



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

LORENZO SPADACINI

**I DIVERSI BILANCIAMENTI TRA PRINCIPIO DEMOCRATICO,
LIBERTÀ DI VOTO E DIRITTO ALLA SALUTE NEI RINVII DELLE
SCADENZE ELETTORALI A CAUSA DELLA SITUAZIONE PANDEMICA**

10 AGOSTO

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Lorenzo Spadacini

I diversi bilanciamenti tra principio democratico, libertà di voto e diritto alla salute nei rinvii delle scadenze elettorali a causa della situazione pandemica

ABSTRACT: *The paper faces the postponement of elections during pandemics in Italy. It assesses the necessity of a constitutional balancing among the democratic principle, in one hand, and the freedom of vote and the right to health, in the other. The former would require not to postpone the elections, the latter the opposite. The paper distinguishes the space of this balancing according to the different legal force of the sources of law, which regulate every specific election. It concludes that the postponement of elections in Italy during PANDEMICS shows lights and shadows. In fact, the postponement of the constitutional referendum and other elections during the first phase of pandemics seems to comply with a reasonable balancing of the constitutional values at stake, while the postponements in the second phase of pandemics seem to sacrifice excessively the democratic principle.*

SOMMARIO: 1. La necessità di un giudizio di bilanciamento. – 2. Il principio democratico e il rispetto delle scadenze elettorali. – 3. La necessità di rinvio delle elezioni a garanzia della libertà del voto e del diritto alla salute. – 4. La diversa discrezionalità del bilanciamento in relazione alle singole tipologie di scadenze elettorali. – 5. L’opportuna revoca dell’indizione del referendum costituzionale senza contestuale fissazione di una nuova data. – 6. Il decreto-legge di proroga del termine per l’indizione del referendum costituzionale. – 7. L’abbinamento del referendum costituzionale con le altre consultazioni elettorali. – 8. Il rinvio delle altre scadenze elettorali. – 9. Osservazioni conclusive.

1. La necessità di un giudizio di bilanciamento.

Il tema della variazione delle scadenze elettorali in relazione all’emergenza epidemiologica in corso¹, nell’ambito del bilanciamento tra i principi, le libertà e i diritti costituzionali² coinvolti,

¹ L’emergenza sanitaria dovuta al diffondersi del Coronavirus ha determinato, fin dai primi mesi, il rinvio delle elezioni previste per la primavera del 2020 non solo in Italia ma in oltre sessanta Paesi nel mondo, proprio in risposta all’esigenza di tutela della salute individuale e collettiva. Per la ricostruzione e l’esame della recente prassi degli Stati in materia di disciplina del voto a fronte della pandemia e della normativa internazionale di riferimento, cfr. A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in [Federalismi.it](#), n. 2 del 2020, spec. 3, 4 e 6, il quale richiama il calendario elettorale pubblicato dal citato [International Foundation for Electoral Systems](#) (IFES), secondo cui nel 2020 erano previsti, a livello mondiale, oltre 100 appuntamenti elettorali (elezioni presidenziali, politiche, regionali e locali nonché alcuni referendum). L’Autore segnala, tra l’altro, che «se nei primi due mesi dell’anno, il calendario elettorale dei singoli Paesi è stato, sostanzialmente, rispettato, a partire da marzo 2020, inizio della fase acuta della pandemia, il numero delle elezioni svolte rispetto a quelle programmate è fortemente diminuito. Da marzo a fine maggio 2020, si sono svolte elezioni e referendum solo in 13 Stati. [...] Nello stesso periodo, e cioè a partire da marzo 2020 e nei mesi successivi, sono stati però posticipati, oltre 60 appuntamenti elettorali, alcuni dei quali addirittura *sine die*. Molti Paesi hanno anche proceduto alla proclamazione dello stato di emergenza nazionale, al fine di potere adottate misure straordinarie». In particolare, con riferimento al posticipo delle scadenze elettorali l’Autore richiama i dati dell’International Idea, [Global overview of COVID-19: Impact on elections](#). In particolare, ricorda, tra le disposizioni nazionali che hanno rinviato le elezioni ed i referendum che avrebbero dovuto tenersi nella fase acuta della pandemia, il [Coronavirus Act 2020](#), adottato dal Parlamento britannico, e la [Ley 21.22 I, Reforma constitucional que establece un nuevo itinerario electoral para el plebiscito constituyente y otros eventos electorales que indica](#), approvata in Cile, che ha rinviato la data del referendum sull’avvio di un processo di preparazione di una nuova Carta Costituzionale. Per un’attenta analisi circa il rinvio delle scadenze elettorali a causa della pandemia, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell’ottica delle fonti del diritto*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2 del 2020, 936-982; M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in [Nomos](#), n. 2 del 2020.

² Per la ricostruzione, l’illustrazione e l’analisi dell’evoluzione giurisprudenziale e dottrina in materia di bilanciamento, cfr. A. MORRONE, *Bilanciamento* (giustizia costituzionale), in *Enc. Dir., Annali*, vol. II, tomo II, Milano, 2008, 185-204, e, in particolare, 185, 187 e 188, ove evidenzia come, in via generale, per bilanciamento possa intendersi «in maniera descrittiva, una tecnica di composizione di interessi o diritti in conflitto» e come sia ricorrente ritenere «non solo nella giurisprudenza, che il bilanciamento abbia ad oggetto beni di rango costituzionale. Tra questi non solo i diritti e i doveri fondamentali, ma anche meri interessi, soggettivi o oggettivi, purché costituzionalmente rilevanti». Al riguardo, l’Autore precisa che «accanto a quelli espressamente enunciati nel testo della Costituzione, la Corte costituzionale

implica una valutazione in punto di ragionevolezza delle modalità con cui è stata esercitata la discrezionalità riconosciuta al legislativo o all'esecutivo, a seconda dei casi, dalle norme che rilevano con riferimento a ciascuna di tali scadenze e in relazione all'entità del rinvio delle stesse³.

Come è noto, con specifico riferimento al legislatore, ma affermando un principio estensibile a tutte le autorità chiamate all'attuazione delle norme giuridiche, la Corte costituzionale ha dichiarato che «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»⁴.

Il giudizio di bilanciamento⁵ è presente oramai da molto tempo nella giurisprudenza costituzionale italiana come strumento indispensabile per l'attuazione della Costituzione, che riconosce una pluralità di diritti e principi fondamentali in reciproca interazione e limitazione⁶. In proposito, la Corte costituzionale ha precisato che «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” ([sentenza n. 264 del 2012](#)). Se così non

ammette nel bilanciamento anche diritti o interessi ulteriori, talora desunti direttamente dai diritti positivizzati, talora immessi nell'ordinamento costituzionale per via della “lettura aperta” dell'art. 2 Cost. Invero, attraverso questa clausola i confini materiali del bilanciamento sono stati notevolmente estesi fino a ricomprendervi quasi tutti gli interessi emergenti dall'esperienza sociale, non solo quelli che la giurisprudenza e il legislatore considerano come giuridicamente rilevanti e meritevoli di tutela. Molte volte si tratta di veri e propri diritti soggettivi, come quelli enunciati in dichiarazioni o carte internazionali, che la giurisprudenza costituzionale (ma non solo) assume normalmente come strumenti di integrazione e di interpretazione estensiva dei diritti enumerati. Questi cataloghi internazionali di diritti (e la relativa giurisprudenza), alla luce di una rivoluzionaria lettura giurisprudenziale dell'art. 117, comma 1, Cost., inteso quale norma di “rinvio mobile” ai relativi trattati (come, nella fattispecie, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950), sono destinati a divenire parte di quello che si può oramai dire un blocco di legittimità che, se coerente con la Costituzione, si impone in funzione parametrica direttamente alla legislazione statale e regionale». Con riferimento ai diritti di cui all'art. 2 Cost., cfr. A. BARBERA, *sub Art. 2 della Costituzione*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali (Art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975. Con riferimento, in particolare, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), cfr. la giurisprudenza costituzionale inaugurata con le sentenze della Corte costituzionale [n. 348 del 2007](#) e [n. 349 del 2007](#).

³ E invece, secondo A. PERTICI, *Il potere politico di fronte all'emergenza: notazioni introduttive*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), n. 2 del 2020, 14, «Lo spostamento di queste scadenze elettorali è, in fin dei conti, avvenuto senza che si ponessero troppe questioni, dando sostanzialmente per scontata la totale prevalenza della tutela del diritto alla salute su quella di esercizio del diritto di voto».

⁴ Così, Corte cost., [sent. n. 1130 del 1988](#).

⁵ In dottrina, per l'orientamento prevalente che tende a distinguere i giudizi di eguaglianza, di ragionevolezza e il bilanciamento, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Agg. I, Milano, 1997, 899-911; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, 315 ss. Per un mutamento di orientamento nel senso di individuare nei tre tipi di giudizio momenti del controllo con riferimento alla discrezionalità del legislatore, cfr. A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1994; E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996, 71 ss. Vi sono, in particolare, orientamenti che individuano in un generale principio di ragionevolezza, che si assume esistente nell'ordinamento, il presupposto comune degli strumenti di controllo della discrezionalità del legislatore, tra i quali viene ricondotto il sindacato sul ragionevole bilanciamento di interessi. Per una ricostruzione unitaria del principio di ragionevolezza, cfr. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 385 ss. Per l'orientamento che, pur assumendo una visione unitaria, risolve la ragionevolezza nel bilanciamento, cfr. L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, *passim*, e P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio della ragionevolezza nel diritto pubblico*, Milano, 1993, 60 ss.

⁶ Cfr. M. CARTABIA, [I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana](#), Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, la quale evidenzia che «[...] i diritti fondamentali non sono mai affermati in termini assoluti, ma fanno parte di un tessuto costituzionale complesso in cui altri diritti e altri interessi e beni costituzionalmente protetti possono legittimamente limitarne la portata. Nella Costituzione italiana, ogni diritto è sempre predicato assieme al suo limite e, in questo ambito, il bilanciamento è una tecnica interpretativa e argomentativa che consente il necessario ragionevole contemperamento di una pluralità di interessi costituzionali concorrenti».

fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»⁷. Pertanto, posto che ciascun diritto fondamentale, ancorché primario, non può dirsi assoluto, non esistendo un ordine gerarchico prestabilito, il bilanciamento consente di assicurare una tutela "sistemica e non frazionata". Al sacrificio dell'uno deve corrispondere la «maggior realizzazione di altro interesse costituzionale»⁸, poiché «nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango»⁹. In questa prospettiva, secondo la giurisprudenza costituzionale, «Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»¹⁰.

Inoltre, nell'ambito del "sistema integrato" dei diritti fondamentali, vanno tenuti in debita considerazione anche i diritti sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (c.d. CEDU), come interpretati ed applicati dalla giurisprudenza di Strasburgo¹¹, poiché la «norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni» cui la Corte costituzionale «è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza ([sent. n. 317 del 2009](#)). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla

⁷ Così, Corte cost., [sent. n. 85 del 2013](#) (relativa al c.d. caso ILVA), ove si afferma che «La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari"» di alcuni di essi «significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto».

⁸ Cfr. M. CARTABIA, [I principi di ragionevolezza](#), cit., 12.

⁹ Così, Corte cost., [sent. n. 143 del 2013](#), relativa alle limitazioni previste per legge dei colloqui con i difensori, nel caso di detenuti in regime di "carcere duro", condannati per reati legati alla criminalità organizzata. Sull'assenza di un ordine prestabilito da seguire nel bilanciamento tra principi, diritti e interessi in conflitto, cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., 78; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 170.

¹⁰ Così, Corte cost., [sent. n. 85 del 2013](#). Con riferimento all'individuazione del "contenuto essenziale" dei diritti, cfr. Corte cost., [sent. n. 27 del 1998](#), ove la Consulta afferma che, «Nel rispetto dell'ampia discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore, a questa Corte, nell'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, compete tuttavia di garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti». Si veda anche Corte cost., [sent. n. 309 del 1999](#), in cui la Consulta si è espressa in merito al «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana». Al riguardo, cfr. anche Corte cost., sentt. [n. 309 del 2000](#); [n. 516 del 2000](#); [ord. n. 282 del 2002](#); sentt. [n. 88 del 2003](#); [n. 432 del 2005](#). Si veda, inoltre, A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., 195, secondo il quale «È certo, tuttavia, che il contenuto essenziale non è predeterminabile in astratto, ma è concetto piuttosto vago, e molto disponibile in sede di bilanciamento. Non è un caso che nella giurisprudenza costituzionale più che espresso in positivo, sia utilizzato come limite negativo: nel senso che l'elisione di una delle pretese in conflitto non può mai essere assoluta o, comunque, sproporzionata proprio rispetto al contenuto essenziale». Contro l'identificazione e la sovrapposizione dei concetti di "contenuto essenziale" e di "livello essenziale delle prestazioni" cfr. ID., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, 2004, 344 ss.

¹¹ Ai sensi dell'art. 32 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), «1. La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte a essa alle condizioni previste dagli articoli 33, 34, 46 e 47. 2. In caso di contestazione sulla competenza della Corte, è la Corte che decide». Sul punto, cfr., tra le altre, Corte cost., [sent. n. 264 del 2012](#), ove si precisa che «se, come più volte affermato [...] (sentt. [n. 236](#), [n. 113](#) e [n. 1 del 2011](#), [n. 93 del 2010](#), [n. 311](#) e [n. 239 del 2009](#), [n. 39 del 2008](#), [n. 349](#) e [n. 348 del 2007](#)), il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, esso però è tenuto a valutare come ed in quale misura l'applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano».

integrazione delle tutele»¹² che spetta alla Corte effettuare «nello svolgimento del proprio infungibile ruolo»¹³.

Il quadro costituzionale testé tratteggiato spiega agevolmente la ragione per la quale il rinvio o il posticipo¹⁴ delle scadenze elettorali a seguito dell'attuale situazione pandemica, mettendo in contrapposizione principi, diritti e libertà costituzionali ugualmente protetti, richiede necessariamente nel nostro ordinamento un'opera di bilanciamento. Tale operazione, anzitutto, necessita dell'esatta identificazione degli interessi costituzionali che si trovano in conflitto e che in tal caso possono essere riassunti con le formule, per come intese ai fini del presente lavoro, del principio democratico, da un canto, nonché della libertà del voto e della tutela della salute pubblica ed individuale, dall'altro.

2. Il principio democratico e il rispetto delle scadenze elettorali.

Nessun dubbio può sorgere circa la derivazione della necessità di rispettare le scadenze elettorali dal principio democratico. Cionondimeno, l'analisi si presenta alquanto delicata, anche solo se si tiene conto del fatto che il principio democratico è considerato uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale¹⁵. Autorevolmente è stato definito come «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». Come tale, peraltro, esso è insuscettibile di essere compresso anche attraverso il procedimento di revisione costituzionale perché, sancito immediatamente nell'art. 1 della Costituzione, «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

¹² Così Corte cost., [sent. n. 264 del 2012](#).

¹³ Così Corte cost., [sent. n. 170 del 2013](#) ove, in linea di continuità con la giurisprudenza precedente, ha ribadito che, «anche quando vengono in rilievo ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., norme della CEDU, la valutazione di legittimità costituzionale “deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate”, in quanto “un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative [...] rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela” (sentenza [n. 1 del 2013](#)). Altrimenti detto, questa Corte opera una valutazione “sistemica e non frazionata” dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la “massima espansione delle garanzie” di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze [n. 85 del 2013](#) e [n. 264 del 2012](#))».

¹⁴ L'utilizzo dell'endiadi è dovuto alla considerazione che, come si vedrà in seguito, la variazione delle scadenze elettorali è avvenuto talora all'interno della “forchetta” legislativamente prefissata, mentre più spesso ha comportato una modifica della stessa.

¹⁵ Su valori, principi, regole, cfr.: V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; M. VILLONE, *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi. Logiche e politiche della Corte costituzionale*, Milano, 1974; P. CARETTI, E. CHELI, *Influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo: il ruolo della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 1984, 17 ss.; M. CORSALE, *Pluralismo giuridico*, *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1984, 1003 ss.; S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, 494 ss.; R. NANIA, *Il valore della Costituzione*, Milano, 1986; F. SORRENTINO, *I principi generali dell'ordinamento giuridico nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto*, in *Dir. soc.*, 1987, 181 ss.; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1991; A. SPADARO, *Il problema del “fondamento” dei diritti “fondamentali”*, in *Dir. soc.*, n. 3 del 1991, 453 ss.; S. BASILE, «Valori superiori». *Principi costituzionali fondamentali ed esigenze primarie*, in *Giur. cost.*, n. 3 del 1993, 2201 ss.; A. BALDASSARRE, *Esistono norme giuridiche sopra-costituzionali?*, in *AA.VV.*, *Scritti in onore di L. Mengoni*, III, Milano, 1995, 1679 ss.; F.P. CASAVOLA, *I principi supremi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dem. dir.*, n. 1 del 1995, 72 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Principi supremi dell'ordinamento costituzionale e forma di stato*, in *Dir. soc.*, n. 3 del 1996, 303 ss.; F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in F. Modugno, S. Agrò, A. Cerri (curr.), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997, 280 ss.; P. FALZEA, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, I, Milano, 1999; G. AZZARITI, *La Costituzione e i suoi critici. Riflessioni sul diritto mite*, in *Id.*, *Forme e soggetti della democrazia pluralistica. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, 59 ss.; N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui “Principi supremi” d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (curr.), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, 73 ss.

successivo art. 2»¹⁶. La sua attuazione, in particolare, presuppone il rispetto delle scadenze elettorali, che per loro stessa natura devono essere prestabilite ad intervalli regolari, essendo volte ad assicurare l'espressione della volontà popolare di cui proprio all'art. 1 Cost. e, più specificamente, il periodico e tempestivo rinnovo degli organi elettivi¹⁷.

Peraltro, il principio democratico inteso come diritto a elezioni libere ad intervalli regolari è sancito (e meglio specificato) anche sul piano internazionale. Ai sensi dell'art. 1 della CEDU, gli Stati aderenti riconoscono ad ogni soggetto sottoposto alla propria giurisdizione i diritti e le libertà stabiliti dal Titolo primo della stessa Convenzione. Tale riconoscimento riguarda anche i Protocolli aggiuntivi alla medesima Convenzione, poiché essi sono diretti ad ampliare le posizioni soggettive ivi garantite¹⁸. In particolare, l'art. 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU impegna gli Stati «ad

¹⁶ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1967, 133-138. In proposito, cfr. Corte cost., [sent. n. 1146 del 1988](#), ove si afferma che «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale». Oltre ai «principi supremi», la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto sottratti alla revisione costituzionale anche «i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona», precisando che essi «rappresentano [...] gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale» (tra le altre, cfr. Corte cost. 22 ottobre 2014, n. 238, nella quale si ribadisce, inoltre, che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscono un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» ed operano «quali “controlimiti” all'ingresso delle norme dell'Unione europea», oltre che come «limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato»). Sul punto, A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., 194-195, il quale evidenzia che, con riferimento ai principi supremi, nella [sentenza n. 1146 del 1988](#), «la Corte costituzionale pare gettare le premesse per sottrarre i beni riconducibili a quei principi anche dal bilanciamento con altri interessi. Ciò nonostante, nella giurisprudenza non solo manca un elenco dei principi supremi, ma soprattutto un orientamento univoco che possa confermare questa lettura. È sufficiente fare riferimento alla giurisprudenza sui diritti fondamentali, specie quelli espressamente qualificati come «diritti primari» in quanto collegati al valore della persona umana. Quando si parla di «primarietà» di taluni diritti non sono affatto univoci né il significato né le conseguenze concrete. [...] i diritti fondamentali della persona umana, ancorché primari o espressione di principi supremi, sono soggetti alle relativizzazioni derivanti dal bilanciamento con altri diritti o interessi di rango costituzionale, nonché dai vincoli di ordine costituzionale o dalle particolari fisionomie della realtà nella quale sono chiamati a operare». Al riguardo, cfr. Corte cost., sentt. [n. 112 del 1993](#); [n. 264 del 1996](#); [n. 85 del 2013](#).

