.

posticipazione della consultazione potrebbe determinare, teoricamente, il rinnovo delle Camere nella composizione di cui ai vigenti artt. 56 e 57 Cost., con conseguenze politiche e istituzionali tutt'altro che banali<sup>139</sup>.

Ci si può quindi interrogare, ancora una volta, sulla congruità della forbice temporale dei 240 giorni, che potrebbe apparire troppo ampia, o, diversamente, sull'opportunità di coinvolgere in qualche modo il Parlamento nella determinazione della data della consultazione.

Sul punto, l'art. 81 rende possibile un *election day* in autunno, tenendo comunque conto della competenza delle Regioni sulle elezioni regionali e di quelle a statuto speciale sulle elezioni dei loro enti locali.

Questa prospettiva è stata imposta successivamente dall'art. 1-*bis*, c. 3, del d.l. n. 26/2020, che estende al *referendum* costituzionale il principio di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all'art. 7 del d.l. n. 98/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111/2011)<sup>140</sup>. Tale disposizione estende l'applicazione delle disposizioni previste per le elezioni politiche relativamente agli adempimenti comuni, compresi quelli concernenti la composizione, il funzionamento e i compensi per gli uffici elettorali di sezione e fissa le regole relative allo scrutinio delle diverse consultazioni<sup>141</sup>.

Per comprendere la portata di tale previsione, è il caso di ricordare, da un lato, che la concentrazione delle scadenze elettorali di cui al d.l. n. 98/2011 non era riferita ai *referendum* (abrogativi o costituzionali)<sup>142</sup> ma che, dall'altro, non era (e non è) espressamente vietato l'abbinamento del *referendum* costituzionale ad altre disposizioni, l'unica disposizione al riguardo essendo riferita, come detto, al *referendum* abrogativo nel caso di scioglimento anticipato delle Camere (art. 34, c. 2, l. n. 352/1970)<sup>143</sup>.

L'ipotesi dell'abbinamento deve però essere considerata in tutta la sua rilevanza anche perché, come ebbe ad osservare Carnevale quindici anni fa, la

<sup>139</sup> Ciò darebbe luogo a un problema politico-istituzionale rilevante, nel caso in cui il *referendum* successivo alle elezioni politiche dovesse determinare l'entrata in vigore della legge costituzionale.

<sup>140</sup> Il principio è esteso anche alle elezioni regionali «compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti».

<sup>141</sup> Si prevede quindi che, appena completate le operazioni di votazione e quelle di riscontro dei votanti per ogni consultazione, si procede, nell'ordine, allo scrutinio relativo alle elezioni politiche suppletive, a quello relativo al *referendum* confermativo e successivamente, senza interruzione, a quello relativo alle elezioni regionali. Lo scrutinio relativo alle elezioni amministrative è rinviato alle ore 9 del martedì, dando la precedenza alle elezioni comunali e poi a quelle circoscrizionali. Le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati in base al numero delle rispettive consultazioni.

<sup>142</sup> Anzi, l'art. 7, c. 2-*bis*, prevede una disposizione *ad hoc* per i *referendum* abrogativi, disponendo che «nel caso in cui, nel medesimo anno, debba tenersi più di un *referendum* abrogativo, la convocazione degli elettori ai sensi dell'articolo 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352, avviene per tutti i *referendum* abrogativi nella medesima data».

<sup>143</sup> M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale, di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 1, 2020, 2 ss.

questione del “tempo” di indizione di un *referendum* costituzionale è assai delicata sul piano istituzionale<sup>144</sup> e non può essere ridimensionata da un mero riferimento alla discrezionalità del Governo cui la giurisprudenza costituzionale e amministrativa si è riferita in passato<sup>145</sup>.

Parte della dottrina non ha mancato di sottolineare dubbi circa tale abbinamento, perché «il *referendum* costituzionale richiede una votazione di natura sostanzialmente diversa rispetto alla votazione partitica tipica delle elezioni politiche, regionali o amministrative che siano. Pertanto, l'accorpamento delle stesse nella medesima data potrebbe comportare il rischio di “contaminazione” di un istituto di democrazia diretta con la diversa natura delle consultazioni elettorali finalizzate all'esercizio della democrazia rappresentativa, così comportando una serie di effetti inopportuni, se non anche illegittimi, in termini – *inter alia* – di accesso ai mezzi di informazione, campagne elettorali, pubblicità e partecipazione degli elettori, ma soprattutto di natura stessa del voto»<sup>146</sup>. *Referendum* costituzionale ed elezioni regionali e comunali non sono quindi considerate consultazioni fungibili, il primo essendo «una deliberazione eccezionale e occasionale, che ha ad oggetto la modifica del patto fondamentale e che richiede massima concentrazione del corpo elettorale sulle ragioni, positive o negative, che devono orientare la sua scelta»<sup>147</sup>, anche al fine di non favorirne degenerazioni in senso plebiscitario<sup>148</sup> e di non esaltarne il carattere confermativo piuttosto che quello positivo<sup>149</sup>: da qui, «la particolare necessità che il

<sup>144</sup> P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale*, cit., 80, il quale, contestando l'interpretazione dell'art. 15 della l. n. 352/1970, avrebbe ritenuto preferibile l'adozione di un decreto legge di modifica di tale disposizione.

