

IL COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO E LA MATERIA ELETTORALE,
OVVERO DELL'APPARENTE NEUTRALITÀ DI DECISIONI CHIAVE PER
LA FORMA DI STATO*

MATTEO GIANNELLI**

Sommario

1. Introduzione. Il dirompente impatto della pandemia sul diritto di voto – 2. Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico riguardo alla fissazione della data delle consultazioni elettorali. – 3. Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella determinazione delle modalità di svolgimento delle operazioni elettorali. – 4. La sostanziale continuità di soluzioni nelle consultazioni elettorali del 2021. – 5. Indicazioni del Comitato-tecnico scientifico e affluenza al voto. Un'ipotesi ricostruttiva. – 6. Quali indicazioni per il futuro? Il diritto elettorale dell'emergenza e il rinvio delle elezioni politiche.

Abstract

The containment and management of the SARS-CoV-2 health emergency spared almost none of the individual and collective freedoms or social rights provided for in the Constitution. The right to vote has also been restricted by numerous measures that have generally postponed electoral appointments for several months, giving rise to a series of circumstances that are completely unprecedented for the Italian constitutional system. This contribution will focus on the measures adopted regarding electoral issue, referring to the experience of the Technical Scientific Committee. In conclusion, some hypotheses will be formulated on the relationship between the postponement of elections and electoral abstentionism, and on the case of the postponement of general elections.

Suggerimento di citazione

M. GIANNELLI, *Il Comitato tecnico-scientifico e la materia elettorale, ovvero dell'apparente neutralità di decisioni chiave per la forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta in occasione del Convegno “La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica”, tenutosi a Roma il 25 novembre 2021 e organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, nell'ambito del Progetto PRIN 2017 “*Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law*” (SE.CO.R.E TECH).

** Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: matteo.giannelli@unifi.it.

1. Introduzione. Il dirompente impatto della pandemia sul diritto di voto

Le misure di contenimento e gestione dell'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2 non hanno risparmiato quasi nessuna delle libertà individuali e collettive o dei diritti sociali previsti in Costituzione¹. Anche il diritto di voto è stato limitato da numerosi provvedimenti che hanno operato un rinvio generalizzato di diversi mesi degli appuntamenti elettorali, dando luogo a una serie di circostanze del tutto inedite per l'ordinamento costituzionale italiano².

Nel presente contributo ci si concentrerà sulle misure adottate riguardo alla materia elettorale, avendo come punto di riferimento l'esperienza del Comitato tecnico-scientifico e, in particolare, il ruolo da questo assunto nel contesto pandemico³. Tra gli obiettivi di questo studio vi è, innanzitutto, quello di operare un confronto tra i pareri dell'organo e le decisioni che si sono tradotte negli atti normativi del Governo per verificare eventuali consonanze a livello contenutistico. Ciò non solo in termini di mero recepimento delle osservazioni del Comitato ma anche in termini di aderenza o meno alle indicazioni formulate.

I pareri resi dal Comitato tecnico-scientifico rilevanti ai fini di un'analisi in materia elettorale risultano essere sette in totale⁴: non molti, specie se

¹ Per una ricognizione panoramica cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, III/2020, 513 ss., spec. 542-543, e, con specifico riferimento al diritto di voto come caso paradigmatico, P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, 43.

² Sul rinvio delle scadenze elettorali vedi, tra i molti, V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 6 ss.; G. MAESTRI, *Urne rinviate per virus: la soluzione di (inattesi) conflitti tra diritto al voto e diritto alla salute*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 293 ss.; M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 2/2020, 1 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 936 ss.; L. SPADACINI, *I diversi bilanciamenti tra principio democratico, libertà di voto e diritto alla salute nei rinvii delle scadenze elettorali a causa della situazione pandemica*, in *Consulta Online*, II/2021, 616 ss.

³ Sui rapporti tra politica e scienza nel contesto pandemico e sull'esperienza dell'organo istituito con l'art. 2 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 cfr. A. IANNUZZI, *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *Biolaw Journal - Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 119 ss.; F. LAVIOLA, *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *Federalismi*, n. 20/2021, 127 ss.; S. PENASA, *Scienza, comitati tecnici e responsabilità politica: spunti da un'analisi comparata dei modelli di consultazione scientifica durante l'emergenza Covid-19*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*. Vol. II. *Comunicazione, etica e diritti*, Il Mulino, Bologna, 2021, 59 ss.

⁴ Si riporta l'elenco dei verbali rilevanti delle riunioni del Comitato tecnico-scientifico con indicazione, tra parentesi, dei punti all'odg. 1. Verbale n. 77 del 19 maggio 2020 (Elezioni regionali e amministrative del 2020); 2. Verbale n. 95 del 16 e 20 luglio 2020 (Modalità di svolgimento delle consultazioni elettorali del 20 e 21 settembre 2020); 3. Verbale n. 97 del 30 luglio 2020 (Misure di prevenzione

raffrontati ad altri ambiti di intervento. Il mero dato numerico, tuttavia, non deve trarre in inganno e indurre a una generale valutazione di scarsa rilevanza degli interventi su questo terreno. Come si cercherà di evidenziare nel presente contributo, infatti, nonostante la materia elettorale sia spesso trattata in maniera neutra se non addirittura affrettata, come se presentasse un grado di politicità limitato, l'impatto dei pareri resi spinge a dare ampio rilievo agli interventi del Comitato. Ciò risulta evidente se si tiene presente la circostanza che il periodo della pandemia ha, infatti, riproposto alcune questioni cruciali: tra queste, in particolare, come già anticipato, vi è quella della centralità della periodicità del voto, un principio che, non solo all'interno del nostro sistema istituzionale⁵, si riteneva ormai consolidato e, in qualche misura, addirittura scontato.

Nell'ottica di un'analisi che sarà basata sulle fonti del diritto elettorale dell'emergenza, la centralità delle determinazioni del Comitato tecnico-scientifico è testimoniata, innanzitutto, dalla parziale fungibilità dei contenuti dei decreti-legge e dei provvedimenti attuativi. Una circostanza che, a sua volta, rende evidente un fenomeno che è stato efficacemente rappresentato in termini di «circularità» del diritto elettorale dell'emergenza⁶: un caso di indubbio interesse e di non poca problematicità perché, come noto, quella elettorale costituisce una materia coperta da riserva di legge, sebbene nella prassi non siano

dal rischio di infezione da SARS-CoV-2 per lo svolgimento delle elezioni referendarie, suppletive, regionali e comunali del 20-21 settembre 2020); 4. Verbale n. 98 del 5 agosto 2020 (Misure di prevenzione dal rischio di infezione da SARS-CoV-2 per lo scrutinio delle schede elettorali provenienti dalla circoscrizione estero relative allo svolgimento delle consultazioni referendarie del 20-21 settembre 2020); 5. Verbale n. 139 del 29 dicembre 2020 (Esperimenti elettorali previsti nell'anno 2021); 6. Verbale n. 145 del 15 gennaio 2021 (Esperimenti elettorali previsti nell'anno 2021); 7. Verbale n. 36 del 21 luglio 2021 (Audizione dei rappresentanti del Ministero dell'interno e del Ministero della salute in merito alle modalità di svolgimento delle prossime consultazioni elettorali). I documenti sono consultabili al link: <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/sanitarie/coronavirus/verbali-comitato-tecnico-scientifico>, dove, come noto, la pubblicazione dei verbali avviene dopo 45 giorni dalla data della riunione. Sulle vicende relative alla trasparenza e alla pubblicità delle decisioni del Comitato e, in particolare, sul contenzioso di fronte al giudice amministrativo che ne è scaturito, cfr. A. IANNUZZI, *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in *DPCE online*, 3/2020, 3287-92.