¹⁷ Sempre in tema di principi supremi e di diritti fondamentali, cfr. A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), n. 3 del 2018, 31-32, la quale, sulla base dell'analisi svolta, evidenzia come «la categoria dei principi supremi e dei diritti fondamentali nella loro incerta definizione sia stata in grado di svelare una funzione strumentale a garantire che la sovranità, in ogni sua manifestazione – compresa la legislazione costituzionale – venga sempre esercitata “nelle forme e nei limiti della Costituzione”. La visione “aperta” dell'art. 139, con un incontrovertibile allargamento dell'orizzonte interpretativo dato dalla non definitiva precisazione dei principi supremi e del contenuto dei diritti fondamentali, ha consentito un *continuum* in grado di sviluppare al massimo le capacità di trasformazione sociale e giuridica insite nelle potenzialità della Costituzione. [...] Si capisce bene, allora, come dal riconoscimento in Costituzione di più principi nonché di una pluralità di tutele per i singoli – in particolare di libertà individuali e di strumenti di giustizia sociale – consegua la necessità di evitare l'assolutizzazione di un principio o di un valore a scapito degli altri. Questi ultimi diverranno orientamenti normativi armonici solo con una instancabile opera di bilanciamento ragionevole. La Corte non crea, infatti, gerarchie definitive tra principi costituzionali». Cfr., inoltre, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015, 127, secondo cui «La Corte mostra la natura dei diritti supremi: esistono ma non sono individuabili una volta per tutte. La Costituzione italiana è una costituzione per principi, che interagiscono tra loro in infiniti assetti dando luogo ad infiniti scenari di bilanciamenti e per i quali non è dato alcun equilibrio predeterminabile e immutato. [...] Non possono darsi principi non negoziabili e sovraordinati all'interno di una gerarchia costituzionale, salvo non si intenda perseguire finalità tecnicamente eversive».

¹⁸ Sull'efficacia e il rango di tali norme internazionali pattizie si rinvia a quanto precisato dalla Corte costituzionale nella propria giurisprudenza (cfr. *supra* note precedenti) a partire dalle c.d. “sentenze gemelle”, la [n. 348 del 2007](#) e la [n. 349 del 2007](#), nella quale ha affermato che dall'art. 117 Cost. deriva «l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare le norme poste dai trattati e dalle convenzioni internazionali – e tra queste la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), alla quale deve riconoscersi una peculiare rilevanza in considerazione

organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»¹⁹. Secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la norma è tesa ad assicurare un impegno degli Stati ad assumere azioni positive volte a rendere effettivo l'esercizio di quello che viene riconosciuto come «un vero diritto individuale, a veder indette le elezioni ed a parteciparvi, come elettore e come candidato»²⁰. Al riguardo, è stato evidenziato come «questo impegno, pur riguardando solo le elezioni di membri di organi legislativi, si traduce, dal lato dei soggetti sottoposti alla giurisdizione delle Parti contraenti, nel “diritto a libere elezioni” la cui formulazione nel testo dell'art. 3 poggia su tre vincoli espliciti a carico degli Stati: l'obbligo di assicurare la segretezza del voto; l'obbligo di garantire la libertà di voto; l'obbligo di svolgere elezioni con una ragionevole periodicità. Il rispetto di tali vincoli è considerato condizione fondamentale per riconoscere carattere democratico ad un sistema politico»²¹.

del suo contenuto –, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU, e dunque con gli “obblighi internazionali” di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale, che realizza un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati. Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme e qualora ciò non sia possibile, ovvero qualora dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, proporre la relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.». Pertanto «tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione» ([sent. n. 348 del 2007](#)). Ciò non comporta che «le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, siano immuni dal controllo di legittimità costituzionale della Corte costituzionale, perché, trattandosi di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione, e il relativo controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione» ([sent. n. 348 del 2007](#)). Ne deriva una maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, ma anche un'attrazione delle stesse norme nella sfera di competenza della Corte costituzionale, «poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi» ([sent. n. 348 del 2007](#)).

¹⁹ Cfr. il [Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali](#). Si veda, tra le altre, sulla violazione del diritto a libere elezioni, [Corte EDU, sez. V, sent. 11 luglio 2019, ric. n. 28508/11](#).

²⁰ Cfr. V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019, 377, cui si rinvia per la relativa giurisprudenza della Corte Edu. Cfr., F. DAU, *Il diritto a elezioni libere tra attivismo della Corte EDU e argomenti storici: in merito alle pronunce Tanase c. Moldavia e Aliyev c. Azerbaijan*, in [Diritti comparati](#), la quale evidenzia come, con la giurisprudenza inaugurata nel 1987 con la prima pronuncia in merito all'articolo 3 del Protocollo 1 ([Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique](#), su cui v. P. COSTANZO e L. TRUCCO, *Il caso Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio in tema di diritti elettorali*, in M. Cartabia (cur.), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna, 2011, 237 ss.), la Corte EDU abbia contribuito «in modo sempre più incisivo a definire l'importanza del principio democratico che pervade l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, e a enfatizzare la centralità del “diritto a libere elezioni” garantito all'articolo 3 del Protocollo 1, sostenendo con forza che la procedura elettorale deve essere finalizzata a determinare la volontà del popolo tramite lo strumento del suffragio universale. Ciononostante, i diritti incastonati nel suddetto articolo non sono assoluti, e gli Stati mantengono il loro (sovrano) margine di apprezzamento nella definizione degli elementi tecnici dei sistemi elettorali. Il contesto storico-politico e sociale, inoltre, contribuisce a dare significative sfumature di valore a questi elementi tecnici, facendo irrompere la Storia nella riflessione sulle tecniche della rappresentanza politica. Il tratto peculiare delle sentenze, difatti, è l'utilizzo dell'argomento storico-contestuale nel ragionamento giuridico e nel percorso ermeneutico svolto dai giudici di Strasburgo».

²¹ Cfr. C. CIUFFETTI, *Il diritto a libere elezioni: orientamenti del Consiglio d'Europa e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in [Federalismi.it](#), 15 febbraio 2013, spec. 6-7, la quale precisa che «la consapevolezza della stretta relazione tra le modalità di svolgimento delle elezioni da un lato e il diritto positivo e le tradizioni politiche e culturali di ogni Stato dall'altro ha portato il CdE a ritenere indispensabile l'enucleazione di criteri universali che si pongano come nucleo minimo indispensabile di regole, sia di segno negativo che di segno positivo, di riconoscibilità del carattere libero e democratico delle elezioni, in altre parole: principi di un patrimonio elettorale europeo». L'Autrice

Analoghe previsioni si riscontrano nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948²² e nel Patto internazionale sui diritti civili e politici²³. Più in particolare, poi, il Codice di buona condotta in materia elettorale, adottato dalla Commissione di Venezia²⁴, inserisce tra i principi del patrimonio elettorale europeo anche quello della periodicità delle elezioni: le elezioni devono tenersi ad intervalli regolari e ragionevoli e il mandato delle assemblee legislative non deve superare i cinque anni anche se un periodo più lungo può essere previsto ma solo per le elezioni presidenziali e purché non si superino i sette anni²⁵. Inoltre, con specifico riferimento alla data delle elezioni, in un rapporto del 2007 la stessa Commissione ha precisato che «*les élections sont essentielles à la démocratie. La fixation de leur date est donc de la plus grande importance*»²⁶. Recentemente, infine, il Consiglio d'Europa, nel documento “*Elections and COVID-19*”, ha 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*»²⁷.

Sulla base dell'assetto costituzionale e di quello sovranazionale ed internazionale, può certamente concludersi che il rispetto delle scadenze elettorali stabilite ad intervalli regolari e prevedibili è da considerarsi elemento essenziale del procedimento elettorale complessivamente inteso e che ogni eventuale rinvio deve essere il più breve possibile e possedere un'idonea giustificazione, al fine di escludere la possibilità per l'organo di governo di rinviare *ad libitum* la decisione della data delle elezioni, vanificando quindi il principio democratico²⁸. Il principio della periodicità del voto assicura,

evidenzia, inoltre, come, dando seguito alla risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1264(2001) dell'8 novembre 2001 – che sottolinea il ruolo del CdE di “guardiano della democrazia” in Europa e nello stesso tempo di “pioniere nella codificazione delle regole elettorali” – la Commissione di Venezia, nelle sessioni del 5 e 6 luglio e del 18 e 19 ottobre 2002, abbia adottato, rispettivamente, «le Linee guida e il Rapporto esplicativo in materia elettorale, che compongono il suddetto Codice che, nel 2003, è stato approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dal Congresso dei poteri locali e regionali in Europa. Le Linee guida si fondano sui principi del patrimonio elettorale europeo come individuati dalla Commissione e costituiscono il nucleo del codice di buona condotta in materia elettorale, mentre il Rapporto esplicativo sviluppa i principi enunciati nelle Linee guida».

²² Si veda l'art. 21, par. 3, ai sensi del quale «la volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, a voto segreto o secondo una procedura equivalente di libera votazione».

²³ Si veda l'art. 25, lett. b), ai sensi del quale ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni e senza restrizioni irragionevoli «di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori».

²⁴ Il Codice è stato adottato nel corso della 52ª sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002).

²⁵ Cfr. il [Codice di buona condotta in materia elettorale](#), 5, 9, 12, 13 e, in particolare, 23. Sulle diverse tendenze della normativa internazionale in tema di periodicità delle elezioni e di eventuale previsione del lasso di tempo entro quale queste debbano intercorrere nonché sulla discrezionalità degli Stati al riguardo, cfr. A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia*, cit., 9 e ss. Inoltre, per ulteriori profili, cfr. M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, 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 (curr.), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Napoli, 2013, 151 ss., a cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici.

²⁶ Cfr. COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT, [Rapport sur la fixation de la date des élections](#), 3.

²⁷ Cfr. COUNCIL OF EUROPE - DIRECTORATE GENERAL FOR DEMOCRACY, [Elections and Covid-19](#), 3 e 2, ove si ribadisce, inoltre, che «*The Council of Europe leadership has been very clear in stating that the fight against the virus should not undermine our fundamental freedoms and the Rule of Law. 1 Emergency measures should be limited in time and should strictly target the propagation of the outbreak. The concern is that this may not be the case and substantial freedoms will be sacrificed in favour of more security even after the end of the sanitary crisis*».

²⁸ M. COTTA, *Democrazia*, in *Enc. Giur. It.*, XII, Treccani, Roma, 1989, il quale sottolinea che «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». È stato poi osservato da M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Bologna, 2008, 269, 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 qual che riguarda invece i candidati la reiterazione, facendo sì che la competizione non abbia carattere ultimativo - chi perde sa che avrà presto un'occasione

infatti, la regolare manifestazione della volontà del popolo al quale appartiene la sovranità da esercitare nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione nonché il tempestivo rinnovo degli organi elettivi; ragioni che inducono a preferire rinvii brevi o quantomeno per il tempo strettamente necessario ad assicurare il voto nonché le attività relative al procedimento elettorale preparatorio, ivi compresa la campagna elettorale, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale²⁹.

3. *La necessità di rinvio delle elezioni a garanzia della libertà del voto e del diritto alla salute.*

Ciò detto sul piano del diritto costituzionale interno e dei riferimenti nel diritto sovranazionale ed internazionale e cioè che il principio democratico impone il rispetto delle scadenze elettorali, occorre ovviamente considerare che la diffusione dell'epidemia da Coronavirus ne ha reso problematica la puntuale attuazione sotto almeno due profili di sicuro rilievo costituzionale.

Da un primo punto di vista, occorre considerare che la libertà di voto sancita dall'art. 48 Cost. – e comunque espressione anche dello stesso art. 1 Cost., che attribuisce la sovranità al popolo – non può dirsi effettivamente assicurata dal rispetto della sola tempistica delle elezioni, intesa come garanzia della loro periodicità, richiedendo, sotto il profilo qualitativo, anche che sia garantito il concreto esercizio delle libertà che ne consentono l'espressione libera, uguale e consapevole.

In proposito, il citato Codice di buona condotta precisa che «L'esistenza di elezioni democratiche e dunque l'esistenza anche della democrazia non è possibile senza il rispetto [...] della libertà d'espressione [...], come pure della libertà di riunione [...]. Il rispetto di queste libertà è indispensabile in particolare durante le campagne elettorali. Le restrizioni a questi diritti fondamentali devono essere conformi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, più generalmente, alle condizioni di base legale, dell'interesse pubblico e di proporzionalità». Riconosce, inoltre, che un «altro diritto fondamentale molto importante in una democrazia è la libertà di circolazione all'interno di un paese, così come il diritto dei cittadini di rientrare nel loro paese d'origine in qualsiasi momento»³⁰.

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». 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*, Bologna, 2003, 232 ss.).

²⁹ Sul rinvio delle scadenze elettorali, anche alla luce della normativa internazionale di riferimento, cfr. A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia*, cit., 21-22, il quale rileva che «[...] a fronte di una pandemia come quella legata al COVID-19, gli Stati in cui erano previsti procedimenti elettorali avevano due opzioni: svolgere regolarmente le elezioni adottando una serie di misure di mitigazione del rischio e seguendo le raccomandazioni elaborate da varie fonti per svolgere le elezioni in sicurezza (scelta fatta da pochi Stati) o deliberare il rinvio delle stesse.[...] Considerando che le norme internazionali rilevanti lasciano significativi spazi di discrezionalità quanto alla durata di un mandato elettorale, si deve concludere che se il rinvio è per un breve periodo, non sembrano profilarsi questioni di legittimità internazionale [...]. Ovviamente questa conclusione vale sempreché la decisione nazionale sia adeguatamente motivata, risulti giustificata dalla situazione creatasi nello Stato e sia adottata nel rispetto delle regole procedurali interne. Al contrario, un rinvio delle elezioni che si dovesse prolungare per periodi lunghi o, tanto più, un rinvio *sine die*, sono invece da considerarsi, in contrasto con le rilevanti norme internazionali e possono essere eventualmente giustificati solo se lo Stato in questione abbia fatto ricorso alle clausole di deroga previste nei vari trattati sui diritti umani. Molti Stati, al fine di fronteggiare la pandemia del COVID-19, hanno fatto ricorso alle deroghe [ai trattati per stati di emergenza], per giustificare una serie di restrizioni alla libertà di movimento, di riunione, al diritto di proprietà ecc. Tali misure sono state prese non solo al fine di ridurre la potenziale diffusione del virus COVID-19, ma anche perché non si ritenevano sussistenti le condizioni minime necessarie per organizzare campagne elettorali regolari. Ad oggi, peraltro, nessuno Stato ha invocato la deroga per giustificare il rinvio delle elezioni per la pandemia da COVID-19».

³⁰ Cfr. §§ 60 e 62 del *Codice di buona condotta*, cit, rispettivamente, 24 e 25. Inoltre, nelle Linee guida (9) e nel Rapporto esplicativo (14) adottati dalla Commissione di Venezia si afferma che «le elezioni democratiche non sono concepibili» senza il rispetto anche «della libertà di circolazione e soggiorno all'interno del paese», che costituiscono «diritti fondamentali indispensabili per delle vere e genuine elezioni democratiche. Nel caso eccezionale in cui delle persone siano state trasferite contro la loro volontà, conviene lasciare loro a titolo temporaneo la possibilità di essere considerati come residenti nel loro vecchio luogo di residenza».

In questa prospettiva, quindi, la libertà di voto è assicurata non solo dal rispetto della data delle elezioni in sé e per sé considerata, inteso come concreta applicazione del principio di periodicità delle stesse, ma anche dall'insieme delle attività e delle libertà prodromiche alla loro celebrazione³¹. In tal senso deve considerarsi orientata, peraltro, la stessa Corte costituzionale italiana, laddove ha affermato che la tutela costituzionale del diritto di voto non si esaurisce nel momento del voto ma retroagisce alla fase precedente della campagna elettorale³². Tuttavia, la necessità di assicurare adeguata tutela alla salute pubblica ed individuale ai sensi dell'art. 32 Cost. nella gestione e nel contenimento dell'emergenza sanitaria ha indotto il Governo a adottare una serie di interventi normativi di diversa natura giuridica³³ che hanno introdotto molteplici e rilevanti misure limitative dei diversi diritti e libertà costituzionalmente protetti che, per quanto concerne l'oggetto della presente analisi, costituiscono quella premessa di effettiva libertà nell'esercizio del diritto di voto che deve essere garantita specialmente nel periodo precedente le consultazioni elettorali. Dunque, rilevano come ostative alla celebrazione delle elezioni, almeno e direttamente³⁴, le misure limitative

³¹ P.L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padova, 1973, 1478, osserva che se la sovranità popolare si riducesse all'esercizio del diritto di voto «farebbe sempre testo l'asserzione di Rousseau nel Contratto sociale secondo cui gli individui sarebbero liberi solo in quel momento mentre dopo cesserebbero di avere potere alcuno e diventerebbero schiavi come prima». Sul punto, cfr. E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato, A. Barbera (curr.), *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, Bologna, 1984, spec. 11; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, ora in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 123 ss.; L. BASSO, *Il principe senza scettro*, Milano, 1998, 167 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 23.

³² La Corte, infatti, ha precisato che «In tale procedimento [elettorale], il diritto costituzionale di voto può infatti trovare tutela, non solo successivamente alle elezioni, attraverso l'impugnazione dei risultati elettorali, ma talora anche prima di esse, nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio» (Corte cost., [ord. n. 165 del 2016](#), come ribadito da Corte cost., [sent. n. 35 del 2017](#), nonché Corte cost., [sent. n. 104 del 1973](#), nella quale la Corte ha precisato che va ricompreso nella materia elettorale «anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni»). Al riguardo, cfr. M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 21, il quale ha evidenziato come la programmazione dei tempi delle consultazioni elettorali nonché 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». Al riguardo, cfr. F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1127 e nt. 94 (che cita tra le attività rilevanti ai fini del diritto di voto, ad esempio, una razionale disposizione dei seggi, le opportune facilitazioni di viaggio, un'adeguata programmazione dei tempi delle consultazioni). In particolare, sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla libertà di voto cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 20 ss.

