



*tecniche normative*

**Daniele Granara**

## **Pandemia e diritto di voto. Il rinvio degli appuntamenti elettorali 2020 in Europa**

SOMMARIO: Premessa. – 1. La pandemia: una panoramica italiana. – 2. Il rinvio delle consultazioni elettorali e referendarie. – 2.1 Italia. – 2.2 Francia. – 2.3 Spagna. – 2.4 Regno Unito. – 2.5 Germania. – 3. Considerazioni conclusive.

### *Premessa.*

Con la L. 19 giugno 2020, n. 59, il Parlamento italiano ha convertito il D. L. 20 aprile 2020, n. 26 recante “*disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*”.

Con l’aggiunta dell’art. 1 *bis* concernente le modalità di svolgimento delle operazioni di votazione, le consultazioni elettorali amministrative, regionali e suppletive, nonché le referendarie, saranno svolte congiuntamente restando “*fermo il principio di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all’art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*”.

Tutte le consultazioni elettorali, pertanto, saranno concentrate in una stessa domenica - e nel lunedì successivo - in una finestra temporale tra il 15 settembre ed il 15 dicembre con il meccanismo del c.d. *election day*.

\* \* \*

### *1. La pandemia: una panoramica italiana.*

In seguito alla dichiarazione dello stato di “Emergenza internazionale di salute pubblica” pronunciata dall’Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.), il 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo stato d’emergenza, per la durata di sei mesi.

A seguito del verificarsi di molti casi di Covid-19 nel lodigiano in Lombardia, il Governo italiano ha approvato D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 disponendo “*misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, successivamente convertito con modificazioni, dalla L. 5 marzo 2020, n. 13.

Nella stessa data è stato emanato il primo DPCM di attuazione delle disposizioni del D.L. 6/2020 per i Comuni delle Regioni Lombardia e Veneto, interessati dal primo focolaio di Coronavirus.

Il 25 febbraio, 1° e 4 marzo sono seguiti tre ulteriori DPCM volti a disciplinare alcune misure in settori specifici, quali la sospensione delle attività scolastiche ed universitarie.

L’8 marzo, è stato emanato il DPCM che ha disposto l’isolamento della Lombardia, in assoluto la Regione più colpita dal contagio, e di altre 14 province, denominate “zona rossa”.

Il 9 marzo 2020, il Presidente del Consiglio ha emanato un altro DPCM con il quale sono state estese le misure previste per i territori divenuti “zona rossa” a tutto il territorio nazionale: l’Italia diviene “zona protetta” ed è possibile uscire di casa solamente per comprovate ragioni di necessità.

L’11 marzo. un ulteriore DPCM ha disposto la chiusura di tutte le attività commerciali, di vendita al dettaglio ad eccezione dei negozi di generi alimentari e di prima necessità.

Il 22 marzo, nuovamente tramite lo strumento del DPCM, è stata disposta la chiusura delle attività produttive non essenziali o strategiche.



## *tecniche normative*

Parallelamente, con Ordinanze del Ministro della Salute del 20 e 22 marzo, è stato fatto divieto: di accesso del pubblico ai parchi, alle ville, alle aree gioco e ai giardini pubblici; di svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto; di trasferirsi o spostarsi con mezzi di trasporto pubblici o privati in un Comune diverso da quello in cui ci si trovi, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute.

Il 25 marzo, il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.L. 25 marzo 2020, n. 19 che ha previsto la possibilità di adottare, su specifiche parti del territorio nazionale o sulla totalità di esso, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al termine dello stato di emergenza, fissato al 31 luglio 2020, una o più tra le misure previste dal Decreto stesso<sup>1</sup>.

*Medio tempore*, mentre l'Italia aveva già disposto - prima in Europa - misure altamente restrittive, l'11 marzo 2020 il direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato la pandemia, formulando altresì un appello a tutti i Paesi per contrastare la diffusione del covid-19.

