

URNE RINVIATE PER VIRUS: LA SOLUZIONE DI (INATTESI)
CONFLITTI TRA DIRITTO AL VOTO E DIRITTO ALLA SALUTE*Gabriele Maestri**

*** 16 marzo 2020 ***

Ambientazione: «una domenica di sole / una giornata molto bella / un'aria già primaverile», mentre «anche la strada è più pulita / senza schiamazzi e senza suoni». Un elettore o un'elettrice, a dispetto dell'«aria più rassicurante» dei carabinieri in servizio, ammette tra sé: «mi ci vuole un certo sforzo / per presentarmi con coraggio: / c'è un gran silenzio nel mio seggio / un senso d'ordine e di pulizia». Il silenzio è rotto dalle chiacchiere dei componenti del seggio, che vogliono far passare il tempo, ma hanno poca voglia di parlare; l'ordine e la pulizia hanno un vago sentore di disinfettante e di ipoclorito di sodio (ognuno metta il nome commerciale che vuole). Altra inquadratura: ricevute scheda e matita copiativa, lo stesso soggetto va in cabina «volutamente disinvoltato / per non tradire le emozioni». Fatto un segno sul suo segno e ripiegata con cura la scheda, posa tutto sull'urna e, portati via documento e tessera elettorale – invece della matita, giusto per evitare un reato – si congeda in fretta, senza salutare (e neanche abbracciare) nessuno. Dissolvenza finale, mentre una voce canta: «De-mo-cra-zia!». Non s'inquieti chi legge: non ci sono cortometraggi o scene di film con questo soggetto, ispirato dal brano di Giorgio Gaber *Le elezioni*, sceneggiatura e insieme colonna sonora. Certo, né il Signor G né l'autore dei versi Sandro Luporini (ci perdonino per aver osato tanto...) pensavano a una situazione come quella che si sarebbe potuta creare il 29 marzo 2020, data scelta per il *referendum* confermativo della revisione costituzionale volta a ridurre il numero dei parlamentari. Forse neanche loro avrebbero immaginato uno scenario di seggi disinfettati e semivuoti: non per protesta o poco interesse, ma per la paura da «emergenza ai tempi del Coronavirus» e per la scarsa informazione sul voto.

Per girare quella scena ora si può lavorare solo di fantasia. Il Consiglio dei Ministri, visti il d.l. n. 6/2020 e i d.P.C.M. emanati per contrastare, contenere e prevenire il diffondersi del virus COVID-19, «ha convenuto di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del decreto»

*Dottore di ricerca in Teoria dello stato e istituzioni politiche comparate e in Scienze politiche – Studi di genere; cultore di Diritto dei partiti italiano e comparato, Università degli Studi Roma Tre. Mail: gabriele.maestri@uniroma3.it. Il contributo è stato accettato per la pubblicazione nell'ambito della call *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, sul n. 2/2020 di *BioLaw Journal* – Rivista di BioDritto.

con cui si era indetto il *referendum*: così recita un comunicato del 5 marzo. Lo stesso giorno è stato emanato il d.P.R. «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”»: la decisione è stata presa, visto il d.P.C.M del 4 marzo, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto coi ministri dell’interno e della giustizia. Una circolare della Direzione centrale per i servizi elettorali del Viminale del 6 marzo ha sospeso «[l]e operazioni connesse al procedimento referendario [...] con effetto immediato, con riserva di successive indicazioni».

Parte della dottrina aveva invocato il rinvio del *referendum* (M. Villone, *Con l'emergenza sanitaria non si può votare il 29 marzo*, in *il manifesto*, 25 febbraio 2020, pp. 1 e 15) o, *ex post*, l’ha considerato inevitabile (A. Gigliotti, *Sulla legittimità del rinvio del referendum sulla riduzione dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 6 marzo 2020). La decisione è *ragionevole*: la sospensione di ogni manifestazione, prima solo nelle zone interessate poi in tutta l’Italia, avrebbe compromesso le forme tradizionali di campagna elettorale (comizi, dibattiti e altre iniziative con pubblico presente); altri problemi avrebbero riguardato le persone trattenute presso il loro domicilio, senza poter raggiungere i propri luoghi di residenza e iscrizione nelle liste elettorali.

