



Rino Casella*

Il rinvio delle elezioni municipali in Francia durante l'emergenza *Covid-19***

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'emergenza *Covid-19* in Francia e il calendario delle elezioni municipali del 2020 – 3. La pratica del rinvio delle elezioni nella storia politica francese – 4. I possibili strumenti normativi e costituzionali ipotizzati per la sospensione delle elezioni municipali – 5. L'aggravamento della crisi sanitaria e il rinvio del secondo turno delle elezioni municipali – 6. La controversa legittimità costituzionale delle modifiche al calendario delle elezioni municipali – 7. Il forte aumento dell'astensionismo al primo turno delle municipali e la questione della sincerità dello scrutinio – 8. La legge sullo stato di urgenza sanitaria e le modalità di rinvio delle elezioni municipali – 9. La pronuncia del Consiglio costituzionale sul rinvio delle elezioni municipali – 10. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

In base ai dati pubblicati dall'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), tra il 21 febbraio e il 9 settembre 2020 sono almeno settanta i Paesi che nel mondo hanno dovuto rinviare, a causa della crisi pandemica, elezioni già programmate sia a livello nazionale che locale¹.

Tale fenomeno, seppur motivato dalla necessità di ridurre il rischio sanitario connesso alle elezioni e dalle limitazioni alle libertà essenziali al loro corretto svolgimento (come in particolare quelle di circolazione e di riunione), non si è dimostrato privo di aspetti problematici².

* Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università di Pisa

**Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Cfr., INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA), *Global Overview of COVID-19: Impact of Elections*, 11-09-2020. Sull'impatto della pandemia sui diversi calendari elettorali nel mondo, si vedano anche i contributi pubblicati dall'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES), *Elections Postponed Due to COVID-19 - As of August 25, 2020*, 25-08-2020 e dall'*Electoral Knowledge Network* (ACE)..

² Al riguardo, sulla presenza del «*postponement paradox*» ovvero del dilemma che scaturisce dalla decisione di rinviare un'elezione in una situazione di emergenza o in presenza di un disastro naturale (salvaguardare l'integrità della consultazione oppure accettare i possibili effetti dirompenti del differimento sulla stabilità istituzionale, sull'assetto democratico e sulla fiducia nel sistema?), si vedano T.S. JAMES e S. ALIHODZIC, *When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations*, in *Election Law Journal*, 19-3-2020, p. 15.

Così, l'imprevedibile evoluzione della pandemia ha reso assai complesso evitare un eccessivo prolungamento della posticipazione del voto, scelta destinata a compromettere non solo il carattere democratico del processo elettorale (garantito, tra l'altro, anche dal principio della periodicità delle consultazioni), ma anche di alterare, in modo potenzialmente rilevante, le scelte operate dall'elettorato. Inoltre, i diversi ordinamenti si sono differenziati tra loro per le modalità istituzionali e politiche con cui è stata adottata la decisione di posticipare le elezioni, nonché per la scelta della fonte utilizzata, la durata del rinvio e l'eventualità di un ulteriore differimento dello scrutinio³.

In tale quadro, segnato da una molteplicità di soluzioni⁴, il caso delle elezioni municipali in Francia appare di particolare interesse. Tali consultazioni, i cui due turni di voto erano programmati per la primavera 2020, «non sono state interamente svolte, né interamente rinviate»⁵ a causa della decisione del Presidente Macron di mantenere il primo turno di votazione e poi, a fronte dell'evidente progressione dell'epidemia, di rinviare indefinitamente il secondo. Significativamente, l'*impasse* politico-elettorale creatasi oltralpe è stata superata solo grazie a un articolato intervento del legislatore – poi riconosciuto legittimo dal Consiglio costituzionale – con cui è stato possibile procedere allo svolgimento del secondo turno a distanza di alcuni mesi dal primo.

L'analisi si sofferma sul contesto istituzionale e politico in cui è maturata la decisione di svolgere il primo turno, sui precedenti differimenti del voto, sulle possibili soluzioni ipotizzate per operare il rinvio del secondo turno, nonché sulle implicazioni costituzionali di quest'ultimo e sulla complessa elaborazione della soluzione normativa alla crisi. Così, il problematico rinvio delle *municipales*, oltre ad evidenziare tutte le lacune mostrate dal diritto elettorale francese di fronte alle eccezionali circostanze determinate dalla crisi del *Covid-19*, ripropone significativamente le peculiari modalità con cui oltralpe l'Esecutivo ha gestito l'emergenza sanitaria⁶.

³ G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2, 2020, pp. 936 ss..

⁴ Così, con riferimento allo scenario europeo, i casi di rinvio di appuntamenti elettorali sono stati numerosi e significativi: in Baviera, le elezioni municipali del 16-29 marzo (svoltesi in parte con il ricorso al voto postale) e in Sassonia ed Assia (programmate per l'aprile 2020 sono state posticipate, rispettivamente, all'autunno 2020 e alla primavera 2021); nel Regno Unito, le elezioni locali in calendario per il 7 maggio 2020 sono state rinviate a non oltre il 6 maggio 2021; in Spagna, le elezioni per il rinnovo dei Parlamenti delle Comunità autonome di Galizia e dei Paesi Baschi, inizialmente indette per il 5 aprile 2020, si sono poi svolte il 12 luglio; in Polonia, le elezioni presidenziali, previste per il 10 maggio 2020, si sono svolte, per il primo turno, il 28 giugno e, per quello di ballottaggio, il 12 luglio (in particolare, sulle modifiche del calendario elettorale polacco, A. DI GREGORIO – J. SAWICKI, *La riconferma scontata (ma non plebiscitaria) di Duda alle elezioni presidenziali polacche: un ulteriore vulnus per lo stato di salute della democrazia in Europa?*, in [Federalismi.it](#), 22, pp. vii). Per l'Italia il rinvio (al 20 e 21 settembre 2020) si è imposto per il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e per alcune elezioni regionali, politiche suppletive, comunali e circoscrizionali (in merito, V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3, 2020, 24-03-2020 e, ampiamente, TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, cit., pp. 949 ss.).

⁵ R. RAMBAUD, *Holding or Postponing Elections During a COVID-19 Outbreak: Constitutional, Legal and Political Challenges in France (case study)*, [pubblicazione](#) dell'International Institute For Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2020, p. 5.

⁶ Sul tema, tra gli altri, F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e in Spagna*, in L. CUOCOLO, (a cura di), *Dossier. I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid. Una prospettiva comparata*, in [Federalismi.it](#), 31-03-2020; C. SARTORETTI, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, in [DPCE online](#), 2-2020; A. DEFFENU e F. LAFFAILLE, *Stato di emergenza*

2. L'emergenza *Covid-19* in Francia e il calendario delle elezioni municipali del 2020

La sera del 12 marzo 2020 il Presidente della Repubblica, rivolgendosi direttamente alla Nazione, annunciava le misure da lui ritenute necessarie per fronteggiare l'emergenza *Covid-19* che la Francia, al pari degli altri Paesi, stava drammaticamente vivendo.

Così, richiamata la necessità di una nuova *union sacrée* in grado di assicurare la coesione nazionale necessaria a fronteggiare il panico e a far ritrovare al popolo francese la «forza d'animo» con cui aveva superato molte gravi crisi nel corso della sua storia, il Capo dello Stato invocava la «mobilitazione» contro la diffusione dell'epidemia, da attuarsi *in primis* attraverso il rafforzamento delle strutture ospedaliere. Oltre a ciò, riconosciuta la tutela della salute pubblica come «priorità assoluta della Nazione», Macron individuava nella «fiducia nella scienza»⁷ il principio-guida delle azioni da intraprendere per assicurare tale risultato, sottolineando la necessità di dare prioritario ascolto ai pareri espressi dai maggiori specialisti in materia riuniti nel Consiglio scientifico-*Covid-19* istituito l'11 marzo per assistere l'Esecutivo.

Proprio a partire dalle indicazioni degli scienziati, interrogati al riguardo, il Capo dello Stato riteneva che lo svolgimento del primo turno delle elezioni municipali, previsto per la successiva domenica 15 marzo, non fosse incompatibile con l'urgenza di proteggere dal contagio del virus le categorie più vulnerabili (anziani, malati cronici e portatori di *handicap*), peraltro invitate dallo stesso Presidente a rimanere il più possibile presso il proprio domicilio e a limitare al massimo i contatti sociali.

Il Capo dello Stato, nell'esprimersi a favore del regolare svolgimento del turno elettorale, così come auspicato da tutte le «famiglie politiche» francesi in merito consultate dal Primo ministro, manifestava la propria fiducia nella capacità dei Sindaci e dei servizi dello Stato di organizzare le operazioni di voto nel rispetto delle previste raccomandazioni sanitarie quali, tra le altre, il mantenimento delle distanze, la riduzione dei tempi di attesa e l'assenza di file.

Tuttavia, la decisione di Macron sul mantenimento del primo turno delle *municipales*, giustificata dal Presidente sulla base dell'esigenza di assicurare, nel quadro delle indicazioni degli scienziati, la fondamentale «continuità della vita democratica e delle istituzioni», appariva apertamente confliggente con quella, annunciata nella stessa dichiarazione televisiva, sulla chiusura in tutta la Francia degli asilo-nido, delle scuole, dei collegi, dei licei e delle università con l'obiettivo di proteggere i più giovani e «ridurre la disseminazione del virus nel territorio»⁸.

sanitaria e *Covid-19*: (breve) lettura francese di un fenomeno giuridico abnorme, in [Costituzionalismo.it](#), 1, 2020, pp. 177 ss.; P. PICIACCHIA, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, in questa [Rivista](#), 1, 2020; G. TARLI BARBIERI, *Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, cit., pp. 940 ss.; R. RAMBAUD, *Holding or Postponing Elections During a COVID-19 Outbreak: Constitutional, Legal and Political Challenges in France (case study)*, cit., pp. 5 ss.; ID., *Droit électoral et circonstances exceptionnelles*, in [Actualité juridique droit administratif \(A.J.D.A.\)](#), 15, 2020, pp. 824 ss..

⁷ Il testo dell'*Adresse aux français* pronunciato dal Presidente della Repubblica il 12 marzo 2020 è disponibile sul [sito ufficiale](#) dell'Eliseo.

⁸ Tali misure, adottate il 14 marzo con un *arrêt* del Ministro della salute, seguivano quelle introdotte il [13 marzo](#) allo scopo di limitare già le riunioni, le attività e gli assembramenti in modo ancora più severo rispetto a quanto previsto, con il ricorso allo stesso strumento normativo, il [9 marzo](#) e il [4 marzo](#). Tali provvedimenti erano adottati ai sensi

In realtà, nonostante le rassicurazioni costantemente fornite dal Primo ministro Philippe sia alle forze politiche che ai vertici istituzionali riguardo l'impegno assunto dall'Esecutivo di rispettare il previsto calendario elettorale anche di fronte all'emergenza⁹ e la decisione dello stesso Governo di inviare ai Sindaci istruzioni finalizzate alla costituzione dei seggi in condizione di sicurezza sanitaria¹⁰, il Presidente Macron, prima di inviare il messaggio alla Nazione, pareva prendere in considerazione e valutare attentamente anche l'ipotesi di un rinvio della consultazione.

Sulla base di ciò, com'è emerso da alcune indiscrezioni politiche raccolte dai media francesi, il Presidente della Repubblica, rimettendosi direttamente alle decisioni degli esperti del Consiglio scientifico *Covid-19*, era intenzionato a rinviare il primo turno delle municipali dopo aver informato gli altri vertici istituzionali. In tale quadro si inserivano i contatti informali avviati dall'Eliseo con il Presidente del Senato Gérard Larcher, nonché con il Presidente del *Conseil Constitutionnel* Laurent Fabius che tuttavia, in un inatteso [comunicato](#)

dell'[art. L.3131-1](#) del *Code de la santé publique*, introdotto con la legge [n. 2007-294](#) del 5 marzo 2007 (relativa alla «preparazione del sistema della sanità alle minacce sanitarie di grande ampiezza») e in base al quale «in caso di minaccia sanitaria grave che richiede misure urgenti, e in particolare in caso di minaccia di epidemia», il Ministro della salute può, con un *arrêté* motivato, «prescrivere nell'interesse della salute pubblica ogni misura proporzionata ai rischi in corso e appropriata alle circostanze di tempo e di luogo al fine di prevenire e di limitare le conseguenze delle possibili minacce per la salute della popolazione», nonché autorizzare il Prefetto territorialmente competente ad adottare le misure applicative dell'*arrêté*, ivi comprese quelle individuali (di cui è tenuto ad informare immediatamente il Procuratore della Repubblica). Come sottolinea GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e in Spagna*, cit., p. 60, la base legale di tali misure appariva «molto debole» visto che l'art. L.3131-1 del *Code de la santé publique* è «una norma dai contorni estremamente ampi e vaghi» che oltre a conferire di fatto «una delega “in bianco” al Ministro della salute, a cui viene imposto il solo limite del rispetto del principio di proporzionalità», non specifica le tipologie di misure applicabili, né prevede per queste ultime un limite di durata o una qualsiasi forma di controllo parlamentare.