Il 1° aprile, il Presidente del Consiglio ha emanato il DPCM, che ha prorogato le misure di restrizione fino al 13 aprile, ulteriormente prorogate, con DPCM 10 aprile, fino al giorno 3 maggio.

Il 20 aprile, è stato approvato il D.L. 20 aprile 2020, n. 26, che introduce disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020.

Il 26 aprile, il Presidente del Consiglio dei Ministri, tramite DPCM, ha messo in campo le prime misure distensive, a partire dalle attività produttive, fino alla disciplina della c.d. "fase 2", fissata per il 4 maggio.

Con l'inizio della c.d. "fase due", le misure di allentamento sono ulteriormente proseguite con l'approvazione del D. L. 16 maggio 2020, n. 33 (e contestuale nuovo DPCM), in vigore dal 18 maggio, con la previsione della possibilità di spostarsi all'interno della Regione senza nessuna limitazione.

Il 3 giugno sono stati aperti i confini regionali e, nel medesimo mese, sono proseguite con costanza le misure di allentamento, pur nel rispetto della c.d. distanza sociale (c.d. "fase tre").

\* \* \*

## *2. Il rinvio delle consultazioni elettorali e referendarie.*

Come emerso anche nella rassegna panoramica, la situazione emergenziale in corso e le misure restrittive poste in essere dal Governo italiano hanno portato alla decisione di rinviare le consultazioni referendarie ed elettorali previste.

Per quanto riguarda le elezioni amministrative, con il D. L. 20 aprile 2020 n. 26, è stato disposto il rinvio del voto regionale previsto in primavera per le regioni Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Valle D'Aosta e Veneto, prevedendo che "gli organi elettivi regionali a statuto ordinario, il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020, durino in carica 5 anni e 3 mesi e che le elezioni si svolgano nei 60 giorni successivi a tale termine o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori".

Con la Legge di conversione (19 giugno 2020, n. 59) del medesimo Decreto, sono state disposte ulteriori deroghe ai termini di indizione, nello specifico a "quanto previsto dall'art. 86, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nonché dall'art. 21-ter, comma 3, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533" per le elezioni suppletive per la Camera dei

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento in proposito, cfr. F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it).



## *tecniche normative*

deputati e il Senato della Repubblica, fissandoli “*in duecentoquaranta giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni*”.

Per quanto concerne le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali, è stato derogato “*a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, limitatamente all'anno 2020*”, disponendo che si terranno “*una domenica e nel lunedì successivo compresi tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020*”.

Allo stesso modo, “*in deroga a quanto previsto dall'art. 5, comma 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 e “*le relative elezioni si svolgono 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*”.

Da ultimo, le elezioni di secondo livello degli enti provinciali, “*in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 79, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56, limitatamente all'anno 2020*” si svolgeranno “*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*”.

\* \* \*

Ai sensi dell'art. 15 della Legge 25 maggio 1970, n. 352, il *referendum* costituzionale è indetto dal Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei Ministri e la data del voto può essere stabilita tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno a partire dal Decreto di indizione.

In un primo momento, con il D.P.R. 5 marzo 2020, è stata disposta la revoca del Decreto di indizione (giuridicamente atto uguale e contrario all'indizione, c.d. *contrarius actus*) del *referendum* costituzionale del 28 gennaio 2020 sulla riduzione dei parlamentari e, precisamente, con l'art. 81 del D. L. 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020 n. 27, è stato disposto che, “*in deroga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il termine entro il quale è indetto il referendum confermativo del testo di legge costituzionale*”, è fissato “*in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso*”.

La decisione di procedere in deroga a quanto previsto dal citato art. 15 è stata necessitata dalla mancata previsione dell'istituto del rinvio, se non nella limitata ipotesi dell'abbinamento ad ulteriori consultazioni referendarie.

\* \* \*

## 2.2 Francia.

Come noto, il contagio del Covid-19 ha colpito la Francia in una fase successiva a quanto accaduto in Italia.