<sup>145</sup> Corte cost., ord. 169/2011, sulla quale R. ROMBOLI, *Nota a ordinanza*, 13-05-2011, n. 169, in *Foro it.*, 2011, I, 1600; cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2011, n. 1736, in *Foro amm.* CDS 2011, 1346.

<sup>146</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*, 2-3.

<sup>147</sup> M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 17 giugno 2020, in *www.senato.it*, 2.

<sup>148</sup> M. PLUTINO, *Esiste un divieto*, cit., 9. A giudizio di tale autore, «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».

<sup>149</sup> V. DE SANTIS, *Il voto*, cit., 15-16. Sulla qualificazione di tale istituto, cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007, 93 ss.; E. BETTINELLI, *Referendum e riforma “organica” della Costituzione*, in E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995, 39 ss.; S.P. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *La riforma costituzionale. Atti del Convegno*. Roma, 6-7 novembre 1998, Cedam, Padova, 1999, 15 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

convincimento dell'elettore sul prodotto della revisione costituzionale sia il più possibile libero, genuino, consapevole»<sup>150</sup>.

Si sono quindi evidenziati rischi di “assorbimento” delle tematiche oggetto del *referendum* nel dibattito politico-elettorale relativo alle elezioni regionali e comunali<sup>151</sup>, con la conseguente difficoltà di assicurare il diritto dei cittadini ad una completa ed obiettiva informazione dei cittadini affermato a più riprese dalla Corte costituzionale in termini peculiari proprio con riferimento alle consultazioni referendarie, in quanto connotate da una ontologica dicotomia (sent. n. 161/1995)<sup>152</sup>. Infine, è stata evocata l'eventualità di una partecipazione al voto “a macchia di leopardo”, ovvero più alta laddove il *referendum* sia abbinato ad altre consultazioni<sup>153</sup>.

Questi rilievi appaiono non privi di fondamento ma forse l'esigenza di svolgimento della consultazione in un tempo ragionevole e l'obiettiva difficoltà di organizzare più tornate elettorali in un periodo comunque ravvicinato inducono a ritenere non impraticabile l'ipotesi di un abbinamento del *referendum* al turno eventuale di ballottaggio per l'elezione dei Sindaci (e del Presidente della Regione Toscana). E d'altra parte, poiché il parere del Comitato tecnico-scientifico sopra riportato sembra ritenere impraticabile lo svolgimento delle elezioni dopo settembre, separare le consultazioni significherebbe un ricorso alle urne praticamente quasi settimanale in questo mese, ciò che comunque non garantirebbe, quantomeno in modo compiuto, quel diritto ad una completa ed obiettiva informazione dei cittadini, cui si è già alluso.

### 9. Lo “strano caso” del rinvio delle elezioni regionali valdostane

Del tutto peculiare è la vicenda delle elezioni regionali valdostane<sup>154</sup>.

Decorso il termine di sessanta giorni dalle dimissioni del Presidente della Giunta, intervenute il 16 dicembre 2019 a seguito dell'inchiesta *Egomnia*, ai sensi dell'art. 15, c. 3, dello Statuto speciale e dell'art. 8, c. 1, lett. *b*, l.r. n. 21/2007, sono state indette le elezioni regionali anticipate per il 19 aprile; tuttavia, a causa dell'emergenza sanitaria, tale decreto è stato successivamente

<sup>150</sup> M. PLUTINO, *Esiste un divieto*, cit., 11.

<sup>151</sup> A. CELOTTO, *Memoria*, cit., 4.

<sup>152</sup> Sulla sent. n. 161/1995, cfr., in particolare, A. PIZZORUSSO, *Conflitto di attribuzioni nei confronti del decreto-legge e limiti alla par condicio all'esame della Consulta*, in *Corr. giur.*, 1995, 822 ss.; C. PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, in *Giur. cost.*, 1995, 1363 ss.; P. VERONESI, *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, *ivi*, 1371 ss.

<sup>153</sup> V. DE SANTIS, *Il voto*, cit., 16-17; A. CELOTTO, *Memoria*, cit., 5. Questi punti sono evidenziati anche nelle due questioni pregiudiziali presentate al Senato sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 26/2020 (n. 1, Pagano e altri; n. 2, La Pietra ed altri) e respinte nella seduta dell'11 giugno 2020.

<sup>154</sup> Sul punto, da ultimo, R. LOUVIN, *Una prorogatio infinita: permanenza, reviviscenza e confusione dei poteri regionali in situazioni di emergenza istituzionale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)); sia inoltre consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, *ivi*.

rettificato in un primo momento con la posticipazione delle elezioni al 10 maggio<sup>155</sup>.

Tale primo rinvio era ancora entro il termine fissato dall'art. 8, c. 2, della l.r. n. 21/2007, ai sensi del quale la data di svolgimento delle elezioni è individuata entro i novanta giorni successivi alla data del decreto di indizione<sup>156</sup>.