⁹ Le date delle elezioni (15-22 marzo 2020) erano state fissate dal [decreto n. 2019-928](#) del 4 settembre 2019, mentre definito l'organizzazione materiale delle consultazioni era stata definita dalla [circolare](#) del Ministero dell'interno n. INTA2000662 del 17 gennaio 2020. Al riguardo, sul rispetto del previsto calendario elettorale, si vedano, tra le altre, le [comunicazioni](#) del Ministro della salute Olivier Véran dopo il Consiglio dei ministri e il Consiglio di difesa nazionale del 29 febbraio (ovvero pochi giorni prima dell'avvio ufficiale della campagna elettorale fissato al 2 marzo), nonché la [dichiarazione](#) del Segretario di Stato e portavoce del governo Sibeth Ndiaye dopo il Consiglio dei ministri e il *Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale* del 4 marzo in cui il rinvio delle elezioni municipali era stato presentato come «assolutamente non all'ordine del giorno». Per il resoconto del Consiglio dei ministri e del Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale presieduti dal Capo dello Stato e dedicati all'adozione delle prime misure rivolte a rallentare la diffusione del Covid 19 e ad assicurare la continuità economico-sociale del Paese (tra cui la conferma delle elezioni municipali quale «momento importante della vita della Nazione»), si veda la relativa sezione [pubblicata](#) sul sito ufficiale del Governo francese. In merito, M. RESCAN, *Coronavirus: peut-on encore reporter les élections municipales?*, in [Le Monde](#), 12-03-2020.

¹⁰ Così, attraverso la [circolare](#) n. INTA2007053C del 9 marzo 2020 del Ministro dell'interno (*Renforcement des recommandations portant sur l'organisation des élections municipales et communautaires en situation d'épidémie de «Covid-19» et sensibilisation des maires*), adottata pochi giorni prima della dichiarazione del Capo dello Stato, venivano puntualmente indicate le raccomandazioni – ulteriormente rafforzate nel [telegramma](#) inviato dal Ministro dell'interno ai Prefetti il successivo 12 marzo – in base alle quali i Sindaci erano tenuti a organizzare materialmente i seggi, far rispettare le misure sanitarie previste per le operazioni di voto (tra le altre, i c.d. «gesti barriera», la distanza minima tra gli elettori e il personale, la costante disinfezione dei locali, la predisposizione all'interno di questi ultimi di percorsi obbligati per impedire gli assembramenti, le nuove modalità previste per la firma dei registri di voto da parte degli elettori), nonché assicurare la protezione delle categorie più deboli (e quindi, in primo luogo, gli anziani). Oltre a ciò, si indicava ai Sindaci la necessità di più ampio ricorso al voto per procura, in particolare per le persone malate o in quarantena e per quelle più vulnerabili.

[stampa](#), smentiva ufficialmente la richiesta da parte del Governo di un *avis* del Consiglio in merito alla questione del rinvio delle elezioni municipali¹¹.

In seguito, poco prima della sua allocuzione televisiva, il Presidente Macron decideva invece di confermare il regolare svolgimento delle *municipales* sia per considerazioni di opportunità politica che per le difficoltà nell'individuazione di un valido fondamento giuridico per il loro annullamento¹². L'opposizione di centrodestra, infatti, osteggiava fermamente ogni eventuale intervento del Governo sul calendario elettorale, equiparandolo a «un colpo di forza anticostituzionale» e a un pretestuoso «tentativo di utilizzare l'emergenza sanitaria per evitare una sconfitta nelle urne»¹³. Inoltre, il ricorso ai diversi strumenti normativi e costituzionali ipotizzati per consentire la sospensione della consultazione risultava assai complesso, posto che tecnicamente le opzioni possibili consistevano nell'adozione di una legge ordinaria o di un decreto, nonché addirittura nell'utilizzazione dell'art. 16 della Costituzione che conferisce poteri eccezionali al Capo dello Stato in particolari condizioni di crisi.

3. La pratica del rinvio delle elezioni nella storia politica francese

In realtà, la pratica del rinvio delle elezioni, con la conseguente instabilità del relativo calendario, non è nuova nella storia politica francese.

Così, la legge del 22 e 23 luglio 1893 stabilì che la legislatura della Camera dei deputati che doveva iniziare il 14 ottobre 1893 sarebbe «eccezionalmente» durata quattro anni e mezzo (ovvero fino al 31 maggio 1898), mentre tra il 3 agosto 1914 e il 18 ottobre 1919, a causa della mobilitazione generale per la Grande Guerra, in Francia non si svolsero elezioni e di conseguenza le *municipales* furono indette ben sette anni dopo le ultime. Analogamente, a causa dell'avvio del Secondo conflitto mondiale, con il decreto legge del 29 luglio 1939 vennero prorogati di due anni i poteri della Camera dei deputati eletta nel giugno del 1936, mentre i Consigli municipali eletti nel 1935 con un mandato di sei anni furono rinnovati solo nel 1945, ma poi di nuovo sciolti nel 1947 per consentire lo svolgimento della consultazione in condizioni organizzative migliori rispetto a quelle presenti subito dopo la fine delle ostilità¹⁴.

Nel corso della Quinta repubblica, inoltre, frequenti sono stati i rinvii dei turni elettorali in ragione della necessità di rispondere a continue e diverse esigenze politico-istituzionali, come impedire la coincidenza temporale delle elezioni cantonali con quelle legislative del 1961, 1967 e 1973 ed assicurare, attraverso il prolungamento della durata della legislatura

¹¹ P- DE SAINT-RÉMY, *Élections municipales 2020: les coulisses de l'hésitation d'Emmanuel Macron sur le report*, in [RTL](#), 13-03-2020; C. CORNUDET, *Municipales. Larcher et Fabius en travers de Macron*, in [Leschos.fr](#), 12-03-2020.

¹² C. PIETRALUNGA, A. LEMARIÉ e O. FAYE «La vie sociale limitée ne remet pas en cause les élections»: comment le président Macron a décidé de maintenir les municipales», in [Le Monde](#), 13-08-2020.

¹³ Così il presidente LR (*Les Républicains*) Christian Jacob (cfr., *Municipales. L'opposition monte au créneau contre un éventuel report à cause du coronavirus*, in [Ouest-France.fr](#), 12-03-2020).

¹⁴ Così, H. KOMBILA, *Le report des élections en droit constitutionnel français*, in *Revue française du droit constitutionnel*, 103, 2015, p. 592.

dell'Assemblea nazionale, l'inversione dell'ordine delle consultazioni del 2002 (e quindi, dopo l'introduzione del *quinquennat*, l'antioriorità delle presidenziali). Nel 2007, inoltre, il report di un anno delle cantonali e delle municipali ha impedito che si determinasse una stretta sequenza elettorale con le presidenziali e le legislative, mentre in seguito i rinnovi dei Consigli dipartimentali, municipali e comunitari sono stati adattati ai sistemi di elezione e alle modifiche introdotte dalla riforma delle collettività territoriali¹⁵.

Il rinvio delle elezioni è sempre stato deciso da interventi sia del legislatore organico, competente ai sensi dell'art. 25 della Costituzione a stabilire la durata dei poteri di ciascuna Assemblea¹⁶, che di quello ordinario, chiamato in base all'art. 34 della Carta a determinare «la durata del mandato degli eletti che compongono l'organo deliberante di una collettività locale». Il Consiglio costituzionale, di fronte alla pratica «ordinaria e quasi sistematica» dei reports delle elezioni e alla «crescente reiterazione»¹⁷ delle leggi chiamate a renderli possibili, ha ammesso, in assenza di un principio costituzionale di intangibilità assoluta della durata dei mandati elettorali in corso, la possibilità di estendere questi ultimi tanto a livello locale che parlamentare.

Al riguardo, l'*Haute Juridiction*, non si è riconosciuta titolare di «un potere generale di apprezzamento e di decisione della stessa natura di quello del Parlamento», ma ha comunque inteso esercitare un attento controllo sulla validità delle motivazioni addotte e sull'ampiezza delle modifiche apportate al calendario elettorale dal legislatore nazionale. I giudici hanno infatti previsto a carico di quest'ultimo l'obbligo di rispettare le disposizioni dell'art. 3, terzo comma della Costituzione (il suffragio è sempre «universale, uguale e segreto») in modo che sia consentito agli elettori l'esercizio del proprio diritto di voto

¹⁵ *Ibidem*, pp. 593 ss.; A. LANCELOT, *Les élections nationales sous la Cinquieme République*. Paris, Presses Universitaires de France, *Coll. Que sais-je?*, 3^{ème} édition, 1997.

¹⁶ Così, in occasione delle citate elezioni legislative, il rinvio fu rispettivamente operato con la legge del 19 novembre 1963 (che validò retroattivamente il decreto n. 61-250 del 18 marzo 1961 con cui era stata introdotta la proroga del 1961) e quelle del 21 dicembre 1966 e del 4 dicembre 1972.

¹⁷ Cfr., KOMBILA, *Le report des élections en droit constitutionnel français*, cit., pp. 594-595.

secondo una «periodicità ragionevole»¹⁸ corrispondente non soltanto alla regolarità, ma anche alla durata stessa del mandato¹⁹.

4. I possibili strumenti normativi e costituzionali ipotizzati per la sospensione delle elezioni municipali

Alla luce di ciò, il possibile rinvio delle elezioni municipali prima del turno del 15 marzo o eventualmente di quello successivo del 22 marzo²⁰, appariva dunque «complicato, ma non

¹⁸ Cfr., *Décision n. 90-280 DC*, 6 dicembre 1990, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, par. 8, su cui si vedano i commenti di F. LUCHAIRE, *Note sous décision n° 90-280 DC*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier-février 1991, n° 1, p. 265; L. FAVOREU, *Note sous décision n° 90-280 DC*, in *Revue française de droit constitutionnel*, janvier-mars 1991, n° 5, p. 129 ss.. Per D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET e A. BAUDU, *Droit constitutionnel contemporain*, 2. *La constitution de la V^{ème} République*, Paris, Dalloz, 9^e éd., 2019, par. 22, i giudici del *Conseil* hanno «fatto eco» all'art. 3 del [Protocollo addizionale](#) della CEDU secondo cui le elezioni devono essere svolte «a intervalli ragionevoli». Per KOMBILA, *Le report des élections en droit constitutionnel français*, cit., p. 602, «è probabile che il testo europeo abbia ispirato il giudice costituzionale nell'utilizzazione dell'aggettivo "ragionevole" in materia di periodicità delle elezioni». Sull'art. 3 del Protocollo addizionale della CEDU, in generale, si vedano tra gli altri, C. PINELLI, *Art. 3. Diritto a libere elezioni*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI e R. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. 845 ss; M. STARITA, *Art. 3, Prot. Ad. 1, in ID.*, *Commentario breve alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2012, pp. 842 ss); sul diritto a elezioni a intervallo regolari, inteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo anche come «riconoscimento di un vero diritto individuale a veder indette le elezioni e a parteciparvi, come elettore e come candidato», V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL e L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019, 377. Al riguardo, da sottolineare come il *Codice di buona condotta in materia elettorale*, elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, abbia inserito la periodicità delle elezioni tra i principi del patrimonio elettorale europeo (in merito, M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, 165-1669).

In merito, il Consiglio costituzionale ha confermato il proprio orientamento nelle successive decisioni [n. 93-331 DC](#) del 13 gennaio 1994 e [n. 94-341 DC](#) del 6 luglio 1994 (rispettivamente sulla legge che ristabiliva il rinnovo triennale per metà dei Consigli generali e sulle disposizioni che rinviavano le elezioni municipali per evitare la loro concomitanza con quelle presidenziali) e nella sentenza [n. 2001-444 DC](#) del 9 maggio 2001, *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*, par. 3, si è espresso sulla già richiamata proroga della legislatura dell'Assemblea nazionale decisa per consentire, dopo l'introduzione del *quinquennat*, la modifica del calendario elettorale del 2002 attraverso l'inversione dell'ordine delle consultazioni presidenziali e legislative (al riguardo, L. FAVOREU, *Note sous décision n° 2001-444 DC*, in *Revue française de droit constitutionnel*, octobre-décembre 2001, n. 48, p. 722 ss; M. VERPEAUX, *Note sous décision n° 2001-444 DC*, in *Les Petites Affiches*, 2001, n° s.n., p. 13-16; P. MBONGO, *Le «calendrier électoral» de 2002 devant le Conseil constitutionnel (à propos de la décision n. 2001-444 du 9 mai 2001)*, in *Recueil Dalloz*, 2001, p. 2214).