³³ Con riferimento alla normativa emergenziale si rinvia a M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [Il diritto pubblico della pandemia](#), in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, II, Genova, Consulta OnLine, 2020, 9; AA.VV., *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, in [Osservatorio sulle fonti](#), fascicolo speciale 2020; alle rassegne di documentazione – Osservatorio Emergenza Covid-19, [Federalismi.it](#), e, [ivi](#), F. Aperio Bella e M. Malvicini (curr.), *Articoli, paper e post blog apparsi in altre riviste e piattaforme online*; M. Malvicini (cur.), *Principali atti dello Stato in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19*, [ivi](#); S. MALLARDO, *Documentazione e interventi delle Regioni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19 e relativa giurisprudenza amministrativa*, [ivi](#); F. SEVERA, *Documentazione e interventi dei Comuni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19*, [ivi](#); S. BARBARESCHI, *Documentazione e interventi dell'Unione europea in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19*, [ivi](#); A. COIANTE, *Rassegna comparata di documentazione e interventi di Stati e organizzazioni internazionali in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19*, [ivi](#); ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, [Problemi di ordine costituzionale determinati dall'emergenza della pandemia da Covid-19. Documento della Commissione Covid-19](#); al *Dossier Coronavirus Italia*, in [BioLaw Journal](#); ai materiali di documentazione bibliografica della Camera dei deputati – Servizio Biblioteca, [Risorse giuridiche sull'emergenza Covid-19](#).

³⁴ Invero, in via indiretta e per lo più mediata attraverso la compressione delle libertà di riunione e circolazione, limitazioni di altre libertà finiscono per incidere sull'esercizio pieno della libertà di voto. È il caso delle limitazioni alla libertà religiosa e a quella di manifestazione del pensiero (specialmente *sub specie* di limitazione all'accesso a cinematografi e teatri, che, in certa misura, possono rilevare anche ai fini di consentire forme di manifestazione del pensiero potenzialmente utili anche per le campagne politico-elettorali; v. *infra*, nt 37) e perfino della stessa libertà d'impresa: A. LICASTRO, [Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia](#), in questa [Rivista](#), [Studi](#)

alla libertà di riunione³⁵ e di circolazione³⁶ che sono state adottate e che impattano, alla fine, sulla libertà della propaganda elettorale³⁷.

Da un secondo punto di vista, occorre considerare che la celebrazione delle elezioni implica la possibilità di assembramenti di persone, che si sono ritenuti essi stessi occasione di potenziale contagio. Sotto questo profilo, dunque, anche la tutela dei beni costituzionali dell'interesse alla salute individuale degli elettori e del personale implicato nelle operazioni elettorali, nonché dell'interesse alla salute collettiva, richiederebbero una posticipazione delle scadenze elettorali al momento nel quale tali beni non vengano messi a repentaglio. Come è noto, infatti, la Costituzione italiana espressamente riconosce e protegge la salute come «diritto fondamentale dell'individuo» e come «interesse della collettività». La tutela della salute, quindi, costituisce un principio dell'ordinamento costituzionale, la cui protezione «non riguarda solo la sfera delle pretese soggettive che sono implicate dal diritto alla salute, ma è estesa e, in molti casi, condizionata dalla dimensione superindividuale del bene» tutelato³⁸. Tuttavia, come già precisato precedentemente con riferimento ai «principi supremi» dell'ordinamento ed ai diritti fondamentali, «le diverse dimensioni della salute (individuale e collettiva), il carattere dichiaratamente “fondamentale” o “primario” delle diverse situazioni giuridiche ad essa riconducibili, lungi dal rimandare a un presunto “carattere preminente” o a una “rigida gerarchia”, implicano “il continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti

[2020/I](#), 229-241; N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), n. 7 del 2020, 25-40; M. CECCHETTI, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in [Rivista AIC](#), n. 4 del 2020, 59-74.

³⁵ Per le limitazioni relative alla libertà di riunione in tempo pandemico v. almeno C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1 del 2020, spec. 83-88 e, [ivi](#), n. 1 del 2021, A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, 37-65.

³⁶ Quanto alla restrizione della libertà di circolazione si veda, nella sterminata bibliografia: A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3 del 2020, 116-125; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in [federalismi.it](#), n. 6 del 2020, IV-X; A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 1 del 2020, 420-428; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in questa [Rivista](#), [2020/III](#), 536-544; G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del coronavirus*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2 del 2020, 566-576; E. DE MARCO, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni di diritti costituzionali. Considerazioni in tema di legittimità al tempo della pandemia da coronavirus*, in questa [Rivista](#), [Studi 2020/II](#), 369-377; G.P. DOLSO, *Circolare liberamente. Principi, interpretazioni e disciplina emergenziale*, Napoli, 2021; A. MAZZOLA, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e libertà di circolazione ai tempi del nuovo-coronavirus*, in [Astrid Rassegna](#), n. 6 del 2020. Con riferimento all'ordinamento regionale v. C. SAGONE, *La libertà di circolazione e le limitazioni poste per motivi di sanità nell'ordinamento regionale*, in [Rivista AIC](#), n. 4 del 2020, 95-116.

³⁷ Di libertà di propaganda elettorale parla esplicitamente la Corte costituzionale, nell'evidenziare il rapporto esistente tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico. In particolare, cfr., Corte cost., [sent. n. 84 del 1969](#), nella quale ha affermato che «la libertà di propaganda è espressione di quella di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Costituzione e pietra angolare dell'ordine democratico». Quanto al rilievo della libertà di manifestazione del pensiero, si veda Corte cost., [sent. n. 126 del 1985](#), in cui la definisce «libertà costituente cardine di democrazia nell'ordinamento generale» e ribadisce «la rilevanza centrale [...] che la libertà di manifestazione del pensiero, anche e soprattutto in forma collettiva, assume ai fini dell'attuazione del principio democratico non solo nel nostro ordinamento, che in relazione a tale principio solennemente si qualifica (art. 1 Cost.), ma nelle più significative espressioni della civiltà giuridico-politica che in esso trova la sua caratterizzazione di fondo». In senso analogo, Corte cost., [sent. n. 11 del 1968](#), nella quale definisce il diritto di cui all'art. 21 Cost. «coesistente al regime di libertà garantito dalla Costituzione»; Corte cost., [sent. n. 98 del 1968](#), secondo cui la «libertà di manifestazione del pensiero [...] è ordine dell'ordinamento democratico». In relazione, in particolare, ad alcuni provvedimenti presi per contrastare lo sviluppo pandemico che incidono su specifiche forme di manifestazione del pensiero, come, in particolare l'impossibilità di rappresentazioni teatrali o cinematografiche, giova ricordare, tra le altre, Corte cost., sentt. [n. 153 del 1987](#); [n. 112 del 1993](#), nella quale, tra i vari principi di diritto, la Corte ha ribadito che «la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione». Cfr., in proposito, A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca, A. Pizzorusso (curr.), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili*, Bologna-Roma, 2006 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

³⁸ Cfr. F. MINNI e A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in [Rivista AIC](#), n. 3 del 2013, 1 ss., a cui si rinvia per la giurisprudenza costituzionale più rilevante in materia.

fondamentali”», giustificando una compressione del principio democratico laddove impone e il rigoroso rispetto delle scadenze elettorali³⁹.

4. La diversa discrezionalità del bilanciamento in relazione alle singole tipologie di scadenze elettorali.

In sostanza, senza che nessun principio costituzionale possa dirsi certamente prevalente, siamo di fronte a tre beni costituzionali da bilanciare: il principio democratico, che richiederebbe che le scadenze elettorali siano rispettate rigorosamente; il diritto alla salute, che richiederebbe che le elezioni siano rinviate fino a che sia possibile votare in sicurezza; la libertà del voto, che richiede che le elezioni si tengano quando le libertà civili e politiche, a loro volta ristrette per tutelare il bene costituzionale della salute, siano espansive in misura sufficiente e per un periodo adeguato di tempo, da valutare tenendo anche conto della durata della campagna elettorale.

Alla luce di tali considerazioni, la ricostruzione degli interessi costituzionali in gioco sopra descritta è rilevante al fine di valutare se le misure emergenziali di rinvio delle consultazioni elettorali previste a seguito della pandemia siano state limitate a quanto strettamente necessario e siano state di misura proporzionata⁴⁰. Da tali presupposti dovrebbe, infatti, prendere le mosse una riflessione circa la congruità del relativo rinvio e la ragionevolezza nella statuizione delle relative norme eccezionali. Tale valutazione, inoltre, va effettuata caso per caso, poiché il bilanciamento che si deve effettuare gode di una discrezionalità diversa in relazione alle singole scadenze elettorali nonché alle regole specifiche che presiedono a ciascuna di esse e al loro diverso rango.

Al riguardo, si pensi innanzitutto alle elezioni politiche. L’art. 60 Cost. prevede che la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni e che la durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra⁴¹. Inoltre, l’art. 61 Cost. prevede che le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti e che la prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni. Si tratta, quindi, di termini fissati da disposizioni costituzionali che sanciscono regole e non principi⁴² e che risultano perciò

³⁹ Cfr. F. MINNI e A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, cit.

⁴⁰ In via generale, sul sindacato di ragionevolezza della disciplina legislativa ad opera della Corte costituzionale, cfr. A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., 196, secondo il quale, tale controllo si dipana in tre test: necessità, sufficienza e proporzionalità. Al riguardo, l’Autore precisa che «Il bilanciamento svolto dal legislatore deve rispondere innanzitutto a un criterio di “necessità”, nel senso che la scelta di limitare o postergare un diritto o un interesse costituzionale deve giustificarsi per la necessità di dare attuazione a un altro diritto o interesse di pari rango». In secondo luogo, «la scelta del legislatore va valutata alla stregua di un criterio di “sufficienza”: deve essere dimostrato, cioè, che nel privilegiare un interesse o un diritto la disciplina positiva pur sempre soddisfa in maniera non insufficiente le esigenze di garanzia dell’interesse o del diritto limitato o ristretto, “valutando l’interazione reciproca tra l’accrescimento di tutela dell’uno e la corrispondente diminuzione di garanzia dell’altro, come disposti dal legislatore in vista della composizione dell’eventuale contrasto”», come statuito nella sentenza della Corte cost., [sent. n. 372 del 2006](#). Infine, «i limiti o la compressione di un diritto o di un interesse costituzionale devono essere “proporzionati” ovvero non eccessivi in relazione alla misura del sacrificio costituzionalmente ammissibile che, in ogni caso, non può mai essere tale da annullarne il contenuto essenziale». Inoltre, per quanto concerne gli esiti del bilanciamento e la conseguente “regola del conflitto”, cfr. A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., 197.

⁴¹ Condivisibilmente, F. SPAGNOLI, *Emergenza covid e organi costituzionali*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), n. 2 del 2020, 43, ritiene che «è difficile sostenere un’interpretazione adeguatrice della formulazione dell’art. 60, atta a far coincidere il concetto di “guerra” (configurato in termini piuttosto precisi nel nostro ordinamento) con quello più generico di emergenza. In realtà, l’incidenza della pandemia sulle operazioni di voto, per quanto grave, potrebbe rivelarsi in teoria inferiore a quella causata da una guerra con i suoi sconvolgimenti, per cui non è inconcepibile immaginare, in caso di necessità, di tenere regolari elezioni legislative, purché le misure organizzative seguite siano sufficienti a minimizzare i rischi per la salute delle persone coinvolte, anche a prezzo di alcuni adattamenti dell’iter elettorale ordinario».

⁴² Sulla distinzione tra regole e principi, si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1976, 38-44; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 43-103; G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009; L. MEZZETTI, *Valori, principi regole*, Torino, 2011.

insuscettibili di deroga anche in presenza di un'emergenza sanitaria. In relazione a tale tipologia di elezioni, infatti, il bilanciamento tra i principi e diritti costituzionali in gioco è già compiuto a livello costituzionale⁴³, per cui il legislatore ordinario, nell'ambito del ristretto campo di discrezionalità di cui dispone, è chiamato a porre in essere le condizioni organizzative attraverso cui gli altri principi e diritti costituzionali coinvolti possano trovare la massima espansione ma non dispone della facoltà di rinviare le elezioni oltre i settanta giorni previsti⁴⁴. Pertanto, nell'ipotesi di elezioni politiche in concomitanza di un'emergenza sanitaria, il legislatore ordinario potrebbe solo organizzare le modalità di voto in modo che questo si possa svolgere senza compromettere il diritto alla salute e in guisa di assicurare la piena democraticità della campagna elettorale su tutto il territorio nazionale. Il contemperamento tra principi e diritti costituzionali potrebbe così avvenire solo attraverso misure straordinarie per assicurare un voto libero e sicuro senza poter incidere sulla data delle elezioni. Eventualmente sarebbe ipotizzabile una "modulazione" mediante rinvio o posticipo delle stesse esclusivamente nell'ambito della "finestra temporale" stabilita dalle citate disposizioni costituzionali (elezioni politiche «entro settanta giorni dalla fine delle precedenti» Camere, ossia dalla scadenza dei cinque anni di legislatura, e prima riunione delle nuove Camere «non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni»), sfruttandone tutto il periodo fino al termine ultimo.

Diversamente, con riferimento al referendum costituzionale, la Carta fondamentale lascia maggiore discrezionalità al legislatore nel bilanciamento dei diversi principi e diritti costituzionali coinvolti nell'emergenza sanitaria. L'art. 138 Cost., infatti, non fissa alcun termine entro il quale deve essere indetto il referendum. La Costituzione, all'art. 75, ultimo comma, ha demandato alla legge ordinaria la determinazione delle relative modalità di attuazione. Non sussiste, quindi, a livello costituzionale, una regola che fissi un termine all'indizione del referendum ma è la l. 25 maggio 1970, n. 352, ad aver individuato una "forchetta" temporale entro la quale deve avvenire l'indizione e la fissazione della data (ossia un arco di tempo che di fatto va da 50 a 130 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione che accerta la sussistenza dei requisiti per l'indizione del referendum). Nell'ambito di tale "forchetta" legislativa vi è inoltre spazio per l'esercizio della discrezionalità amministrativa⁴⁵ di "modulazione" dell'indizione.

Naturalmente, la mancanza di un termine per la celebrazione del referendum *ex art.* 138 Cost. (come quelli *ex* articoli 75 e 132 della Costituzione, per la verità) non implica che il legislatore possa istituire un termine che consenta di rinviare *sine die* la consultazione. Significa solamente che il legislatore è più libero nel bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco, posto però che un rinvio *sine die* (o, *rectius*, irragionevolmente lungo) comporterebbe la soppressione di uno degli interessi da ponderare (il principio democratico) realizzando un bilanciamento non accettabile.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alle elezioni regionali ed a quelle amministrative.

L'art. 122, primo comma, Cost., come modificato dalla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, ha attribuito alle regioni a statuto ordinario potestà legislativa in materia elettorale⁴⁶ nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

⁴³ Per una riflessione sui criteri di bilanciamento direttamente stabiliti da disposizioni costituzionali nonché sulle modalità di realizzazione del bilanciamento in assenza di tali criteri espressi, cfr. A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., 193-194, il quale, nell'evidenziare come sia più difficile il bilanciamento in assenza di schemi costituzionali di giudizio, precisa che «In queste evenienze paiono perimetrare il sindacato intorno al ragionevole bilanciamento le categorie dei "principi supremi" e del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali».

⁴⁴ Nello stesso senso, si veda A. PERTICI, *Il potere politico di fronte all'emergenza*, cit.

⁴⁵ Si tratta, peraltro, della particolare discrezionalità riconosciuta ai c.d. atti di alta amministrazione. Per la riconduzione a tale categoria di un decreto di indizione delle elezioni per la Regione Lazio, si veda [T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 12 novembre 2012, n. 9280](#). Sulla riconduzione alla categoria dell'atto di indizione del referendum, con indicazioni giurisprudenziali, si veda L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in [Rivista AIC](#), n. 1 del 2014, 21.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 123 Cost., ciascuna Regione adotta uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Nel rispetto dei limiti di cui agli articoli 122 e 123 Cost., ciascuna legge regionale può specificare ulteriormente il procedimento di convocazione dei comizi elettorali.

La l. 2 luglio 2004, n. 165 ha dato attuazione a tale disposizione costituzionale, prevedendo, all'art. 5, che gli organi elettivi delle regioni durano in carica per cinque anni, salvi i casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale; il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione e le elezioni dei nuovi consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori⁴⁷. Anche con riferimento alle elezioni regionali, quindi, la Costituzione non fissa un termine entro il quale queste devono essere svolte ma demanda alla legge dello Stato la determinazione dei principi fondamentali della materia nonché la durata degli organi elettivi regionali.

Per quanto concerne le elezioni dei consigli comunali nelle regioni a statuto ordinario, la disciplina generale è prevista dalla legislazione statale⁴⁸. Ai sensi del combinato disposto degli articoli 1, 2 e 3, della l. 7 giugno 1991, n. 182, le elezioni amministrative si svolgono in un turno annuale 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. Infine, si precisa che il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni. Inoltre, le elezioni dei consigli comunali, che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate entro il 24 febbraio (ossia 50 giorni prima del 15 aprile), si svolgono nel turno ordinario dell'anno in corso, mentre se si verificano oltre tale data, nel turno dell'anno successivo. La data per lo svolgimento delle elezioni amministrative 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. Pertanto, è demandata alle competenti Autorità la convocazione dei relativi comizi elettorali nell'ambito della "finestra temporale" stabilita dalla legge e nel rispetto delle condizioni e dei termini ivi previsti.

In considerazione della specifica disciplina, vigente a regime per le elezioni sopra richiamate, si pone allora la necessità di valutare la ragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità nell'adozione delle norme a carattere eccezionale per lo svolgimento delle consultazioni elettorali durante il periodo pandemico. Come già evidenziato, tale valutazione deve avere ad oggetto il concreto bilanciamento di principi e diritti costituzionali effettuato nell'ambito del diverso margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore dalle norme che presiedono ciascuna delle scadenze elettorali. Nello svolgimento di tale esame si deve peraltro tener conto della circostanza che anche le misure in materia elettorale, come tutte le misure emergenziali, devono essere limitate a quanto strettamente necessario, dovendo essere proporzionate e temporanee.

⁴⁷ L'art. 5 della l. 2 luglio 2004, n. 165, come modificato prima dall'art. 1, comma 501, l. 23 dicembre 2014, n. 190, a decorrere dal 1° gennaio 2015 e poi dall'art. 1, comma 1, decreto-legge 17 marzo 2015, n. 27, (*"Disposizioni urgenti per lo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali ed amministrative"*), convertito dalla legge 8 maggio 2015, n. 59, prevede tra i principi fondamentali l'indicazione di un termine temporale certo, successivo alla fine della legislatura, entro il quale si debbano svolgere le elezioni in modo da poter anche agevolare l'abbinamento delle elezioni dei consigli regionali ad eventuali altre elezioni (c.d. *election day*). Il termine *ad quem* per lo svolgimento delle elezioni è fissato dalla legge statale ed è uguale per tutte le regioni a statuto ordinario mentre il termine *a quo* può essere stabilito dalle singole regioni con la legge elettorale regionale. In assenza di specifiche previsioni dettate dalle leggi regionali, si applica la normativa statale cedevole recata dall'art. 3 della legge n. 108 del 1968 (*"Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale"*), che prevede il rinnovo dei consigli regionali ogni cinque anni (comma 1), quinquennio che decorre per ciascun consiglio dalla data della elezione (comma 3). Le elezioni possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento dei cinque anni della legislatura (comma 2). Il 31 maggio 2015 si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali di: Liguria; Veneto; Toscana; Marche; Campania; Puglia. Il quinquennio della legislatura, quindi, si è concluso il 31 maggio 2020.

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), Cost., sono materie di competenza esclusiva statale, tra le altre, quelle relative agli organi dello Stato ed alle relative leggi elettorali nonché alla legislazione elettorale e agli organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane.