Successivamente, stante le note vicende legate all'evoluzione dell'epidemia, un successivo decreto ha disposto un ulteriore rinvio, sostanzialmente *sine die*: infatti, l'art. 1, c. 2, del d.P.G.R. 23 marzo 2020, n. 118<sup>157</sup>, arditamente motivato dal fatto che l'emergenza avrebbe consentito una deroga ai termini imposti dalla normativa regionale, che le misure per il contrasto e il contenimento dell'epidemia «condizionano le modalità di libero esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo sancito dall'articolo 51 della Costituzione» e che «l'insieme delle attività connesse al regolare svolgimento delle consultazioni elettorali, ivi compresi tutti gli adempimenti a ciò prodromici e presupposti, non risulta compatibile con la necessità di evitare lo spostamento delle persone e ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico»<sup>158</sup>, ha previsto che «la nuova convocazione dei nuovi comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale sarà stabilita con successivo decreto da emanarsi entro e non oltre il termine di validità della Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020 con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

A ciò si aggiunga l'impraticabilità di una modifica dell'art. 8, c. 2, della l.r. n. 21/2007 che fissa il termine massimo di novanta giorni successivi alla data del decreto di scioglimento, se non altro perché si tratta di una legge statutaria, prevista dall'art. 15, c. 2, dello Statuto speciale (come modificato dalla l. cost. n. 2/2001) che quindi ammette l'eventualità di un *referendum*.

Nonostante questo, da ultimo, l'art. 14 della l.r. n. 5/2020 (legge ordinaria e quindi fonte incompetente in materia<sup>159</sup>) ha previsto che «in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario

<sup>155</sup> Si tratta del d.P.G.R. 18 febbraio 2020, n. 54 (*Boll. uff.* 18 febbraio 2020, n. 8) e del d.P.G.R. 10 marzo 2020, n. 103 (*Boll. uff.* 11 marzo 2020, n. 12).

<sup>156</sup> Ai sensi di tale disposizione «entro cinque giorni dal verificarsi delle ipotesi di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio regionale ne dà comunicazione ai Consiglieri e al Presidente della Regione che, entro i successivi quindici giorni, decreta lo scioglimento anticipato e indice le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, fissandone la data di svolgimento entro i novanta giorni successivi alla data del decreto stesso».

<sup>157</sup> Tale decreto è pubblicato nel *Boll. uff.* 25 marzo 2020, n. 15.

<sup>158</sup> Le parole citate sono contenute nel preambolo del d.P.G.R. 23 marzo 2020, n. 118, cit.

<sup>159</sup> È poi da sottolineare criticamente il fatto che la disposizione è contenuta in una legge *omnibus*, contenente cioè «ulteriori misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020, in deroga a quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale), il termine entro il quale sono convocati i comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale, sciolto con decreto del Presidente della Regione n. 54 del 18 febbraio 2020, è di novanta giorni dalla cessazione dello stato di emergenza sanitaria».

Non è stato questo però l'unico problema istituzionale che l'emergenza COVID-19 ha posto sul piano delle istituzioni della Regione.

Come si è ricordato, la Giunta si è trovata priva di tre Assessori e il Presidente *ad interim* si trova a cumulare numerose deleghe, *ex artt.* 6, c. 4 e 7, c. 3, l.r. n. 21/2007; da parte sua, come è noto, il Consiglio regionale, ormai sciolto, deve limitare la propria attività ai soli atti indifferibili e urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio (art. 8, c. 4, l.r. n. 21/2007).

Si tratta di un'evenienza assai grave, che sta determinando problemi seri anche nella prospettiva dell'emergenza non solo sanitaria in atto: pur nella consapevolezza che dopo lo scioglimento del Consiglio i poteri del Presidente e della Giunta regionale sono limitati all'ordinaria amministrazione, ma fatta salva «l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti» (art. 8, c. 4, cit.), ci si è chiesti se sia possibile la reintegrazione degli Assessori dimissionari, allo scopo di fronteggiare al meglio l'emergenza in corso<sup>160</sup>.

La risposta positiva sembra sostenibile alla stregua della giurisprudenza costituzionale la quale, pur riconoscendo, in linea di principio, che in regime di *prorogatio* ai Consigli non possano che riconoscersi «poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (Corte cost., sent. n. 468/1991), il necessario bilanciamento tra il principio di rappresentatività e quello di continuità funzionale ha portato il giudice delle leggi ad escludere la tesi di un depotenziamento tale da determinare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo (Corte cost., sent. n. 515/1995)<sup>161</sup>.

A partire dalla fondamentale sent. n. 68/2010 gli atti adottabili durante la *prorogatio* sono stati individuati in quelli «necessari ed urgenti, dovuti o

<sup>160</sup> Su questi aspetti cfr. l'intervista del Presidente del Consiglio regionale Emily Rini, che ha evidenziato la necessità di un'intesa con lo Stato: *Regione: Rini, non corriamo rischio di farci commissariare*, in [www.ansa.it/valledaosta/notizie](http://www.ansa.it/valledaosta/notizie).