Il principio dell'esercizio del diritto di voto «secondo una *périodicité raisonnée*» è stato poi richiamato anche nelle sentenza [n. 2010-603 DC](#), dell' 11 febbraio 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, relativa alla riduzione dei mandati dei membri dei futuri Consigli generali e regionali in vista del loro concomitante rinnovo determinato dalla riforma territoriale e in quella [n. 2013-667 DC](#) del 16 maggio 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, par. 60. In quest'ultima pronuncia, i *Sages* hanno precisato che l'oggetto del proprio controllo è quello di valutare il carattere «ragionevole» della periodicità del voto in caso di modifiche del calendario elettorale (sulle due decisioni del Consiglio, KOMBILA, *Le report des élections en droit constitutionnel français*, cit., pp. 591 ss.).

¹⁹ Per M. VERPEAUX, *Le droit à des élections à intervalle raisonnable*, in T. DEBAR e F. ROBBE (a cura di), *Le caractère équitable de la représentation politique*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 65, verrebbero così vietati anche i «mandati troppo lunghi in quanto contrari a una certa concezione della democrazia».

²⁰ In merito, come sottolinea B. DAUGERON, *Le report du second tour des élections municipales: analyse juridique contre simplification médiatique?*, in [Blog.jurpoliticum.com](#), 30-03-2020, sebbene tale decisione non risultasse facile da adottare «in un contesto di urgenza sanitaria e di tensione politica», il rinvio del primo turno delle elezioni municipali a pochi giorni o addirittura a poche ore dall'apertura dei seggi, anche se giuridicamente possibile, era comunque «inusuale riguardo la legalità del processo elettorale», mentre appariva «non opportuno» la scelta di mantenere il primo turno senza disporre della certezza di poter organizzare il secondo entro una settimana come previsto dall'[art. L. 56](#) del *Code électoral*.

impossibile»²¹, visto che l'adozione di una legge in un tempo così ristretto richiedeva la consultazione urgente del Consiglio di Stato, la convocazione delle Assemblee (in un periodo in cui i lavori erano sospesi e molti parlamentari, colpiti dal Covid-19, forzatamente assenti) e soprattutto imponeva la ricerca del consenso di tutti i gruppi politici²².

Nella storia parlamentare della *Cinquième*, del resto, i precedenti di progetti di legge approvati in un arco temporale estremamente limitato erano stati rari: la legge di amnistia delle infrazioni commesse nelle università presentato il 21 maggio 1968, depositato e approvato dalle Camere il giorno successivo e pubblicato sul *Journal Officiel* il successivo 23 maggio; il progetto di legge riguardante l'esonero dai diritti di mutazione sulla successione del Generale de Gaulle depositato e iscritto all'ordine del giorno il 9 dicembre 1970, discusso in commissione l'indomani, approvato dall'Assemblea nazionale il 15 dicembre e adottato in via definitiva dal Senato già il successivo 18; la legge n. 2018-1213 del 24 dicembre 2018, avente per oggetto le misure urgenti in campo economico e sociale proposte dal Presidente della Repubblica in risposta alla crisi dei *gilets jaunes*, adottata tra il 17 e il 21 dicembre 2018²³.

Poste le difficoltà politico-istituzionali di una rapida approvazione parlamentare di una legge, veniva indicata come una diversa opzione a disposizione del Governo l'adozione in Consiglio dei Ministri di un nuovo decreto di convocazione degli elettori finalizzato a rinviare le *municipales* di qualche settimana in modo che le Assemblee avessero a disposizione il tempo necessario per approvare una legge che consentisse una loro ulteriore posticipazione.

Tuttavia, com'è stato sottolineato, tale decreto, dovendo anche prolungare il mandato dei Consiglieri municipali eletti nel 2014 (in scadenza, in base al previsto calendario elettorale, il 31 marzo), sarebbe risultato in contrasto con l'art. L. 227 del *Code électoral*²⁴ e quindi destinato a superare il vaglio del giudice amministrativo solo con il ricorso dell'Esecutivo alla «legalità di eccezione» riconosciuta dalla «teoria delle circostanze eccezionali» consacrata nella nota sentenza del *Conseil d'État Heyriès*²⁵ e ancora oggi all'origine di un consolidato indirizzo giurisprudenziale²⁶.

²¹ Così, R. RAMBAUD, *Coronavirus: quels impact sur les élections municipales?*, in Blogdudroitlectoral.fr, 01-03-2020.

²² RESCAN, *Coronavirus: peut-on encore reporter les élections municipales?*, cit., per il quale tale scenario sarebbe equiparabile «a un vera corsa contro l'orologio».

²³ Sul punto, A. DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français: Etude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, 2016, xxx; F. – È. GODEFROY, *La rénovation de la séance publique du Parlement français: Etude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Thèse de doctorat, Université Rennes 1, 2018, p. 64.

²⁴ «I Consiglieri municipali sono eletti per sei anni. Anche quando sono stati eletti nel corso dell'intervallo, sono rinnovati integralmente nel mese di marzo a una data fissata almeno tre mesi prima con decreto adottato in Consiglio dei ministri. Questo decreto convoca inoltre gli elettori».

²⁵ CONSEIL ÉTAT, 28 juin 1918, *Heyriès*, n. 63412, rec. Lebon, p. 261, pubblicata sul [sito](http://www.legifrance.gouv.fr) di *Légifrance*. Al riguardo, fra tutti, F. SAINT-BONNET, *L'État d'exception*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, pp. 335; B. LANIYAN, *Il potere regolamentare autonomo in periodi di crisi. A proposito di una particolarità francese: la teoria delle circostanze eccezionali*, in Federalismi.it, 27-11-2017.

²⁶ Cfr., R. RAMBAUD, *Coronavirus: quels impact sur les élections municipales?*, cit.. La teoria, com'è noto, elaborata dalla giurisprudenza amministrativa durante il Primo conflitto mondiale per consentire la continuità dei servizi pubblici anche in tempo di guerra e in seguito estesa dal Consiglio di Stato a tutti i momenti di grave crisi, è stata poi applicata sulla base di alcune precise condizioni tra loro combinate: la presenza di eventi gravi e imprevisi, l'impossibilità per

Così, in particolare, tale teoria aveva già trovato applicazione nel diritto elettorale con l'*arrêt* del Consiglio di Stato del 18 giugno 1971 (n. 82567) relativo alla nomina da parte del Ministro degli esteri di alcuni membri del *Conseil supérieur des français de l'étranger* riconosciuta dal giudice amministrativo proprio sulla base delle «circostanze eccezionali» che avevano impedito il ricorso alle normali operazioni elettorali (ipotesi espressamente prevista dalla disciplina dello stesso Consiglio superiore) e, come veniva stato sottolineato, poteva essere ulteriormente invocata qualora l'aggravamento del quadro sanitario in alcune città avesse impedito agli elettori di accedere in sicurezza ai seggi²⁷.

Al riguardo, un significativo precedente, sebbene di natura diversa, era il caso scaturito dalla decisione del Prefetto de La Réunion di rinviare alla data «più ravvicinata possibile» il secondo turno delle elezioni legislative del 1973, previsto per il giorno successivo nella seconda circoscrizione dell'isola, a causa dell'arrivo di un ciclone che aveva imposto l'introduzione del divieto generale di circolazione.

In seguito a ciò, il Governo rinviò la consultazione alla domenica successiva e il Consiglio costituzionale, rigettando il ricorso di un candidato che intendeva, tra l'altro, contestare la competenza del Prefetto a fissare la data di un'elezione legislativa parziale, validò l'insieme delle decisioni adottate. Nella decisione [n. 73-603/741 AN](#) del 27 giugno 1973, infatti, i *Sages* ritennero che la sincerità del voto non fosse stata compromessa dal *report* visto che, da un lato, le circostanze determinate dall'arrivo del ciclone sull'isola rendevano «inevitabile» l'adozione di tale misura eccezionale, dall'altro, l'«irregolarità» costituita dall'intervento operato «nel silenzio della legge» dal Prefetto in una materia non compresa nella sfera delle sue competenze non aveva potuto «alterare il risultato dello scrutinio» in quanto da essa non era scaturita alcuna «manovra fraudolenta». Secondo il *Conseil*, inoltre, era «deplorabile» che il legislatore non avesse previsto l'autorità competente a far fronte alle «circostanze eccezionali» come quelle sopraggiunte a *La Réunion* nel marzo 1973²⁸.

Un ulteriore scenario politico-istituzionale evocato per giustificare il rinvio delle elezioni municipali era quello del ricorso al regime dell'*état d'urgence* previsto dalla legge n. 55-385 del 3 aprile 1955, adottata durante la guerra d'Algeria. L'ordinamento d'oltralpe era ricorso più volte a tale dispositivo allo scopo di fronteggiare le emergenze sorte proprio in seguito al conflitto algerino (1958-1962), ai disordini scoppiati nei territori d'oltremare (1985-1987), alle rivolte nelle *banlieues* (2005) e agli attentati terroristici perpetrati a Parigi il 13 novembre 2015²⁹.

l'Amministrazione di agire legalmente, la persistenza delle circostanze eccezionali in cui è stato adottato l'atto amministrativo in esame, la possibilità di ricondurre la misura adottata a un obiettivo di interesse generale (sulla rilevanza della sentenza *Heyriès* nella giurisprudenza amministrativa francese, M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ, e B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 20^e éd., 2015, pp. 178 ss.).

²⁷ Cfr., RAMBAUD, *Coronavirus: quels impact sur les élections municipales?*, cit. per il quale non sarebbe stato possibile, al fine di assicurare il rinvio della consultazione, un ricorso al citato articolo L. 3131-1 del *Code de la santé publique*; ID., *Droit électoral et circonstances exceptionnelles*, cit., pp. 825 ss..

²⁸ In merito, ID., *Coronavirus: quels impact sur les élections municipales?*, cit..

²⁹ In tale occasione, lo stato di urgenza dichiarato dal Governo (che il Presidente Hollande cercò invano di costituzionalizzare nel 2015) venne in seguito prolungato dal Parlamento più volte fino all'adozione della legge [n. 2017-1510](#) del 30 ottobre 2017 sul rafforzamento della sicurezza interna e sulla lotta contro il terrorismo che introduceva

Ai sensi della legge del 1955 infatti, il Governo avrebbe potuto dichiarare lo stato di urgenza su tutto o su parte del territorio nazionale (compreso quello non metropolitano) e di adottare per un massimo di dodici giorni – prolungabili con una legge del Parlamento – tutte le misure ritenute necessarie, anche incidenti sull’esercizio dei diritti e delle libertà, in caso di «pericolo imminente risultante da minacce gravi all’ordine pubblico» e di «avvenimenti aventi per la loro natura e la loro gravità il carattere di calamità pubblica». Così, dal momento che la definizione di quest’ultima comprendeva anche la diffusione di un’epidemia grave come quella causata dal coronavirus, veniva sottolineata la possibilità del ricorso alla dichiarazione dello stato di urgenza – sebbene quest’ultimo fosse stato finora utilizzato solo in caso di una violazione dell’ordine pubblico – per far fronte all’emergenza sanitaria e giustificare il rinvio delle elezioni municipali³⁰.

Anche l’attivazione dei poteri straordinari riconosciuti al Capo dello Stato (art. 16), uno dei due regimi speciali, assieme alla proclamazione dello stato di assedio (art. 36)³¹, previsti dalla Costituzione della *Cinquième*, veniva indicata come possibile soluzione per assicurare il necessario fondamento giuridico al rinvio delle elezioni municipali³².

Nello specifico, com’è noto, l’art. 16 della Carta autorizza il Presidente della Repubblica a assumere in sé i poteri dello Stato qualora una grave crisi istituzionale o internazionale minacci in «maniera grave e immediata» il regolare funzionamento del sistema costituzionale, l’indipendenza della Nazione, l’integrità del suo territorio o l’esecuzione dei suoi impegni internazionali. Oltre a valutare l’effettiva sussistenza di tali presupposti, il Capo dello Stato è tenuto a richiedere il parere non vincolante del Primo Ministro, dei Presidenti delle Camere e del Consiglio costituzionale, nonché a informare la Nazione dell’avvio del regime di eccezione e delle circostanze che lo giustificano.

nel diritto comune le principali misure in esso contenute (su cui O. LE BOT, *Un état d’urgence permanent?*, (Loi n. o 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme), in *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2017, pp. 1115 ss.. In merito, sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *La Francia dopo gli attentati di Parigi: la dichiarazione dello stato di urgenza e la proposta di revisione costituzionale del Presidente Hollande*, in questa *Rivista*, 3, 2015.