Per questo motivo, il Presidente della Repubblica, nonostante fossero già iniziate le prime restrizioni, ha deciso di non rinviare il primo turno delle elezioni municipali previsto per il giorno 15 marzo 2020.

Il secondo turno, però, inizialmente previsto per domenica 22 marzo, è stato rinviato. In un primo momento, è stata approvata l'*Ordonnance du Président de la République*, n. 390 del 1° aprile 2020<sup>2</sup> “*relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et*

---

<sup>2</sup> La normativa francese è reperibile in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).



## **tecniche normative**

*communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021*", che ha disposto il rinvio della seconda tornata del rinnovo generale dei consiglieri comunali.

Successivamente, con *Décret del Président de la République* del 27 maggio 2020 n. 642, è stata fissata la data del secondo turno del "*renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs*" il 28 giugno.

Detto *Décret* è stato approvato in applicazione "*du I de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, et au regard du rapport du Gouvernement remis au Parlement le 22 mai 2020*" conseguentemente alla relazione del Governo presentata al Parlamento il 22 maggio 2020 in applicazione dello stesso articolo e basata sull'analisi "*du comité de scientifiques*".

Da ultimo, con la *Loi* 22 giugno 2020, n. 760, "*tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires*", è stata approvata la normativa sull'organizzazione della tornata elettorale, prevedendo all'art. 17, la possibilità di annullare - fino all'ultimo momento - la procedura di voto<sup>3</sup>.

La procedura elettorale si è svolta regolarmente, con una partecipazione al voto del 41,6% degli aventi diritto, ancora minore del *premier tour* al quale aveva partecipato il 44,66% degli elettori<sup>4</sup>, il che è significativo della stanchezza dell'elettorato e della sua crescente (e pericolosa) sfiducia.

\* \* \*

### 2.3 Spagna

Così come già visto per Italia e Francia, anche la Spagna è stata costretta a rinviare le elezioni regionali nei paesi Baschi, in Catalogna e in Galizia - che si analizza - tre delle comunità autonome in cui è diviso il Paese iberico.

Le elezioni per il *Parlamento de Galicia* sono state convocate per il 5 aprile 2020, a seguito dello scioglimento del *Parlamento* con decreto del *Presidente de la Xunta de Galicia* del 10 febbraio 2020 n. 12<sup>5</sup>.

Successivamente, con la *Resolución* del 13 marzo 2020 della *Secretaría General Técnica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia*, è stato reso pubblico lo stato di emergenza sanitaria di interesse galiziano, a seguito dell'evoluzione, anche in territorio spagnolo, dell'epidemia del Covid-19.

Il 14 marzo, il *Real decreto* n. 463<sup>6</sup>, ha dichiarato *el estado de alarma* per tutto il territorio nazionale, disponendo le importanti restrizioni alla mobilità simili a quelle già adottate in Italia.

---

<sup>3</sup> *Loi* 22 giugno 2020, n. 760, art. 17 comma 1: "*Le second tour des élections municipales et communautaires organisé le 28 juin 2020 peut être annulé par décret en conseil des ministres jusqu'à la veille du scrutin dans une ou plusieurs communes où l'évolution de la situation sanitaire locale ne permettrait pas sa tenue. Ce décret ne peut concerner plus de 5 % des communes pour lesquelles un second tour est nécessaire. Le second tour du renouvellement général des conseillers de Paris organisé à la même date peut être annulé par le même décret si la situation sanitaire locale ne permet pas sa tenue.*

*Le décret prévu au premier alinéa du présent I est pris après avis circonstancié du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique sur l'état de l'épidémie de covid-19 dans les communes concernées et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin dans ces communes et, le cas échéant, à Paris, après information de l'Assemblée nationale et du Sénat. L'avis du comité est rendu public*".