<sup>161</sup> Sulla *prorogatio* dei Consigli regionali, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale «tutta sbagliata, tutta da rifare»? Ovvero, lo «strano caso» della sent. 243/2016*, in *Le Regioni*, 2017, 480 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi riportati (anche con riferimento alla giurisprudenza costituzionale).

costituzionalmente indifferibili» (cfr. anche sent. n. 243/2016), ovvero imposti da disposizioni legislative statali o da atti normativi dell'Unione europea (per tutte, sentt. nn. 64/2015, 157 e 243/2016), dovendosi escludere «ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori»<sup>162</sup>.

È quindi da ritenere che il Consiglio possa procedere all'elezione dei nuovi Assessori su proposta del Presidente, a scrutinio segreto, a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati (art. 6, c. 6, l.r. n. 21/2007), non potendosi escludere che un tale adempimento, pure espressivo di un tipico atto di indirizzo politico, possa essere ricondotto ad un'Assemblea pure sciolta, in presenza di evidenti circostanze di necessità e urgenza e di un evidente pregiudizio del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, derivante dalla incompleta composizione della Giunta<sup>163</sup>. Sul piano più propriamente fattuale, la l.r. n. 20/2007 (art. 9) consente la nomina di Assessori esterni al Consiglio, così da arginare nel caso di specie il rischio che la reintegrazione anche parziale dei componenti mancanti della Giunta possa essere l'occasione di eventuali, improprie manovre politiche, ancora più criticabili visto il contesto emergenziale; sul punto, appare condivisibile il rilievo che l'eventuale copertura dei posti di Assessori mancanti, giustificata dall'emergenza sanitaria «non può comunque alterare sostanzialmente il quadro politico quale era configurato al momento in cui è stato decretato lo scioglimento dell'assemblea regionale»<sup>164</sup>.

<sup>162</sup> Considerato in diritto, n. 4.3. Sulla sent. n. 68/2010, per tutti, D. PICCIONE, *I «limiti immanenti» della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010, 791 ss.; E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, *ivi*, 794 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sentenza n. 68 del 2010*, in questa *Le Regioni*, 2010, 1303 ss.; G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e «limiti immanenti»*, *ivi*, 1299 ss.; D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale (a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 marzo 2010.

<sup>163</sup> In questo senso si condividono le considerazioni di G. GUZZETTA, nel parere rinvenibile in <http://www.consiglio.regione.vda.it/app/comunicatigruppi/dettaglio?id=19461>. Vale la pena di richiamare le conclusioni: «L'obiettivo che l'organo esecutivo sia messo in condizione di operare a ranghi completi, pur in regime di *prorogatio*, appare una finalità pienamente ragionevole, anche al fine di motivare la scelta di procedere alla reintegrazione dell'organo».

<sup>164</sup> R. LOUVIN, *Nota tecnica di approfondimento in merito alla reintegrazione della Giunta regionale in periodo di prorogatio* (in corso di pubblicazione), rispettivamente 8 e 9. Cfr., anche, dello stesso autore, *Una prorogatio infinita*, cit.



## 10. Il rinvio delle elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali nelle Regioni a statuto speciale

Rimane infine il problema del rinvio delle elezioni comunali nelle Regioni a statuto speciale alle quali spetta una competenza legislativa primaria esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali.

Sul punto, le Regioni sono intervenute con soluzioni diverse solo in una prima fase (alcune sono intervenute con legge, altri con decreti di differimento dell'indizione delle elezioni); tuttavia, allorché è risultato chiaro il protrarsi dell'emergenza, tutte hanno adottato provvedimenti legislativi *ad hoc*, dai contenuti inevitabilmente simili.

Leggi *ad hoc* sono state adottate tempestivamente dalla Valle d'Aosta (art. 5, l.r. n. 4/2020) e dal Friuli-Venezia Giulia (art. 8, l.r. n. 5/2020), allo scopo di posticipare le consultazioni, rispettivamente a una domenica compresa tra il 15 settembre e il 1° novembre 2020 e a una domenica compresa tra il 6 settembre e il 13 dicembre 2020<sup>165</sup>.

La legge friulana (art. 8, c. 3) dispone che in tutti i casi in cui le elezioni degli organi dei Comuni siano avvenute in un turno elettorale successivo a quello ordinario, il rinnovo degli organi abbia luogo nell'anno successivo a quello di scadenza del mandato, nel medesimo turno elettorale ordinario, determinandosi perciò un allungamento della durata degli organi stessi. La successiva l.r. n. 13/2020 ha poi previsto che, nel caso di abbinamento delle elezioni comunali con il *referendum* costituzionale, trovi applicazione, relativamente agli adempimenti comuni (compresi quelli concernenti la composizione e il funzionamento degli uffici elettorali di sezione), la normativa statale che disciplina la contemporaneità e, in linea con la *ratio* dell'art. 1-*bis*, c. 4, del d.l. n. 26/2020, a seconda dei casi, ha eliminato o ridotto il numero di sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste limitatamente alle consultazioni del 2020<sup>166</sup>.