³⁰ In tal senso, D. MAUS, *La V^{ème} République à l’épreuve du coronavirus: qui fait quoi?*, in *Opinion-internationale.com*, 17-03-2020; RESCAN, *Coronavirus: peut-on encore reporter les élections municipales?*, cit.; C. ROUVEIROLLES-BAZIRE, *Municipales: le second tour peut-il être reporté?*, in *Publicsenat.fr*, 15-03-2020.

³¹ Il ricorso allo stato di assedio, riferendosi a una minaccia imminente derivante da un’aggressione alla Francia o da una rivolta armata interna, appariva chiaramente privo di ogni giustificazione durante una crisi sanitaria di tipo pandemico (SARTORETTI, *La risposta francese all’emergenza sanitaria da Covi-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, cit., p. 1660).

³² In tal senso Olivier Duhamel, per il quale l’annullamento delle elezioni risultava possibile «solamente con la messa in opera dell’art. 16 della Costituzione» (cfr., RESCAN, *Coronavirus: peut-on encore reporter les élections municipales*). In particolare, dal momento che una legge di modifica del calendario elettorale non poteva essere adottata dal Parlamento «in poche ore», le soluzioni disponibili erano solo due: da una parte, il Presidente decideva di «ricorrere all’art. 16 della Costituzione» per ottenere «i pieni poteri e, dunque, la possibilità (...) di annullare l’elezione»; dall’altra, aveva la possibilità di «rinviare il voto per decreto in virtù della teoria e della giurisprudenza delle “circostanze eccezionali”» (cfr., O. DUHAMEL, *Il me paraît impossible de reporter une élection s’il n’y a pas le consensus*», *Le Point*, 16-03-2020). Anche per Frédérik Sawicki, la «sola soluzione giuridica» per rinviare le elezioni era l’«attivazione dell’art. 16» sui poteri speciali riconosciuti al Presidente (cfr. O. BEAUD, *La surprenante invocation de l’article 16 dans le débat sur le report du second tour des élections municipales*, in *Blog.juspoliticum.com*, 23-03-2020). Sul punto, anche P. MILAZZO *Le fonti del diritto e le diverse risposte ad una emergenza simmetrica: qualche lezione francese sul “rendimento” delle clausole di emergenza costituzionale*, in *Osservatorio delle fonti*, fascicolo speciale 2020, *Le fonti normative nella gestione dell’emergenza covid-19*, pp. 412 ss..

La proclamazione dello stato di emergenza autorizza il Presidente della Repubblica, previa consultazione del Consiglio costituzionale, ad adottare «le misure richieste dalle circostanze» sotto forma di decisioni non vincolate nel contenuto, ma comunque ispirate alla volontà di assicurare il ritorno dei poteri pubblici costituzionali al proprio regolare funzionamento nel «minor tempo possibile». A ulteriore garanzia degli equilibri istituzionali, la Costituzione dispone la riunione di pieno diritto del Parlamento, il divieto di scioglimento dell'Assemblea nazionale durante l'esercizio dei poteri eccezionali e, dopo la revisione del 2008, anche la *saisine* parlamentare del Consiglio costituzionale (d'ufficio dopo sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali).

Così, nonostante l'«ampio margine interpretativo»³³ da cui è caratterizzato, l'art. 16 appariva chiaramente configurato per contrastare crisi generate da tentativi di destabilizzazione politico-istituzionale e minacce di natura militare (come del resto aveva dimostrato il ricorso ai poteri straordinari operato nell'aprile 1961 da de Gaulle dopo il *putsch* contro il Governo di Parigi organizzato ad Algeri da alcuni generali dell'esercito) e non un'emergenza sanitaria quale quella generata dal coronavirus in cui erano assenti i presupposti di fatto previsti dalla Costituzione per legittimare la sua applicazione.

Le istituzioni della Repubblica non risultavano infatti minacciate in modo «grave e immediato» dalla crisi pandemica visto che anche in caso di impedimento del Capo dello Stato a causa del *Covid-19*, l'art. 7, quarto comma della Costituzione avrebbe consentito l'affidamento dell'*interim* al Presidente del Senato e, qualora quest'ultimo fosse stato a sua volta impedito dall'esercitare tali funzioni, al Governo. Una tale «interpretazione estensiva del pericolo sanitario», una volta prese come riferimento le gravi epidemie che in passato hanno colpito la Francia senza determinare crisi istituzionali, appariva dunque nella sostanza «totalmente irrealistica»³⁴ e quindi non in grado di rispettare la prima condizione di applicazione del regime previsto dall'art. 16.

Anche il secondo presupposto di fatto che legittima l'attivazione dello stato emergenziale non appariva soddisfatto dall'emergenza del *Covid-19*, visto che l'interruzione del «funzionamento regolare dei poteri pubblici costituzionali» deve riguardare l'insieme di questi ultimi e non solo una loro parte. In tale ottica, dunque, anche nell'ipotesi che durante la pandemia il Parlamento non abbia più la capacità di riunirsi e di deliberare a causa dell'impossibilità di molti suoi membri a partecipare ai lavori, l'attivazione dello stato emergenziale non sarebbe ammissibile in quanto solo *uno* dei poteri pubblici costituzionali vedrebbe compromesso il proprio regolare funzionamento³⁵.

³³ A. VEDASCHI, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE online*, 2, 2020, p. 1458. Sul punto anche J. ROBERT, *Les situations d'urgence en droit constitutionnel*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2, 1990, p. 760. Secondo PICIACCHIA, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, cit., p. 2, l'art. 16 «fa riferimento ad una generica definizione dei presupposti che possono portare all'assunzione da parte del Capo dello Stato dei poteri eccezionali (...)».

³⁴ Come sottolinea infatti BEAUD, *La sorprendente invocation de l'article 16 dans le débat sur le report du second tour des élections municipale*, cit., p. 3, non era possibile ammettere che nel 1918-19 la Terza Repubblica fosse «gravemente minacciata» dall'influenza «Spagnola» che provocò in Francia 250.000 vittime o che nel 1832 la Monarchia di Luglio avesse corso un analogo pericolo con l'epidemia di colera che uccise 100.000 persone.

³⁵ La scelta di evocare l'art. 16 nella circostanza della crisi pandemica appariva «inquietante» perché proponeva un'interpretazione estensiva, se non addirittura una «banalizzazione», di una disposizione costituzionale in grado di

5. L'aggravamento della crisi sanitaria e il rinvio del secondo turno delle elezioni municipali

Nonostante l'ampio dibattito sulla scelta dello strumento di disciplina dell'emergenza più idoneo a consentire il rinvio delle elezioni municipali, sabato 14 marzo 2020 il Primo ministro, nell'annunciare al Paese nuovi provvedimenti per il contenimento del contagio (che prevedevano, tra l'altro, la chiusura dalla mezzanotte di tutti gli *établissements recevant du public* del Paese, a eccezione di quelli essenziali, e l'introduzione di ulteriori limitazioni degli assembramenti)³⁶, confermava che la consultazione si sarebbe svolta «come previsto» il giorno seguente a condizione del rispetto delle misure precauzionali previste nei seggi durante le operazioni di voto³⁷. Contestualmente, il Ministro dell'interno Christophe Castaner invitava i Prefetti a intervenire in quei Comuni che, a causa dell'assenza del personale dei seggi, non erano in grado di garantire il regolare svolgimento della consultazione.

Anche l'Eliseo, poche ore prima dell'apertura dei seggi, dichiarava in modo ufficiale che il Presidente, conformemente a quanto annunciato in precedenza, intendeva mantenere inalterato il turno elettorale, ritenendolo «senza rischi per i francesi». Il Capo dello Stato non accoglieva così le molteplici richieste di rinvio che erano state presentate, tra l'altro, in ragione dell'aggravamento della crisi sanitaria e del timore di una scarsa affluenza alle urne dopo l'introduzione di più rigorose restrizioni da parte del Governo, dai Presidenti di sei Regioni (Hauts de France, Occitane, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse, Normandie e Ile-de-France), da esponenti sia della maggioranza che dell'opposizione (tra cui, rispettivamente, François Bayrou, leader della formazione centrista MoDem, *Mouvement démocrate* e Julien Bayou, segretario nazionale di *Europe-Ecologie-Verts*), nonché da un collettivo di medici specialisti della sanità pubblica³⁸.

I risultati delle elezioni del 15 marzo confermavano i timori che nei giorni precedenti erano stati manifestati a livello politico e istituzionale riguardo il possibile forte aumento, a

assicurare il passaggio a un regime ultra-derogatorio rispetto al diritto comune ovvero esprimeva la tendenza a concepire la Costituzione come una «risorsa giuridica disponibile in ogni momento» ovvero una sorta di «cassetta degli utensili» a cui «costituzionalista-meccanico» potevano ricorrere per riparare i guasti intercorsi nel sistema, incurante dei rischi di un ricorso all'art. 16, vera e propria «bomba ad orologeria capace di far implodere la Costituzione» (*ibidem*). Analogamente, per Jean-Philippe Derosier, assicurare il rinvio delle elezioni municipali attraverso l'art. 16 in ragione del rischio epidemico sarebbe stata «una decisione sproporzionata» paragonabile all'impiego «dell'arma nucleare» (cfr. R. MUSART, *Reporter les municipales avec l'article 16 serait comme "user de l'arme nucléaire"*, in *La Voix du Nord*, 12-3-2020); sui rischi che l'applicazione dell'art. 16, presentato di nuovo come una vera e propria «bomba atomica costituzionale», trasformi «una crisi di sicurezza sanitaria» in «una crisi politica», MAUS, *La V^{ème} République à l'épreuve du coronavirus: qui fait quoi?*, cit.; sull'«improbabile» utilizzazione dell'art. 16, anche E. JACOB, *Comment Macron peut-il reporter les élections municipales?*, in *Le Figaro*, 12-03-2020.

³⁶ Cfr., *Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19*. L'elenco delle attività commerciali di cui è stata disposta la *fermeture* veniva poi successivamente estesa da altri tre *arrêtés* ministeriali del 15, 16 e 17 marzo. Sul punto, si veda GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e in Spagna*, cit., p. 60.

³⁷ Cfr., LE MONDE–AFP, *Coronavirus: Edouard Philippe annonce la fermeture de tous les lieux publics «non indispensables»*, 14-03-2020.

³⁸ Al riguardo, si veda LE MONDE–AFP–REUTERS, *Municipales 2020: appelé à un report du premier tour, l'exécutif tient sa ligne*, 14-03-2020.

causa del timore dell'epidemia, del tasso di astensionismo. Quest'ultimo, infatti, si attestava a livello nazionale al 55,44 % contro il 36,45 % delle *municipales* del 2014 e il 35,50 % di quelle del 2008, ma a livello locale registrava valori ancora più elevati, soprattutto nei Comuni con più di 100.000 abitanti (come, tra gli altri, Mulhouse con il 75,23 %, Nizza con il 72,25 % e Lilla con il 67,38 %) ³⁹.

In particolare, dei 34.968 Consigli municipali da rinnovare ben 30.125 risultavano eletti al completo al primo turno (e in quelli con più di 1.000 abitanti ciò significava che una lista aveva ottenuto più della metà dei voti ⁴⁰), mentre 165 Consigli su 1.254 delle *communautés de communes* (ovvero degli EPCI, *Établissements publics de coopération intercommunale*) erano stati completamente rinnovati. Nel complesso, sebbene il secondo turno non risultasse necessario per due terzi degli elettori, in 8.800 Comuni il Sindaco risultava eletto con meno del 50% degli elettori e per più di 500 di essi tale percentuale scendeva addirittura al 70 % ⁴¹.

Il 16 marzo, di fronte all'aumento esponenziale dei contagi e dei decessi in Francia, in un nuovo messaggio alla Nazione in cui si poneva come uno *Chef de guerre* chiamato a combattere un «nemico invisibile e inafferrabile» quale il *Covid-19*, oltre ad anticipare l'introduzione di nuove e più severe misure di contenimento dell'epidemia che di fatto imponevano il confinamento dell'intera popolazione nei propri domicili ⁴², il Presidente della Repubblica comunicava la decisione, scaturita dalla consultazione dei Presidenti delle Camere e dei suoi predecessori all'Eliseo, nonché dall'«accordo unanime» di tutte le forze

³⁹ Cfr., *Résultats et suivi des taux de participation au premier tour des élections municipales et communautaires 2020* pubblicati sul [sito](#) del *Ministère de l'Intérieur*. Nel corso della Quinta Repubblica, percentuali più elevate di astensionismo avevano caratterizzato il secondo turno delle elezioni legislative del 2017 (42,64 %), le elezioni europee del 2004 (40,64 %) e del 2009 (42,76 %), il primo turno delle elezioni cantonali del 2011 (44,32 %) e i referendum sull'autodeterminazione della Nuova Caledonia del 1988 (36,89 %) e sull'introduzione del quinquennio del 2000 (30,19 %).