⁵ Il tema come noto si presta anche a una trattazione comparatistica e internazionalistica. Cfr., tra i molti, A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020, v ss. e R. BORRELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2020, 1 ss. Tra i principali documenti internazionali si rinvia al *Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU* e al *Codice di buona condotta in materia elettorale*, adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della 52ª sessione (18-19 ottobre 2002): entrambi inseriscono tra i principi del patrimonio elettorale europeo anche quello della regolarità delle scadenze elettorali e della periodicità delle elezioni.

⁶ Così all'esito della ricostruzione effettuata da G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, 187 ss., spec. 195 ss.

mancati atti regolamentari, non solo di mera esecuzione, e anche atti atipici, quali circolari e istruzioni ministeriali⁷.

L'impatto dell'emergenza sanitaria in tale ambito ha, infatti, imposto l'adozione di misure contenute in decreti-legge che hanno tradotto indicazioni del Comitato tecnico-scientifico e che, successivamente, sono state attuate da «atti di incerta qualificazione ma sostanzialmente paranormativi»⁸, a loro volta di recepimento di linee guida contenute nei pareri resi dallo stesso Comitato. Tra questi atti, in particolare, occorre segnalare le copiose *Circolari* del Ministero dell'Interno e i *Protocolli sanitari e di sicurezza per lo svolgimento delle elezioni* adottati congiuntamente da Ministero dell'Interno e Ministero della Salute⁹.

Una circolarità che, a differenza di altri ambiti materiali affrontati nei contributi destinati a questo *Speciale*, non presenta significative discontinuità tra le tornate elettorali del 2020 e del 2021: in entrambe le occasioni, infatti, le indicazioni del Comitato sono rimaste sostanzialmente inalterate, nonostante le modifiche nella composizione e gli effetti che ne sono derivati¹⁰.

I principali temi affrontati nei pareri sono sostanzialmente due: la fissazione della data delle consultazioni elettorali, successiva al loro rinvio, e la durata delle stesse, da un lato; la dislocazione delle sezioni elettorali e le concrete modalità di svolgimento delle operazioni elettorali con riferimento all'organizzazione dei seggi, agli adempimenti connessi all'espressione del voto e allo scrutinio, dall'altro. Una serie di aspetti che, è bene chiarirlo, hanno riguardato la sola legislazione elettorale in senso stretto e non quella di contorno¹¹ e su cui si soffermerà nel proseguo del contributo.

⁷ Sul punto G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, spec. 41 ss. Di recente, anche in ottica comparata, cfr. R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in *Federalismi*, n. 28/2021, 76 ss., spec. 92 ss.

⁸ Ancora G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, cit., 203.

⁹ Consultabili al link <https://dait.interno.gov.it/elezioni>.

¹⁰ Vicenda calabrese e il loro recepimento negli atti governativi (emblematica, in tal senso, è la vicenda relativa al rinvio delle elezioni regionali in Calabria, cfr. pareri del 29 dicembre 2020 e 15 gennaio 2021, e, più in generale, la sostanziale riproposizione delle medesime osservazioni per le elezioni del 2021, cfr. parere del 21 luglio 2021).

¹¹ Anche se è necessario precisare che in alcune circostanze, cfr. pagina 2 del verbale n. 139 del 29 dicembre 2020, si fa riferimento a questioni come la raccolta delle sottoscrizioni o il deposito delle candidature, senza tuttavia esprimere indicazioni in merito. Intervengono su questi aspetti alcuni decreti leggi come, da ultimo, il n. 25 del 2021 che, all'articolo 2, dispone la riduzione a un terzo del numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste e delle candidature nelle elezioni comunali. Analoghe disposizioni sono previste per altre consultazioni elettorali.

2. Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico riguardo alla fissazione della data delle consultazioni elettorali

Nel nostro ordinamento, come noto, non è prevista alcuna disciplina di carattere generale sul rinvio delle consultazioni elettorali a livello nazionale, regionale e locale. Anzi, come si avrà modo di dire anche in seguito, con riferimento alle elezioni politiche l'art. 61, comma 1, della Costituzione delinea una finestra temporale tassativa per cui «le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti», con l'unica eccezione, prevista dall'art. 60, comma 2, che consente una proroga soltanto in caso guerra e sulla base di una legge¹².

Fino ad oggi si è proceduto al rinvio delle elezioni attraverso apposite previsioni contenute in decreti-legge, nel caso di consultazioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato. Con riferimento, invece, alla scadenza relativa alle Regioni a statuto ordinario si è optato, sempre con decreto-legge, per la proroga della durata dei Consigli, alla luce del complesso riparto di competenze legislative in materia¹³. Come osservato in dottrina, in entrambe queste ipotesi ci si è trovati in una di quelle circostanze tali da ritenere inevitabile il ricorso al decreto-legge, quale strumento costituzionalmente previsto a tal fine e utilizzato «forse mai come attualmente [...] in senso proprio ed effettivo»¹⁴.

La prima consultazione elettorale a esser stata interessata dall'emergenza sanitaria è stata, come noto, il referendum costituzionale relativo alla riduzione del numero dei parlamentari che il Presidente della Repubblica aveva indetto con proprio decreto del 28 gennaio 2020¹⁵, fissandone la data di svolgimento per la giornata di domenica 29 marzo 2020. Tuttavia, tale atto è stato revocato con il successivo d.P.R. 5 marzo 2020, adottato in seguito al d.P.C.M. 4 marzo

¹² V. *infra* par. 6.

¹³ L'art. 122, co. 1, Cost. prevede, come noto, una competenza concorrente in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali, che la Corte costituzionale ha interpretato in senso estensivo, comprensivo cioè «nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale», essendo quindi riferito «anche alla disciplina del procedimento elettorale [...], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (sent. n. 151 del 2012). La stessa Corte aveva in precedenza affermato che ricade nella competenza regionale l'indizione delle elezioni regionali (sent. n. 196 del 2003). Tuttavia, lo stesso art. 122, co. 1, Cost. assegna alla competenza esclusiva statale l'individuazione della durata degli organi regionali, peraltro non comprensiva dell'istituto della prorogatio che ricade nella competenza statutaria delle Regioni ordinarie (sempre sent. n. 196 del 2003) e che pertanto non può essere oggetto di una disciplina da parte di fonti statali. Sul punto, diffusamente, S. DE NARDI, *Sulla proroga della durata degli organi elettivi regionali*, in *Le Regioni*, 2020, 1329 ss.

¹⁴ Così M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, cit., 6. In termini più ampi sul tema v. G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 351 ss.

¹⁵ 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*, approvata dal Parlamento.

2020 con il quale era stato definito in modo unitario per tutto il territorio nazionale il quadro degli interventi e delle misure attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6¹⁶. Con il d.P.R. richiamato, inoltre non è stata fissata una nuova data del referendum che è stato pertanto rinviato a data da destinarsi: sul punto, successivamente, è intervenuto l'art. 81 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, che ha disposto il rinvio all'autunno 2020 del referendum costituzionale, in deroga all'art. 15 della l. n. 25 maggio 1970, n. 352¹⁷.

Nella fase iniziale della pandemia, coincidente con il vero e proprio *lock-down* della primavera 2020 imposto dalle prime misure di contenimento e gestione dell'emergenza sanitaria, il neoistituito Comitato tecnico-scientifico, in assenza di richieste sul punto da parte del Governo, non ha riservato alcuna attenzione alla questione del rinvio del referendum costituzionale di cui si è appena fatto cenno e, più in generale, alla materia elettorale.