<sup>165</sup> In precedenza la prima data utile era stata fissata nel 4 ottobre. L'anticipazione è stata prevista in forza dell'art. 20 della l.r. n. 13/2020, per consentire l'eventuale abbinamento con il *referendum* costituzionale. In questo turno saranno rinnovati altresì gli organi dei Comuni per ragioni diverse dalla scadenza del mandato, se le condizioni che rendano necessario detto rinnovo si verificheranno entro il 18 luglio 2020 (anche in questo caso in forza dell'art. 20 della l.r. n. 13/2020; in precedenza la data era individuata nel 4 agosto 2020).

<sup>166</sup> In particolare, nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle candidature nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. Negli altri la dichiarazione di presentazione delle candidature deve essere sottoscritta da un numero di elettori: **a)** non inferiore a 10 e non superiore a 30 nei Comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 5.000 abitanti; **b)** non inferiore a 20 e non superiore a 60 nei Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti; **c)** non inferiore a 33 e non superiore a 100 nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti. Si tratta di una riduzione a un terzo nel minimo e alla metà nel massimo (salvo che per i Comuni maggiori in cui la riduzione è potenzialmente più ampia, alla stregua di quanto previsto dall'art. 28, c. 1, l.r. n. 19/2013).

Opportunamente, la legge valdostana (art. 5, c. 2) precisa che la durata ordinaria del mandato del Sindaco, del Vicesindaco e dei Consigli comunali è prorogata fino alla data delle elezioni comunali.

È infine da sottolineare che in entrambe le Regioni era già contemplata la possibilità di un rinvio delle elezioni per cause di forza maggiore, mutuato dall'art. 18 del d.P.R. n. 570/1960, sebbene entro il limite di sessanta (art. 21, l.r. Valle d'Aosta n. 4/1995) ovvero di novanta giorni (art. 19, c. 1, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 19/2013).

Diversamente, in Sicilia si è assistito a un duplice rinvio delle elezioni comunali: dopo una prima indizione ad opera della deliberazione 6 febbraio 2020, n. 29, con la quale la Giunta regionale aveva fissato le elezioni per il 24 maggio 2020 (con eventuale ballottaggio il 7 giugno 2020), con successiva deliberazione ne è stata decisa la posticipazione prima al 14 giugno (con eventuale ballottaggio il 28: deliberazione 12 marzo 2020, n. 89) e quindi *sine die* (deliberazione 10 aprile 2020, n. 141).

È infine da osservare che le posticipazioni già decise, *de iure condito*, si fondano su una risalente disposizione contenuta nel d.lgs.P.reg. 20 agosto 1960, n. 3, il cui art. 8, c. 4, consente un differimento delle elezioni comunali per cause di forza maggiore senza porre un termine ultimo per il differimento.

Successivamente, la l.r. n. 11/2020 ha rinviato l'ordinario turno elettorale del 2020 al secondo semestre del 2020, disponendo che esso si svolga in un periodo compreso tra il 15 settembre e il 15 novembre prossimo, cosicché il mandato dei Sindaci e dei Consiglieri comunali è prorogato fino alla proclamazione dei Sindaci e dei Consiglieri comunali neoeletti. Ai fini dell'emanazione del decreto di indizione, dovrà «tenersi conto delle eventuali nuove situazioni giuridiche maturate, con la conseguente eventuale variazione dell'elenco provvisorio dei Comuni interessati al rinnovo degli organi elettivi allegato alla citata deliberazione della Giunta regionale n. 29 del 6 febbraio 2020» (art. 1, c. 2; conseguentemente, sono posticipate le elezioni degli organi degli enti di area vasta: art. 2)<sup>167</sup>. È infine previsto che la costituzione degli uffici elettorali di sezione e le operazioni di autenticazione delle schede elettorali si svolgano il sabato precedente la data delle votazioni, che le votazioni avvengano in un giorno e mezzo (domenica e lunedì fino alle 14) e che lo scrutinio segua immediatamente dopo<sup>168</sup>.

<sup>167</sup> La l.r. n. 11/2020 deriva da una proposta di legge della Giunta i cui contenuti sono stati condivisi anche dall'Anci Sicilia che il 25 aprile 2020 ha chiesto all'unanimità «in conformità a quanto avviene a livello nazionale, anche nella Regione Siciliana si proceda con lo spostamento, al prossimo autunno, delle elezioni amministrative in programma per il 14 giugno»: il comunicato è rinvenibile in [www.anci.it](http://www.anci.it).

<sup>168</sup> Queste previsioni sono però da apprezzare alla luce del possibile abbinamento delle elezioni comunali siciliane con il *referendum* costituzionale: sul punto, come si è anticipato, il d.l. n. 26/2020

Più recentemente anche la Sardegna ha approvato una legge *ad hoc*, nonostante che il turno elettorale del 2020 riguardi ben il 40% circa dei Comuni dell'Isola.

La Sardegna non si è data una normativa organica sugli enti locali. La materia dell'indizione delle elezioni comunali è regolata dalla l.r. n. 2/2005; ai sensi dell'art. 2, c. 1, le elezioni si svolgono in un unico turno annuale compreso tra il 1° aprile ed il 1° luglio se il mandato scade nel primo semestre dell'anno, ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre. Per tutti gli organi elettivi il mandato decorre dalla data delle elezioni. La data di convocazione dei comizi elettorali è fissata, non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello di votazione.