⁴⁰ Nei Comuni con meno di 1.000 abitanti, lo scrutinio è maggioritario plurinomiale, maggioritario a due turni: un consigliere comunale, candidatosi individualmente o in gruppo (con possibilità di *panachage* da parte dell'elettore), per essere eletto al primo turno deve aver ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi e aver raccolto almeno il 25 % degli elettori iscritti, mentre per i seggi rimanenti viene previsto un secondo turno di votazione in cui vengono eletti i consiglieri che abbiano ottenuto la maggioranza relativa. La legge [n. 2013-403](#) del 17 maggio 2013 ha esteso dai Comuni con più di 3.500 abitanti a quelli con più di 1.000 abitanti il sistema proporzionale di lista a due turni con premio di maggioranza alla lista più votata. Al primo turno, la lista che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti ottiene la metà dei consiglieri municipali e gli altri seggi sono distribuiti proporzionalmente tra le liste, compresa quella vincente, che abbiano ottenuto almeno il 5 % dei voti. Se nessuna lista ottiene la maggioranza assoluta, è previsto un secondo turno di voto aperto alle liste che abbiano ottenuto almeno il 10 % al primo turno (con la possibilità di fusione tra liste diverse) e l'attribuzione dei seggi segue le regole previste per il primo turno senza però l'obbligo della maggioranza assoluta. Nelle tre città con più abitanti l'elezione avviene per settori costituiti ciascuno da un *arrondissement* (Parigi e Lione) oppure di due (Marsiglia). Sul punto, tra tutti, si vedano L. JANICOT e M. VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2019, pp. 282 ss. Per una breve analisi dei risultati ottenuti nella consultazione dai principali partiti francesi, PICCIACCHIA, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, cit., pp. 9-10.

⁴¹ Cfr., P. ROGER, *Municipales 2020: abstention historique au premier tour*, in [Le Monde](#), 06-06-2020; M. VAUDANO, P. BRETEAU e L. SANCHEZ, *Reporté, le second tour des municipales sera inutile dans 86 % des communes*, *ivi*, 16-03-2020.

⁴² Tali misure venivano poi introdotte con il decreto [n. 2020-260](#) del 16 marzo adottato con uno strumento giuridico diverso dagli *arrêtés* del Ministero della Salute, ovvero con un decreto del Primo Ministro su proposta dei Ministri della salute e dell'interno che, oltre all'art. 3131-1 del *Code de la santé publique*, in modo significativo richiamava le «*circonstances exceptionnelles*» derivanti dall'epidemia di *Covid-19*. In seguito, il decreto veniva poi integrato dal *Décret* [n. 2020-293](#) del 23 marzo in esecuzione di un'[ordinanza](#) del Consiglio di Stato (Cfr. *Ordonnance du Conseil d'Etat du 22 mars 2020*, n. 439674, *Syndicat Jeunes Medecins*) che aveva ordinato al Primo Ministro e al Ministro della salute di precisare la portata della deroga al confinamento prevista per «ragioni di salute».

politiche, di rinviare il secondo turno delle elezioni municipali programmato per il 22 marzo. Macron, inoltre, preannunciava l'imminente presentazione in Consiglio dei ministri di un disegno di legge, da sottoporre il prima possibile al Parlamento per una sua rapida approvazione, finalizzato a consentire al Governo di «rispondere all'urgenza e, quando necessario, di legiferare con ordinanze negli ambiti strettamente connessi alla gestione della crisi»⁴³.

Così, con il decreto [n. 2020-267](#) del 17 marzo 2020, adottato in Consiglio dei ministri e firmato dal Presidente della Repubblica, il secondo turno per l'elezione dei consiglieri municipali e comunitari (nonché dei consiglieri di Parigi e dei consiglieri metropolitani di Lione) veniva rinviato *sine die* attraverso l'abrogazione dell'art. 6 del citato decreto n. 2019-928 del 4 settembre 2019 che aveva fissato il suo svolgimento al 22 marzo 2020. Con una successiva [circolare](#) ai Prefetti, il Ministro della coesione dei territori e delle relazioni con le collettività territoriali autorizzava, nel periodo compreso tra il 20 e il 22 marzo, lo svolgimento delle sedute di insediamento nei Comuni in cui le elezioni si erano concluse al primo turno, raccomandando al riguardo il massimo rispetto delle misure precauzionali contro il contagio, la minore durata possibile delle sedute e la presenza limitata ai soli soggetti indispensabili.

Tuttavia, il 19 marzo, il presidente del Consiglio scientifico-*Covid 19*, consultato sui rischi sanitari connessi a tali riunioni, giudicando non sufficienti le misure di sicurezza adottate, riteneva preferibile procedere al rinvio dell'insediamento dei nuovi consigli comunali. Le modalità con cui doveva essere garantita la continuità degli Esecutivi locali e la permanenza in carica dei Sindaci e dei Vicesindaci erano dunque rimesse al disegno di legge sullo stato di urgenza sanitaria presentato dal Governo il 18 marzo.

6. La controversa legittimità costituzionale delle modifiche al calendario delle elezioni municipali

Sin da subito, i giuristi francesi si interrogavano in merito alla compatibilità con la Costituzione del rinvio *sine die* del secondo turno delle elezioni municipali e dell'eventuale annullamento dello scrutinio del 15 marzo in caso di aggravamento della crisi sanitaria, con conseguente nuova convocazione degli elettori per entrambi i due turni.

Per i sostenitori dell'incostituzionalità delle modifiche apportate al calendario delle municipali, tutte le consultazioni in due turni di voto costituivano un'unica elezione e per tale ragione dovevano essere organizzati in date molto ravvicinate. Così, dal momento che l'aumento dello spazio temporale tra le due votazioni era in grado di modificare i fattori che determinavano le convinzioni degli elettori, costringendoli a effettuare non più delle scelte convergenti come in un'unica elezione, ma in realtà due scelte distinte corrispondenti «a

⁴³ Per il testo dell'*Adresse aux français* del 16 marzo 2020 si veda il [sito ufficiale](#) dell'Eliseo. Su questa fase della gestione della crisi, RAMBAUD, *Droit électoral et circonstances exceptionnelles*, cit., pp. 829 ss..

due elezioni a un turno»⁴⁴, il *report* finiva per «sconnettere»⁴⁵ i due scrutini e rendere la campagna elettorale svolta prima del 15 marzo e i risultati del primo turno ininfluenti sul secondo.

In questa prospettiva, la sola decisione che veniva a imporsi, in conformità con i principi costituzionali, appariva dunque quella di «preservare la democrazia»⁴⁶ attraverso il riconoscimento della validità dei risultati del primo turno per i candidati già eletti (indipendentemente dal tasso di astensionismo registrato) e la riorganizzazione, ad opera del legislatore, dell'intera elezione con l'individuazione di una nuova data in cui far svolgere il secondo turno.

Al contrario, i costituzionalisti che ritenevano il rinvio delle elezioni municipali non contrario alla Carta, sottolineavano come quest'ultima, a differenza di altre Costituzioni europee, non disciplinasse la materia elettorale, salvo stabilire all'art. 3, terzo comma la natura del suffragio («diretto o indiretto nei modi previsti dalla Costituzione» e «sempre universale, uguale e segreto»)⁴⁷. La decisione del costituente del 1958 di non imporre al legislatore alcuna formale regola relativa alla scelta del sistema elettorale e alle modalità del suo concreto funzionamento (quali la lunghezza dell'intervallo temporale tra i due turni di votazione) rendeva quindi possibile la modifica del calendario elettorale senza causare alcuna *atteinte* alla Costituzione. L'eventuale alterazione della sincerità della consultazione scaturita da tale intervento legislativo poteva infatti essere eventualmente accertata dal giudice elettorale e successivamente dal Consiglio costituzionale adito in merito a una *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC)⁴⁸. Così, in altri termini, secondo quest'ottica, non ci sarebbe alcuna «difficoltà di natura costituzionale» al rinvio del secondo turno al mese di giugno in ragione dell'assenza di una effettiva «rottura temporale»⁴⁹ con la data del 15 marzo.

⁴⁴ J.-P. DEROSIER, *Un report inconstitutionnel*, in [Constitutiondecodee.fr](#), 17-03-2020; F. JOHANNÈS, *Le projet de loi de report du second tour des municipales est contraire à la Constitution*, in [Le Monde](#), 19-03-2020. Anche per Dominique Rousseau i due turni costituivano «un blocco» la cui dissociazione finiva per determinare una «violazione manifesta del principio di sincerità e di eguaglianza dell'elezione», incidendo indirettamente anche sulla «legittimità degli eletti» e la democrazia rappresentativa» (cfr., *Le report du second tour des élections municipales divise les constitutionnalistes*, in [Acteurspublics.fr](#), 25-03-2020).

⁴⁵ DEROSIER, *Un report inconstitutionnel*, cit..

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ In merito, fra tutti, si veda G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 74 ss..

⁴⁸ In tal senso F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN e F. POTIER, *Le report du second tour des élections municipales n'est pas contraire à la Constitution*, in [Le Monde](#), 20-03-2020. Sull'ampiezza della tutela costituzionale offerta dal *Conseil constitutionnel* in merito al rinvio delle elezioni, si veda V. GOESEL-LE BIHAN, *Le report des élections, le conseil constitutionnel et la théorie des droits fondamentaux*, in *Revue des droit et libertés fondamentaux*, n. 19, 2020.

⁴⁹ Così Didier Maus, in *Le report du second tour des élections municipales divise les constitutionnalistes*, cit. per il quale, in caso di annullamento del secondo turno a causa dell'evoluzione del quadro sanitario, si sarebbero dovuti ripetere entrambi i turni di votazione (in quanto «indissociabili») a meno dell'approvazione di una legge chiamata a fissare la data del rinvio. Sulla necessità, di un intervallo tra i turni «ragionevole», così da non dover invalidare i risultati del primo turno, salvo il caso dei consiglieri municipali e dei sindaci già eletti, anche Dominique Chagnollaud (cfr., LE MONDE-AFP, *Elections municipales: que se passerait-il en cas de report du second tour?*, [15-03-2020](#)). Sulla «poco probabile» incostituzionalità del rinvio legislativo del secondo turno, in ragione della tendenza del *Conseil constitutionnel* a non rimettere in causa le scelte politiche del Parlamento e del riferimento alla teoria delle «circostanze eccezionali» operato dal Governo, R. RAMBAUD, *Report des élections municipales: priorité au consensus politique et parlementaire!*, in [Blogdroitlectoral.fr](#), 17-03-20.

Al riguardo, in dottrina, era presente una lettura del peculiare scenario politico-istituzionale venutosi a creare con il rinvio del secondo turno che, nell'indicare retrospettivamente l'abrogazione del decreto di convocazione degli elettori e il rinvio dell'intera tornata delle municipali come la sola misura giuridicamente corretta che l'Esecutivo avrebbe dovuto adottare, non riteneva «soddisfacente»⁵⁰ nessuna delle possibili soluzioni proposte per l'*impasse* che si era venuta a creare dopo il 15 marzo. L'ipotesi dell'annullamento del primo turno per l'impossibilità di svolgere il secondo entro il termine previsto dal *Code électoral* appariva infatti impraticabile vista la regolarità della convocazione degli elettori, l'avvenuta elezione di più dell'85% dei Consigli municipali e, a fronte del forte astensionismo, la mancanza di una soglia minima di partecipazione prevista per la validità della consultazione. Anche l'eventuale incostituzionalità del mantenimento dei risultati del primo turno (per tutti i Comuni o solo per quelli in cui il Consiglio municipale era risultato eletto), con il rinvio del secondo in ragione di una indivisibilità delle due votazioni, veniva ritenuta difficilmente sindacabile dal giudice elettorale, visto che il solo atto contestabile risultava essere l'elezione complessiva e il termine per lo svolgimento del secondo turno era fissato dalla legge e non dalla Costituzione⁵¹.

In sostanza, secondo tale chiave di lettura, era praticabile solo una soluzione legislativa speciale in grado di combinare le diverse ipotesi evocate ovvero lo svolgimento del secondo turno entro una data *raisonnable* (come la fine del mese di giugno 2020 ovvero a circa tre mesi dal primo turno di voto) e un'eventuale nuova convocazione degli elettori per entrambi i turni qualora tale termine non potesse essere rispettato⁵².