È, invece, nella cd. "fase 2" dell'emergenza – quella inaugurata con il d.P.C.M. 26 aprile 2020 che, per la prima volta, attenua le misure precedentemente previste¹⁸ – che il Comitato si inizia a occupare dell'ambito oggetto del presente contributo, nel quadro di un più generale mutamento ed evoluzione del suo ruolo che lo porta a ricevere un ampio spettro di richieste di parere e ad affrontare questioni che non sono più direttamente collegate alle sole misure di contenimento e gestione ad effetto "immediato"¹⁹.

Il primo atto normativo su cui si concentra l'attenzione del Comitato è il decreto-legge 26 aprile 2020, n. 26, che contiene alcune previsioni riferite a tutte le consultazioni che avrebbero dovuto svolgersi nella primavera del 2020 – mentre altre attengono a singole elezioni, in particolare a quelle regionali e comunali – e che ha come oggetto principale la posticipazione delle consultazioni elettorali la cui disciplina ricade nella competenza normativa statale²⁰. In

¹⁶ Una circolare, n. 17 del 6 marzo 2020, della Direzione centrale per i servizi elettorali del Viminale ha poi sospeso le operazioni connesse al procedimento referendario «con effetto immediato, con riserva di successive indicazioni».

¹⁷ Tale disposizione ha fissato il termine ultimo per l'indizione del referendum costituzionale in 240 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza della Cassazione, anziché nei 60 giorni previsti dall'art. 15 citato «in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

¹⁸ Per una completa ricostruzione dei provvedimenti, e delle disposizioni *ivi* contenute, susseguite nella primavera del 2020 cfr., senza pretesa di esaustività, A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale 2020, 313 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1/2020, 208 ss.; P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, cit., 37 ss.

¹⁹ Cfr. la sottolineatura di questo passaggio che opera G. MOBILIO nel contributo raccolto in questo *Speciale*.

²⁰ Su cui vedi quanto già detto in apertura del presente paragrafo.

questo frangente l'intervento del Comitato si ha durante la fase di conversione del decreto-legge: i contenuti del parere reso, come si dirà *infra*, sono stati in larga parte recepiti in sede di conversione, avvenuta ad opera della legge 19 giugno 2020, n. 59.

Nella riunione del 19 maggio 2020 il Comitato si sofferma sulla richiesta avanzata dal Ministero dell'Interno e degli Affari regionali in ordine all'impatto che la contingenza pandemica potrebbe avere sulla popolazione durante lo svolgimento delle elezioni regionali ed amministrative e sulle misure necessarie per consentire la più ampia e libera partecipazione degli elettori²¹. Dopo aver acquisito le informazioni sul numero degli elettori²², il Comitato formula il seguente responso: «la circolazione dei coronavirus nella popolazione è osservata in aumento durante i periodi dell'anno caratterizzati dalle basse temperature rispetto alla riduzione dell'incidenza delle affezioni registrata a carico delle vie aeree nella stagione calda. Sebbene le conoscenze scientifiche del virus SARS-CoV-2 non forniscano, al momento, chiare indicazioni sulle modalità di contagio nei periodi estivi, analogamente a quanto osservato per gli altri coronavirus e nel rispetto del principio di massima precauzione, il CTS indica, quale scelta più plausibile tra le diverse opzioni rappresentate dai Ministri, l'effettuazione delle consultazioni elettorali all'inizio del mese di settembre p.v.». Nel testo si specifica, inoltre, che la data «dei c.d. ballottaggi per le elezioni amministrative dei sindaci potrebbe avvenire, compatibilmente con le modalità organizzative del Ministero dell'Interno, comunque entro il mese di settembre p.v., anche queste organizzate, eventualmente, su due giornate di voto al fine di distribuire in maniera più omogenea la fruizione dei seggi elettorali ed evitare, in questo modo, eventuali picchi di affluenza».

Si tratta di una vicenda in cui le interlocuzioni maggiori si sono avute con riferimento alle elezioni regionali, anche per effetto di una dura presa di posizione della Conferenza delle Regioni e delle province autonome che in un documento del 7 maggio 2020 chiedeva lo svolgimento delle elezioni già a partire dalla seconda settimana di luglio sulla base della considerazione «che la c.d. "fase 2", prevedendo la riapertura di diritti anche fondamentali, quali il diritto al lavoro e il diritto alla mobilità sul territorio nazionale, potrebbe comunque includere la possibilità di esercitare il diritto di voto»²³.

²¹ Cfr. verbale n. 77 del 19 maggio 2020, 2-4.

²² Individuati in circa 18 milioni per le elezioni dei presidenti delle giunte regionali (Liguria, Veneto, Marche, Toscana, Campania, Puglia) e in circa 6 milioni per le elezioni amministrative di 1134 comuni.

²³ Cfr. *Documento della conferenza delle regioni e delle province autonome relativo all'articolo 1 del decreto-legge n.26 del 20 aprile 2020* (documento 20/72/CR4bis/C1) della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 7 maggio 2020.

Successivamente, come anticipato, le indicazioni del CTS riferite al periodo di svolgimento sono state recepite in sede di conversione del decreto-legge n. 26 del 2020 pur con una leggera differenza tra l'inizio del mese, richiesta dal Comitato, e la formulazione finale con cui si dispone che «le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario si tengono in una domenica compresa e nel lunedì successivo compresi tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020», facendo coincidere tale arco temporale con quello delle elezioni regionali²⁴.

Inoltre, relativamente alle novità introdotte in sede conversione del citato decreto-legge, è importante menzionare gli articoli 1-*bis* e 1-*ter*.

Con la prima disposizione è stato inserito un riferimento all'applicazione del principio della concentrazione delle scadenze elettorali (cd. *election day*), anche al referendum sul testo di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari²⁵. L'art. 1-*ter* ha previsto che «al fine di prevenire il rischio di contagio da COVID-19, le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020 si svolgono nel rispetto delle modalità operative e precauzionali di cui ai protocolli sanitari e di sicurezza adottati dal Governo». Su quest'ultima novità si tornerà *infra* per i riflessi che comporta sulle modalità di svolgimento delle operazioni elettorali²⁶.

Ciò su cui, invece, è importante soffermarsi in chiusura di questo paragrafo è proprio la questione dell'applicazione del principio della concentrazione delle scadenze elettorali anche al referendum costituzionale. L'art. 1-*bis*, comma 3, richiama l'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e ne prevede l'applicazione al referendum ex art. 138 Cost. Tuttavia, la disposizione cui si fa rinvio non include le consultazioni referendarie tra quelle da svolgere contestualmente: con riferimento a queste, infatti, la disposizione prevede 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»²⁷.

Ci troviamo di fronte a una soluzione di per sé problematica che, come noto – dopo l'individuazione da parte del Consiglio dei ministri del 14 luglio 2020 dei giorni 20 e 21 settembre 2020 come data per lo svolgimento di tutte le

²⁴ Cfr., in particolare, art. 1, co. 1, lett. b) e d), del decreto convertito in legge.

²⁵ Cfr., in particolare l'art. 1-*bis*, co. 3, per cui «per le consultazioni elettorali di cui all'articolo 1 del presente decreto resta fermo il principio di concentrazione delle scadenze elettorali di cui all'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che si applica, altresì, al referendum confermativo del testo di legge costituzionale recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019».

²⁶ V. *infra* par. 3.