5. *L'opportuna revoca dell'indizione del referendum costituzionale senza contestuale fissazione di una nuova data.*

Le misure urgenti in materia di contenimento e gestione della pandemia, previste dalla composita normativa emergenziale⁴⁹, hanno inevitabilmente inciso su diritti costituzionalmente protetti. In particolare, la misura della sospensione d'autorità «di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, [...] anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico», limitando di diritto – e non solo di fatto – la campagna elettorale, ha inciso inevitabilmente anche sul libero esercizio del diritto di voto. In particolare, le misure intervenivano dopo l'indizione del referendum costituzionale sulla riforma della composizione numerica di Camera e Senato⁵⁰, determinando l'impossibilità di una campagna elettorale effettivamente libera su tutto il territorio nazionale e così privando il referendum della sua funzione di «strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare», secondo la definizione elaborata dalla giurisprudenza costituzionale⁵¹. Del resto, la genuinità delle scelte degli elettori, l'effettività della libertà nell'espressione del voto e l'uguale valore dello stesso si fondano, come detto, sulla possibilità di esercitare pienamente ed effettivamente i diritti politici e civili⁵².

Con riferimento alla data di svolgimento della consultazione referendaria, la disciplina legislativa vigente prevede, come si è già anticipato, un lasso di tempo entro il quale tale data deve essere fissata (in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione, che può adottarsi fino al 60° giorno successivo alla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, lasciando alla discrezionalità degli organi competenti la scelta della data esatta⁵³).

Si tratta di un caso equiparabile a quello della discrezionalità, riconosciuta dalla normativa di riferimento, nella fissazione della data delle elezioni per il rinnovo degli organi elettivi comunali o regionali entro un termine variamente fissato. L'eventuale spostamento delle elezioni oltre il lasso di tempo stabilito per legge deve tener conto non solo delle esigenze costituzionali che lo giustificano (nel caso in questione, la sospensione del pieno esercizio dei diritti politici e civili nonché le esigenze di tutela della salute collettiva ed individuale) ma anche di quelle che sono tutelate dalla previsione delle scadenze elettorali (ossia il tempestivo e periodico rinnovo degli organi rappresentativi).

In tali ipotesi, la tutela del bene costituzionale che presidia le scadenze elettorali non è assicurata attraverso una specifica regola costituzionale ma viene riconosciuta e valutata in astratto dalla legge, nell'ambito di un necessario bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti, attraverso la fissazione di un lasso di tempo minimo e massimo per provvedere all'indizione e al successivo svolgimento della campagna elettorale. Finché si resta entro tale arco temporale, l'esigenza di tutelare altri beni costituzionali, eccezionalmente compressi, non si contrappone affatto a quella di tutelare il rispetto delle scadenze elettorali. In altri termini, lo spostamento di una scadenza elettorale entro il lasso di tempo previsto dalla legge in presenza di una compressione di altri diritti costituzionalmente protetti, per quanto necessaria, non trova ragioni ostative particolari.

Diverso, invece, è il caso – poi verificatosi ma che al momento della valutazione della percorribilità della revoca dell'indizione rappresentava soltanto una mera eventualità – dello spostamento di una data elettorale oltre l'arco temporale stabilito dalla legge, come si illustrerà nel prosieguo. In tale ipotesi, infatti, la valutazione degli effetti della compressione di taluni diritti dovrebbe essere effettuata in comparazione con il sacrificio di altro bene costituzionale (il rispetto della scadenza elettorale e il periodico rinnovo degli organi rappresentativi). In tal caso, però, l'esito del bilanciamento non può ritenersi affatto scontato, ossia necessariamente favorevole ad uno

⁴⁹ Con riferimento alla documentazione relativa alla normativa emergenziale si rinvia *supra* nota 33.

⁵⁰ Il referendum costituzionale era inizialmente stato indetto con decreto del 28 gennaio 2020.

⁵¹ Così, Corte cost., [sent. n. 16 del 1978](#), nel caso di specie, con riferimento all'istituto del referendum abrogativo.

⁵² In particolare, sul rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico, cfr. *supra* nota 37.

⁵³ Cfr. art. 15 l. n. 352 del 1970, recante “*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*”.

spostamento della data della consultazione, non potendosi escludere *a priori* l'esigenza di far prevalere il rispetto delle scadenze elettorali a fronte dell'esigenza di assicurare il pieno esercizio di diritti costituzionalmente garantiti.

Corrispondentemente allo schema testé delineato, quando si era ancora agli albori della prima fase dell'emergenza sanitaria, il Governo, essendo ancora in atto il decorso dei termini della "finestra temporale" prevista dalla l. n. 352 del 1970 ai fini dell'indizione del referendum costituzionale, ha convenuto di operare il rinvio della consultazione referendaria, peraltro richiesto dallo stesso Comitato per il No⁵⁴, mediante la sola revoca del precedente decreto di indizione senza contestuale fissazione di una nuova data, all'evidente scopo di sfruttare appieno l'arco temporale ancora disponibile.

Così, il Consiglio dei ministri nella seduta del 5 marzo 2020, in considerazione di quanto disposto con il d.p.c.m. 4 marzo 2020, recante misure per il contrasto, il contenimento, l'informazione e la prevenzione sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19, su proposta del Presidente del Consiglio, ha deliberato di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del decreto del 28 gennaio 2020, con il quale era stato indetto il referendum costituzionale. In pari data veniva, dunque, emanato il decreto del Presidente della Repubblica che si limitava a disporre la revoca del precedente decreto di indizione⁵⁵ con conseguente sospensione delle operazioni connesse al procedimento referendario con effetto immediato⁵⁶.

Si riscontrano al riguardo alcuni precedenti in tal senso, seppur riguardanti altre tipologie di referendum. In particolare, si ricorda il d.p.r. 24 dicembre 2012 di revoca del procedimento referendario, indetto con d.p.r. 10 dicembre 2012, per il distacco della provincia di Piacenza dalla Regione Emilia-Romagna e l'aggregazione alla Regione Lombardia, ove nelle premesse espressamente si afferma che «[...] *a seguito del decreto del Presidente della Repubblica di indizione del referendum e prima dell'effettivo svolgimento dello stesso, l'eventuale esercizio del potere di revoca della indizione rientra nelle attribuzioni presidenziali, su proposta delle competenti Autorità di governo*»⁵⁷.

⁵⁴ V. all'indirizzo telematico <http://www.coordinamentodemocraziacostituzionale.it/2020/02/25/12266/>.

Il Comitato per il NO del coordinamento per la democrazia costituzionale, con nota indirizzata al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle Camere, in data 25 febbraio 2020 aveva chiesto il rinvio del referendum sul testo di legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, fissato originariamente per il 29 marzo 2020, a seguito dell'emergenza determinatasi per il coronavirus (COVID-19) e delle disposizioni adottate con il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6. In particolare, il Comitato faceva presente che il citato d.l. elencava, all'art. 1, comma 2, lett. c), tra le misure che potevano essere adottate per contenere la diffusione del virus, anche quella della «sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico». Affermava, quindi, che inevitabilmente tale previsione avrebbe ricompreso anche le iniziative di campagna elettorale, che sarebbero risultate impedita da atti dell'Autorità fondati sul decreto-legge. Ed in effetti al decreto-legge seguivano immediatamente decreti del Presidente del Consiglio che vi davano attuazione e successivi decreti-legge che ampliavano ulteriormente le restrizioni consentite alla pubblica Autorità. Il Comitato, infine, chiedeva il rinvio del referendum costituzionale del 29 marzo 2020, con fissazione *ex novo* della data al momento in cui l'emergenza avrebbe potuto considerarsi effettivamente superata ed evidenziava che «Se non si ritenesse possibile decidere tale rinvio sulla base della normativa posta dalla l. n. 352 del 1970, andrebbe considerata l'adozione di un decreto-legge in deroga. Tale decreto, toccando solo la data, non troverebbe ostacolo nell'art. 72 della Costituzione e, per indubbia situazione di straordinaria necessità ed urgenza sarebbe certo giustificato ai sensi dell'art. 77».

⁵⁵ D.p.r. 5 marzo 2020 di revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicato nella *G.U.*, Serie Generale, n. 57 del 6 marzo 2020.

⁵⁶ Sul punto, cfr. la [Circolare n. 17 del 2020 del Ministero dell'Interno](#) – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale per i servizi elettorali, concernente la sospensione delle operazioni relative al referendum *ex art.* 138 della Costituzione per l'approvazione del testo di legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari.

⁵⁷ Si pensi, inoltre, anche al caso del decreto n. 9/E del 10 marzo 2012 con il quale il Presidente della Regione Sardegna ha revocato il decreto n. 18 del 20 febbraio 2012 di indizione di cinque *referendum* abrogativi e cinque consultivi regionali, con contestuale fissazione della nuova data di svolgimento delle consultazioni referendarie.

Il Governo ha provveduto seguendo *a contrario* il procedimento previsto dall'art. 15 della citata l. n. 352 del 1970. Ai sensi dei commi 1 e 2 del predetto art. 15, infatti, «Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso. La data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione»⁵⁸.

L'ordinanza dell'Ufficio Centrale per il referendum della Corte di Cassazione, con la quale è stata dichiarata conforme al disposto dell'articolo 138 della Costituzione e della l. n. 352 del 1970 la richiesta di referendum presentata il 10 gennaio 2020, nonché la legittimità del quesito referendario, è stata depositata il 23 gennaio 2020 e comunicata in pari data. Ai sensi di legge, quindi, il termine di sessanta giorni per l'indizione del referendum costituzionale sarebbe scaduto il 23 marzo 2020. Ciò posto, al fine di sfruttare integralmente la finestra elettorale, non veniva contestualmente emanato un nuovo decreto di indizione⁵⁹, con l'intendimento di fissare la data alla scadenza del termine di sessanta giorni, così da poterla individuare sul finire della finestra temporale compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione (quindi tendenzialmente domenica 31 maggio 2020), nella speranza che tale dilazione potesse rendere possibile la celebrazione in sicurezza della consultazione stessa.

Come detto, poiché l'operazione di rinvio avveniva all'interno delle previsioni legislative, mediante la proposta di revoca e il conseguente rinvio dell'indizione, il Governo ha operato un bilanciamento tra i diritti e principi costituzionali coinvolti dall'emergenza sanitaria (da un lato, il principio democratico che richiede il rispetto delle scadenze elettorali; dall'altro, la libertà di voto, intesa come sopra detto in termini estensivi e dunque come risultato della possibilità di esercizio di altre libertà a partire da quelle di riunione e di circolazione; dall'altro ancora, la tutela della salute intesa come diritto fondamentale del singolo e interesse della collettività) sul quale nessun dubbio di ragionevolezza può essere sollevato. Tale bilanciamento, del resto, è stato effettuato nell'ambito della discrezionalità rimessa al Governo dalla legge n. 352 del 1970 e circoscritta dalla “finestra temporale” ivi prevista⁶⁰.

Come anticipato, dunque, in quest'ottica può essere individuata la *ratio* della mancata contestuale fissazione di una nuova data di indizione del referendum. All'atto della decisione risultavano, infatti, imprevedibili il tempo e l'evoluzione dell'emergenza sanitaria. Posto che il bilanciamento implica un'inevitabile “compressione” di un diritto costituzionale a favore di un altro di pari rango, la ragionevolezza della misura di tale compressione appare assicurata, nel caso di specie, dal permanere della scelta governativa nell'ambito dei limiti temporali stabiliti dalla legge. Tenuto conto dell'ampiezza della “finestra temporale” residua, in pendenza del termine ultimo di indizione, può ritenersi meno invasivo l'intervento di mero rinvio del referendum, in attesa di disporre di ulteriori elementi di valutazione, rispetto alla fissazione “al buio” di una nuova data, addirittura oltre tale “finestra” in deroga alla legge e dunque necessariamente con un provvedimento d'urgenza di rango primario (all'epoca ancora non pienamente valutabile).

⁵⁸ Sui problemi interpretativi derivanti dall'applicazione dell'art. 15 della l. n. 352 del 1970, con particolare riguardo al 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 AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2005, 75 ss. e spec. 83, secondo cui 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». Sul punto v. anche G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2012, 175 ss.

⁵⁹ Non veniva neppure fissata una nuova data nell'atto della revoca.

⁶⁰ Sul punto, cfr. Corte cost., [ord. n. 131 del 1997](#), nella quale la Corte ha precisato che «in assenza di situazioni oggettive di carattere eccezionale, nella fissazione della data del referendum spetta al Governo, nell'ambito della cornice temporale definita dalla legge, “la valutazione dei possibili interessi coinvolti”».

Il rinvio del referendum costituzionale, operato mediante la revoca del d.p.r. di indizione, appare dunque ragionevole in quanto volto ad assicurare il rispetto dei principi di massima precauzione⁶¹, adeguatezza, proporzionalità e gradualità nell'adozione di misure adeguate in relazione all'evolversi dello stato di diffusione dell'epidemia⁶², senza irragionevole compressione del principio democratico nella sua capacità di protezione delle scadenze elettorali.

⁶¹ Sul principio di precauzione, cfr. la [Comunicazione](#) della Commissione europea del 2 febbraio 2000. In giurisprudenza, giova ricordare Corte cost., [sent. n. 116 del 2006](#), che, seppur con riferimento alle limitazioni alla libertà di iniziativa economica, svolge alcune precisazioni in ordine all'applicazione del principio di precauzione. La Corte ha affermato che l'imposizione di limiti «può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di “indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici” ([sentenza n. 282 del 2002](#))». Al riguardo, inoltre, cfr. *ex multis*, R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018; A. NAPOLITANO, *L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo*, in [De Iustitia](#), n. 1 del 2019, p. 64 ss.; T. PASQUINO, *Il principio di precauzione ai tempi del Covid-19 tra “rischio” ed “emergenza”*, in [BioLaw Journal](#), fascicolo speciale n. 1 del 2020, la quale pone in rilievo, tra l'altro, il nesso tra principio di precauzione e il principio di proporzionalità; F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in [Federalismi.it](#), n. 32 del 2020, 183-220.

⁶² Cfr., anche Cons. St., sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655, ove si afferma che «4.4. Posta la differenza concettuale che intercorre tra precauzione (limitazione di rischi ipotetici o basati su indizi) e prevenzione (limitazione di rischi oggettivi e provati) - il principio di precauzione, dettato in primis dall'art. 191 del TFUE e a seguire recepito da ulteriori fonti comunitarie e dai singoli ordinamenti nazionali, fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di scongiurare i rischi potenziali per la sanità pubblica [...] senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi e prima che subentrino più avanzate e risolutive tecniche di contrasto. L'attuazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi [...], l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2014, n. 5525 e sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495). 4.5. La Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000 fornisce indicazioni di indirizzo in merito alle condizioni di applicazione del principio di precauzione, individuandole nelle due seguenti: (i) la sussistenza di indicazioni ricavate da una valutazione scientifica oggettiva che consentano di dedurre ragionevolmente l'esistenza di un rischio per [...] la salute umana; (ii) una situazione di incertezza scientifica oggettiva che riguardi l'entità o la gestione del rischio, tale per cui non possano determinarsene con esattezza la portata e gli effetti. Nella prospettiva della Commissione Europea, l'azione precauzionale è pertanto giustificata solo quando vi sia stata l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi (rischio) sulla base di dati scientifici, seri, oggettivi e disponibili, nonché di un “ragionamento rigorosamente logico” e, tuttavia, permanga un'ampia incertezza scientifica sulla “portata” del suddetto rischio (par. 5.1.3). 4.6. Nel conseguente bilanciamento delle più opportune iniziative di contenimento del rischio, la scelta del c.d. “rischio zero” entra in potenziale tensione con il principio di proporzionalità, il quale impone misure “congrue rispetto al livello prescelto di protezione” ed una conseguente analisi dei vantaggi e degli oneri dalle stesse derivanti: dunque, non è sempre vero che un divieto totale od un intervento di contrasto radicale costituiscano “una risposta proporzionale al rischio potenziale”, potendosi configurare situazioni e contesti specifici che rendono una tale strategia inopportuna, inutilmente dispendiosa, se non sostanzialmente improduttiva. In siffatte ipotesi, per coniugare in modo bilanciato esigenze di precauzione e di proporzionalità, la Commissione suggerisce di modulare l'azione cautelativa in relazione alla evoluzione dei suoi risultati, sottoponendo le misure adottate ad un'opera di controllo e di “revisione, alla luce dei nuovi dati scientifici” (par. 6 e 6.3.5)». In via generale sul sindacato del giudice amministrativo, cfr., tra gli altri, F. ASTONE, *Principio di ragionevolezza nelle decisioni giurisdizionali e giudice amministrativo*, in [Federalismi.it](#), n. 17 del 2018 il quale precisa che «In dottrina, l'utilizzo del termine e l'analisi critica del principio si è di volta in volta appuntata sulla individuazione di alcune figure sintomatiche dell'eccesso di potere, sulla delimitazione della sfera di discrezionalità della pubblica amministrazione, sulla definizione del sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa e sul richiamo ad un più generico “dovere di ragionevolezza” che la pubblica amministrazione agente o decidente dovrebbe in concreto osservare [...] In ogni caso, il sindacato di ragionevolezza operato dal giudice amministrativo sotto forma dell'eccesso di potere, presenta, oltre che analogie, significative divergenze con quello operato sulle leggi (L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 158). Ed infatti, aldilà delle critiche mosse alle tesi che accostano il sindacato di ragionevolezza sulle leggi al controllo dei giudici amministrativi sul vizio di eccesso di potere, e delle obiezioni mosse alla sostenuta configurabilità, nell'ambito del giudizio dinanzi alla Corte di un eccesso di potere legislativo (A. CELOTTO, *Corte Costituzionale ed eccesso di potere legislativo*, in *Giur. Cost.*, n. 5 del 1995, 3724 ss.), se sono riscontrabili certamente analogie dal punto di vista strutturale, i due tipi di controllo divergono sul piano sostanziale, alla luce – quantomeno – del carattere libero e non discrezionale che caratterizza l'esercizio della funzione amministrativa e della conseguenziale impossibilità di assimilare le leggi ai provvedimenti amministrativi».

6. Il decreto-legge di proroga del termine per l'indizione del referendum costituzionale.

Il perdurare e l'aggravarsi dello stato di emergenza sanitaria su tutto il territorio nazionale non hanno reso possibile, tuttavia, la nuova indizione del referendum nell'ambito della "finestra" temporale prevista dall'art. 15 della l. n. 352 del 1970. Conseguentemente, con decreto-legge⁶³ il Governo modificava in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso (23 gennaio 2020) il termine entro il quale indire il *referendum* confermativo del testo di legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari, in deroga al termine di sessanta giorni previsto, in via generale, dal citato art. 15. In sostanza, in via d'eccezione e con intervento d'urgenza di rango legislativo, è stata prevista una proroga del termine ultimo di indizione referendum costituzionale in esame. In tal modo, diversamente dal procedimento di revoca dell'indizione, il Governo non è intervenuto nell'ambito di una discrezionalità già delimitata dalla legge ma ha esercitato i poteri previsti dall'art. 77 Cost. in casi di straordinaria necessità ed urgenza, sotto la propria responsabilità.

In tale ambito, è dunque riscontrabile una progressività degli interventi in materia elettorale, in attuazione del principio di proporzionalità delle misure adottate nel bilanciamento tra principio democratico, libertà di voto e tutela della salute. Di qui, certamente, la necessità del ricorso ad una fonte primaria quale il decreto-legge⁶⁴ ma anche di una valutazione più stringente della ragionevolezza dell'intervento di natura eccezionale.