7. Il forte aumento dell'astensionismo al primo turno delle municipali e la questione della sincerità dello scrutinio

Il possibile rapporto tra la marcata flessione dell'affluenza ai seggi e il peggioramento del contesto sanitario in cui i francesi erano stati chiamati alle urne poneva la questione della sincerità dello scrutinio del 15 marzo⁵³. In effetti, le misure di contenimento della pandemia adottate dall'Esecutivo con i richiamati *arrêts* del 4, 9, 13 e 15 marzo, rivolti a estendere progressivamente il divieto di assembramenti e di riunioni, avevano inciso sulla capacità dei candidati di svolgere regolarmente la propria campagna. Oltre a ciò, le pressanti raccomandazioni rivolte dalle massime cariche della Repubblica ai francesi affinché uscissero il meno possibile dalle proprie abitazioni e, in particolare, gli ulteriori interventi restrittivi introdotti dal Primo Ministro proprio alla vigilia del voto, potevano aver prodotto

⁵⁰ Così, DAUGERON, *Le report du second tour des élections municipales: analyse juridique contre simplification médiatique?*, cit..

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² R. RAMBAUD, *Election municipales: vers une loi spéciale de report?*, in Blogdroitelectorale.fr, 17-03-2020.

⁵³ D. MAUS, *Elections municipales: les résultats du 15 mars sont-ils sincères? La chronique de Didier Maus*, in Opinion-internationale.com, 11-05-2020.

un effetto dissuasivo sul comportamento degli elettori, inducendoli a non partecipare al voto per il timore di un possibile contagio all'interno dei seggi⁵⁴.

Tradizionalmente, com'è possibile ricavare dall'ampia e articolata giurisprudenza dei Tribunali amministrativi e del Consiglio costituzionale, la sincerità delle elezioni è valutata dal giudice elettorale in funzione del contesto locale e sulla base di parametri chiamati ad accertare l'«impossibilità di conoscere con certezza la scelta maggioritaria degli elettori» (quali «lo scarto di voti» tra i candidati e l'«influenza determinante dell'irregolarità»)⁵⁵.

Così, i Tribunali amministrativi di prima istanza e il Consiglio di Stato in appello (competenti in materia elettorale ai sensi degli artt. L. 248 e L. 249 del *Code électoral*) sono chiamati a esprimersi sugli eventuali ricorsi presentati riguardo quelle circostanze particolari e quegli elementi di fatto che possono aver alterato «la sincerità locale» del voto, quali l'annullamento da parte del Prefetto degli assembramenti e delle riunioni politiche organizzate nei Comuni interessati dalla consultazione, la sospensione della campagna elettorale da parte dei candidati ospedalizzati o posti in quarantena e l'incremento del tasso di astensionismo⁵⁶.

Al riguardo, è significativo il precedente delle elezioni legislative di Wallis e Futuna del 1993: un terremoto aveva inciso sul regolare svolgimento della campagna elettorale, ma il *Conseil Constitutionnel* nella sua sentenza [n. 93-1279 AN](#) del 1° luglio 1993, rigettando i ricorsi presentati per chiedere l'annullamento del voto, ritenne l'evento non in grado di porre in discussione la sincerità dello scrutinio in quanto aveva coinvolto tutti i candidati in egual misura senza determinare un aumento del tasso di astensione dal voto rispetto a quello registrato nelle precedenti consultazioni⁵⁷.

Il Consiglio costituzionale, del resto, in qualità di *juge de l'élection*, fin dal 1959 ha fatto correntemente riferimento alla nozione di sincerità dello scrutinio, valutandone l'eventuale violazione caso per caso, conformemente al controllo concreto effettuato, ma si è pronunciato su un rinvio urgente del secondo turno di una elezione legislativa solo nel caso del 1973 alla *Réunion*, precedentemente richiamato.

Anche nel contenzioso costituzionale, i *Sages* hanno applicato più volte il principio di sincerità dello scrutinio, vigilando, nel quadro del loro controllo astratto, affinché non venga alterato da quegli elementi direttamente connessi alle operazioni elettorali (modelli di schede o modalità di voto), ma anche, come riconosciuto nella sentenza [n. 2018-773 DC](#) del 20 dicembre 2018, da avvenimenti esterni, quali le c.d. *fake news*, in grado di turbare

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Sul punto R. GHEVOTIAN, *La notion de sincérité du scrutin*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 13 (*Dossier: La sincérité du scrutin*), 2003, p. 1.

⁵⁶ In particolare, l'incidenza dell'astensione sulla sincerità dello scrutinio potrà essere valutata a partire da alcuni dati statistici rilevati a livello comunale e relativi alla percentuale degli elettori più anziani, al loro comportamento elettorale e al tasso di astensione dalle urne nelle ultime consultazioni. Qualora così venga provato che questi elettori, astenutisi per le pressioni a non spostarsi ricevute dalle massime autorità pubbliche, si sono espressi in modo maggioritario secondo una precisa tendenza politica, allora lo scrutinio può essere annullato per la presenza di una sorta di «discriminazione indiretta» a loro danno (cfr., L. NEUER, *Municipales: pourquoi les résultats du premier tour ne sont pas acquis*, in *Le Point*, 17-03-2020).

⁵⁷ Cfr., RAMBAUD, *Coronavirus: quels impact sur les élections municipales?*, cit..

le scelte degli elettori. Significativamente, proprio in tale pronuncia, i giudici costituzionali hanno riconosciuto per la prima volta il carattere “nazionale”⁵⁸ del principio attraverso una sua nuova formulazione in cui veniva ricondotto direttamente all’art. 3, terzo comma della Costituzione. Sulla base di ciò, il suffragio deve essere così esercitato in condizioni prive di qualsiasi elemento o circostanze, non più solo locali, suscettibili di alterarne il risultato⁵⁹.

8. La legge sullo stato di urgenza sanitaria e le modalità di rinvio delle elezioni municipali

Dopo un *iter* parlamentare molto veloce grazie alla *procédure accélérée* prevista dai regolamenti parlamentari e adottata nonostante la riduzione dei lavori delle Assemblée⁶⁰, il disegno di legge sullo stato di urgenza sanitario presentato dal Governo il 18 marzo 2020 sfociava già il 23 marzo nell’approvazione della *loi* n. 2020-290 (“*Urgence pour faire face à l’épidémie de Covid-19*”) finalizzata ad attribuire al Governo e al Primo ministro un’ampia serie di potestà legislative, regolamentari e amministrative finalizzate alla gestione della crisi epidemica, nonché a regolamentare il rinvio del secondo turno delle elezioni municipali.

Così, in particolare, il legislatore francese, non attingendo agli strumenti già esistenti, ma introducendo un dispositivo *ad hoc* ha istituito una nuova tipologia di emergenza (“*L’état d’urgence sanitaire*”) destinata a rimanere in vigore fino all’aprile 2021 ed essere attivata su un presupposto molto meno generico della “*calamité publique*” prevista dalla legge n. 585 del 1955 per l’*état d’urgence* ovvero un allarme sanitario tale da assumere il profilo di una «catastrofe che mette in pericolo, per natura e gravità, la salute della popolazione»⁶¹. Secondo la legge n. 2020-290, inoltre, la dichiarazione dello stato di urgenza sanitaria, valida su tutto o parte del *territoire hexagonal* e dei territori d’oltremare, deve essere deliberata con decreto dal Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro della salute, mentre l’eventuale prolungamento oltre il primo mese può essere dichiarato solo dal Parlamento con una legge chiamata, tra l’altro, a stabilire la durata del periodo di proroga⁶². La stessa

⁵⁸ Così, MAUS, *Elections municipales: les résultats du 15 mars sont-ils sincères? La chronique de Didier Maus*, cit.

⁵⁹ Cfr., *Décision* n. 2018-773, DC, cit., par.16.

⁶⁰ Sull’attività del Parlamento nell’inedita forma del “comitato ristretto” e sul sensibile depotenziamento delle sue funzioni (non tale, tuttavia, da impedirne la capacità di deliberazione, così come paventato all’inizio della crisi durante il dibattito sul possibile ricorso all’art. 16 della Costituzione), si veda E. LEMAIRE, *Le Parlement face à la crise du Covid-19*, (1/2), in Blog.juspolicum.com, 02-04-2020; ID., *Le Parlement face à la crise du Covid-19* (2/2), ivi, 13-04-2020.

⁶¹ Per una valutazione critica di tale soluzione alla luce della riflessione operata dalla dottrina d’oltralpe sulla nuova normativa, si vedano A. GELBLAT e L. MARGUET, *État d’urgence sanitaire: la doctrine dans tous ses états?*, in [La Revue des droits de l’homme](http://LaRevueDesDroitsDeL’Homme), 20-04-2020. Sulla questione, tra gli altri, P. CASSIA, *L’état d’urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique?*, in Mediapart, 23-03-2020; A. LEVADE, *État d’urgence sanitaire: à nouveau péril, nouveau régime d’exception*, in *La Semaine Juridique*, 30-03-2020, p. 615. Sul nuovo stato di urgenza, P. MILAZZO *Le fonti del diritto e le diverse risposte ad una emergenza simmetrica: qualche lezione francese sul “rendimento” delle clausole di emergenza costituzionale*, cit., pp. 421 ss.; J. DE VIVO, *Un nuovo “stato di urgenza” per un’inedita emergenza: brevi annotazioni sul caso francese*, in questa Rivista, 1, 2020; D. PAMELIN, *La Francia e il Covid-19: la creazione del nuovo stato d’urgenza sanitaria*, in [Osservatorio costituzionale](http://OsservatorioCostituzionale), 3, 2020, 02-06-2020.

⁶² La proroga dello stato di urgenza sanitaria fino al 10 luglio 2020 è stata poi disposta dalla legge n. 2020-546 dell’11 maggio 2020. La legge n. 2020-856 del 9 luglio 2020, nel porre fine a tale data all’*état d’urgence* (salvo che in Guyana e a

legge n. 2020-290, del resto, a fronte della crisi causata dall'epidemia, ha previsto una deroga alla regola generale, dichiarando l'emergenza sanitaria su tutto il territorio francese per un periodo di due mesi dalla sua entrata in vigore, fatta salva la possibilità per il Consiglio dei ministri di interrompere *l'état d'urgence sanitaire* con un proprio decreto prima della scadenza di tale termine⁶³.

In tale quadro, la nuova normativa, posta la necessità di garantire «un solido ancoraggio legislativo»⁶⁴ a tutti i provvedimenti normativi – in prevalenza *arrêtés* ministeriali – con cui in precedenza erano state adottate le misure per contenere l'emergenza sanitaria, ha previsto sulla base dell'art. L. 3131-15 del *Code de la santé publique*, introdotto *ex novo* dall'art. 2, la possibilità per il Primo ministro, sentito il Ministro della salute, al solo fine di garantire la *santé publique*, di stabilire per decreto una serie di interventi necessari a contenere l'epidemia virale che spaziano, tra l'altro, dalla limitazione della libertà di circolazione, di riunione e di iniziative economica al confinamento, alla quarantena e alla chiusura di scuole, università e attività commerciali⁶⁵.

Oltre ai poteri per fronteggiare la crisi pandemica, l'art. 11 della legge sullo stato di emergenza sanitaria ha riconosciuto al Capo del Governo anche un'ampia delega di tre mesi per intervenire con lo strumento delle ordinanze *ex art.* 38 della Costituzione in un'ampia serie di materie normalmente riservate alla potestà legislativa del Parlamento al fine di far

Mayotte), ha organizzato un regime transitorio *ad hoc* a partire dall' 11 luglio 2020 fino al 30 ottobre 2020 durante il quale, in base all'evoluzione del quadro epidemiologico, il Primo ministro può adottare per decreto misure con cui «nell'interesse della salute pubblica» e con «gli unici fini della lotta alla propagazione dell'epidemia di Covid-19», venga tra l'altro disciplinata la circolazione delle persone, ordinata la chiusura di luoghi aperti al pubblico e di luoghi di riunione e limitato il diritto di assembramento e di riunione in luogo pubblico.

⁶³ GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e in Spagna*, cit., p. 67. Sempre in base alla nuova legge, contestualmente alla dichiarazione dello stato di urgenza sanitaria, viene costituito un *Comité de scientifiques* composto da tre membri nominati dal Presidente della Repubblica e dai Presidenti dell'Assemblea nazionale e del Senato, nonché da *personnalités qualifiées* nominate con decreto, chiamato a esprimere periodicamente pareri sullo stato dell'emergenza sanitaria, sulle conoscenze scientifiche utili a fronteggiarla, nonché sulle misure necessarie per porvi fine. Il Comitato, inoltre, partecipa anche al procedimento parlamentare di autorizzazione alla proroga dello stato di emergenza sanitaria, esprimendo un parere preliminare.

⁶⁴ Così, SARTORETTI, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covi-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, cit., pp. 1643 ss. che sottolinea le ragioni di «mera opportunità politica» (p. 1665) sottese all'approvazione della legge. Contrario alla creazione dello stato di urgenza sanitaria in quanto ritenuto non necessario sul piano giuridico, posta la possibilità di utilizzare come base legale dei provvedimenti precedenti il «male minore» rappresentato dall'art. 3131-1 del *Code de la santé publique*, G. BLIGHT, *Quelle est la fonction de la loi sur l'état d'urgence sanitaire?*, in Blog.jurpoliticum.com, 03-06-2020. Critico anche V. SIZAIRE, *Un colosse aux pieds d'argile. Les fondements juridiques fragiles de l'urgence sanitaire*, in [La Revue des droits de l'homme](http://LaRevueDesDroitsDeL'Homme), 29 marzo 2020.