In queste situazioni finiscono per confliggere l’art. 32, comma 1 Cost. (nella parte in cui tutela la salute come interesse della collettività) e l’art. 48 Cost., specie il comma 2, relativo alla libertà di voto. Essa riguarda tanto l’atto elettorale “finale” (per cui «la volontà dell’elettore – lo disse Renato Morelli all’Assemblea costituente, il 21 maggio 1947 – deve potersi determinare e manifestare liberamente», sul *quomodo* ma anche sull’*an*, sulla scelta di votare oppure no), quanto la formazione “a monte” del convincimento di chi vota. Ciò non significa solo punire indebite condotte persuasive (che qui non rilevano): il voto «libero» richiede per prima cosa la «corretta prospettazione delle opportunità all’interno delle quali l’avente diritto al voto è invitato a scegliere» (F. Lanchester, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XLVI, 1993, par. 17). Misure legittime a tutela della salute pubblica possono ledere in concreto la libertà di voto, anche se il loro scopo è tutt’altro.

I commenti si sono poi diffusi sulla *legittimità* del rinvio, sugli strumenti per disporlo (le stesse forme usate per indire il voto) e sulla possibilità di emanare un decreto-legge ove la gravità della situazione non consentisse il voto entro il 31 maggio, ultima data disponibile in base alla

“finestra temporale” fissata dall’art. 15, comma 2 della legge n. 352/1970. In effetti, dal 13 marzo si è parlato con insistenza del ricorso alla decretazione d’urgenza per permettere un rinvio più ampio del *referendum*, ma anche per differire le elezioni regionali e amministrative previste per il 17 (e il 31) maggio. Misure restrittive prolungate avrebbero messo a rischio pure quelle campagne; già le condizioni attuali, però, avrebbero ostacolato le forze politiche chiamate a raccogliere le firme per presentare liste (chi avrebbe firmato ai tavoli, mantenendo pure il metro di distanza da altre persone?).

Non è questa la sede per affrontare tali aspetti, ma qualche riflessione si può fare. Il ricorso al decreto-legge sarebbe legittimo, perché condividerebbe col d.l. n. 6/2020 il presupposto dei «casi straordinari di necessità e d’urgenza» ex art. 77 Cost. Per inciso, un decreto-legge per andare alle urne derogando ai termini di legge – non certo per rinviare il voto *sine die* – creerebbe meno problemi di compatibilità costituzionale rispetto a quelli sollevati per l’uso ripetuto dei decreti della Presidenza del Consiglio (v. M. Olivetti, *Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020, p. 3; F. Clementi, *Quando l’emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2020, p. 12). Questi dd.P.C.M. pur adottati in attuazione di espresse disposizioni del d.l. n. 6/2020, di fatto traducono previsioni generiche in limitazioni pesanti delle libertà, *in primis* quelle di circolazione e riunione: non c’è spazio per l’intervento del Presidente della Repubblica e del Parlamento (che può solo decidere di non convertire il decreto-legge, con effetti immaginabili) e non può attivarsi il giudizio di legittimità costituzionale.

È raro però che le disposizioni su elezioni e *referendum* regolino l’eventualità che “cause di forza maggiore” richiedano di rinviare consultazioni già indette, prima che si svolgano. Del d.P.R. n. 570/1960, che normava *in toto* le elezioni comunali prima dell’avvento del Testo unico sull’ordinamento degli enti locali (Tuel, d.lgs. n. 267/2000), rileva l’art. 18: se per «sopravvenute cause di forza maggiore» le elezioni non possono tenersi nella data fissata, «il Prefetto può disporre il rinvio con proprio decreto» (comma 3). Il rinvio non può superare il termine di sessanta giorni (comma 4); il Prefetto fissa la nuova data d’intesa col Presidente della Corte d’appello (comma 5).

L’art. 71, comma 11 Tuel richiama queste disposizioni in caso di morte di un candidato alla carica di sindaco (in quel caso occorre ripartire dalla presentazione delle candidature), ma ciò vale solo per le elezioni nei comuni fino a 15.000 abitanti: in quelli superiori, ex art. 72, comma 6, se un candidato ammesso al ballottaggio ha un impedimento permanente o muore, al suo

posto partecipa «il candidato che segue nella graduatoria» e il nuovo turno si tiene «la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento». Questo minimo rinvio non si applica se l'aspirante sindaco muore prima del primo turno: in tal caso, la sua lista o la sua coalizione sono escluse dalla competizione, anche se magari hanno ricevuto molti voti (è accaduto, ad esempio, nel 2013 a Sulmona).