Il protrarsi della pandemia con il conseguente inasprirsi delle misure temporanee limitative di alcune libertà e diritti di rango costituzionale (fino al *lockdown* a livello nazionale) non ha effettivamente reso possibile lo svolgimento della consultazione referendaria. Come detto, infatti, se da un lato la tutela della salute implica la necessità di salvaguardare l'incolumità individuale e collettiva con riferimento prevalentemente al giorno delle votazioni (evitando assembramenti e contiguità sociale), dall'altro, il corretto e libero esercizio del diritto di voto presuppone il pieno godimento delle libertà e dei diritti costituzionali prodromici ad esso⁶⁵. La valutazione della ragionevolezza di tale ulteriore "rinvio" del referendum costituzionale, operata dall'art. 81 del citato d.l. n. 18 del 2020, non può che essere positiva, la proroga risultando congrua in relazione al tempo necessario ai fini dello svolgimento della campagna referendaria nonché delle operazioni previste dal procedimento elettorale nel suo complesso.

La possibilità di utilizzare la decretazione d'urgenza per il differimento del referendum costituzionale e, a maggior ragione, il suo utilizzo per il rinvio delle elezioni amministrative e regionali induce ad una riflessione con riferimento a quella parte della dottrina che ha ipotizzato

⁶³ Si tratta dell'art. 81 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

⁶⁴ M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, Palazzo della Consulta, 28 aprile 2020, 25-26, ha affermato che «nella Carta costituzionale non si rinvergono 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».

⁶⁵ In proposito, cfr. *supra*, tra le altre, le note 30 e 37. Inoltre in tema di libertà di manifestazione del pensiero, cfr., tra le altre, Corte cost. [sentt. nn. 29 del 1996](#), [312 del 2002](#) e [151 del 2005](#), nella quale la Corte ribadisce che l'informazione esprime «una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico».

l'esclusione dell'intervento della decretazione d'urgenza nelle materie indicate dall'art. 72, quarto comma, Cost. e oggetto di riserva di Assemblea, tra le quali la materia elettorale.

Sebbene in dottrina sia stata ipotizzata l'esclusione dell'intervento con decretazione d'urgenza nelle materie indicate da tale disposizione costituzionale⁶⁶, la prassi è stata di segno opposto. Risultano infatti adottati decreti-legge in materia elettorale motivati da ragioni essenzialmente tecniche: accorpamento di elezioni amministrative; prolungamento del termine delle elezioni di voto; contemporaneo svolgimento delle elezioni europee regionali e amministrative⁶⁷.

⁶⁶ Sulla possibilità di ricavare dall'art. 72, quarto comma, Cost. un divieto all'impiego della decretazione d'urgenza nelle materie ivi indicate, cfr. G. GROTTANELLI De' SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Dir. Soc.*, 1978, 254 ss.; S. LABRIOLA, *La decretazione legislativa d'urgenza*, in *Il Governo e alcune sue funzioni (Studi)*, I, Padova, 1981, 225 ss. *Contra*, L. PALADIN, *Art. 77*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali (Art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1980. V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, I, Milano, 1970, 172 s. È stato anche evidenziato che l'art. 15, comma 2, lett. b), della l. 23 agosto 1988, n. 400, esclude la decretazione d'urgenza nelle materie di cui all'art. 72, quarto comma, Cost. Si tratta, tuttavia, di un vincolo che, in quanto introdotto da una legge, è superabile dalle fonti equiordinate, tra i quali i medesimi decreti-legge. Sul punto, tra gli altri, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1993, 102-103; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, 112, il quale ipotizza la sua illegittimità costituzionale perché «non sembra sussistere né coincidenza né un collegamento significativo fra la riserva di Parlamento, che preclude il ricorso al decreto legge, e la riserva di Assemblea». Considerato che si sono registrati casi di intervento con decretazione d'urgenza nelle materie indicate (sul punto cfr. *infra* nota 67) sembrerebbe potersi sostenere che, quantomeno nella prassi, tale disposizione costituzionale ha assunto un significato più restrittivo, limitato ad individuare i casi nei quali l'approvazione di un disegno di legge debba avvenire con il procedimento normale, senza che tale riserva d'Assemblea si sia trasformata anche in una riserva di legge. Di opinione contraria è invece T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, G. Silvestri (cur.), Milano, 1967, 493, il quale ritiene che l'art. 72 Cost. contenga una riserva di legge implicita. Per l'A., poiché la disposizione esclude procedimenti legislativi diversi da quello ordinario in alcune materie, «a fortiori, esclude che tali materie possano essere disciplinate da un atto avente forza di legge o da un regolamento». Coerentemente, Martines esclude la possibilità di intervento nelle materie di cui all'art. 72 Cost. a tutte le «procedure normative» diverse da quella legislativa ordinaria, con l'esito però di scontrarsi con l'ormai lunga prassi difforme. Sul concetto di riserva di legge tacitamente disposta, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 62. e sul concetto di riserva implicita, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 189.

⁶⁷ Si ricordano i seguenti decreti-legge sulla legislazione elettorale cd. di contorno: 1) d.l. n. 1 del 2006, in materia di ammissione al voto domiciliare di elettori affetti da infermità che ne rendano impossibile l'allontanamento dall'abitazione; 2) d.l. n. 3 del 2009 che ha introdotto una disciplina volta a consentire lo svolgimento contemporaneo delle elezioni europee e delle elezioni amministrative del 2009, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle operazioni di voto, diversamente da quanto solitamente previsto, nelle giornate di sabato (dalle ore 15 alle ore 22) e domenica (dalle ore 7 alle ore 22); 3) d.l. n. 39 del 2009 che, a seguito del sisma che ha colpito la Regione Abruzzo, ha rinviato le elezioni della primavera 2009 del presidente della provincia, del consiglio provinciale, dei sindaci e dei consigli comunali nella provincia di L'Aquila ad una data da fissare con successivo decreto del Ministro dell'interno tra il 1° novembre ed il 15 dicembre 2009; 4) d.l. n. 131 del 2009 che ha abbinato il primo turno delle elezioni amministrative del 2010 con le elezioni regionali; 5) d.l. n. 37 del 2011 che è intervenuto in materia di: funzionamento delle Commissioni elettorali circondariali, prevedendo la designazione da parte del prefetto di funzionari statali da nominare quali componenti aggiunti delle Commissioni e sottocommissioni elettorali circondariali, al fine di assicurare in ogni caso il *quorum* funzionale degli organi (art. 1, comma 1); agevolazioni di viaggio per gli elettori, introducendo un'agevolazione tariffaria per i viaggi aerei all'interno del territorio nazionale, pari al 40% del costo del biglietto di andata e ritorno, nella misura massima di 40 euro; 6) d.l. n. 98 del 2011 che ha introdotto in via generale il c.d. *election day*, stabilendo, a decorrere dal 2012, lo svolgimento in un'unica data nell'arco dell'anno delle elezioni politiche, comunali, provinciali e regionali, compatibilmente con i rispettivi ordinamenti (restano ferme le disposizioni speciali vigenti in caso di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa). Se nel corso dell'anno si svolgono le elezioni del Parlamento europeo, le elezioni politiche, amministrative e regionali si effettuano, se possibile, nella data stabilita per le elezioni europee; 7) d.l. n. 15 del 2012 che, limitatamente alle elezioni amministrative della primavera del 2012, in deroga alla disciplina vigente, ha disposto una anticipazione dei termini per la presentazione delle liste e delle candidature; 8) d.l. n. 223 del 2012, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche del 2013, la cui legge di conversione ha modificato alcune fasi del procedimento elettorale esclusivamente per le elezioni politiche dell'anno 2013 e solo in caso di scioglimento anticipato delle Camere; 9) d.l. n. 27 del 2015 che, in vista delle elezioni regionali e amministrative del 2015, ha introdotto una disposizione volta a realizzare le condizioni per il loro svolgimento abbinato, secondo il principio dell'*election day*; a tal fine, con una modifica all'art. 5 della legge n. 165/2004 ha esteso il termine per le nuove elezioni dei consigli regionali oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio, comprendendovi la domenica ricadente nei sei giorni ulteriori. Per completezza di informazione, si segnala che, successivamente all'adozione del citato d.l. n. 18 del 2020 e del d.l. n. 26 del 2020 recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, è stato

Per quanto concerne la delimitazione della materia elettorale, la Corte costituzionale ha precisato che in tale materia «va ricompreso anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni»⁶⁸.

Tuttavia, con particolare riferimento alla decretazione d'urgenza in materia referendaria, si ricorda la [sent. n. 161 del 1995](#) pronunciata nell'ambito di un giudizio su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato riguardante il d.l. 20 marzo 1995, n. 83 in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie, nella quale la Corte costituzionale ha precisato quanto segue: «Per quanto concerne [...] il limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto [...] con riferimento alla materia referendaria, v'è da rilevare che tale limite non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale. Il rilievo può valere anche per quanto concerne il divieto – desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera b), della legge 13 agosto 1988, n. 400 – relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite [...], una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che» ugualmente non sarebbe rilevante «una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio».

Tale precisazione sembra indurre a ritenere, come la dottrina ha sottolineato, che il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi il c.d. “nucleo duro” della legge elettorale, essenzialmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti, e non incida invece sulla cosiddetta legislazione elettorale di contorno o sulla disciplina di aspetti di carattere procedimentale o organizzativo⁶⁹.

Da un punto di vista più generale, inoltre, va considerato che l'ordinamento non esclude di per sé che possano verificarsi dei rinvii delle tornate referendarie già fissate, sia in relazione ai referendum abrogativi (nel caso di fine anticipata della Legislatura)⁷⁰, sia in riferimento al referendum per la

adottato il d.l. n. 103 del 2020, che disciplina le modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno in corso.

⁶⁸ Così Corte cost., [sent. n. 104 del 1973](#).

⁶⁹ In tal senso si vedano, per esempio, R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 18 novembre 2012, 2; *ivi*, N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, 28 novembre 2012, 3. In senso più dubitativo G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di coronavirus*, cit., 953, il quale evidenzia che in realtà «anche innovazioni a livello procedimentale, anche di dettaglio, possono condizionare il voto e il risultato della competizione elettorale». Anche per questo Autore però nel caso di specie, «In linea di principio [...] visto il contesto emergenziale, l'uso della decretazione d'urgenza non appare di per sé censurabile». In realtà si sono verificati due casi di utilizzo a tal fine del decreto-legge. Si tratta del d.l. 31 luglio 2020, n. 86, recante “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario”, convertito dalla legge 7 agosto 2020, n. 98, adottato al fine di garantire, a tutela dell'unità giuridica della Repubblica, l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'art. 51, primo comma, Cost. Il provvedimento prevede l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, ai sensi dell'art. 120 Cost., nei confronti della Regione Puglia, inottemperante all'invito ad adeguarsi ai principi relativi alla promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. Su tale decreto si vedano per tutti D. CASANOVA, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto legge n. 86 del 2020*, in [Nomos](#), n. 3, 2020, 1 ss. e L. TRUCCO, *Da mar Ligure allo Ionio: Norme elettorali “last minute” e rappresentanza di genere di “mezza estate”, finalmente*, in *questa Rivista*, *Libera Amicorum per Pasquale Costanzo*, 1 ss. L'altro, caso risalente al 2005 prima che venisse approvata la l. 21 dicembre 2005, n. 270 (cd. *Porcellum*), è costituito dal d.l. 26 aprile 2005, n. 64, recante “*Disposizioni urgenti per la ripartizione di seggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*”, convertito, con modificazioni, dalla l. 25 giugno 2005, n. 110, che aveva lo scopo di consentire, in caso di scioglimento anticipato delle Camere e di mancata conclusione del procedimento di revisione dei collegi elettorali (richiesto in conseguenza delle variazioni della popolazione risultanti dal censimento generale del 2001) e della nuova disciplina sul voto degli italiani all'estero, la distribuzione dei seggi da assegnare con il metodo proporzionale in ciascuna circoscrizione, anche in deroga al rapporto tra il 75% dei seggi uninominali e il 25% dei seggi destinati al recupero proporzionale, previsto dalle leggi elettorali per le due Camere. Il decreto-legge in questo caso però non ha mai trovato applicazione a causa della successiva approvazione della citata legge elettorale.

⁷⁰ Si tratta di un'ipotesi espressamente disciplinata dall'art. 34, commi 1 e 2, della l. n. 352 del 1970, ai sensi dei quali «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

modificazione territoriale delle regioni previsto dall'art. 132 Cost.,⁷¹ sia in relazione proprio al referendum confermativo di cui all'art. 138 Cost. (per permettere il differimento fino a 6 mesi del termine ultimo di indizione per consentire il contestuale svolgimento di più referendum)⁷².

Complessivamente, dunque, alla luce delle disposizioni legislative e dei precedenti, non sembra errato considerare che l'adozione del decreto-legge di rinvio dei termini elettorali non abbia travalicato né i requisiti di proporzionalità che devono caratterizzare il bilanciamento costituzionale descritto, né i limiti della decretazione d'urgenza in materia elettorale.

7. L'abbinamento del referendum costituzionale con le altre consultazioni elettorali.

In considerazione della necessità di garantire lo svolgimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 in condizioni di sicurezza per i cittadini e di intervenire con urgenza, al fine di evitare fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale, il Governo, nella seconda metà dell'aprile 2020, adottava ulteriori misure urgenti⁷³. Il provvedimento posticipava in via eccezionale, alla luce dell'emergenza sanitaria, i termini ordinari per lo svolgimento delle consultazioni elettorali previste nel 2020⁷⁴. Inoltre, disponeva che le operazioni di votazione per le consultazioni elettorali e

comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse. I termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione». Sulle questioni interpretative relative a tali previsioni, cfr., in particolare, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca, A. Pizzorusso (curr.), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, II, Bologna-Roma, 2005, 527 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati. Cfr., anche G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di coronavirus*, cit., 946-947 (e spec. nota 49), il quale evidenzia, tra l'altro, 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. Nella prassi l'art. 34, c. 2, si è rivelato assai rilevante e contribuisce a spiegare, da un lato, la fine anticipata di alcune legislature e, dall'altro, la "manipolazione" *una tantum* dei termini da parte del legislatore successivo 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" [G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 471, nt. 1]». L'Autore ricorda che 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"». Al riguardo, 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*, nn. 3-5, 1987, 10 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 198, il quale ha qualificato la l. n. 332 del 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». Un esempio di applicazione di tale previsione è costituito dal rinvio per elezioni anticipate di tre referendum indetti nel 2008 i cui comizi elettorali sono stati convocati per il 21 giugno 2009, peraltro, in deroga al disposto del comma 1 dell'art. 34 della l. n. 352 del 1970, che prevede la fissazione della data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno. L'art. 1, comma 1, della l. 28 aprile 2009, n. 40 ("*Disciplina transitoria per lo svolgimento dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2009*") ha previsto, infatti, che i referendum abrogativi da tenersi nell'anno 2009 dovessero essere indetti per una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno del medesimo anno, al fine di consentire il contemporaneo svolgimento dei referendum con il secondo turno di votazione delle elezioni amministrative fissato per il 21 giugno 2009.

⁷¹ L'art. 44, al comma 2, della l. n. 352 del 1970 prevede che l'indizione del referendum può essere ritardata di non oltre un anno rispetto al termine ivi stabilito, allo scopo di far coincidere la convocazione degli elettori per il referendum con quella per il referendum costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione.

⁷² L'art. 15, comma 3, della l. n. 352 del 1970, prevede, infatti, che, qualora sia intervenuta la pubblicazione del testo di un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale, il Presidente della Repubblica possa ritardare, fino a sei mesi oltre il termine di 60 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ammette, l'indizione del referendum, in modo che i due referendum costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno.

⁷³ Si tratta, in particolare del d.l. 20 aprile 2020, n. 26, recante "Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020", convertito, con modificazioni, dalla l. 19 giugno 2020, n. 59.

⁷⁴ La posticipazione riguardava le seguenti scadenze (art. 1): elezioni suppletive per la Camera e per il Senato; elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali; elezioni dei consigli provinciali nonché dei Presidenti delle province; elezioni per il rinnovo dei consigli regionali e per l'elezione del Presidente, nelle regioni a statuto ordinario. Inoltre, con il

referendarie dell'anno 2020 si svolgessero anche nella giornata di lunedì, in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, che dispone lo svolgimento delle elezioni nella sola giornata di domenica. L'estensione della possibilità di esercitare il voto anche al lunedì era evidentemente finalizzato a diluire i tempi della consultazione, onde agevolare il distanziamento sociale in relazione alla situazione epidemiologica⁷⁵. Infine, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione⁷⁶ presso la Camera dei deputati, si prevedeva l'applicazione del principio della concentrazione delle scadenze elettorali (cd. *election day*), già introdotto nell'ordinamento nel 2011⁷⁷, anche al referendum sul testo di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. La disposizione del 2011, invero, non includeva le consultazioni referendarie tra quelle da svolgere contestualmente. Relativamente ad esse, a seguito di modifiche apportate successivamente⁷⁸, la disposizione prevedeva infatti soltanto che nel «caso in cui, nel medesimo anno, debba tenersi più di un referendum abrogativo, la convocazione degli elettori [...] avviene per tutti i referendum abrogativi nella medesima data»⁷⁹.

provvedimento è stato ridotto (ad un terzo) il numero minimo di sottoscrizioni richieste per la presentazione di liste e candidature nelle elezioni comunali o regionali (in tale secondo caso, salva diversa determinazione della regione interessata) dell'anno 2020 (art. 1-*bis*, commi 4, 5 e 6).

⁷⁵ In particolare, si prevedeva che le operazioni di voto si svolgessero nella giornata di domenica, dalle ore 7 alle ore 23, e nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15 (art. 1-*bis*, comma 1). Si prevedeva inoltre che durante le campagne per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020, le disposizioni recate dall'art. 4 (“Comunicazione politica radiotelevisiva e messaggi radiotelevisivi autogestiti in campagna elettorale”) della l. 22 febbraio 2000, n. 28 (“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”) si applicassero (in relazione alla situazione epidemiologica) «in modo da evitare posizioni di svantaggio» nell'accesso ai mezzi di informazione e nella comunicazione politica (comma 2). Si tratta di una previsione, invero alquanto inefficace, volta a rispondere alla preoccupazione, sottolineata anche in dottrina, «sulla parità di chances delle diverse forze politiche nel confronto elettorale, considerata la inevitabile sovraesposizione della maggioranza di governo in simili frangenti» (A. PERTICI, *Il potere politico di fronte all'emergenza*, cit., 14).

⁷⁶ Si fa riferimento all'art. 1-*bis*, introdotto in sede di conversione del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 (A.C. 2471) e, in particolare alla previsione di cui al comma 3, che, dopo aver ribadito l'applicazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali, ne dispone altresì l'applicazione anche al referendum confermativo del testo di legge di riduzione del numero dei parlamentari. A tale fine prevede che si applicano le disposizioni previste per le elezioni politiche relativamente agli adempimenti comuni, compresi quelli concernenti la composizione, il funzionamento e i compensi degli uffici elettorali di sezione, così disciplinando le modalità di svolgimento delle votazioni per consentire lo svolgimento contestuale delle predette consultazioni elettorali.