⁶⁵ L'ultimo comma del novellato art. 3131-15 precisa che tali misure debbano risultare «strettamente proporzionate ai rischi sanitari e adeguate alle circostanze di tempo e di luogo» e terminare «subito dopo che non risultino più necessarie». Da sottolineare come nella normativa in esame il Ministro della salute, chiamato originariamente dal *Code de la santé publique* a gestire le emergenze sanitarie, possa solo adottare misure di polizia amministrativa speciale di natura complementare, ovvero si veda riconoscere «competenze meramente "integrative" rispetto a quelle del suo Primo ministro». Quest'ultimo, del resto, risulta titolare di *pouvoirs de police* paragonabili solo a quelli previsti dalla legge di polizia sanitaria del 1822 approvata per contrastare un'epidemia di febbre gialla (DEFFENU e LAFFAILLE, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19: (breve) lettura francese di un fenomeno giuridico abnorme*, cit., p. 182). Su tale regime cumulativo adottato dal legislatore, di fatto destinato non tanto ad articolare quanto piuttosto ad aumentare i poteri dell'Esecutivo, S. RENARD, *L'état d'urgence sanitaire: droit d'exception et exceptions au droit*, in [Revue des droit et des libertés fondamentaux](http://RevueDesDroitsEtDesLibertesFondamentales), n. 13, 2020.

fronte alle conseguenze sul piano economico, sociale e finanziario prodotte dall'epidemia e dagli interventi adottati per limitarne la diffusione⁶⁶.

Riguardo il rinvio del secondo turno delle *municipales*, l'[art. 19](#) della legge n. 2020-290 ha previsto, contestualmente al mantenimento dei risultati del 15 marzo e la proroga del mandato degli organi dei comuni e degli EPCI eletti nel 2014, lo svolgimento della consultazione «al più tardi» entro il mese di giugno 2020, da decidere entro il termine massimo del 27 maggio con un decreto del Primo ministro adottato sulla base di un rapporto sull'evoluzione della crisi epidemica presentato al Parlamento dal Consiglio scientifico-*Covid 19*⁶⁷ non oltre la data del 23 maggio⁶⁸.

Così, secondo la legge, nell'ipotesi che tale valutazione da parte degli esperti fosse negativa e il secondo turno di votazione dovesse quindi venire posticipato oltre il mese di giugno, i risultati del primo turno sarebbero stati annullati e gli elettori convocati per un nuovo scrutinio completo (a due turni), a eccezione di quei Comuni e di quelli EPCI (gli enti pubblici di cooperazione intercomunale) in cui la consultazione del 15 marzo, in quanto decisiva, era considerata «*acquise*». Gli eletti non vedevano quindi messo in discussione il proprio mandato, mentre la data del loro insediamento era affidata dalla legge a un decreto da adottare, sempre entro il 23 maggio, sulla base delle indicazioni dei consiglieri scientifici sul *Covid-19*⁶⁹. Nei Comuni in cui il secondo turno era necessario (quelli con più di 1.000 abitanti in cui nessuna lista aveva ottenuto la maggioranza assoluta e quelli con meno di 1.000 abitanti in cui il Consiglio municipale non era stato eletto nella sua totalità) il secondo turno si sarebbe tenuto entro il mese di giugno e l'insediamento degli eletti avrebbe avuto luogo il giorno dopo tale votazione.

⁶⁶ A fronte di tale preminenza dell'Esecutivo nella gestione della crisi, la legge ha voluto salvaguardare anche le prerogative del Parlamento, prevedendo che quest'ultimo si esprima obbligatoriamente sull'eventuale proroga dell'*état d'urgence sanitaire*, venga periodicamente informato dal Governo sulle misure adottate e possa richiedere ogni ulteriore informazione utile al controllo e alla valutazione di tali provvedimenti. Sul valore della scelta di garantire l'informazione immediata (e complementare) del Parlamento sul modello già adottato in occasione delle proroghe, dopo il 2015, dello stato di urgenza adottato sulla base della legge n. 385 del 1955, PICIACCHIA, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, cit., p. 5; secondo DEFFENU e LAFFAILLE, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19: (breve) lettura francese di un fenomeno giuridico anormale*, cit., p. 184, la soluzione normativa finisce invece per «esaltare il ruolo e i poteri governativi in tempo di crisi a discapito delle istituzioni rappresentative» posto che «lo stato di emergenza è ontologicamente “allergico” al controllo parlamentare» (p. 188). Sul punto si veda anche M. ALTWEGG-BOUSSAC, *La fin des apparences. À propos du contrôle parlementaire en état d'urgence sanitaire*, in [La Revue des droits de l'homme](#), 12-04-2020.

⁶⁷ Il [Décret](#) del 3 aprile 2020 aveva ufficializzato il Consiglio scientifico-*Covid 19* con il nome di *Comité de scientifiques* previsto, come già sottolineato in precedenza, della legge n. 2020-290 sullo stato di urgenza sanitaria.

⁶⁸ L'[ordonnance n. 2020-390](#) del 1° aprile 2020 ha poi adattato il diritto elettorale all'organizzazione del secondo turno delle municipali, precisando alcuni aspetti relativi, tra l'altro, alla composizione del corpo elettorale, alla presentazione delle liste, alle dimissioni dei candidati, alla gestione della campagna elettorale e delle contribuzioni pubbliche ai partiti, mentre l'[ordonnance n. 2020-391](#) del 1° aprile 2020 è intervenuta, tra l'altro, sul funzionamento delle assemblee deliberative locali durante lo stato di emergenza sanitaria, consentendo il trasferimento di gran parte dei loro poteri ai Sindaci e ai Presidenti degli EPCI e fissando le regole per lo svolgimento delle loro sedute a distanza.

⁶⁹ In merito si veda anche il [rapport législatif](#) n. 381 (2019-2020) presentato dal senatore Philippe Bas a nome della *Commission des lois* del Senato il 19 marzo 2020.

Le scelte operate dal legislatore erano state raccomandate anche dal *Conseil d'État* nel parere emesso il 18 marzo 2020 sul disegno di legge sullo stato di urgenza sanitaria presentato lo stesso giorno dal Governo⁷⁰.

Per il supremo giudice amministrativo francese la sospensione di un secondo turno elettorale era ammissibile solo in «casi eccezionali» e sulla base di «imperativi motivi di interesse generale», a condizione che il rinvio, considerate le circostanze che lo giustificano, non andasse oltre un «ragionevole ritardo»⁷¹. Tali condizioni erano rispettate dal progetto di legge governativo visto che la decisione di rinviare il turno delle elezioni municipali del 22 marzo risultava giustificata dalle «circostanze eccezionali» legate alla propagazione del coronavirus e dalla necessità di adottare le misure necessarie a tutelare in modo efficace la salute pubblica da tale pericolo (quali confinamento, divieto degli assembramenti pubblici, riduzione dei contatti tra le persone)⁷².

Se dunque i motivi di tali decisioni, vista la natura e la gravità della minaccia, risultavano senza alcun dubbio «imperativi», anche la scelta di far svolgere il secondo turno delle elezioni entro tre mesi dal primo appariva come un rinvio «strettamente inquadrato nel tempo» e quindi «proporzionato e giustificato»⁷³, mentre la scelta di informare il Parlamento sull'evoluzione della crisi sanitaria attraverso il rapporto del Consiglio scientifico-Covid 19 costituiva una significativa garanzia. Per il *Conseil d'État*, infine, spettava ai pubblici poteri la decisione di riprendere le operazioni elettorali qualora il peggioramento della situazione sanitaria avesse reso impossibile l'organizzazione del secondo turno delle *municipales* (scenario, quest'ultimo, che avrebbe imposto l'annullamento del primo turno).

Sulla base delle disposizioni della legge sullo stato di urgenza sanitaria, l'8 maggio il Consiglio scientifico-Covid 19 esprimeva un [parere](#) favorevole sulle condizioni sanitarie e il [Décret n. 2020-571](#) del 14-05-20 fissava al 18 maggio la data di insediamento dei Consigli municipali già eletti al primo turno, consentendo loro, sulla base del calendario previsto dall'art. 19, III della legge n. 2020-290⁷⁴, di poter tenere la prima seduta, dedicata all'elezione del Sindaco e dei suoi assessori tra il 23 e il 28 maggio⁷⁵.

In tale quadro, l'[ordonnance n. 2020-562](#), adottata in virtù dell'ampia delega al Governo prevista dalla legge n. 2020-290 e chiamata ad adattare il funzionamento delle istituzioni locali e l'esercizio delle competenze delle collettività territoriali e degli enti pubblici di

⁷⁰ CONSEIL D'ÉTAT, [Avis sur un projet de loi et un projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID 19](#), 18 mars 2020, n. 399873, par. 6.

⁷¹ *Ibidem*, par. 6. Per i giudici, in particolare, «Il rinvio del secondo turno di un'elezione politica è senza precedenti nella nostra storia politica contemporanea. Se nessuna norma di valore super-legislativo lo vieta in sé, la giurisprudenza costituzionale veglia, di solito in caso di proroga dei mandati elettivi, affinché tali misure siano sempre giustificate da un sufficiente motivo di interesse generale. Le esigenze costituzionali di eguaglianza di fronte al suffragio, di sincerità del voto, così come di periodicità ragionevole del suo esercizio, non possono che comprendere in particolare l'ipotesi, inedita nel suo principio e nelle sue proporzioni, di sospensione e di rinvio di un'elezione tra i due turni di votazione (...)» (par. 5).

⁷² *Ibidem*, par. 7.

⁷³ *Ibidem*, par. 8.

⁷⁴ Secondo tale disposizione, infatti, la prima riunione del nuovo Consiglio municipale si tiene di pieno diritto «non prima di cinque giorni e non più tardi di dieci giorni» dopo la data di insediamento.

⁷⁵ F. LEMARC, *Comment va se passer l'installation des conseils municipaux, entre le 23 et le 28 mai*, in [Maire-info](#), 13-05-20.

cooperazione intercomunale alla proroga dello stato di urgenza sanitario fino al 10 luglio 2020, stabiliva, tra l'altro, le particolari modalità con cui eleggere il Sindaco e i suoi assessori e organizzare, nel pieno rispetto delle misure di sicurezza sanitaria, le riunioni del Consiglio municipale, consentendo in particolare a queste ultime di svolgersi anche fuori dal territorio comunale e senza presenza di pubblico o comunque con un numero limitato di persone presenti⁷⁶.

Chiamato a esprimersi sulla data in cui svolgere il secondo turno delle *municipales*, il Comitato scientifico-*Covid-19*, nel suo [avis](#) del 18 maggio, di fronte alla situazione sanitaria della Francia giudicata «ancora incerta» e «difficile da valutare», non si esprimeva sul calendario elettorale, ma raccomandava una nuova valutazione del quadro epidemiologico 15 giorni prima della data prevista per il secondo turno delle elezioni municipali. Oltre a ciò, gli esperti, nel sottolineare i rischi di contagio sottesi allo svolgimento della campagna elettorale, hanno formulavano una serie di regole per rendere più sicure le operazioni di voto⁷⁷.

Il Governo Philippe decideva di svolgere il secondo turno delle municipali consapevole delle possibili conseguenze che un ulteriore rinvio avrebbe comportato tanto sul piano istituzionale quanto politico: da un lato, l'eventuale posticipo, attraverso una legge organica, anche delle elezioni senatoriali previste nel settembre 2020 e a seguire, nella primavera 2021, di quelle dipartimentali e regionali; dall'altro, l'*échec* di una riorganizzazione dell'insieme delle operazioni di voto e la possibile eliminazione *de facto* dal dibattito democratico delle liste minori, impossibilitate sul piano finanziario a partecipare a una nuova campagna elettorale dopo quella per il voto del 15 marzo⁷⁸.

In ragione di ciò, dopo aver verificato il sostegno non solo della propria maggioranza parlamentare, ma anche dei dirigenti dei partiti di opposizione (come i *Républicains* e i socialisti) e aver consultato molti Sindaci e l'AMF (*l'Association des maires de France*), il 27 maggio l'Esecutivo, con il decreto [n. 2020-642](#) fissava al 28 giugno la data del secondo turno delle elezioni municipali, presentando contestualmente al disegno di legge organica per il rinvio di un anno delle elezioni senatoriali e delle elezioni legislative parziali, un [disegno di legge](#) contenente una «clausola di revisione» finalizzata a far fronte a un eventuale annullamento della consultazione (e a una nuova convocazione degli elettori entro il gennaio del 2021) qualora il consiglio scientifico avesse valutato il ritorno alle urne incompatibile con la situazione sanitaria presente in Francia⁷⁹. Il progetto, modificato in molti suoi aspetti nel corso dell'esame da parte dell'Assemblea nazionale e del Senato, è

⁷⁶ ID., *Conseils municipaux et communautaires: ce que contient l'ordonnance publiée ce matin*, [ivi](#), 14-05-20.