<sup>4</sup> Fonte: [www.interieur.gouv.fr/Elections/Elections-municipales-2020](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Elections-municipales-2020).

<sup>5</sup> La normativa della *Xunta de Galicia* è reperibile in [www.xunta.gal](http://www.xunta.gal).

<sup>6</sup> Reperibile in [www.boe.es](http://www.boe.es).



## *tecniche normative*

Con decreto 18 marzo 2020, n. 45, il *Presidente de la Xunta de Galicia* ha revocato lo scioglimento del Parlamento galiziano e lo svolgimento delle elezioni di cui al citato decreto n. 12/2020, in quanto “*incompatibles con el normal desarrollo de un proceso electoral y, por tanto, con el libre y normal ejercicio del derecho de sufragio*”.

Tale decreto non ha previsto un limite temporale entro il quale svolgere la tornata elettorale ma, all’art 2, ha stabilito che la convocazione si attiverà una volta revocata la dichiarazione dello stato di allarme e la situazione di emergenza sanitaria: “*dicha convocatoria se realizará en el plazo más breve posible, oídos los partidos políticos, y por decreto del Presidente de la Xunta*”.

Ques’ultimo decreto è stato approvato il 18 maggio, con il n. 72, e le elezioni per il *Parlamento de Galicia* sono state convocate il 12 luglio, nonostante il persistere dello stato di emergenza.

Nel vasto preambolo al decreto, è stato ritenuto che la valutazione in merito alle circostanze favorevoli per lo svolgimento di una tornata elettorale con piene garanzie non può essere condizionata o impedita dalla citata disposizione di cui all’art. 2 del decreto 18 marzo 2020, n. 45.

Secondo quanto ivi espresso, il significato e la portata applicativa del citato art. 2 devono necessariamente essere compresi nel quadro delle circostanze e del contesto normativo emergenziale, ovvero delle condizioni esistenti e prevedibili al momento dell’emissione del decreto stesso.

Pertanto, quanto disposto dalla norma in parola non può prevalere, qualora si ritenga che vi siano le condizioni per ritenere la protezione della salute pubblica compatibile con un esercizio di diritto di voto, nonostante il formale persistere dello stato di emergenza.

\* \* \*

### *2.4 Regno Unito.*

Anche le elezioni locali nel Regno Unito, inizialmente previste per il 7 maggio, sono state posticipate, a causa della pandemia in corso.

I cittadini britannici sarebbero stati chiamati alle urne per l’elezione di *unitary authorities, metropolitan boroughs, district councils* e *mayors*.

Sicuramente l’elezione più importante sarebbe stata quella per il sindaco di Londra, anch’essa rinviata al 2021, come le altre tornate.

Il Governo britannico ha formalizzato il rinvio il 13 marzo 2020, con l’approvazione del *Coronavirus Act 2020*<sup>7</sup>, in cui si sancisce, all’art. 60, che “*the poll for the ordinary election of councillors for any local government area in England that would otherwise be held on the ordinary day of election in 2020 is to be held instead on the ordinary day of election in 2021*”: tutte le elezioni locali, sono pertanto rinviate di un anno.

\* \* \*

### *2.5 Germania.*

Costituisce un’eccezione rispetto agli altri paesi europei, in quanto non ha disposto il rinvio delle elezioni locali in Baviera, tra le quali quella per il Sindaco di Monaco.

Il 15 marzo, nonostante l’avvicinarsi della pandemia, il primo turno ha registrato un’affluenza più alta della tornata del 2014. Il sistema elettorale bavarese prevede, inoltre, un turno di ballottaggio,

---

<sup>7</sup> Reperibile in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).



### *tecniche normative*

rendendo necessario un nuovo ritorno alle urne.

Per permettere lo svolgimento dell'appuntamento elettorale, il Land ha adottato una misura<sup>8</sup> per una votazione interamente per corrispondenza, modalità ordinariamente prevista come eccezione, a richiesta dei singoli elettori.