²⁷ Così il comma 3 dell'articolo 7 citato.

consultazioni elettorali precedentemente rinviate – ha avuto un seguito nei quattro conflitti di attribuzioni sollevati di fronte alla Corte costituzionale, poi dichiarati inammissibili²⁸. Tali conflitti hanno riproposto la questione del “tempo” di indizione di un *referendum* costituzionale che è assai delicata sul piano istituzionale, come osservato in dottrina²⁹, e che è rimasta ai margini del dibattito sia tecnico che politico che si è avuto in occasione del rinvio delle consultazioni elettorali del 2020. Un dibattito che si è concentrato prevalentemente sulle elezioni regionali: peraltro, anche in quest’ultimo caso, rimane l’impressione di una vicenda che non sembra priva di aspetti criticabili, sul piano dell’opportunità e forse anche della legittimità costituzionale, in una materia in cui la cooperazione tra lo Stato e le Regioni appare essenziale³⁰.

3. Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella determinazione delle modalità di svolgimento delle operazioni elettorali

Con riferimento alle concrete modalità di svolgimento delle operazioni elettorali, occorre richiamare, anzitutto, l’art. 1-ter, inserito in sede di conversione del d.l. n. 26 del 2020, il quale ha previsto che «al fine di prevenire il rischio di contagio da COVID-19, le consultazioni elettorali e referendarie dell’anno 2020 si svolgono nel rispetto delle modalità operative e precauzionali di cui ai protocolli sanitari e di sicurezza adottati dal Governo».

La *ratio* di tale disposizione, come si legge nel parere del Comitato tecnico-scientifico del 30 luglio 2020, è quella di bilanciare «due diritti costituzionalmente garantiti: il diritto di voto del singolo individuo e il diritto alla salute individuale e della intera collettività», partendo comunque dall’assunto che il

²⁸ Cfr. Corte cost. ordinanze nn. 195, 196, 197 e 198 del 2020. I quattro ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sono stati sollevati, rispettivamente, dal Comitato promotore del referendum, dalla Regione Basilicata, dal senatore Gregorio De Falco e dall’Associazione +Europa e hanno riguardato, non solo l’abbinamento tra referendum costituzionale ed elezioni regionali ma anche altre modalità di svolgimento del referendum. Per un commento L. SPADACINI, *I diversi bilanciamenti tra principio democratico, libertà di voto e diritto alla salute nei rinvii delle scadenze elettorali a causa della situazione pandemica*, cit., 639-640.

²⁹ P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Edizioni Plus, Pisa, 2005, 75 ss. Inoltre, G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 175 ss.

³⁰ Cfr. il contributo di M.A. GLIATTA, raccolto in questo *Speciale*. Sulle dinamiche del rapporto Stato-Regioni in termini più ampi cfr. E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 377 ss.; G. SCACCIA, *I rapporti tra Stato e autonomie territoriali alla prova dell’emergenza Covid-19*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE, (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale. Vol. I. Problemi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2021, 247 ss.; G. Di COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, 3/2021, 543 ss.

primo non può essere limitato se non nei sole ipotesi menzionate dall'art. 48, comma 4, Cost.³¹.

Una disposizione, inserita sulla scia del parere del Comitato del 19 maggio, che trova ulteriore specificazione proprio nel parere del 30 luglio, il quale si dilunga nell'individuare le misure da adottare a tutela della salute collettiva nello svolgimento delle operazioni elettorali, anche operando ampi riferimenti alle esperienze di paesi europei ed extraeuropei³².

Il parere del Comitato, adottato in seguito a numerose interlocuzioni con il Ministero dell'Interno – testimoniate anche dal rinvio del punto all'ordine del giorno della seduta precedente³³ – si riferisce *in primis* ad alcuni interventi che sono considerate indispensabili³⁴. In seguito, sono elencate una serie di specifiche misure di «sistema, organizzative, di prevenzione e protezione, igieniche e comunicative declinate con specifico riferimento al processo elettorale,

³¹ Cfr. verbale n. 97 del 30 luglio 2020, pag. 22.

³² Cfr. le pagine 14-21 dove si dà puntuale riscontro delle elezioni rinviate e svolte sino a quel momento – nella sezione «Le operazioni di voto nel mondo nel contesto della pandemia da SARS-CoV-2» – sulla base dei dati raccolti dall' International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) «risultano essere almeno 67 i Paesi che a partire dal 21 febbraio 2020 hanno deciso di rinviare le elezioni nazionali, subnazionali e territoriali a causa dell'epidemia da COVID-19. Sono, invece, almeno 48 i Paesi che hanno deciso di organizzare le elezioni nazionali, subnazionali e territoriali come inizialmente previsto, nonostante le preoccupazioni relative alla pandemia, e 13 i Paesi che hanno tenuto le elezioni inizialmente rinviate».

³³ Nel verbale n. 95 delle sedute del 16 e 20 luglio 2020, nel punto relativo alle modalità di svolgimento delle consultazioni elettorali del 20 e 21 settembre 2020, può infatti leggersi che «per analizzare al meglio la complessa tematica, è stata organizzata una videoconferenza con il Vice Capo del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno con la condivisione delle principali criticità nelle attività di voto relativamente ai membri dei seggi elettorali e dei plessi identificati quali sedi elettorali, nonché della possibilità di garantire l'espressione di voto ai soggetti in quarantena ed in isolamento fiduciario che attualmente assommano a circa 30000 cittadini». Inoltre, «data la complessità della tematica, il CTS, dopo ampia discussione, rimanda ad un'ulteriore valutazione complessiva prevista in una delle prossime sedute, all'esito di una nuova interlocuzione del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno» (pag. 4).

³⁴ Nel verbale alle pagine 13-14 può leggersi quanto segue: «al fine di garantire lo svolgimento delle consultazioni elettorali e referendarie, che interesserà complessivamente circa 51.000.000 di elettori e circa 61.000 sezioni elettorali, tenuto anche conto della normativa generale in materia elettorale, si propone il presente documento tecnico con l'obiettivo di fornire elementi informativi e indicazioni operative per la tutela della salute e della sicurezza sia dei membri dei seggi elettorali sia dei cittadini aventi diritto al voto». Inoltre «alla luce dell'evoluzione epidemiologica, il CTS rinnova ed integra quanto approvato durante la richiamata seduta n. 77 del Comitato tecnico-scientifico, alla luce di una approfondita analisi della tematica e sugli attuali indici epidemiologici rilevati. Tenuto conto da un lato che il diritto di voto è costituzionalmente tutelato e insopprimibile, dall'altro che l'attuale situazione di emergenza sanitaria connessa alla pandemia da SARS-CoV-2 pone un serio problema di salute pubblica che richiede la previsione di misure idonee a proteggere la salute dei cittadini, le indicazioni qui fornite non potranno che essere di carattere generale per garantire la coerenza con le misure essenziali al contenimento dell'epidemia, rappresentando un elenco di criteri guida di cui tener conto nelle singole situazioni».

tenendo presente i criteri già individuati dal CTS per i protocolli, anche facendo riferimento ai documenti di indirizzo prodotti da ISS e INAIL»³⁵.

Tra queste è possibile annoverare³⁶: a) il rispetto delle corrette prassi igieniche, garantendo la disponibilità e l'utilizzo presso le sezioni elettorali di mascherine e guanti (ad esempio, per poter maneggiare le matite copiative per l'espressione delle preferenze); b) il distanziamento sociale per i membri del seggio elettorale; c) l'aerazione frequente degli ambienti sedi dei seggi elettorali; d) il distanziamento sociale superiore ad un metro tra elettore e membri della seggio in tutti i casi in cui, per motivi legati alla identificazione dell'elettore, appaia necessaria la rimozione temporanea della mascherina (che deve comunque essere ridotta al minimo); e) la fornitura in ciascun seggio di prodotti per la sanificazione, necessari anche per le attività di identificazione degli elettori; f) l'effettuazione dello spoglio delle schede con i guanti.