La l.r. n. 13/2020 ha previsto, in deroga a tale disposizione, che le elezioni dei Consigli comunali e circoscrizionali per il turno annuale ordinario, limitatamente all'anno 2020, si tengano in una domenica compresa tra il 24 ottobre e il 29 novembre 2020<sup>169</sup> e che contestualmente siano indette le elezioni dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali in una data compresa tra il novantesimo ed il centocinquesimo giorno dalla data del primo turno (art. 1, c. 3).

Infine, per quanto riguarda i Comuni del Trentino Alto Adige le determinazioni normative e amministrative relative alle elezioni comunali spettano alla Regione (si tratta di una delle poche competenze spettanti a tale ente)<sup>170</sup>: le elezioni comunali già indette dal Presidente per il 3 maggio 2020 (d.P.Reg. 27 gennaio 2020, n. 2) sono state posticipate senza individuare una nuova data in forza dell'art. 219 della l.r. n. 2/2018 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), i cui c. 3 e 4 sono "ricalcati" sull'art. 18 del d.P.R. n. 570/1960 e consente un differimento per cause sopravvenute di forza maggiore entro il termine massimo di sessanta giorni (d.P.Reg. 10 marzo 2020, n. 16).

Un successivo decreto presidenziale avrebbe dovuto individuare una nuova data per le elezioni comunali, sulla base della quale sarebbero altresì stati fissati i nuovi termini per l'effettuazione degli adempimenti elettorali. Ovviamente, decorsi i sessanta giorni, permanendo l'emergenza, sarebbe stata però inevitabile una disposizione legislativa derogatoria.

prevede disposizioni diverse, ad esempio, con riferimento alla durata delle votazioni (il lunedì fino alle 15).

<sup>169</sup> Sono inserite nel turno di cui al c. 1 anche le elezioni nei Comuni i cui organi devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, se le condizioni che rendono necessarie le elezioni sono verificate entro il settimo giorno precedente a quello in cui la Giunta regionale convoca i comizi elettorali (art. 1, c. 2).

<sup>170</sup> O. PETERLINI, *L'autonomia che cambia. Gli effetti della riforma costituzionale del 2001 sull'autonomia speciale del Trentino Alto Adige Südtirol e le nuove competenze in base alla clausola di maggior favore*, Praxis, Bolzano, 2010.

Tale assetto è risultato però per più aspetti problematico, in primo luogo perché non sono risultati chiari i poteri dei Consigli comunali alla stregua dell'art. 46, c. 2, della l.r. n. 2/2018<sup>171</sup>.

Tale rilevante problema è stato impropriamente “risolto” con una circolare del Presidente della Regione la quale ha chiarito che, poiché a seguito del d.P.Reg. n. 16/2020 il decreto di convocazione dei comizi elettorali non è stato oggetto di pubblicazione ed avendo esso sospeso l'efficacia di ogni effetto del d.P.Reg. n. 2/2020, non si è realizzato il presupposto di cui all'art. 46, c. 2, per limitare i poteri dei Consigli comunali<sup>172</sup>.

La conclusione della circolare, secondo la quale «fino alla pubblicazione del nuovo decreto di indizione dei comizi elettorali (da effettuarsi il 45° giorno precedente quello di votazione) i Consigli comunali operano nella pienezza dei loro poteri», appare però problematica nella misura in cui finisce per dare luogo ad una proroga di poteri senza un evidente fondamento legislativo.

Un secondo, evidente profilo problematico è dato dal limite dei sessanta giorni che, come detto, non può essere derogato se non con una nuova disposizione legislativa.

Ed infatti il Consiglio regionale ha discusso e approvato il 17 giugno una proposta di legge dai contenuti simili a quelle delle altre Regioni (l.r. n. 1/2020), disponendo, in deroga all'art. 219, cc. 3 e 4, della l.r. n. 2/2018, il rinvio del turno elettorale generale delle elezioni comunali per il 2020 a una domenica compresa tra il 1° settembre 2020 e il 15 dicembre 2020 (art. 1, c. 1)<sup>173174</sup>.

Opportunamente, allo scopo di risolvere possibili dubbi interpretativi, si prevede che i Consigli comunali e i Sindaci, soggetti a rinnovo nel turno elettorale generale dell'anno 2020 restino in carica fino all'elezione dei nuovi, in deroga alla durata quinquennale (art. 1, c. 3) e che quelli eletti nel turno elettorale del 2020 restino in carica fino al turno elettorale generale dell'anno 2025, anche in questo caso in deroga alla durata quinquennale (art. 1, c. 4). Sono fatte salve le sottoscrizioni delle dichiarazioni di presentazione delle liste dei candidati, nonché le dichiarazioni di accettazione delle candidature e le relative

<sup>171</sup> Ai sensi di tale disposizione, «i Consigli comunali restano in carica sino all'elezione dei nuovi limitandosi, dal giorno successivo a quello di pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti».

<sup>172</sup> Si tratta della circolare RATAA/0009565/10/04/2020-P, rinvenibile in [www.regione.taa.it](http://www.regione.taa.it).