⁷⁷ L'*election day* - ossia la concentrazione delle elezioni in un'unica data, qualora si svolgano nello stesso anno - è stato introdotto in via generale dall'art. 7 d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, ai sensi del quale «A decorrere dal 2012 le consultazioni elettorali per le elezioni dei sindaci, dei Presidenti delle province e delle regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si svolgono, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno» (comma 1). Inoltre, il citato articolo prevede che, qualora nel medesimo anno si svolgano le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, le predette consultazioni si effettuino nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo (comma 2). In precedenza, anche senza una disposizione specifica in proposito, si sono verificati diversi casi di accorpamento di consultazioni elettorali diverse, la cui effettuazione ha richiesto in alcuni casi l'adozione di un provvedimento legislativo *ad hoc*. Due provvedimenti regolano, a regime, il procedimento elettorale nella eventualità che si svolgano negli stessi giorni consultazioni elettorali diverse: il d.l. 3 maggio 1976, n. 161, recante “Modificazioni ed integrazioni alle disposizioni di legge relative al procedimento elettorale per le elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali nonché norme per il rinvio delle elezioni per la rinnovazione dei consigli comunali nei comuni nei quali si vota col sistema maggioritario il cui quinquennio di carica scade il 12 giugno 1976”, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 maggio 1976, n. 240, che disciplina alcuni aspetti del procedimento elettorale nel caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni politiche con quelle regionali (anche a statuto speciale) e amministrative; il decreto-legge 21 maggio 1994, n. 300, recante “Norme per lo svolgimento contemporaneo delle elezioni europee, regionali ed amministrative”, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 453 del 1994). Nel periodo 2002-2014 tuttavia, con il ripristino del voto anche di lunedì è stato necessario adottare provvedimenti *ad hoc* per consentire lo svolgimento contemporaneo di elezioni europee ed altre elezioni. Si veda in proposito d.l. 27 gennaio 2009, n. 3, recante “Disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie”.

⁷⁸ Si fa riferimento all'art. 13, comma 4, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.

⁷⁹ Così dispone il comma 2-*bis* dell'art. 7 del citato d.l. n. 98 del 2011, inserito dall'art. 13, comma 4, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148. Il successivo comma 2-*ter*, introdotto

Cionondimeno, nulla sembra escludere un abbinamento delle consultazioni referendarie alle altre. In particolare, per quanto riguarda il referendum abrogativo, la legge (e non la Costituzione) pone un esplicito divieto di abbinamento con le sole elezioni politiche, prevedendo che non possa essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere (art. 31 l. n. 352 del 1970). Inoltre, nel caso di elezioni anticipate, il referendum già indetto è rinviato all'anno successivo (art. 34 l. n. 352 del 1970). Quanto ai referendum costituzionali, nel silenzio della legge, si erano fino ad allora svolti senza abbinamento con altre consultazioni elettorali⁸⁰. L'unico caso di svolgimento contestuale di referendum – si trattava di referendum abrogativi – con altre consultazioni elettorali si è verificato il 21 e 22 giugno 2009, date nelle quali si è votato per tre quesiti riguardanti la legge elettorale⁸¹ e per il secondo turno delle amministrative. In particolare, si è trattato di un'ipotesi di rinvio dei tre referendum abrogativi già indetti nel 2008, automaticamente sospesi per fine anticipata della Legislatura, e della loro nuova indizione in una data coincidente con quella delle elezioni amministrative⁸².

Di contro, si ricorda l'opposta vicenda accaduta nel 2011, relativa al mancato abbinamento delle consultazioni referendarie con altre consultazioni elettorali. Il Comitato promotore di quattro referendum sollevava conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo⁸³ per l'indizione dei referendum in una data diversa da quella stabilita per le elezioni amministrative⁸⁴. Al riguardo, la Corte⁸⁵ evidenziava che «l'individuazione di un rigido e ristretto arco temporale, entro il

dall'art. 6-bis, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 131 del 2012, esclude dall'*election day* le elezioni per il rinnovo degli organi degli enti locali sciolti per infiltrazioni mafiose, precisando che per tali elezioni continuano ad applicarsi le disposizioni speciali ivi previste. L'art. 143 del TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000), al comma 10, prevede che «[...] Le elezioni degli organi sciolti ai sensi del presente articolo si svolgono in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della l. 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni. Nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata ai sensi dell'articolo 3 della citata l. n. 182 del 1991, e successive modificazioni [...]».

⁸⁰ Essi si sono tenuti il 7 ottobre 2001, il 25-26 giugno 2006 e il 4 dicembre 2016.

⁸¹ I tre quesiti referendari erano contenuti in altrettanti d.p.r. 30 aprile 2009, pubblicati nella *G.U.*, Serie Generale, n. 99 del 30 aprile 2009, e riguardavano: 1) premio di maggioranza nazionale per la Camera dei deputati (in caso di vittoria del sì sarà abrogata la possibilità di collegamento tra liste e l'attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste); 2) premio di maggioranza regionale per il Senato; 3) disciplina delle candidature.

⁸² Come già anticipato, la l. n. 40 del 2009, all'art. 1, comma 1, ha previsto che l'indizione dei referendum della primavera 2009 fossero indetti in una domenica compresa fra il 15 aprile e il 30 giugno (e non tra 15 aprile - 15 giugno, come previsto "a regime" dall'articolo 34, comma 1, l. n. 352 del 1970). Con Decreti del Presidente della Repubblica in data 30 aprile 2009, sono stati convocati, per i giorni di domenica 21 e lunedì 22 giugno 2009, i Comizi per lo svolgimento di tre distinti referendum popolari ex art. 75 della Costituzione per l'abrogazione di alcune disposizioni del Testo Unico delle leggi sull'elezione della Camera dei Deputati, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 e del Testo Unico delle leggi sull'elezione del Senato della Repubblica, approvato con d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533. In pari tempo, il Ministro dell'Interno, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della suddetta l. n. 40 del 2009, ha indicato, per i medesimi giorni di domenica 21 giugno e lunedì 22 giugno 2009, lo svolgimento dell'eventuale secondo turno di votazione per l'elezione dei Presidenti di Provincia e dei Sindaci non proclamati eletti a seguito del primo turno di votazione del 6 e 7 giugno 2009 (cfr. Circolare n. 24 del 2009 del Ministero dell'Interno). La citata legge, all'art. 1, comma 2, ha disciplinato anche le modalità di svolgimento delle predette consultazioni popolari, prevedendo che, nel caso di contemporaneo svolgimento dei predetti referendum con il secondo turno di votazione per le elezioni dei Presidenti delle province e dei Sindaci, anche quando disciplinate da leggi regionali, per tutti gli adempimenti comuni, ivi compresi la composizione e il funzionamento degli uffici elettorali di sezione e gli orari della votazione, si dovessero applicare le disposizioni in vigore per i referendum previste dall'art. 75 della Costituzione.

⁸³ In riferimento ai decreti del Presidente della Repubblica del 23 marzo 2011.

⁸⁴ Il referendum veniva indetto per il 12-13 giugno 2011, mentre per le amministrative si sarebbe votato il 15-16 maggio. Tra i vari motivi di ricorso, il Comitato promotore ha sostenuto che il Governo avesse fatto cattivo uso del potere di fissazione della data del referendum, non avendone accorpato lo svolgimento con le elezioni amministrative e compiendo così una scelta irragionevole che avrebbe rivelato un tentativo di elusione della richiesta referendaria e che avrebbe contrastato con il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto avrebbe arrecato un notevole danno alle finanze pubbliche.

⁸⁵ Con l'[ord. 169 del 2011](#), con la quale la Corte costituzionale ha giudicato inammissibile il ricorso, affermando che «rientra nella sfera delle attribuzioni del comitato la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande, ma non anche la

quale deve essere tenuta la votazione, rivela che la valutazione dei possibili interessi coinvolti è stata effettuata dal legislatore, secondo la disciplina, di per sé non irragionevole, dettata dalla legge n. 352 del 1970 in un contesto procedimentale con puntuali scansioni temporali, che rende, nella fisiologia del sistema, non altrimenti vincolata la scelta della data all'interno del predetto arco temporale, salvo che sussistano oggettive situazioni di carattere eccezionale – [...] idonee a determinare un'effettiva menomazione dell'esercizio del diritto di voto referendario ([ordinanza n. 131 del 1997](#))». La Corte precisava, inoltre, che «in assenza di tali oggettive situazioni di carattere eccezionale, il mancato accorpamento dei referendum con le elezioni amministrative di per sé non agevola, ma neppure ostacola, lo svolgimento delle operazioni di voto referendario e non è suscettibile di incidere sulle attribuzioni costituzionalmente garantite del comitato promotore»⁸⁶. Infine, la Corte osservava che, «in assenza di situazioni oggettive di carattere eccezionale, nella fissazione della data del referendum spetta al Governo, nell'ambito della cornice temporale definita dalla legge, “la valutazione dei possibili interessi coinvolti” ([ordinanza n. 131 del 1997](#)), tra i quali rientra anche quello al contenimento della spesa».

Senza sorprese, dunque, il 12 agosto 2020, la Corte costituzionale dichiarava inammissibili i quattro ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevati, rispettivamente, dal Comitato promotore del referendum, dalla Regione Basilicata, dal senatore Gregorio De Falco e dall'Associazione +Europa e riguardanti, sotto vari profili, il “taglio dei parlamentari” nonché l'abbinamento tra referendum costituzionale ed elezioni regionali (*election day*)⁸⁷, risultandone confermata la scelta del Governo di accorpare anche il referendum costituzionale alle altre consultazioni.

Nel merito, le obiezioni di tono costituzionale alla scelta di abbinare tutte le consultazioni elettorali non sembrano convincenti. Sostanzialmente, pur con diversi accenti e ricostruzioni, si è obiettato che la diversa natura delle consultazioni referendarie e politiche richiederebbe di tenerne distinte le date

pretesa alla scelta, tra le molteplici, legittime opzioni, della data entro l'arco temporale prestabilito» ([ord. n. 131 del 1997](#); ordinanze [n. 38 del 2008](#) e [n. 198 del 2005](#)).

⁸⁶ In particolare, la Corte precisava anche che, «non essendo configurabile, in ordine alla scelta della data, una specifica potestà costituzionalmente garantita del comitato promotore, risulta inconfidente il richiamo al principio di leale collaborazione: esso in tanto può trovare applicazione in quanto vi sia l'esigenza di coordinare l'esercizio di prerogative analoghe spettanti a poteri diversi che concorrono alla cura di un medesimo interesse costituzionalmente rilevante, né sussistono i presupposti affinché questa Corte sollevi dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 352 del 1970».

⁸⁷ In particolare, la Corte ha dichiarato inammissibile ([ord. n. 195 del 2020](#)) il conflitto sollevato dal Comitato promotore del referendum sul testo di legge costituzionale riguardante il “taglio dei parlamentari” avente per oggetto l'abbinamento delle due votazioni, disposto dal d.l. n. 26 del 2020 e dal d.p.r. 17 luglio 2020. Il Comitato promotore non ha legittimazione soggettiva a sollevare questo conflitto dato che la Costituzione non gli attribuisce una funzione generale di tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale. Con il conflitto promosso dall'Associazione +Europa, nella sua veste di partito politico, veniva contestata in particolare la previsione (contenuta nel d.l. n. 26 del 2020) che riduce a un terzo il numero minimo di sottoscrizioni richiesto per presentare liste e candidature nelle elezioni regionali. Secondo +Europa, omettendo di prevedere, in favore dei partiti già presenti in Parlamento, una deroga all'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni, il legislatore avrebbe leso le sue attribuzioni costituzionali in quanto partito politico. L'inammissibilità del conflitto ([ord. n. 196 del 2020](#)) deriva dal difetto di legittimazione della ricorrente in base alla costante giurisprudenza costituzionale che nega ai partiti politici la natura di potere dello Stato. Con riferimento al ricorso presentato dal senatore De Falco nei confronti del Senato, del Governo e del Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale ([ord. n. 197 del 2020](#)) ha ritenuto che esponesse, in modo confuso e incoerente, critiche alla legge elettorale, alla riforma costituzionale, all'accorpamento delle consultazioni, all'utilizzo dei decreti-legge e, infine, al procedimento di conversione in legge degli stessi, sovrapponendo argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti. Inoltre, pur sostenendo la violazione di plurimi principi costituzionali inerenti sia il procedimento legislativo sia quello di revisione costituzionale, il ricorso non ha chiarito quali attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare siano state in concreto lese nel corso di questi procedimenti. Perciò è stato giudicato inammissibile. La Corte ha dichiarato inammissibile ([ord. n. 198 del 2020](#)) il ricorso proposto dalla Regione Basilicata con riferimento sia all'avvenuta approvazione definitiva, l'8 ottobre 2019, del testo di legge costituzionale di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione sulla riduzione del numero dei parlamentari, sia al d.p.r. del 17 luglio 2020 di indizione del referendum popolare confermativo. La Corte, in linea con la propria giurisprudenza, ha infatti escluso la legittimazione soggettiva degli enti territoriali, in generale, e della Regione, in particolare, con riferimento alla fissazione della data del referendum, non costituendo potere dello Stato ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

di convocazione dei relativi comizi allo scopo di salvaguardare l'effettiva libertà di voto dell'elettore onde evitare confusioni⁸⁸. Si è inoltre sostenuto che la presenza di consultazioni a macchia di leopardo sul territorio nazionale in relazione specialmente alle elezioni regionali avrebbe potuto incidere sul risultato referendario⁸⁹. Si tratta di critiche, tuttavia, che sembrano nascondere un eccesso di sfiducia circa la capacità di discernimento effettivo degli elettori, i quali, comunque, non votano mai dentro una "bolla di imparzialità" e sono sempre condizionati da svariati fattori, tra i quali non sembra avere una capacità di condizionamento così speciale l'abbinamento con altre consultazioni elettorali.

Rispetto a tali critiche, le valutazioni *ex post* del comportamento degli elettori sembrano chiudere efficacemente la polemica, dal momento che risulta che l'abbinamento non abbia prodotto

⁸⁸ Al riguardo, sull'assenza di un divieto espresso di abbinamento del referendum costituzionale con altre consultazioni elettorali e le possibili implicazioni di un eventuale abbinamento, cfr. M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale, di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in *Nomos*, n. 1 del 2020, 2 ss. e spec. 10 e 11, secondo il quale «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» nonché «la particolare necessità che il convincimento dell'elettore sul prodotto della revisione costituzionale sia il più possibile libero, genuino, consapevole». In particolare, sulla consapevolezza del voto nei referendum costituzionali, cfr. A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parl. pol. cost. cost.*, n. 107 del 1995, 15, che trae conclusioni anche in tema di omogeneità del quesito; F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1 del 2016, 3 4; V. ONIDA, *Sul referendum costituzionale. Per un voto consapevole*, all'indirizzo telematico www.uninettunouniversity.net, 9 novembre 2016, 1. Per le perplessità in ordine all'abbinamento tra referendum costituzionale e elezioni amministrative e regionali espresse in dottrina, 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*, al [sito web](#) del Senato, 2 ss., secondo cui «il punto nodale da considerare in ordine al prospettato abbinamento delle consultazioni elettorali, ora disposto dall'art. 1-bis, è che 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». In particolare, evidenzia che «La votazione sul referendum richiede una partecipazione del popolo nella sua unità, senza distinzioni territoriali, in un unico collegio di voto». Si veda, inoltre, M. CALAMO SPECCHIA, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 17 giugno 2020*, al [sito web](#) del Senato, 2, e in *Osservatorio costituzionale*, n. 4 del 2020, 125, la quale evidenzia, tra l'altro, che «Il referendum costituzionale è 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. Le elezioni, invece, sono consultazioni ordinarie e periodiche, volte alla selezione dei rappresentanti che a livello sovranazionale, nazionale o territoriale assumeranno la funzione di decisore politico. Le due consultazioni non sono pertanto fungibili e vanno trattate in modo differente. E in questa logica è il corpus normativo che disciplina il procedimento referendario, separandolo dalle altre consultazioni elettorali (si veda in particolare, la legge n. 352/1970)». Cfr., inoltre, A. CELOTTO, *Giusto rinvia il referendum costituzionale, sbagliato accorparlo ad elezioni regionali*, in *La Stampa*, 5 marzo 2020. Cfr., anche AA.VV., *L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'election year*, in *Astrid online*, 2006, ove si è affermato che l'accorpamento del referendum con un voto comunque "politico" rischia di ingenerare confusione e incomprensione tra gli elettori».

⁸⁹ A. CELOTTO, *Memoria per audizione Senato*, cit.: «La circostanza che, in talune regioni e comuni, contestualmente alla votazione referendaria vengano effettuate elezioni politiche influisce certamente, in quelle regioni e in quei comuni, sulla partecipazione degli elettori e sul relativo orientamento politico. Ne consegue non solo che, ai fini dell'esito del voto referendario, il "peso" di alcune regioni sarebbe certamente maggiore rispetto alle altre, in cui verosimilmente l'affluenza sarà inferiore e libera da condizionamenti politici esterni, in spregio alle linee portanti del disegno costituzionale in relazione ai rapporti tra l'istituto del referendum e la Costituzione, legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.». In tal senso, cfr. anche V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3 del 2020, spec. 16-17, secondo cui «le Regioni chiamate al voto sono solo sei, mentre sono moltissimi i Comuni (anche di ampie dimensioni) in cui si svolgeranno le amministrative e, di conseguenza, è alto il rischio di un'alterazione territoriale nell'espressione del voto in quanto è presumibile che, dove si voterà per le consultazioni locali, il numero di partecipanti al voto sarà maggiore rispetto alle aree dove manca l'abbinamento ad altre elezioni. Se – come afferma la Corte costituzionale – esiste un solo popolo «che dà forma all'unità politica della Nazione», non sembra ammissibile una differenziazione territoriale, ovvero, un'asimmetria nell'espressione del voto, in particolare, quando si tratti del referendum costituzionale».

conseguenze sul voto, se non in termini di un modesto incremento della partecipazione in alcune aree territoriali⁹⁰. Da questo punto di vista, però, non si deve sottovalutare la conformità al sistema costituzionale di una dislocazione delle scadenze elettorali che favorisca la partecipazione elettorale, quale si verifica attraverso la “concentrazione” degli appuntamenti elettorali. A questa stessa esigenza, non a caso, sono informati altri ordinamenti di sicura tradizione democratica e liberale (ancorché caratterizzati da una forma di governo diversa dalla nostra) che prevedono ordinariamente la concentrazione delle scadenze elettorali, come la Svizzera e gli Stati Uniti⁹¹. Del resto, si può notare che la stessa Repubblica italiana nacque dal referendum istituzionale del 2 giugno del 1946, giorno nel quale gli elettori furono chiamati al voto anche per l’elezione dell’Assemblea costituente. Non si tratta certo di un precedente decisivo, dal momento della straordinaria specialità tanto di quel referendum quanto dell’organo rappresentativo che si andava ad eleggere, e tuttavia può costituire argomento utile a dubitare che si possa trarre implicitamente dalla Costituzione un divieto di abbinamento tra referendum ed elezioni di organi rappresentativi.

Non si deve peraltro dimenticare che, sul piano del bilanciamento richiesto in relazione alla situazione pandemica, la concentrazione degli appuntamenti elettorali sembra trovare specifico conforto: se il principio democratico impone di contenere al minimo il rinvio di scadenze elettorali già maturate, ne consegue che esse debbono unitariamente cadere nella prima data utile nella quale si ritengano sussistenti le condizioni perché il voto sia esercitato liberamente ed in sicurezza⁹².