Altre misure sono qualificate come necessarie; tra queste: a) il divieto di assembramenti anche da parte dei rappresentanti di lista, a cui comunque avrebbe dovuto essere assicurata la funzione istituzionale di assistere alle operazioni di voto e scrutinio; b) il potenziamento del personale delle forze di polizia e di quelle armate presso le sedi elettorali, per contenere ed impedire eventuali assembramenti all'interno e all'esterno delle sedi di seggio; c) il distanziamento sociale e obbligo di utilizzare le mascherine durante lo spoglio delle schede; d) il ripiego e inserimento nell'urna della scheda elettorale direttamente da parte dell'elettore, senza toccare l'urna; e) l'individuazione di modalità operative e organizzative che evitassero il contatto con l'urna ovvero impiego, al di sopra di essa, di una lamina in plastica o di plexiglass o in altro materiale analogo che consentisse una periodica e agevole sanificazione della superficie e della feritoia dell'urna medesima; f) una frequente sanificazione dei servizi igienici.

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

Sulla base di questi contenuti si acuisce la sensazione che il già citato art. 1-ter del decreto-legge n. 26 del 2020, come inserito in sede di conversione, abbia operato una sorta di delegificazione in favore di una serie di atti di incerta qualificazione giuridica e in ambiti potenzialmente rilevanti: il dubbio non sembra privo di rilevanza, nella misura in cui lo stesso Comitato tecnico-scientifico ha ritenuto, da un lato che «spetta al decisore politico la valutazione della

³⁵ Così si legge a pag. 22 del verbale n. 97 del 30 luglio 2020. A conclusione della rassegna delle misure è inoltre riportata una bibliografia di documenti di istituzioni nazionali e internazionali sulla situazione epidemiologica ritenuti rilevanti (cfr. pag. 33).

³⁶ Sul punto v. diffusamente G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, cit., 196.

fattibilità e delle misure decisionali necessarie per l'attuazione delle raccomandazioni tecniche di seguito rappresentate a tutela della salute di tutti i soggetti coinvolti»³⁷; dall'altro, è sembrato presupporre che il successivo protocollo deroghi alla legislazione vigente, quantomeno con relativamente alla possibilità che i votanti ripongano personalmente la scheda nell'urna, sottraendo questo compito al Presidente di seggio; alla possibilità di abbassare il limite di 200 posti letto per l'attivazione dei seggi ospedalieri; alla raccolta del voto a domicilio; alla disciplina del voto dei soggetti in quarantena e in isolamento fiduciario³⁸. Più in generale, merita attenzione il riferimento finale che il Comitato opera a «eventuali “procedure d'emergenza” per la gestione di ogni possibile fenomeno contingente che possa minare il diritto all'esercizio del diritto di voto dei cittadini»³⁹.

Successivamente in data 7 agosto si è data attuazione all'art. 1-ter con l'adozione del *Protocollo sanitario e di sicurezza per lo svolgimento delle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020*, sottoscritto dal Ministro dell'interno e dal Ministro della salute, che ha di fatto ha recepito il parere del Comitato, con alcune precisazioni, alcune peraltro ripetitive della normativa vigente⁴⁰, altre probabilmente dettate da un eccessivo scrupolo⁴¹, in ogni caso non apportando deroghe alla legislazione vigente in materia.

In seguito, a riprova della «circolarità» di cui si faceva menzione, tutte queste misure sono state «legificate»⁴² nel decreto-legge 14 agosto 2020, n. 103, recante *Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020*⁴³. Pochi giorni dopo, a dimostrazione della fungibilità degli strumenti attuativi, una circolare del

³⁷ V. pag. 25 del verbale citato.

³⁸ Cfr. pagine 28-32 del verbale citato.

³⁹ Rinvenibile a pagina 32 del verbale citato.

⁴⁰ Così l'imposizione dell'uso della mascherina per gli elettori e per ogni altro soggetto avente diritto all'accesso alla sezione elettorale.

⁴¹ Come la tripla igienizzazione delle mani da parte degli elettori, all'ingresso, dopo l'identificazione e dopo l'esercizio del voto.

⁴² G. TARLI BARBIERI, *Il “diritto elettorale dell'emergenza” tra decretazione d'urgenza e linee guida*, cit., 207.

⁴³ Al fine di tutelare la salute dei componenti dei seggi elettorali e dei cittadini, il decreto-legge si soffermava, in deroga alla normativa vigente, la deposizione nell'urna delle schede votate direttamente da parte dell'elettore. Inoltre, introduceva 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, infine, la procedura per l'esercizio domiciliare del voto per gli elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario. È importante notare, peraltro, che il d.l. n. 103 del 2020 è stato lasciato decadere ma i suoi effetti sono stati salvati in un emendamento alla legge di conversione del “decreto Agosto” successiva allo svolgimento delle elezioni (art. 1, comma 2, l. n. 126 del 2020). Su queste peculiari vicende da un punto di vista delle fonti del diritto cfr. E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 641 ss.

Ministero dell'interno, n. 41 del 20 agosto 2020⁴⁴, ha ulteriormente integrato le prescrizioni del Comitato intervenendo, in particolare, sul distanziamento delle cabine elettorali; sulla predisposizione di dispositivi di distribuzione di detergenti all'ingresso e all'esterno del seggio; sulla vigilanza sull'obbligo per tutti gli elettori di recarsi al voto muniti di mascherina e di indossarla nel rispetto delle normative vigenti, sulla raccomandazione dell'utilizzo della mascherina da parte degli scrutatori e dei Presidenti di seggio, con la specifica precisazione della loro sostituzione ogni 4-6 ore.

In questa molte di atti, peraltro, non risultavano chiare le conseguenze per eventuali trasgressioni – sia da parte dei componenti del seggio o degli elettori: si pensi, ad esempio, all'ambiguo passo del protocollo sanitario nel quale si rimette «alla responsabilità di ciascun elettore il rispetto di alcune regole basilari di prevenzione quali: evitare di uscire di casa e recarsi al seggio in caso di sintomatologia respiratoria o di temperatura corporea superiore a 37.5°C; non essere stati in quarantena o isolamento domiciliare negli ultimi 14 giorni; non essere stati a contatto con persone positive negli ultimi 14 giorni»⁴⁵.

In sintesi, si tratta di atti, almeno di natura paranormativa, che si intersecano con altri atti altrettanto dubbi sul piano della loro qualificazione giuridica, dello Stato ma anche delle Regioni⁴⁶.

4. La sostanziale continuità di orientamenti e soluzioni nelle consultazioni elettorali del 2021

Le tendenze analizzate nei paragrafi si sono riproposte anche dopo lo svolgimento delle elezioni del settembre 2020, in occasione delle consultazioni fissate per il 2021. Con una serie di disposizioni contenute in decreti-legge, in alcuni casi intervenuti su altri decreti adottati nella prima fase dell'emergenza pandemica, il rinvio delle elezioni è avvenuto in due fasi temporali distinte.

In una prima fase, tra dicembre 2020 e gennaio 2021, si è deciso il rinvio di numerosi appuntamenti elettorali, tra questi: le elezioni regionali in Calabria, a una data compresa tra il novantesimo e il centocinquantesimo giorno successivo alla data in cui si sono verificate le circostanze che rendono necessario il

⁴⁴ Reperibile al link <https://dait.interno.gov.it/documenti/circ-041-servelet-20-08-2020.pdf>

⁴⁵ In questa parte, peraltro, il protocollo mutua quasi letteralmente le indicazioni contenute a pagina 27 del parere reso dal Comitato tecnico-scientifico nella seduta del 30 luglio 2020.