Tutto ciò parrebbe suggerire un *favor* per le elezioni, perché si svolgano pure in presenza di eventi come questi, ritenuti però più gravi nei comuni inferiori; in realtà la norma del 1960 che consente un rinvio (limitato) per cause di forza maggiore si può ancora applicare a tutti i comuni per cause diverse, come le calamità. Essa fu proposta in un d.d.l. presentato nel 1956 da Fernando Tambroni, allora ministro dell'interno (I Legislatura, A.C. 2033): si voleva che la legge considerasse «particolari situazioni o eventi che, talvolta, rendono impossibile l'attuazione delle consultazioni popolari per la data prestabilita», salvando la validità degli atti già compiuti. Il rinvio di comizi elettorali già indetti non è però regolato nella normativa elettorale per Camera e Senato o per le elezioni europee, né in quella cedevole per le elezioni regionali. Neanche la legge n. 352/1970 prevede ipotesi di rinvio per i *referendum*. Si pone solo il caso (mai verificatosi) di un'altra legge costituzionale non approvata in seconda votazione a maggioranza dei due terzi: il Presidente della Repubblica può ritardare l'indizione del (primo) *referendum* anche di sei mesi perché l'eventuale seconda consultazione possa svolgersi lo stesso giorno, ma a rigore è cosa diversa dal rinvio di una consultazione già indetta.

Se si dà peso alle (poche) parole del legislatore, pare che di regola le elezioni debbano tenersi, all'infuori di casi davvero gravi che però le disposizioni circoscrivono a singoli territori (il potere di rinvio spetta solo al prefetto e solo per le elezioni comunali). Se si valutano i silenzi dello stesso legislatore, si può dire che esso non ha indicato come contemperare il diritto al voto *ex art. 48 Cost.* (coi suoi *standard* di democraticità, come la libertà) e il diritto alla salute come interesse alla collettività (art. 32 Cost.) nelle citate situazioni di conflitto, di certo straordinarie: a memoria di chi scrive, mai si era posta la necessità di rinviare una consultazione su scala nazionale o regionale.

La scelta di far prevalere i riti democratici (con idonee precauzioni) o la difesa della salute (rinviando le elezioni a periodi definiti) appare di natura strettamente politica. Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte l'11 marzo ha detto che «l'obiettivo primario è tutelare la salute dei cittadini», pure rispetto ad altri «interessi costituzionali» in gioco, ma quegli «interessi» – tra cui quello al buon funzionamento della democrazia e il diritto di voto – esistono e ne va limitata la

compressione il più possibile. Qui si è ritenuto che la gestione della “macchina del voto” in emergenza su tutto il territorio nazionale fosse impraticabile, mentre le elezioni suppletive per Camera e Senato si sono tenute anche vigente il d.l. n. 6/2020: le campagne, pur blande, si erano svolte in tempi di minor allarme e si è votato in luoghi non sottoposti alle misure più restrittive (non ancora estese a tutta l’Italia).

Uno sguardo comparato riscontra atteggiamenti differenti. In Francia il 15 marzo si è tenuto il primo turno di *élections municipales*; il 12 marzo il governo aveva però deciso di chiudere le scuole, il giorno dopo aveva vietato gli assembramenti di oltre cento persone e il 14 marzo aveva deliberato la chiusura di tutti gli esercizi pubblici non indispensabili alla vita del paese. Al di là delle parole del primo ministro Edouard Philippe («Non ci sono ragioni scientifiche per pensare che andare a votare sia più pericoloso di andare a fare la spesa»), il *ministre de l’Intérieur*, consultato il consiglio scientifico, il 9 marzo ha adottato due circolari, per regolare l’esercizio del voto per procura (suggerito a chi non poteva recarsi ai seggi) e per dare istruzioni su come organizzare le elezioni municipali.