Proprio per queste ragioni (sicurezza e libertà del voto) il Consiglio dei ministri, nella riunione del 14 luglio 2020, ha individuato le date del 20 e 21 settembre 2020 (giorni stabiliti per l’*election day*) per l’indizione, da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del referendum popolare confermativo relativo alla riduzione del numero dei parlamentari. La data delle consultazioni veniva quindi individuata proprio in modo da far coincidere la data del referendum confermativo con quella delle diverse elezioni, in conformità a quanto disposto dal principio di concentrazione delle scadenze elettorali, in considerazione delle esigenze di

⁹⁰ Invero, lo studio TORTUGA, *L'accorpamento di referendum e altre elezioni: un'analisi quantitativa*, § 2.3 dimostra che l’abbinamento con le elezioni regionali non ha comportato sostanziali variazioni nell’esito referendario. Parzialmente diverso – ancorché in termini del tutto marginali – il risultato, se si valuta il rapporto fra elezioni comunali e referendum costituzionale, perché parrebbe che in quest’occasione il “sì” abbia “guadagnato” un punto percentuale in più rispetto al “no”. Giova precisare come, a differenza che per le elezioni regionali, quelle comunali hanno comportato una più alta affluenza alle urne (§ 3.1). Infine, per quanto riguarda le elezioni suppletive (Regioni Sardegna e Veneto), l’effetto sulla votazione referendaria può dirsi inesistente (§ 3.2).

⁹¹ È possibile notare come in Svizzera, in particolare, il numero di referendum sia particolarmente elevato (v. *Il popolo è il sovrano della Svizzera*, in [SWI](#), 28 giugno 2013), visto che, a partire dal 1848, la democrazia rappresentativa è stata affiancata da istituti di democrazia diretta che si sono progressivamente sviluppati, già a partire dal XIX secolo, quando sono stati introdotti – a fianco dell’istituto del referendum obbligatorio – il referendum legislativo facoltativo nel 1874 e l’iniziativa popolare per emendare la Costituzione nel 1891 (cfr. *A che serve il parlamento nella democrazia diretta Svizzera?*, in [SWI](#), 15 ottobre 2019). Per un’indicazione del numero dei referendum votati e per notare come si verifichi il fenomeno dell’abbinamento di differenti quesiti v. all’indirizzo telematico https://www.bk.admin.ch/ch/i/pore/rf/ref_2_2_3_1.html. Analogamente, gli Stati Uniti d’America si caratterizzano per l’usuale abbinamento di differenti votazioni; in particolare, una parte della scheda elettorale è di natura strettamente politica (sezioni *Presidential*; *Congressional*; *Legislative*; *Member of State Board of Education*; *Governor of Wayne State University*; *Country Executive*. In apertura della scheda, inoltre, c’è spesso una sezione intitolata *Straight Party Ticket* che consente all’elettore di votare una sola volta per tutti i candidati del proprio partito). L’altra parte della scheda è invece slegata da elezioni di natura politica e vi si possono trovare votazioni relative ai giudici della Corte Suprema statale e ai giudici minori, agli organi educativi locali, allo sceriffo, nonché quesiti di interesse locale sottoposti al cittadino in forma referendaria. Per un’idea dell’ampiezza della scheda elettorale statunitense si veda il modello delle elezioni del 2016 all’indirizzo telematico <https://tbu13.files.wordpress.com/2016/11/ballot.pdf>.

⁹² Con riferimento al predetto abbinamento, cfr. anche G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus*, cit., 971, il quale, pur prendendo in considerazione le perplessità espresse in dottrina, evidenzia che, «poiché il parere del Comitato tecnico-scientifico [...] 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».

contenimento della spesa e delle misure precauzionali per la tutela della salute degli elettori e dei componenti di seggio⁹³.

8. *Il rinvio delle altre scadenze elettorali.*

Per quanto concerne le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali⁹⁴, nel corso della c.d. prima fase dell'emergenza sanitaria, il decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 giugno 2020, n. 59, rinviava il turno ordinario delle elezioni amministrative al periodo compreso tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020 anziché tra il 15 aprile e il 15 giugno⁹⁵, come previsto dalla normativa vigente⁹⁶. Inoltre, venivano posticipate anche le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali⁹⁷. Sulla base di tale disciplina eccezionale e in attuazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali, le elezioni amministrative venivano fissate per il 20 e 21 settembre 2020 ossia in coincidenza con la data di svolgimento del referendum costituzionale⁹⁸.

⁹³ Con il d.p.r. 17 luglio 2020, pubblicato nella *G.U.*, Serie Generale, n. 180 del 18 luglio 2020, è stato di indetto referendum popolare confermativo relativo all'approvazione del testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella *G.U.*, Serie Generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, per i giorni di domenica 20 settembre e di lunedì 21 settembre 2020.

⁹⁴ Per l'elenco comuni interessati alle elezioni amministrative nel secondo semestre 2020, cfr. all'indirizzo telematico del Ministero dell'interno <https://dati.interno.gov.it/elezioni/documentazione/elenco-comuni-interessati-alle-elezioni-amministrative-nel-II-semestre-2020>.

⁹⁵ Così dispone l'art. 1, comma 1, lett. *b*), del citato decreto-legge n. 26 del 2020, che ha previsto altresì, al comma 1-*bis*, lo svolgimento del voto non solo di domenica ma anche di lunedì. Alla successiva lett. *c*), ha inserito nel medesimo turno (15 settembre-15 dicembre 2020) anche le elezioni nei comuni i cui organi dovevano essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, se le condizioni che rendevano necessarie le elezioni si fossero verificate entro il 27 luglio 2020 (ossia non oltre il 50° giorno prima dell'apertura della “finestra” elettorale). Tale disposizione ha escluso espressamente dal proprio ambito di applicazione le elezioni degli organi circoscrizionali nei comuni il cui consiglio rimane in carica fino alla scadenza naturale prevista nell'anno 2021. Per i comuni per i quali le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate successivamente alla data del 24 febbraio 2020 – e che quindi, in base alla normativa vigente, voterebbero nel turno dell'anno successivo – ed entro il 27 luglio 2020, lo svolgimento del turno elettorale viene, quindi anticipato, alla luce delle previsioni della lettera *c*), al “turno autunnale 2020” previsto dal decreto-legge in esame. Come precisato nella relazione illustrativa, «con la previsione di cui alla lettera *c*) si riduce pertanto il periodo di gestione straordinaria per tali enti». Le disposizioni del provvedimento in esame si applicano solamente ai comuni situati nelle regioni a statuto ordinario. Infatti le regioni a statuto speciale disciplinano ciascuna con proprie leggi le modalità di svolgimento e il sistema elettorale delle elezioni amministrative degli enti locali del territorio regionale. Peraltro, le regioni a statuto speciale hanno adottato misure affini a quelle introdotte dal decreto-legge in esame.

⁹⁶ Con riguardo a precedenti casi di rinvio di elezioni locali in singole parti del territorio nazionale e una tantum, come conseguenza di eventi specifici, si ricorda il rinvio, a seguito del grave sisma del 2009, delle elezioni amministrative nella Provincia dell'Aquila, in programma nel giugno 2009, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.l. 28 aprile 2009, n. 39, recante “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 giugno 2009, n. 77, ad una data compresa tra 1° novembre e il 15 dicembre successivo, poi ulteriormente rinviate al turno ordinario del 2010 ai sensi dell'art. 1 del d.l. 18 settembre 2009, n. 131, recante “Ulteriore rinvio delle consultazioni elettorali amministrative nella provincia di L'Aquila e anticipazione di termini del procedimento elettorale per lo svolgimento delle elezioni amministrative del 2010”, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 novembre 2009, n. 165.

⁹⁷ La lett. *d-bis*) del comma 1 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 26 del 2020 disponeva che, limitatamente all'anno 2020, le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali si dovevano svolgere entro novanta giorni dalle elezioni dei consigli comunali e che fino al rinnovo degli organi era prorogata la durata del mandato di quelli in carica. La disposizione derogava espressamente a quanto previsto dall'art. 1, comma 79, lett. *b*), della l. 7 aprile 2014, n. 56, la quale dispone che le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali sono indette entro novanta giorni dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali (termine differito al quarantacinquesimo giorno successivo all'ultima proclamazione degli eletti dei consigli comunali, per quelle province in cui i consigli comunali interessati al turno annuale elettorale siano tali da far superare la soglia del 50% degli aventi diritto al voto).

⁹⁸ Cfr. Decreto del Ministro dell'Interno del 15 luglio 2020.

Sempre il decreto-legge n. 26 del 2020⁹⁹ ampliava, limitatamente ai seggi che sarebbero stati dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2020, la “finestra” temporale entro cui è possibile procedere allo svolgimento delle elezioni suppletive di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, fissando in ben duecentoquaranta giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni il termine entro il quale indire le suppletive. La vigente legge elettorale prevede, invece, che tali elezioni sono indette entro il termine di novanta giorni dalla data della vacanza e purché intercorra almeno un anno fra quest’ultima e la scadenza normale della legislatura¹⁰⁰. Tuttavia, la legislazione vigente, a regime in via ordinaria, prevede già la possibilità di proroga di tale termine nei casi espressamente indicati¹⁰¹. Tale legislazione attesta quindi che tradizionalmente alle elezioni suppletive non si considera esteso il termine massimo di settanta giorni previsto per le elezioni delle nuove Camere dall’art. 61 Cost. e ciò rende più accettabile un termine così lungo, come quello dei duecentoquaranta giorni, ancorché si debba ritenere che nell’esercizio di tale discrezionalità dovrebbe preferirsi la minor dilazione possibile onde garantire l’integrità numerica delle Camere e la loro piena capacità rappresentativa¹⁰². In realtà, in ossequio al principio di concentrazione delle scadenze elettorali, anche le elezioni suppletive sono state indette per le medesime date del 20 e 21 settembre 2020¹⁰³.

Il citato decreto-legge n. 26 del 2020¹⁰⁴ disponeva, infine, che la durata in carica degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario, il cui rinnovo avrebbe dovuto realizzarsi al più tardi entro il 2 agosto 2020, veniva estesa a cinque anni e tre mesi, anziché cinque anni, come previsto dalla legge in assenza di una specifica disposizione costituzionale¹⁰⁵. L’allungamento della durata della legislatura, in alternativa al rinvio diretto delle elezioni, si spiega considerando la previsione di cui al primo comma dell’art. 121 Cost., a norma del quale, mentre «Il sistema di elezione» degli organi regionali è disciplinato «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», quest’ultima stabilisce in via esclusiva «la durata degli organi elettivi». Per effetto di tale norma, la legislatura dei consigli regionali sarebbe scaduta il 31 agosto anziché il 31 maggio 2020. Inoltre, si prevedeva che le relative elezioni si sarebbero svolte 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 ulteriori¹⁰⁶. La disposizione, nell’attribuire carattere di “esclusività” alla previsione relativa al lasso di tempo entro cui potevano essere svolte le

⁹⁹ Così ha disposto l’art. 1, comma 1, lett. a), del citato decreto-legge.

¹⁰⁰ Cfr. art. 19, comma 1, e art. 21-ter del d.lgs. n. 533 del 1993 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica), richiamato dall’art. 86, comma 4, d.p.r. n. 361 del 1957 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati).

¹⁰¹ Ai sensi dell’art. 21-ter, comma 3-bis, del d.lgs. n. 533 del 1993, introdotto dall’art. 1, comma 968, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), qualora entro il termine di centottanta giorni dalla dichiarazione della vacanza si svolgano altre consultazioni elettorali nel medesimo territorio o in una parte di esso, il Governo può disporre la proroga del predetto termine di novanta giorni fino alla data necessaria per permettere lo svolgimento contestuale con tali consultazioni. Al riguardo, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di coronavirus*, cit. 946, il quale evidenzia che «si tratta di una previsione giustificata da un’esigenza di risparmio di spese che però potrebbe essere usata anche con qualche finalità politica»; l’Autore porta come esempio il caso 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. Ai sensi del comma 4 del citato art. 21-ter, inoltre, qualora il termine di novanta giorni cada in un periodo compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre, il Governo è autorizzato a prorogare tale termine di non oltre quarantacinque giorni; qualora il termine suddetto cada in un periodo compreso tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo può disporre la proroga per non oltre trenta giorni.

¹⁰² Sul principio dell’integrità numerica delle Camere sia consentito rinviare a L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV Legislatura*, in *Quaderni brevi del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Brescia*, Brescia, 2003.

¹⁰³ Cfr. il decreto 17 luglio 2020 di indizione delle elezioni suppletive del Senato della Repubblica nei collegi uninominali 03 della regione Sardegna e 09 della regione Veneto, pubblicato nella *G.U.*, Serie Generale, n. 180 del 18 luglio 2020 con la singolare denominazione di Decreto anziché di Decreto del Presidente della Repubblica, nel cui preambolo è richiamato, tra gli altri, il principio di concentrazione delle scadenze elettorali.

¹⁰⁴ Si fa riferimento all’art. 1, comma 1, lett. d), del citato decreto-legge.

¹⁰⁵ Cfr. art. 5, comma 1, della l. n. 165 del 2004.

¹⁰⁶ Pertanto, le elezioni regionali si sarebbero potute svolgere nel periodo dal 15 settembre al 5 novembre, con la prima data utile il 20-21 settembre e l’ultima il 1°-2 novembre 2020.

elezioni regionali, derogava implicitamente alla norma¹⁰⁷ ai sensi della quale le elezioni possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento dei cinque anni della legislatura¹⁰⁸. Conseguentemente, escludeva l'applicazione delle disposizioni regionali che contemplano la possibilità di svolgere le elezioni anche prima della scadenza del quinquennio.

A seguito della riunione nella quale il Consiglio dei Ministri conveniva sulle date del 20 e 21 settembre 2020 per l'indizione del referendum costituzionale nonché per lo svolgimento di alcune elezioni suppletive, in attuazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali¹⁰⁹, le Regioni interessate dal voto hanno indetto, con propri provvedimenti, le elezioni regionali per le medesime date¹¹⁰. In considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica, il legislatore è dovuto intervenire nuovamente nell'autunno 2020, in relazione alle ulteriori consultazioni elettorali previste per quell'anno ma successive al 20 e 21 settembre¹¹¹: il rinnovo degli organi elettivi dei comuni sciolti per infiltrazione mafiosa o similare nonché per lo svolgimento delle elezioni dei consigli metropolitani, dei presidenti delle province e dei consigli provinciali¹¹² ed inoltre,

¹⁰⁷ Si fa riferimento alla previsione di cui all'art. 3, comma 2, della l. 17 febbraio 1968, n. 108.

¹⁰⁸ Si tratta di una scelta di tecnica legislativa non particolarmente coerente con quella di non intervenire sulla disciplina dell'indizione, ma solo su quella della durata della legislatura, sul presupposto, peraltro non particolarmente sicuro, che l'indizione rientri nella materia "sistema elettorale" di competenza della legge regionale nell'ambito di principi statali ovvero sia riconducibile alle materie "forma di governo" o "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", che dovrebbero essere disciplinate dallo Statuto.

¹⁰⁹ In proposito cfr. *supra* nota 78.

¹¹⁰ Cfr. D.P.G.R. n. 97 del 20/07/2020 della Regione Campania; D.P.G.R. n. 4226 del 23/07/2020 della Regione Liguria; D.P.G.R. n. 219 del 21 luglio 2020 della Regione Marche; D.P.Reg. 3 agosto 2020, n. 324 della Regione Puglia; D.P.Reg. 1° agosto 2020, n. 104 della Regione Toscana; D.P.Reg. n. 76 del 30 luglio 2020 della regione Veneto; D.P.Reg. n. 296 del 20 luglio 2020 della Regione Valle d'Aosta.

¹¹¹ È stato quindi emanato il d.l. 7 novembre 2020, n. 148, recante "Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020".

¹¹² Il citato decreto-legge n. 148 del 2020 è stato abrogato dall'art. 1, comma 3, della l. 27 novembre 2020, n. 159, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020". Tale disposizione, inoltre, ha previsto che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge abrogato. Contestualmente in sede di conversione sono stati aggiunti all'art. 1 del d.l. 7 ottobre 2020, n. 125 i commi da 4-*terdecies* a 4-*sexiesdecies*, che riproducono il contenuto degli art. 1 e 2 dell'abrogato d.l. 7 novembre 2020, n. 148. In particolare, il comma 4-*terdecies* prevede che le elezioni dei comuni i cui organi sono stati sciolti per infiltrazione mafiosa o similare, già indette per le date del 22 e 23 novembre 2020, sono rinviata e si svolgono entro il 31 marzo 2021 mediante l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e le candidature a sindaco e a consigliere comunale. Inoltre, al fine di assicurare la continuità nel governo degli enti interessati, il secondo periodo del comma 4-*terdecies* dispone fino al rinnovo degli organi è prorogata la durata della gestione della Commissione straordinaria di cui all'art. 144 del T.U. di cui al d.lgs. n. 267 del 2000. Il predetto termine del 31 marzo 2021 è stato poi posticipato al 20 maggio 2021 dall'art. 4, comma 1, lett. b), del d.l. 14 gennaio 2021, n. 2, recante "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021". Il comma 4-*quaterdecies* fissa, limitatamente all'anno 2020, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, il termine per procedere a nuove elezioni del consiglio metropolitano, in centottanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo. La disposizione deroga alla disciplina ordinaria di cui all'art. 1, comma 21, della l. n. 56 del 2014, ai sensi del quale il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni e, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo. Il comma 4-*quiesdecies* stabilisce che le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali, già disciplinate dall'articolo 1, comma 1, lettera d-*bis*), del citato d.l. n. 26 del 2020, sono rinviata, anche nel caso in cui siano già state indette, e si svolgono entro il 31 marzo 2021, mediante l'integrale rinnovo del relativo procedimento elettorale. Il comma in esame sostituisce quindi il termine previsto dalla citata lett. d-*bis*) secondo cui limitatamente all'anno 2020, le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali si svolgono entro novanta giorni dalle elezioni dei consigli comunali previsti per il turno annuale ordinario riferito al corrente anno. Ancora una volta si introduce una deroga all'art. 1, comma 79, lett. b), della l. n. 56 del 2014. Quest'ultimo (al primo periodo) dispone infatti che l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale si svolge entro novanta giorni dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali. Inoltre, al fine di garantire continuità nell'amministrazioni delle città metropolitane e delle province, il comma 4-*sexiesdecies* dell'art. 1 del citato d.l. n. 125 del 2020 proroga la durata del mandato di quelli in carica fino al rinnovo dei relativi organi.

nuovamente, sulle elezioni suppletive per le Camere¹¹³, risultando in quel momento vacante un seggio di deputato¹¹⁴.

Nello stesso periodo ma con provvedimento separato¹¹⁵, veniva disposto che le elezioni degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario, anche già scaduti, o per i quali entro l'anno si fossero verificate le condizioni che ne rendessero necessario il rinnovo, si sarebbero svolte non prima del novantesimo e non oltre il centocinquantesimo giorno successivo al maturare delle stesse condizioni (ovvero nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori)¹¹⁶. Si precisava inoltre che, fino alla data dell'insediamento dei nuovi organi elettivi, il Consiglio e la Giunta in carica avrebbero continuato a svolgere, secondo le specifiche disposizioni dei rispettivi Statuti, compiti e funzioni nei limiti previsti e in ogni caso atti a garantire ogni utile iniziativa, anche legislativa, necessaria a far fronte a tutte le esigenze connesse all'emergenza sanitaria¹¹⁷. Le disposizioni richiamate, sebbene rivolte in via generale alle regioni a statuto ordinario, erano destinate a trovare immediata applicazione con riferimento alla Regione Calabria, per la quale occorre procedere alle elezioni degli organi regionali, ai sensi della Costituzione¹¹⁸ e dello Statuto¹¹⁹, a seguito della scomparsa della Presidente della Regione Jole Santelli avvenuta il 15 ottobre 2020.