Il secondo turno si è svolto il 29 marzo 2020 solamente attraverso il voto postale, con una percentuale di affluenza pari al 50,7% degli aventi diritto<sup>9</sup>.

\* \* \*

### *3. Considerazioni conclusive.*

La decisione di disporre in rinvio degli appuntamenti elettorali a causa della pandemia del covid-19, pur differenziata nelle modalità, è stata pressoché unanime (tranne il riportato caso tedesco).

Le democrazie europee hanno ritenuto che non vi fossero le condizioni per organizzare competizioni elettorali nella pienezza delle garanzie, in un contesto nel quale le misure adottate per limitare il contagio hanno portato alla limitazione di fondamentali diritti costituzionali, come la libertà di movimento e la libertà di riunione, giustificata da esigenze di sanità e incolumità pubbliche, pure costituzionalmente previste (artt. 16 e 17 Cost.).

Infatti, il diritto di partecipare al procedimento elettorale di ogni cittadino, quale espressione della sovranità al popolo *ex art. 1 Cost.*, non si concretizza nel mero espletamento del diritto di voto: l'ordinamento deve assicurare un complesso di diritti e libertà il cui esercizio è anche strumentale all'espressione del voto.

Come è stato efficacemente osservato, “di per sé, il voto è un atto simultaneo di milioni di individui isolati, al contrario, l'esercizio dell'insieme dei diritti di partecipazione politica, di cui è espressione lo svolgimento della propaganda referendaria [ed elettorale, in senso lato], si concretizza in attività necessariamente svolte in comune, mediante la circolazione di persone, di idee, libere iniziative di partiti e movimenti che ciascun cittadino, in quanto titolare di sovranità, deve essere messo in condizione di esercitare per partecipare al processo elettorale con le medesime opportunità”<sup>10</sup>.

L'esercizio del diritto di voto, per essere consapevole e quindi effettivo, presuppone necessariamente attività formative della volontà dell'elettore che, seppur agevolate dagli strumenti odierni delle tecnologie informatica e digitale, non possono prescindere dalle forme tradizionali in cui si esprime il diritto di riunione, senza limitazione alcuna, che non sono quelle appunto derivate da “*comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica*” (art. 17 Cost.), certamente integrati dalla pandemia *ex Covid-19*.

Non a caso, il diritto di riunione è storicamente sorto dalla democrazia ateniese e dalle prime Costituzioni moderne (Costituzione americana e Costituzione di Cadice del 1812, fino allo Statuto Albertino<sup>11</sup>), per creare, discutere e sostenere le scelte politiche, delle quali l'esercizio del voto costituisce la manifestazione giuridica.

La rilevata necessità di posticipare gli appuntamenti elettorali ha comportato una corrispondente

---

<sup>8</sup> Reperibile in [www.stmgp.bayern.de/wp-content/uploads/2020/03/stichwahlen-als-briefwahl.pdf](http://www.stmgp.bayern.de/wp-content/uploads/2020/03/stichwahlen-als-briefwahl.pdf).

<sup>9</sup> Fonte [www.wahlen-muenchen.de](http://www.wahlen-muenchen.de).

<sup>10</sup> V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 13.

<sup>11</sup> Art. 32 Statuto Albertino: “È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia”.



### *tecniche normative*

estensione del mandato degli organi regionali, nella pienezza dei poteri, stabilito dallo stesso D. L. 20 aprile 2020 n. 26 in tre mesi.

D'altro canto, non sarebbe stato auspicabile affrontare la pandemia in corso con parte della struttura istituzionale - che invero detiene, per quanto riguarda le Regioni, competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (117, terzo comma, Cost.) - in regime di *prorogatio*.

Ne consegue l'opportunità di un rinvio controllato e proporzionato all'evolversi della pandemia, affinché la sovranità popolare possa adeguatamente esprimersi nell'esercizio di un diritto che è anche "*dovere civico*" (art. 48 Cost.).