<sup>173</sup> Anche in questo caso si prevede che per l'anno 2020, si svolgano nel turno elettorale generale del 2020 anche le elezioni nei Comuni i cui organi devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, se le condizioni che rendono necessarie le elezioni si verificano prima dell'indizione del turno generale stesso. Qualora le condizioni si verificano successivamente, l'elezione ha luogo nel primo turno elettorale dell'anno 2021 (art. 1, c. 2).

<sup>174</sup> Sulla possibilità dello svolgimento delle elezioni a settembre ha espresso riserve, in sede di parere, il Consiglio delle autonomie locali della Provincia di Trento in data 8 maggio 2020 (rinvenibile in [www.regione.taa.it](http://www.regione.taa.it)).

autenticazioni successive al 1° gennaio 2020 (art. 1, cc. 5 e 6) ed è disposta una deroga ai termini di presentazione delle liste, delle candidature e degli allegati qualora le elezioni si tengano il 20 settembre (c. 7). È infine ridotto a un terzo il solo numero minimo di sottoscrizioni richiesto per la presentazione delle liste (art. 3).

Un punto problematico attiene all'art. 1, c. 8, che mutua il controverso e già richiamato art. 1, c. 2, del d.l. n. 26/2020: esso contempla infatti la possibilità di un ulteriore rinvio, di non oltre sei mesi, con decreto del Presidente della Regione, delle elezioni comunali «in considerazione di sopravvenute specifiche situazioni epidemiologiche da COVID-19», restando comunque valide le operazioni già compiute ed essendo quindi corrispondentemente variata (in aumento o in diminuzione) la durata del mandato dei Sindaci e dei Consigli comunali<sup>175</sup>.

Diversamente dalle altre Regioni, la proposta di legge in esame introduce alcune disposizioni non meramente temporanee (art. 2); modificando l'art. 218 della l.r. n. 2/2018, essa consente lo svolgimento contemporaneo delle elezioni comunali con elezioni nazionali, e quindi: *a*) con le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della repubblica, o con elezioni suppletive, nei rispettivi collegi<sup>176</sup>; *b*) con le elezioni europee; *c*) con *referendum* statali, anche costituzionali<sup>177</sup>. In quest'ultimo caso, trovano applicazione le disposizioni legislative statali sul contemporaneo svolgimento dei *referendum* stessi con le elezioni comunali.

Sembra quindi di capire, ma la disposizione non è formulata in termini chiarissimi, che la Regione possa decidere l'accorpamento ma in quest'ultimo caso «accetti» l'applicazione delle disposizioni del d.l. n. 26/2020, e quindi, solo per citare alcuni esempi: *a*) la durata delle operazioni elettorali in due giorni (art. 1-*bis*, c. 1); *b*) la precedenza dello scrutinio relativo al *referendum* costituzionale (art. 1-*bis*, c. 3); *c*) le modalità operative e precauzionali di cui ai protocolli sanitari e di sicurezza adottati dal Governo (art. 1-*ter*).

Infine, merita di essere ricordata un'ulteriore proposta di legge (di iniziativa consiliare, non approvata) la quale prevede la possibilità per gli elettori che si trovino in quarantena obbligatoria perché affetti da COVID-19 di poter esercitare il proprio diritto di voto in «appositi seggi predisposti dal Comune, che stabilisce disposizioni che garantiscano che il voto venga esercitato evitando di

<sup>175</sup> Il Consiglio delle autonomie locali della Provincia di Trento nel parere già richiamato nella nota precedente, ha espresso perplessità sull'eventuale abbreviazione del mandato dei Sindaci e dei Consiglieri comunali eventualmente eletti nel 2021.

<sup>176</sup> In quest'ultima parte, nonostante una formulazione non chiara della disposizione sembra di capire che il riferimento alle elezioni suppletive sia riferito ai collegi del Trentino Alto Adige.

<sup>177</sup> Anche in questo caso, il testo non appare formulato in termini del tutto corretti, alludendo a «*referendum* statali, anche confermativi di modifiche costituzionali».

esporre a rischi di contagio il personale del seggio» (art. 4)<sup>178</sup>. Evidentemente, si tratta di una disposizione generica e tale da non chiarire alcuni aspetti di grande delicatezza (a cominciare dalle modalità di garanzia della segretezza del voto, qualora, come è ben possibile, gli elettori in quarantena siano pochissimi). E tuttavia, essa intercetta un problema di grande rilevanza, ovvero quello della garanzia del diritto di voto per elettori che versino in situazioni di infermità che non siano quelle che consentono l'esercizio del voto presso il proprio domicilio (d.l. n. 1/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 22/2006; l. n. 46/2009).