⁴⁶ Sul punto cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, cit., 200, per il caso di un'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale Toscana (9 settembre 2020, n. 84) che si sovrappone alle linee guida statali citate in tema di voto domiciliare e nelle strutture socio-sanitarie.

rinnovo⁴⁷; le elezioni suppletive per i seggi della Camera e del Senato resisi vacanti entro il 28 febbraio 2021, a una data non posteriore al 31 maggio 2021⁴⁸.

In seguito, sempre a seguito di un parere del Comitato tecnico-scientifico⁴⁹, è intervenuto il decreto-legge n. 25 del 2021 che prende le mosse dell'aggravamento del quadro epidemiologico e, come si può leggere nel preambolo, dall'esigenza di assicurare che le consultazioni elettorali «si svolgano in condizioni di sicurezza per la salute dei cittadini, tenendo conto della campagna vaccinale in corso» e di evitare che nello svolgimento delle procedure elettorali «si determinino fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale al di sotto delle misure precauzionali adottate, ai fini del contenimento alla diffusione del virus». Con tale atto è stato previsto che le elezioni dei Sindaci e dei Consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario si tengano tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021 e che in questo stesso turno si svolgano altresì le altre elezioni già rinviate dalle disposizioni sopra riportate, ivi comprese le elezioni regionali calabresi, che quindi hanno avuto luogo a quasi un anno di distanza dal decesso della Presidente della Giunta Regionale.

Dalla lettura di questi atti emerge che la posticipazione sia considerata una scelta necessitata alla luce del preoccupante quadro epidemiologico, ritenuto incompatibile con lo svolgimento di consultazioni coinvolgenti milioni di elettori⁵⁰. È importante segnalare che, diversamente da quanto avvenuto con riferimento alle elezioni indette per il 20 settembre 2020 – specie nel caso delle elezioni regionali e delle frizioni verificatesi – in questi casi il Governo ha dato seguito sin da subito alle indicazioni rese dal Comitato tecnico-scientifico. Tale organo già nella seduta del 29 dicembre 2020 aveva manifestato chiare perplessità in ordine al svolgimento delle elezioni calabresi, anche sottolineando, a integrazione dal parere del maggio 2020, «la necessità di considerare il rischio derivante non solo dalle procedure di voto nelle giornate dedicate alla consultazione elettorale, ma anche tutte le attività propedeutiche necessarie al corretto svolgimento delle elezioni (raccolta, sottoscrizione e deposito delle candidature, comizi elettorali, ecc.)»⁵¹. Inoltre, nella successiva riunione del 15

⁴⁷ Cfr. art. 8, d.l. n. 150 del 2020, convertito, con modificazioni dalla l. n. 181 del 2020.

⁴⁸ Cfr. art. 4, comma 1, lett. a, del d.l. n. 2 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 29 del 2021.

⁴⁹ Cfr. Verbale n. 145 del 29 gennaio 2021.

⁵⁰ Le elezioni comunali interessavano poco meno di 1.300 Comuni e, tra questi, alcuni dei più popolosi quali Roma, Milano, Napoli, Torino.

⁵¹ Cfr. pagina 2 del verbale n. 139 del 29 dicembre 2020, dove può leggersi che «In relazione ai quesiti pervenuti dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie (allegato) e dalla Direzione Centrale per i Servizi Elettorali del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno (allegato) concernenti l'esperimento delle consultazioni elettorali dell'anno 2021, in particolare, per le elezioni del Presidente della Giunta della Regione Calabria, il CTS rinvia alle

gennaio 2021 lo stesso Comitato ha auspicato la posticipazione delle elezioni regionali e di altre elezioni amministrative in considerazione del «peggioramento degli indici epidemiologici [...] richiamando l'effetto e la verifica delle misure di contenimento e di mitigazione al fine di garantire al territorio un'adeguata capacità di tracciamento e monitoraggio dell'epidemia»⁵². Occorre sottolineare come in questa vicenda l'intervento del CTS sia stato invocato anche dal Presidente facente funzione della Giunta Regionale calabrese, con una richiesta di parere formulata al Governo nel «rispetto del principio di leale collaborazione [...] e al fine di garantire il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali»⁵³.

Sul versante, invece, dello svolgimento delle operazioni elettorali occorre ricordare che l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 17 agosto 2021, n. 117, recante *Disposizioni urgenti concernenti modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali dell'anno 2021*, ha stabilito che «le operazioni di votazione di cui al presente decreto si svolgono nel rispetto delle modalità operative e precauzionali di cui ai protocolli sanitari e di sicurezza adottati dal Governo». Al riguardo, in tale provvedimento sono formulate alcune indicazioni circa le misure di prevenzione che occorre adottare in occasione dello svolgimento delle elezioni in aderenza ai provvedimenti già adottati nel 2020: a testimonianza di questa continuità può esser citata la sostanziale identità di contenuti del *Protocollo sanitario e di sicurezza per lo svolgimento delle consultazioni elettorali dell'anno 2021*, risalente al 25 agosto 2021 con riferimento a quello siglato in data 7 agosto 2020.

L'adozione di tali atti è preceduta dalla riunione del Comitato del 21 luglio 2021 in cui vengono auditi i rappresentanti del Ministero dell'interno e del Ministero della salute in merito alle modalità di svolgimento delle consultazioni elettorali⁵⁴. Nel corso dell'incontro viene discussa la bozza di decreto-legge – «ricevuta in visione, alla vigilia della seduta odierna» e poi allegata al verbale – relativa agli aspetti di prevenzione sanitaria che dovranno caratterizzare le successive consultazioni elettorali al fine di scongiurare «i rischi di contagio nonché assicurare il pieno esercizio dei diritti civili e politici». È lo stesso Comitato a osservare che la bozza trasmessa riproduce, nella sostanza, la disciplina del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 103, e per questo, nel formulare parere favorevole, osserva che «i protocolli a suo tempo elaborati conservino in larga parte

indicazioni già fornite durante le sedute n. 77 del 19/05/2020, n. 95 del 16 e 20/07/2020, n. 97 del 30/07/2020 in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie dello scorso mese di settembre che hanno registrato, in loro concomitanza, l'insorgenza di alcuni focolai di contagio da SARS-CoV-2»

⁵² Cfr. pagina 6 del verbale n. 145 del 15 gennaio 2021.

⁵³ Cfr. lettera del 28 dicembre 2020, allegato 1 al verbale n. 145 del 29 gennaio 2021, pagine 6-7.

⁵⁴ Cfr. Verbale n. 36 del 21 luglio.

validità» e «esprimendo apprezzamento per la novità costituita dalla istituzione di seggi speciali che provvedano alla raccolta del voto degli elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per COVID-19»⁵⁵. In conclusione, ci si sofferma sulla circostanza che «la disponibilità dei vaccini consente di raccomandare che tutti gli operatori addetti a tali seggi speciali siano selezionati tra soggetti che abbiano completato il processo di vaccinazione»⁵⁶, con una disposizione che sarà ripresa dall'articolo 2, comma 6, del citato decreto-legge n. 117 del 2021⁵⁷.