Nel secondo documento si legge che il governo adotta ogni misura «per permettere la continuità della vita economica e sociale della Nazione, e favorire la resilienza della comunità nazionale». Si è così raccomandato il lavaggio delle mani (anche a chi sposta schede e buste) più che l’uso dei guanti, disponendo poi la possibilità di scegliere altri luoghi più adatti per i seggi, l’allestimento di punti per l’igiene senza che si creino assembramenti, la pulizia delle sezioni e l’adozione di misure perché chi vota mantenga idonea distanza dalle altre persone o non assuma condotte rischiose (l’apertura delle cabine, per esempio, va rivolta verso il muro, per votare in segretezza senza tirare tende, «superfici propizie» per trasmettere il virus), nonché altre istruzioni sui comportamenti da tenere (nel gestire la fila, nello scrutinio o qualora un elettore abbia infezioni respiratorie e non prenda precauzioni); gli stessi elettori sono stati invitati a portare con sé le loro penne e le schede recapitate per posta.

Dopo il voto con affluenza inferiore al 45% e l’ulteriore aggravamento della situazione sanitaria, Philippe ha dovuto proporre di rinviare il secondo turno, confermando l’esito del primo per i comuni in cui si è già eletta la nuova guida: la soluzione, su cui tutte le forze politiche hanno trovato un accordo, è stata confermata dal presidente Macron. L’*accord unanime* ora deve tradursi in norme che prolunghino il mandato di sindaci e sindache uscenti e permettano di tenere il secondo turno entro giugno, sperando che allora vi siano le condizioni per votare in sicurezza: se così non fosse, ci si dovrebbe interrogare sull’opportunità di

“congelare” i risultati del *premier tour* ancora più a lungo.

Anche in Germania il 15 marzo si è votato, per molte elezioni municipali in Baviera. Nel Regno Unito, invece, il *Government* il 13 marzo ha deciso, anche su parere degli esperti medici consultati, che gli appuntamenti elettorali previsti a maggio saranno rinviati di un anno (con idonee iniziative normative prese nei giorni successivi). Fino al momento in cui si scrive, però, sono state adottate misure di prevenzione e contenimento più blande rispetto ad altri paesi: ha forse pesato sulla scelta il fatto che l'intera campagna elettorale si sarebbe svolta in un contesto rischioso. Infine in Spagna, dove la situazione è più grave che oltre Manica, il *presidente del gobierno* Pedro Sánchez il 14 marzo ha dichiarato che è «*poco razonable*» votare il 5 aprile nella Comunità autonoma basca e in quella galiziana; né la Costituzione, né la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* contemplan però l'ipotesi del rinvio, dovendosi valutare le soluzioni giuridiche più corrette per ottenere il risultato.

Al di là delle singole decisioni, se ormai si concorda nel dire che la salute è «molto di più di quanto è competenza della professione medica» o di quanto rientri in una sua concezione “normativa” (V. Durante, *La salute come diritto della persona*, in *Trattato di biodiritto*, vol. 2, tomo I, Giuffrè, Milano, 2011, p. 585 ss.), si potrebbe inserire nel “benessere sociale” che contribuisce allo stato di salute (individuale e collettivo) anche il mantenimento del maggior numero possibile di riti sociali – processi elettorali inclusi – che tengono unita e partecipata una comunità, in una logica di integrazione funzionale (R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988 - ed. orig. 1928, p. 88 ss.). Non sfugge però che svolgere quei riti ha implicazioni sanitarie, da valutare specie in una «società del rischio» come la nostra, in cui s'invoca di continuo il principio di precauzione come metro – reale, ostentato o auspicato – dell'azione dei decisori (v. R. Ferrara, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in *Trattato di biodiritto*, vol. 5, Giuffrè, Milano, 2010, p. 13 ss.).

La “voglia di normalità”, che può condurre ai seggi a dispetto delle misure a tutela della salute, può così cedere temporaneamente il passo alla precauzione, evitando un numero indefinito di situazioni di potenziale contagio che turberebbe proprio la “voglia di normalità”. Individuare ora – nel modo più condiviso possibile, anche con chi ha promosso il *referendum* – un momento preciso in cui tornare alle urne in *sicurezza* (altro concetto, come la salute, inevitabilmente non solo oggettivo) consente di limitare nel tempo il sacrificio del diritto di voto e di prepararne il ripristino con più serenità, evitando la sgradevole sensazione che i seggi siano “chiusi per malattia”, come pure lo scenario surreale e con un vago sentore di disinfettante con cui si è

aperto questo testo.