### **11. Per concludere: l'emergenza COVID-19 e l'esigenza di una semplificazione delle procedure elettorali**

Anche alla luce delle esperienze straniere, la vicenda dell'emergenza potrebbe riproporre una riflessione sull'introduzione di nuove modalità di esercizio del diritto di voto, a cominciare dal voto elettronico cui allude anche il recente documento del Consiglio d'Europa su *Elections and COVID-19*<sup>179</sup>, laddove afferma che nel contesto dell'emergenza sanitaria «electronic voting or a hybrid version of it - combining different types of supports - could be a very credible way out», richiamandosi ad una raccomandazione del 2017 su *standards for e-voting*<sup>180</sup>. Si tratta peraltro di una prospettiva non prossima e da valutare insieme con attenzione e prudenza alla luce dei principi costituzionali di cui all'art. 48, c. 2, Cost., tanto più che nella prospettiva dell'emergenza in atto essa si rivelerebbe risolutiva solo nella forma di un "voto domiciliare" che ancora, alla luce di alcune esperienze comparatistiche, appare non privo di controindicazioni serie<sup>181</sup>.

Il tema ha avuto qualche recente emersione nella legge di bilancio per il 2020 (art. 1, c. 627, l. n. 160/2019) che ha stanziato un fondo di un milione di euro per la sperimentazione di tale modalità di voto, «allo scopo di introdurre in via sperimentale modalità di espressione del voto in via digitale» con riferimento alle elezioni per i due rami del Parlamento e per i *referendum* nazionali, in particolare nell'ottica di garantire «il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti».

Tale previsione fa seguito all'approvazione da parte della Camera nell'ottobre 2018 di un ordine del giorno che ha impegnato il Governo a istituire un

<sup>178</sup> Si tratta della proposta di legge n. 22/2020 (di iniziativa dei Consiglieri Coppola e Marini).

<sup>179</sup> Cfr. *supra*, nt. 9.

<sup>180</sup> Il testo è rinvenibile in *www.coe.int*.

<sup>181</sup> Sulla problematica dell'introduzione di modalità di voto elettronico in Italia, cfr. già A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005.

tavolo tecnico «per l'adozione di linee guida per la sperimentazione del voto elettronico anche attraverso l'utilizzo della tecnologia *blockchain* in materia di procedimenti elettorali ed espressione del diritto di voto».

Anche con riferimento alle elezioni europee la recente dec. 2018/994 del Consiglio dell'Unione europea ha autorizzato gli Stati membri a prevedere il «voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet per le elezioni del Parlamento europeo», accompagnato però da «misure adeguate per garantire, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile» (art. 1, n. 4).

Da ultimo, in sede di conversione del d.l. n. 26/2020 il Governo ha espresso parere favorevole, condizionato ad una riformulazione (accettata dal presentatore) su un ordine del giorno che «impegna il Governo a valutare l'opportunità di avviare un tavolo tecnico tra i Ministeri degli Affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'Interno e dell'Ufficio per la digitalizzazione e innovazione, per il perfezionamento e la messa in sicurezza del voto, per la circoscrizione estero, anche con ricorso a tecnologie digitali innovative»<sup>182</sup>.

Ciò detto, si tratta di iniziative che non sembrano tali da potersi tradurre in riforme almeno nel breve periodo, anche per i non pochi problemi che la scelta del voto elettronico comporterebbe.

Da questo punto di vista, appare comunque censurabile che nel nostro Paese non sia stata nemmeno avviata una riflessione sulla prospettiva di una semplificazione, normativa e amministrativa, relativa ai procedimenti elettorali, con un'utilizzazione coraggiosa (in questo caso, meno problematica) delle nuove tecnologie<sup>183</sup>, e con la ricerca di soluzioni organizzative nuove (da anni si parla, e non a torto, quantomeno di limitare l'utilizzazione degli istituti scolastici quali sezioni elettorali). Da questo punto di vista, non può certo dirsi sufficiente la previsione, già richiamata, del d.l. n. 26/2020 che sul punto si limita a prevedere una (drastica) riduzione del numero delle firme richieste per la presentazione delle liste.

In questo senso, però, non si può non osservare come nemmeno le Regioni a statuto ordinario, allorché a partire dalla l. cost. n. 1/1999, hanno acquisito una potestà legislativa in materia di elezioni regionali, hanno individuato soluzioni davvero innovative. Si tratta quindi di un esempio (e purtroppo non il

<sup>182</sup> Si tratta dell'ordine del giorno n. 9/2471-A/18 presentato dall'on. Ungaro (Iv), sul quale il Governo ha espresso parere favorevole nella seduta n. 355 dell'11 giugno 2020.

<sup>183</sup> In questo senso, in particolare, P. FELTRIN, D. FABRIZIO, «L'intendenza seguirà ...»: *quando le riforme trascurano i procedimenti (elettorali)*, in R. D'ALMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008, 143 ss., secondo i quali «tutti gli interventi di semplificazione futuri dovrebbero far riferimento a tre diversi obiettivi: i) la riduzione delle procedure amministrative in materia elettorale; ii) la razionalizzazione/semplificazione dei diversi segmenti procedurali; iii) l'informatizzazione delle azioni relative al procedimento elettorale» (p. 148).

solo) in cui le Regioni, anziché elaborare soluzioni nuove, per di più in uno dei pochi ambiti in cui il Parlamento si è dimostrato rispettoso delle loro prerogative, hanno finito per andare pigramente “a rimorchio” di vecchie soluzioni fatte proprie a livello statale.