5. Indicazioni del Comitato-tecnico scientifico e affluenza al voto. Un'ipotesi ricostruttiva

Sebbene la posticipazione delle scadenze elettorali implichi «un'alterazione rispetto all'ordinario svolgersi dei mandati delle assemblee elettive ed al rispetto dei tempi prescritti per lo svolgimento delle consultazioni referendarie»⁵⁸ e quindi incida sulla fruibilità stessa del diritto di voto, il rinvio delle elezioni è apparso a larga parte della dottrina tutto sommato contenuto nel tempo e in linea di principio giustificabile alla stregua dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, con particolare riferimento «ai tempi effettivi o prevedibili della cessazione dell'emergenza in atto e della possibilità di ripristino delle condizioni per poter effettuare la consultazione prevista nel pieno rispetto delle garanzie per l'espressione di un voto libero e consapevole»⁵⁹.

Tuttavia, vi è chi ha opportunamente rilevato che «lo spostamento di queste scadenze elettorali è, in fin dei conti, avvenuto senza che si ponessero troppe

⁵⁵ Verbale n. 36 del 21 luglio, pag. 5.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ La questione del possesso della certificazione verde per i componenti delle sezioni elettorali verrà riproposta nel dibattito pubblico in seguito all'obbligo di possesso della stessa sui luoghi di lavoro, pubblici e privati, a partire dal 15 ottobre. Tuttavia, sul punto è intervenuta la circolare del Ministero dell'Interno n. 86 del 15 ottobre 2021 con cui si è precisato che per assicurare «la continuità delle funzioni svolte» (rispetto al primo turno) dei componenti delle sezioni e dei rappresentanti di lista non occorre il possesso del cd. green pass, salvo il caso già richiamato di cui all'art. 2, comma 6, del decreto-legge n. 117 del 2021.

⁵⁸ Così M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, cit., 4-5.

⁵⁹ *Ibidem*. Nello stesso senso G. TARLI BARBIERI, *Il "diritto elettorale dell'emergenza" tra decretazione d'urgenza e linee guida*, cit., 193, e L. SPADACINI, *I diversi bilanciamenti tra principio democratico, libertà di voto e diritto alla salute nei rinvii delle scadenze elettorali a causa della situazione pandemica*, cit., 647-649, secondo il quale «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».

questioni, dando sostanzialmente per scontata la totale prevalenza della tutela del diritto alla salute su quella di esercizio del diritto di voto»⁶⁰. Rispetto al rinvio delle elezioni politiche, come già ricordato, la Costituzione prevede l'impossibilità di procedervi nell'eventualità in cui le Camere giungano a scadenza naturale. Infatti, in questa ipotesi, la proroga può essere prevista dalla legge solo in caso di guerra – attraverso una tipizzazione che sembra escludere interpretazioni sistematiche⁶¹ – con la conseguenza che, ferma restando la possibilità di fissare la data fino al settantesimo giorno successivo allo scioglimento, al rinnovo si dovrebbe procedere anche nel mezzo di una pandemia, con inevitabili ricadute sul confronto elettorale⁶².

In definitiva, quindi, i diritti politici sono stati tra quelli che più hanno sofferto, ma rispetto ai quali sembra esserci stata minore preoccupazione, non solo nel dibattito scientifico. Un livello di preoccupazione che, per quanto di maggiore interesse in questa sede, non sembra emergere nelle richieste di parere formulate dal Governo e nelle decisioni del Comitato tecnico-scientifico, anche di fronte alla proposta di adozione di una serie di atti, quali quelli di rinvio, che sono stati efficacemente definiti come «gravissimi ma inevitabili»⁶³.

La questione relativa all'esercizio dei diritti politici – non solo, dunque, del diritto di voto – durante la pandemia si collega a un tema di carattere generale: il contesto emergenziale ha, infatti, costituito un'ulteriore occasione per diminuire gli spazi di partecipazione, favorendo quella «verticalizzazione» del

⁶⁰ A. PERTICI, *Il potere politico di fronte all'emergenza: notazioni introduttive*, in *Rivista del Gruppo di Pisa. Forum Emergenza Covid e Organi costituzionali*, n. 2/2020, 14.

⁶¹ Cfr. la proposta, presentata come «extrema ratio» in dottrina, da A. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, in *Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 61 ss. Sul punto, inoltre, A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem?*, Mucchi, Modena, 2020, 60-61, secondo il quale «per il corona virus si sarebbe potuto applicare proprio l'art. 78 Cost., attraverso una lettura estensiva ed evolutiva della nozione di 'guerra' rispetto alla emergenza sanitaria, con un intervento di indirizzo del Parlamento e con il conseguente conferimento dei poteri necessari». Diversamente A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del coronavirus*, in *Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 7 ss., spec. 9, suggerisce di mutuare a tal fine la disciplina della dichiarazione di stato di guerra ex art. 78 Cost., pur ricordando in maniera assai opportuna che «i tentativi di interpretazione estensiva di questo concetto [lo stato di guerra] non sono mai arrivati ad immaginare situazioni come quella in atto».

⁶² Cfr. ancora A. PERTICI, *Il potere politico di fronte all'emergenza: notazioni introduttive*, cit., 14, che considera «la inevitabile sovraesposizione della maggioranza di governo in simili frangenti» e V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., spec. 14 ss.

⁶³ Si riprende qua l'espressione di G. Azzariti pronunciata in occasione del seminario *La legislazione elettorale in Italia ai tempi del Coronavirus* Promosso dal Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" in collaborazione con la Fondazione "Paolo Galizia Storia e Libertà" e svoltosi il 14 maggio 2020 la cui registrazione è disponibile al link <https://www.radioradicale.it/scheda/605412/la-legislazione-elettorale-in-italia-ai-tempi-del-coronavirus>.

potere che caratterizza da decenni le dinamiche della nostra forma di governo⁶⁴. A ciò si accompagna il dilagare delle disuguaglianze economiche e sociali, acuite dagli effetti pandemici⁶⁵, che rischiano di vanificare l'affermazione del principio di eguaglianza anche sul piano sostanziale, intimamente collegato alla partecipazione democratica degli aventi diritto al voto⁶⁶.

Queste brevi considerazioni sembrano trovare conferma nel dato dell'astensione registrato in occasione delle consultazioni elettorali che si sono avute nel contesto pandemico: nel 2020, in occasione del referendum costituzionale, è andato a votare solo il 51,12% degli aventi diritto, mentre nel 2021, in coincidenza con le elezioni amministrative del 3-4 ottobre, il 54,7% degli aventi diritto, dato che ha registrato un ulteriore calo nei ballottaggi del 17-18 ottobre con un affluenza media pari a circa il 43%. Ciò nonostante, è bene ricordarlo, la possibilità di recarsi alle urne sia nella consueta giornata di domenica che fino alle ore 15 del lunedì.

Il risultato della astensione all'esercizio di un diritto fondamentale quale il diritto di voto non può, tuttavia, essere attribuito solamente a una generale disaffezione rispetto alle vicende politiche e alla partecipazione alla vita pubblica. Il dato deve allarmare perché appare direttamente conseguenziale al divario economico e sociale che si sta acuendo tra la popolazione, soprattutto dopo le vicende pandemiche.

Valutare l'incidenza su un contesto così ricostruito delle decisioni prese dal CTS potrebbe apparire velleitario se non, in qualche modo, fuori luogo. Tuttavia, la scarsa rilevanza data al diritto di voto nel bilanciamento con il diritto alla salute nel contesto dell'emergenza pandemica e, in misura più rilevante, le difficoltà regolatorie che si sono avute tra i diversi livelli di governo possono sicuramente aver inciso su un aspetto chiave come quello dell'affluenza alle consultazioni elettorali. In altre parole, le incertezze sanitarie legate alla sicurezza di un momento chiave come quello elettorale, unite alle difficoltà della comunicazione pubblica e dell'intero sistema informativo⁶⁷ potrebbero aver

⁶⁴ Tra i molti contributi, con riferimento all'esperienza della pandemia cfr. A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di covid-19. Tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo*, 1/2021, 1 ss., spec. 27 ss. Inoltre, F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020, spec. 337 ss., e A. PAJNO, *Democrazia e governo nella pandemia*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE, (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale. Vol. I. Problemi di governo*, cit., 31 ss.