Successivamente, a causa del permanere della gravità del quadro epidemiologico, dopo una serie di norme specifiche per alcuni tipi di elezioni che venivano ulteriormente rinviate¹²⁰, il legislatore è

¹¹³ L'art. 14 del d.l. 30 novembre 2020, n. 157, recante "Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (cd. Ristori *quater*), ha introdotto ulteriori disposizioni d'urgenza per lo svolgimento delle elezioni suppletive per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica per l'anno 2020. Tale decreto è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, della l. 18 dicembre 2020, n. 176, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19". Il d.l. n. 137 del 2020 reca un complesso di disposizioni volte principalmente a sostenere i settori economici più colpiti dall'aggravamento dall'emergenza (con particolare riferimento alla cd. seconda ondata). In sede di conversione, è stata inserita la previsione dell'abrogazione dei successivi decreti-legge nn. 149, 154 e 157 (c.d. Ristori *bis, ter e quater*, aventi le medesime finalità), al contempo disponendo che rimangono validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici dispiegatisi nel tempo della loro vigenza. Contestualmente, le modifiche apportate dalla legge di conversione recano puntuali disposizioni aggiuntive o modificative al corpo del d.l. n. 137 del 2020, onde trasporre in esso e mantenere nell'ordinamento le corrispondenti disposizioni dei tre decreti-legge abrogati, e contengono anche interventi ulteriori rispetto ai decreti-legge non convertiti, oltre a modifiche ed integrazioni al medesimo d.l. n. 137 del 2020. Il contenuto dell'art. 14 del citato d.l. n. 157 del 2020 è stato quindi riproposto nel d.l. n. 137 del 2020 attraverso l'inserimento, in sede di conversione, dell'art. 31-*quater*. Quest'ultimo ha disposto che le elezioni suppletive per i seggi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica dichiarati vacanti entro il 31 dicembre 2020 si svolgono entro il 31 marzo 2021 anziché entro novanta giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni come previsto dalla legislazione elettorale vigente. Successivamente la previsione di cui all'art. 31-*quater* del citato d.l. n. 137 del 2020 è stata modificata dall'art. 4, comma 1, lett. a), del d.l. 14 gennaio 2021, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 marzo 2021, n. 29, che ha posticipato il termine per lo svolgimento di elezioni suppletive dal 31 marzo al 20 maggio 2021 nonché quello relativo alla dichiarazione della vacanza del seggio dal 31 dicembre 2020 al 28 febbraio 2021.

¹¹⁴ In quel momento presso la Camera dei deputati, era vacante il seggio nel collegio uninominale n. 12 – Siena della XII Circostrizione Toscana, per dimissioni dell'on. Padoan. La vacanza del seggio è stata comunicata dal Presidente della Giunta delle elezioni il 4 novembre 2020. Non risultavano invece seggi uninominali vacanti presso il Senato della Repubblica.

¹¹⁵ Si tratta del d.l. 10 novembre 2020, n. 150, recante "Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario", convertito, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 2020, n. 181.

¹¹⁶ Cfr. art. 8, comma 1, del citato decreto-legge.

¹¹⁷ Cfr. art. 8, comma 2, del citato decreto-legge.

¹¹⁸ Ai sensi dell'articolo 126, terzo comma, primo periodo, Cost., «L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio».

¹¹⁹ L'art. 33, comma 6, dello Statuto della Regione Calabria (l.r. 19 ottobre 2004, n. 25 e sue successive modificazioni e integrazioni) prevede che «Si procede [...] a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di rimozione, impedimento permanente, morte, incompatibilità sopravvenuta e dimissioni volontarie del Presidente».

¹²⁰ Successivamente, è intervenuto il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del

intervenuto nuovamente con un provvedimento *ad hoc* all'inizio di marzo 2021¹²¹. Si disponeva, in particolare, il rinvio del turno primaverile delle elezioni amministrative e di tutte le altre scadenze elettorali (comprese quelle regionali, tra cui quelle calabresi che ricevevano un nuovo rinvio) ad un periodo compreso tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021¹²², assieme ad un ulteriore rinvio delle elezioni suppletive per le Camere e all'allungamento dei termini per la raccolta delle sottoscrizioni utili a promuovere referendum abrogativi¹²³, forse in vista della campagna referendaria sulla giustizia organizzata da alcune forze politiche.

Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea", convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21, che all'art. 2 ha disposto la proroga di termini in materia di competenza del Ministero dell'interno. In particolare, in considerazione dell'emergenza sanitaria, il comma 4 del citato art. 2 ha disposto il differimento del termine per la rinnovazione delle consultazioni elettorali nelle sezioni dei comuni in cui sia intervenuto l'annullamento dell'elezione degli organi amministrativi, in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente. Ha previsto infatti che se l'eventuale annullamento dell'elezione degli organi delle amministrazioni comunali in alcune sezioni ha influito sulla elezione di alcuno degli eletti o sui risultati complessivi, la consultazione nelle sezioni stesse si svolge nuovamente entro il 20 maggio 2021 in una data stabilita dal prefetto di concerto con il presidente della Corte d'Appello. Il comma 4-*bis* ha novellato all'articolo 1, comma 4-*quinqüesdecies*, del d.l. 7 ottobre 2020, n. 125 con il quale è stato disposto il rinvio delle elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali, già disciplinate dall'articolo 1, comma 1, lettera d-*bis*), del d.l. n. 26 del 2020, anche nel caso in cui fossero già state indette. Più nel dettaglio, il citato comma 4-*bis* ha stabilito che le richiamate elezioni – da svolgersi, ai sensi della legislazione allora vigente entro il 31 marzo 2021 – si sarebbero dovute tenere invece entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni della provincia che partecipano al turno annuale ordinario delle elezioni amministrative relative all'anno 2021 o, comunque, nel caso in cui nella provincia non si svolgano elezioni comunali, entro sessanta giorni dallo svolgimento del predetto turno di elezioni, mediante l'integrale rinnovo del relativo procedimento elettorale (ulteriormente differito dal d.l. n. 25 del 2021). Il comma 4-*ter* ha stabilito che i richiamati termini per lo svolgimento delle elezioni si applicano anche per le elezioni degli organi delle città metropolitane e dei presidenti delle province e dei consigli provinciali in scadenza entro il primo semestre dell'anno 2021.

¹²¹ Si tratta del d.l. 5 marzo 2021, n. 25, recante "Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali, nonché per la semplificazione dei procedimenti elettorali e per la continuità di gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica per l'anno 2021", convertito, con modificazioni, dalla l. 3 maggio 2021, n. 58. Cfr. G. LAURI, *Il rinvio delle consultazioni elettorali del 2021: emergenza, contingenza, prospettive*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4, 2021.

¹²² Si veda l'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del citato d.l. n. 25 del 2021. Il rinvio riguardava le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali ma prevedeva lo svolgimento nel medesimo turno anche delle seguenti consultazioni: le elezioni suppletive della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per i seggi dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2021; le elezioni per il rinnovo dei consigli comunali sciolti per mafia, anche se già indette, mediante l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione delle liste e delle candidature, con proroga fino al rinnovo degli organi della durata della gestione della commissione straordinaria; le elezioni, anche se già indette, per la rinnovazione delle consultazioni elettorali nelle sezioni dei comuni in cui sia intervenuto l'annullamento dell'elezione degli organi amministrativi, in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente; le elezioni per il rinnovo dei consigli comunali cui debba provvedersi per motivi diversi dalla scadenza del mandato quando le condizioni che rendono necessario il rinnovo si siano verificate entro il 27 luglio 2021. Allo stesso modo, al comma 2 del citato articolo, in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della l. 2 luglio 2004, n. 165, prevede che si tengano nel medesimo periodo le elezioni degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario, anche se già indette, e quelle relative agli organi elettivi delle medesime regioni per i quali entro il 31 luglio 2021 si verificano le condizioni che ne rendono necessario il rinnovo. Al riguardo, dispone inoltre che fino alla data dell'insediamento dei nuovi organi elettivi, il Consiglio e la Giunta in carica continuano a svolgere, secondo le specifiche disposizioni dei rispettivi Statuti, compiti e funzioni nei limiti previsti e, in ogni caso, a garantire ogni utile iniziativa, anche legislativa, necessaria a far fronte a tutte le esigenze connesse all'emergenza sanitaria. Inoltre, il successivo comma 2-*bis* dell'art. 1 del citato d.l. n. 25 del 2021 differisce il termine per lo svolgimento delle elezioni degli organi delle città metropolitane, dei presidenti delle province e dei consigli provinciali, prorogando, corrispondentemente, la durata degli organi in carica. Tale differimento, già applicabile agli organi in scadenza nei primi sei mesi del 2021 (ai sensi dell'art. 2, comma 4-*ter*, del citato d.l. n. 183 del 2020, novellato dalla norma in esame), diviene ora applicabile agli organi in scadenza nei primi nove mesi del medesimo anno (ossia anche a quelli in scadenza tra luglio e settembre 2021). Il provvedimento dispone, altresì, che le consultazioni si svolgano in due giornate, sia di domenica che di lunedì (art. 3) e riduce ad un terzo il numero delle sottoscrizioni per le elezioni comunali e circoscrizionali (art. 2).

¹²³ In conseguenza della proroga dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 disposta fino al 31 luglio 2021, l'art. 11, comma 1-*bis*, del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, prevede che per le richieste di referendum previsto dall'art. 75 Cost., annunciate nella Gazzetta Ufficiale entro il 15 maggio 2021, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 352 del 1970, in deroga all'art. 28 della medesima legge, il deposito dei fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori è effettuato presso la cancelleria della Corte di cassazione

9. Osservazioni conclusive.

Nei paragrafi precedenti si sono ricostruiti gli interventi normativi di rinvio delle scadenze elettorali via via maturate nel corso del periodo emergenziale. In realtà, ai provvedimenti di rinvio si sono aggiunte anche alcune misure di organizzazione delle procedure elettorali volte a minimizzare le occasioni di contagio derivanti dalle stesse.

Nel corso della gestione della c.d. prima ondata della pandemia, il legislatore è così intervenuto con il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 103 per introdurre misure urgenti in relazione alle modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie del 20 e del 21 settembre 2020. Al fine di tutelare la salute dei componenti dei seggi elettorali e dei cittadini, il provvedimento prevedeva, in deroga alla normativa vigente, la deposizione nell'urna delle schede votate direttamente da parte dell'elettore. Inoltre, il provvedimento prevedeva una disciplina speciale relativa alla costituzione delle sezioni elettorali ospedaliere nelle strutture sanitarie che ospitavano reparti COVID-19, deputate a svolgere, oltre alle operazioni di raccolta del voto, anche quelle di spoglio delle schede votate. Individuava, inoltre, la procedura per l'esercizio domiciliare del voto per gli elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario.

Tra le misure operative adottate per bilanciare la libertà del voto e la tutela della salute si ricordano, inoltre: i provvedimenti in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione per le campagne elettorali per le elezioni regionali e amministrative 2020 e il protocollo sanitario per le elezioni del 20-21 settembre 2020.

In particolare, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.195 del 5 agosto 2020 sono stati pubblicati i provvedimenti in data 22 luglio della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, recanti disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne, rispettivamente, per le elezioni regionali in Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto, indette per i giorni 20 e 21 settembre 2020, e per le elezioni comunali e circoscrizionali dei mesi di settembre e ottobre 2020.

Inoltre, in data 10 agosto 2020, è stato sottoscritto dal Ministro dell'Interno e dal Ministro della Salute un "*Protocollo sanitario e di sicurezza per lo svolgimento delle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020*", contenente alcune indicazioni circa le misure di prevenzione dal rischio di infezione che dovevano essere adottate in occasione dello svolgimento delle consultazioni referendarie ed elettorali (suppletive, regionali e comunali)¹²⁴. Il documento prevedeva le modalità operative e precauzionali rivolte ai componenti dei seggi e agli elettori distribuiti. Tra le misure previste: accessi contingentati agli edifici che ospitano i seggi elettorali; percorsi distinti di entrata e di uscita; distanziamento tra i componenti del seggio e tra questi e gli elettori, definizione del numero e della disposizione delle cabine elettorali, tenendo conto dello spazio disponibile e delle necessità di movimento; uso obbligatorio della mascherina, per accedere ai seggi elettorali, da parte degli elettori e di ogni altro soggetto che ha diritto ad entrarvi, come i rappresentanti di lista¹²⁵.

Le misure organizzative testé elencate realizzano ovviamente un ottimo bilanciamento tra diritto alla salute e principio democratico nella misura in cui riescano a minimizzare le occasioni di contagio consentendo lo svolgimento delle elezioni. Esse tuttavia non consentono di tutelare l'effettiva libertà del voto, per come intesa ai fini del presente lavoro, ossia in termini comprensivi dei suoi presupposti, con riferimento *in primis* alla libertà di riunione e circolazione. Anche per questa ragione, dunque,

entro quattro mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi a norma dell'art. 7, ultimo comma, della citata l. n. 352 del 1970.

¹²⁴ Cfr. all'indirizzo telematico <https://dati.interno.gov.it/contenuti>.

¹²⁵ Il citato d.l. n. 103 del 2020, recante "Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020", è stato successivamente abrogato dall'art. 1, comma 2, della l. 13 ottobre 2020, n. 126 ("Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), ai sensi del quale inoltre restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto abrogato.

tali misure non hanno consentito di evitare i successivi provvedimenti di rinvio delle scadenze elettorali. Vale la pena ricordare, però, che per le scadenze elettorali per le quali la Costituzione detta regole specifiche come nel caso di quelle per il rinnovo delle Camere, le misure individuate, magari associate ad altre, dovranno considerarsi sufficienti. Tali scadenze infatti non possono subire modificazioni, se non a seguito della dichiarazione dello stato di guerra¹²⁶.

Circa la corrispondenza del complesso dei rinvii delle scadenze elettorali ad un ragionevole bilanciamento tra principio democratico, libertà del voto e diritto alla salute, la ricostruzione che si è proposta consente di effettuare un giudizio che presenta luci ed ombre.

Anzitutto occorre osservare che al rinvio delle scadenze si è addivenuti non attraverso un provvedimento organico concernente tutte le elezioni durante il periodo emergenziale (peraltro ancora in corso) ma attraverso singoli provvedimenti periodici. Si tratta di un *modus procedendi* condivisibile, perché strettamente funzionale allo svolgimento delle consultazioni elettorali durante il periodo emergenziale. Una diversa ottica, sulla base della quale la difesa della salute e la valorizzazione della libertà di voto avrebbe richiesto una sospensione delle scadenze elettorali per tutto il periodo pandemico, avrebbe comportato invece un eccessivo sacrificio del principio democratico per come costituzionalmente sancito e per come riconosciuto dalle istituzioni internazionali rilevanti.

Lo stesso equilibrio nel bilanciamento proposto pare ravvisabile nella vicenda che riguarda il referendum costituzionale. Al rinvio di circa un semestre dell'appuntamento elettorale si è giunti per gradi, modificando in via eccezionale la legislazione sulla tempistica della relativa indizione solo dopo aver provato un rinvio all'interno della "forchetta" legislativamente prefissata.

Per quanto concerne, invece, i rinvii delle altre scadenze elettorali, qualche dubbio più consistente emerge. In particolare, se il principio democratico richiede che le scadenze elettorali già maturate siano rinviate per il più breve tempo possibile compatibilmente con l'assicurazione dell'effettiva libertà del voto e della tutela della salute individuale e collettiva, poiché la gravità della situazione sanitaria in sé e per sé, da un lato, e le misure limitative delle libertà, dall'altro, presentavano ormai connotazioni di fatto e anche di diritto¹²⁷ diversificate sul territorio nazionale, una valutazione regione per regione circa l'esigenza del rinvio delle elezioni dei rispettivi organi e degli enti territoriali ricompresi nell'area avrebbe realizzato un bilanciamento più convincente sul piano costituzionale con speciale riferimento al requisito della proporzionalità. A ciò, peraltro, non poteva ostare nemmeno il principio di concentrazione delle scadenze elettorali (di rango legislativo e non costituzionale), che non può che valere per le elezioni che dovrebbero essere indette nello stesso periodo (per quanto variamente individuato dalla legge). In particolare, non sembra corrispondere a un ragionevole bilanciamento la gestione dei rinvii delle elezioni regionali con specifico riguardo al caso della Regione Calabria. In tal caso, in effetti, il rinvio delle elezioni ha ormai raggiunto gli undici mesi, periodo che sembra irragionevolmente lungo, tenuto conto del rango costituzionale delle Regioni, enti con potestà legislativa.

In sostanza, quindi, qualche irragionevole eccesso nella compressione del principio democratico nella sequenza di rinvii delle scadenze elettorali deve senz'altro essere riscontrato. Di ciò, invero, non ci si può stupire troppo, dal momento che i diritti di partecipazione democratica subiscono da tempo

¹²⁶ Non osta a tale interpretazione nemmeno l'intervento del Capo dello Stato durante la crisi del II Governo Conte. Il Presidente, infatti, pur avendo sostenuto l'inopportunità di procedere ad uno scioglimento anticipato delle Camere perché «In altri Paesi in cui si è votato [...] si è verificato un grave aumento dei contagi», per quanto incidentalmente aggiungeva che in quei Paesi si era votato «obbligatoriamente, perché erano scadute le legislature dei Parlamenti o i mandati dei Presidenti» (si veda S. MATTARELLA, [Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico](#), Palazzo del Quirinale, 2 febbraio 2021).

¹²⁷ Mi riferisco all'introduzione, a partire dal d.p.c.m. del 3 novembre 2020, del sistema delle tre tipologie di zone (poi divenute quattro) secondo il grado di gravità della situazione (rossa, arancione, gialla, cui è stata aggiunta la zona bianca), cui da allora hanno cominciato a corrispondere diversi di gradi di restrizione delle libertà nelle diverse regioni italiane.

un processo di deterioramento e che la pandemia in corso non poteva costituire l'occasione per un'inversione di rotta¹²⁸.

¹²⁸ Nello stesso senso, A. PERTICI, *Il potere politico di fronte all'emergenza*, cit.: «sembra emergere un quadro nel quale, in realtà, la pandemia ha costituito un'ulteriore occasione per diminuire gli spazi di partecipazione, favorendo quella “verticalizzazione” del potere, di cui da tempo è stata sostenuta la necessità nell'ambito del dibattito pubblico e pure in sede scientifica, e che si è già tradotta in due (pur diverse) riforme costituzionali respinte dagli elettori nel 2006 e nel 2016 e anche poco prima dello scoppio della pandemia riproposta attraverso il ripescaggio della vecchia idea del c.d. “Sindaco d'Italia”, con cui sostanzialmente si vorrebbe prevedere, anche per lo Stato, la forma di governo oggi vigente per i Comuni e, in modo sostanzialmente analogo, per le Regioni».