⁶⁵ Cfr. L. BUSATTA, *Regionalismo e diseguaglianze: i limiti strutturali del welfare italiano alla prova della pandemia* in A. PAJNO, L. VIOLANTE, (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale. Vol. I. Problemi di governo*, cit., 285 ss.

⁶⁶ Così M. ROSPI, *La tutela del diritto di voto come argine alle diseguaglianze dopo l'emergenza pandemica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, Vol. IX, Fascicolo 2, 2021, 227 ss.

⁶⁷ Sulla vicenda si vedano le riflessioni di G.E. VIGEVANI, *Sistema informativo e opinione pubblica al tempo della pandemia*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 779 ss.

contributo ad acuire un fenomeno di per sé già rilevante quale quello dell'astensionismo elettorale.

6. Quali indicazioni per il futuro? Il diritto elettorale dell'emergenza e il rinvio delle elezioni politiche

L'ipotesi avanzata in conclusione del paragrafo precedente si lega alla frustrazione del principio di responsabilità politica dei rappresentanti che si è realizzato a seguito del rinvio di diversi mesi delle consultazioni⁶⁸. Una circostanza connessa direttamente al principio democratico, che costituisce uno dei cardini della forma di stato e che tra i principi fondamentali della nostra Carta è giustamente ritenuto «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»⁶⁹. Tale principio, in particolare, presuppone il rispetto delle scadenze elettorali, che, come si detto *supra*⁷⁰, per loro stessa natura devono essere prestabilite a intervalli regolari – essendo volte ad assicurare l'espressione della volontà popolare cui si riferisce l'art. 1 Cost. – e, più specificamente, il periodico e tempestivo rinnovo degli organi elettivi.

Sulla base di questa considerazione si intende sottolineare che alcune delle decisioni analizzate nel presente contributo, con riguardo alla materia elettorale e all'esercizio del diritto di voto durante l'emergenza pandemica, siano state assunte senza tenere in adeguata considerazione i valori sottesi a tali scelte e, per questa ragione, abbiano dimostrato una concezione dei rapporti tra diritto, politica e scienza che deve esser ripensata sotto molteplici profili: sia con riferimento alle sedi in cui questo dialogo può avvenire⁷¹, sia con riguardo alla circostanza che una nuova fase di questo rapporto si è aperta. Una fase in cui, come sottolineato in dottrina, la decisione politica non è più «basata sulla scienza, *science-based* o *science-related*, ma *science driven*, guidata dalla scienza»⁷².

A proposito dell'ipotesi di cui si discute è certamente vero che la libertà di voto sancita dall'art. 48 Cost. non possa dirsi effettivamente assicurata dal

⁶⁸ Cfr. P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, cit., 43.

⁶⁹ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, 149.

⁷⁰ Cfr. *supra* par. 1.

⁷¹ Cfr. S. PENASA, *Scienza, comitati tecnici e responsabilità politica: spunti da un'analisi comparata dei modelli di consultazione scientifica durante l'emergenza Covid-19*, cit., 62.

⁷² Così A. IANNUZZI, *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, cit., p. 120, nel sottolineare «la svolta epocale (anche) nei rapporti fra diritto e scienza» determinata dal fatto che le misure di contenimento e gestione dell'epidemia sono state adottate, in quasi tutti i paesi del mondo, sulla base di valutazioni formulate dalla scienza. Dello stesso A. v. ID., *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, *passim*, spec. 134 ss.

rispetto della sola tempistica delle elezioni, intesa come garanzia della loro periodicità, richiedendo anche che sia garantito il concreto esercizio delle libertà che ne consentono l'espressione libera, uguale e consapevole. Tuttavia, è importante sottolineare come tale valutazione debba essere effettuata caso per caso, e non in maniera generalizzata, poiché il bilanciamento che si deve effettuare registra alcune peculiarità in relazione alle singole scadenze elettorali.

Per questo si ritiene utile, in questa sede, spendere alcune riflessioni conclusive sull'ipotetico rinvio delle elezioni politiche. La Costituzione, come noto, assicura la continuità di funzionamento delle Camere e il loro regolare rinnovamento, vietando ogni proroga delle stesse se non per legge e nel caso specifico e del tutto eccezionale dello stato di guerra di cui all'art. 60, comma 2, con l'esclusione di altre fattispecie di emergenza, come quella sanitaria.

Quest'ultima circostanza non era stata presa in considerazione dai costituenti, i quali hanno limitato il riferimento all'eventualità appena menzionata ed è, allo stesso tempo, difficile sostenere un'interpretazione adeguatrice della formulazione dell'articolo citato, volta a far coincidere il concetto di guerra con quello di emergenza⁷³.

In relazione a tale tipologia di elezione, peraltro, il bilanciamento tra i principi è già compiuto a livello costituzionale, 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 previsti dall'articolo 61, comma 1.

La rilevanza dell'articolo 60 fu sottolineata da Costantino Mortati già in sede di Seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, secondo il quale era necessario «disciplinare anche il caso di proroga della legislatura per eventi eccezionali perché, data la natura rigida della Costituzione, qualora essa mantenesse il silenzio sull'argomento, diverrebbe impossibile provvedervi con legge comune»⁷⁴. Sul punto, tuttavia, la Costituente fu netta sulla tassatività dell'ipotesi introdotta e non approvò un emendamento presentato da Mortati che avrebbe consentito il ricorso alla proroga, oltre che nel caso di guerra, anche al verificarsi «di eventi di eguale gravità, tali da rendere impossibile la convocazione dei comizi»⁷⁵.

La limitazione della proroga all'ipotesi bellica rende assai problematica la posticipazione delle elezioni politiche in presenza di una circostanza, come una

⁷³ Tentativo che nel contesto emergenziale si è avuto nei casi ricordati *supra* alla nota 61.

⁷⁴ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 6 novembre 1946, res. somm., 451.

⁷⁵ Assemblea costituente, 9 ottobre 1947, res. sten., 1065 ss.

pandemia, che, peraltro, potrebbe rendere anche fattualmente impossibile lo svolgimento della consultazione⁷⁶.

È appena il caso di osservare che l'insieme di questi problemi sarebbe emerso in tutta evidenza se l'emergenza sanitaria fosse sopraggiunta nella parte finale della legislatura e avesse posto il problema di trovarsi a dover adottare provvedimenti di grande rilevanza sul piano istituzionale, come l'approvazione di una legge costituzionale, in un momento così delicato.

Scongiurata questa ipotesi, tuttavia, appare assolutamente criticabile che non sia stata nemmeno avviata, se non in termini del tutto vaghi, una riflessione sulla prospettiva di una semplificazione, normativa e amministrativa, relativa ai procedimenti elettorali. Una riflessione che potrebbe giovare, dopo un'attenta e scrupolosa valutazione, delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie⁷⁷.

⁷⁶ Analizza i problemi legati all'utilizzo del decreto-legge come fonte e al differimento delle elezioni dopo il settantesimo giorno dalla fine delle precedenti G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, cit., 947-948.

⁷⁷ Aspetto su cui sia consentito rinviare a E: CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del Blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 1 ss.