⁷⁷ R. RAMBAUD, *2nd tour des élections municipales: l'avis a minima du conseil scientifique*, in [Blogdroitlectoral.fr](#), 19-05-2020.

⁷⁸ Così, J.P. DEROSIER, *Assumer pour avancer*, in [Constitutiondecodée.fr](#), 18-05-20. Sul punto anche C. PIETRALUNGA e O. FAYE, *Elections municipales organiser la suite en juin ou reporter sine die, le nouveau dilemme de l'exécutif*, in [Le Monde](#), 20-05-20.

⁷⁹ Il testo del disegno di legge organica, originariamente chiamato a rispondere all'esigenza di adeguare il calendario delle elezioni senatoriali al possibile rinvio al gennaio 2021 di quelle municipali, è stato poi profondamente modificato nel corso dell'*iter* parlamentare di approvazione. La legge organica, nella sua versione finale ([n. 2020-976](#) del 3 agosto 2020) si limita infatti a rinviare di un anno solo le elezioni dei sei senatori rappresentanti i francesi residenti all'estero a causa della posticipazione al maggio 2021 delle elezioni consolari e la sospensione di quelle suppletive per i seggi dei deputati e dei senatori che rappresentano i francesi residenti all'estero.

stato definitivamente approvato, con il ricorso alla procedura accelerata, il 17 giugno e promulgato il 22 giugno, diventando la legge [n. 2020-760](#).

La nuova normativa, finalizzata a «*sécuriser* l'organizzazione del secondo turno delle elezioni municipali e comunitarie», anche sulla base delle raccomandazioni espresse dal Consiglio scientifico nel suo parere del 18 maggio e di un ampliamento della possibilità di ricorso al voto per procura, non conteneva più le disposizioni “virtuali” inizialmente previste dal Governo in caso di annullamento della consultazione, ma comunque prevedeva all'art. 17, I un meccanismo – introdotto con un emendamento presentato dal Governo – di «rinvio mirato» delle elezioni in quei Comuni segnati, a causa di *clusters* epidemici, da un peggioramento del quadro sanitario entro il 28 giugno. Qualora questi annullamenti locali, decisi fino alla vigilia dello scrutinio dal Consiglio dei ministri previo parere pubblico del Consiglio scientifico, avessero superato il 5% del totale dei Comuni, ovvero 242 su 4855, l'intera consultazione, in conformità al citato parere del Consiglio di Stato, sarebbe stata automaticamente annullata⁸⁰.

Posto ciò, l'8 giugno il Consiglio scientifico-*Covid-19*, richiamati i rischi associati allo svolgimento della campagna elettorale e rammentate le indispensabili precauzioni per renderla più sicura, non si esprimeva in senso sfavorevole allo svolgimento del secondo turno delle municipali, riservandosi di valutare nuovamente il quadro sanitario nazionale 15 giorni prima della data della consultazione⁸¹. In effetti, nell'[avis](#) reso pubblico il 14 giugno, il *Conseil*, una volta giudicata la situazione epidemiologica della Francia metropolitana compatibile con l'organizzazione della tornata elettorale, rimetteva la decisione finale alle autorità pubbliche e sulla base di ciò il Presidente, rivolgendosi proprio il 14 giugno alla Nazione⁸², oltre ad annunciare la revoca graduale e coordinata delle misure di confinamento introdotte in Francia durante la crisi pandemica, confermava lo svolgimento della consultazione il 28 giugno. Così, dopo che il 17 giugno anche il Consiglio costituzionale – come evidenziato in seguito – aveva ritenuto giustificato da un «*motif impérieux d'intérêt général*» le modifiche apportate al calendario elettorale, il secondo turno delle *municipales* si svolgeva regolarmente, registrando tuttavia un tasso di astensionismo ancora più elevato di quello che aveva caratterizzato il precedente voto del 15 marzo⁸³.

⁸⁰ Il *dossier législatif* della legge n. 2020-760 è consultabile sul [sito](#) di *Légifrance*.

⁸¹ Cfr., MINISTÈRE DES SOLIDARIÉTÉ ET DE LA SANTÉ, [Avis du Conseil scientifique-Covid 19](#), 8 juin 2020, *Organisation de la sortie de l'état d'urgence sanitaire*.

⁸² Il testo dell'*Adresse aux français* pronunciato da Macron il 14 giugno 2020 è disponibile sul [sito ufficiale](#) dell'Eliseo,

⁸³ L'astensione è stata infatti pari al 58,33 % (cfr., *Résultats et suivi des taux de participation au premier tour des élections municipales et communautaires 2020* pubblicati sul [sito](#) del *Ministère de l'Intérieur*). Significativamente, l'astensione è aumentata rispetto al primo turno nella maggior parte delle città con più di 100.000 abitanti (tanto da raggiungere il 72,25% a Nizza e il 72% a Saint-Etienne) e ha addirittura oltrepassato in molti Comuni la soglia dei tre quarti degli elettori iscritti, riducendo così il grado di rappresentatività dei *Maires*, spesso eletti solo dal 9-10% degli elettori. In merito, P. ROGER, V. MALÉCOT, M. COSTIL e E. DUMAS, *Municipales: un scrutin marqué par l'abstention*, in [Le Monde](#), 04-07-20.

9. La pronuncia del Consiglio costituzionale sul rinvio delle elezioni municipali

Con la decisione [n. 2020-849 QPC](#) del 17 giugno 2020, il Consiglio costituzionale si è espresso, dichiarandone la conformità alla Costituzione, sui paragrafi I, II e IV dell'art. 19 della legge sullo stato di emergenza sanitaria⁸⁴. Com'è noto, tali disposizioni prevedevano, qualora l'evoluzione della situazione sanitaria lo avesse consentito, il rinvio del secondo turno delle municipali a una data, non oltre la fine di giugno 2020, da fissare per decreto entro il 27 maggio 2020, nonché, nell'ipotesi che il peggioramento del quadro epidemico non avesse consentito lo svolgimento del secondo turno, la proroga del mandato dei consiglieri municipali. Inoltre, le stesse disposizioni riconoscevano la validità degli eletti al primo turno e disciplinavano l'entrata in funzione dei consiglieri municipali eletti al primo turno nei Comuni con meno di 1.000 abitanti e nei quali il Consiglio municipale non era stato eletto al completo. La *questions prioritaires de constitutionnalité* era stata presentata il 27 marzo 2020 nel corso di un giudizio davanti al Tribunale amministrativo di Nizza sui risultati del primo turno delle elezioni municipali e successivamente trasmessa al *Conseil d'État* che in merito, il 25 maggio 2020, aveva [adito](#) il Consiglio costituzionale⁸⁵.

I ricorrenti sottolineavano, in primo luogo, come le disposizioni rinviate ai giudici costituzionali fossero state adottate dopo il primo turno e rinviassero il secondo a una data indeterminata. Inoltre, ritenevano che si sarebbe dovuto procedere all'annullamento dei risultati del primo turno al fine di convocare gli elettori alle urne per nuove *municipales* in quanto il legislatore non poteva interrompere il processo elettorale in corso. Sempre secondo i ricorrenti, le disposizioni contestate, sebbene lo scrutinio a due turni formasse un «*bloc indissociable*», avevano permesso che il secondo turno si svolgesse non solo più di tre mesi dopo il primo, un termine da loro giudicato eccessivo, ma anche nel corso della grave crisi sanitaria, circostanza che avrebbe creato le condizioni per una massiccia astensione dalle urne da parte degli elettori con una conseguente violazione dei principi di sincerità dello scrutinio e di uguaglianza.

I ricorrenti sostenevano poi che le disposizioni in esame, convalidando i risultati del primo turno senza prendere in considerazione i ricorsi presentati di fronte al giudice

⁸⁴ Sulla sentenza, si vedano R. RAMBAUD, *QPC élections municipales: le Conseil constitutionnel valide le maintien du 1er tour et le report du 2nd...*, in [Blogdroitlectoral.fr](#), 17-06-2020; ID., *Élections municipales: le Conseil constitutionnel rejette les questions prioritaires de constitutionnalité formées contre le report des élections au moins de juin*, in [Leclubdesjuristes.com](#), 18-06-2020; J.-P. CAMBY, *Deuxième tour des élections municipales de 2020: mode d'emploi*, [ivi](#), 27-06-2020; V. FARRUGIA, *QPC sur l'article 19 [dispositions électorales] de la loi du 23 mars 2020: une décision du Conseil constitutionnel attendue et prévisible*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 29-06-2020, n. 26; M. VERPEAUX, *Le second tour des élections municipales de 2020 a bien eu lieu*, [ivi](#) (Édition générale), 29-06-2020, n. 26, p. 1187 ss.; si veda anche C. TORRISI, *Conseil constitutionnel, decisione n. 2020-849 QPC del 17 giugno 2020, M. Daniel d. et autres, sul rinvio del secondo turno delle elezioni municipali*, in CORTE COSTITUZIONALE, Servizio Studi (Area di diritto comparato), [Segnalazioni sull'attività costituzionale straniera](#), n. 37, giugno 2020, pp. 63 ss..

⁸⁵ Nella stessa data, il supremo giudice amministrativo aveva rinviato a Rue de Montpensier anche un'altra QPC (n. 850), sollevata davanti al Tribunale amministrativo di Montpellier nel corso di un giudizio elettorale ed avente ad oggetto l'art. L. 262 del *Code électoral* relativo al sistema elettorale nei Comuni con più di 1.000 abitanti. La disposizione veniva contestata in quanto non prevedeva un quorum minimo di partecipazione al primo turno, ma i *Sages*, nel ritenere che la costituzionalità di tale sistema elettorale fosse già stata accertata in precedenza, avevano rigettato la *question* (cfr. *Décision n. 2020-850 QPC*, 17 giugno 2020, *Mme Patricia W. [Attribution des sièges au premier tour des élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus]*).

elettorale, violavano il principio di separazione dei poteri e la tutela dei diritti. Infine, la diversità delle date previste per l'entrata in carica e di durata del mandato dei consiglieri in funzione della loro elezione o meno già al primo turno veniva indicata dai *requérants* come una violazione del principio di uguaglianza⁸⁶.

In merito, il Consiglio costituzionale ha ricordato che la disciplina delle elezioni spetta al legislatore nazionale e quest'ultimo ha l'obbligo, come costantemente riaffermato, di consentire agli elettori l'esercizio del proprio diritto di voto secondo una «periodicità ragionevole⁸⁷», nonché di apportare modifiche al calendario elettorale che non ignorino quanto richiesto dall'art. 3 della Costituzione, ovvero siano giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e non determinino una violazione del diritto al voto, del principio di sincerità dello scrutinio e di quello di uguaglianza di fronte al suffragio.

Secondo i *Sages*, sebbene le disposizioni contestate abbiano effettivamente messo in causa l'unità delle operazioni elettorali, hanno consentito tuttavia, a differenza dell'annullamento, di preservare l'espressione del suffragio del primo turno. Inoltre, esse hanno rispettato le richiamate condizioni per giustificare una diversa organizzazione delle elezioni visto che la scelta di mantenere i risultati del primo turno e di non far svolgere il secondo (con la relativa campagna elettorale) risponde a un motivo imperativo, ovvero impedire la propagazione dell'epidemia. Secondo il *Conseil*, poi, le modalità adottate per il rinvio del primo turno non sono contrarie alla Costituzione in quanto il termine massimo scelto riflette la gravità della situazione sanitaria e l'incertezza dell'evoluzione dell'epidemia, mentre la scelta della data del secondo turno è stata opportunamente subordinata dal legislatore a una valutazione del quadro epidemiologico⁸⁸.

Infine, per il Consiglio costituzionale, l'organizzazione del secondo turno prima della fine del mese di giugno non ha favorito di per sé un aumento dell'astensionismo dal momento che la capacità di quest'ultimo di alterare o meno il principio di sincerità dello scrutinio deve essere valutata caso per caso dal giudice elettorale, quando adito. Oltre a ciò, malgrado l'intervallo temporale tra i due turni, le disposizioni in esame prevedono comunque misure che contribuiscono ad assicurare la continuità delle operazioni elettorali, l'uguaglianza dei candidati durante la campagna elettorale e la sincerità dello scrutinio⁸⁹.

Così, sulla base di tali considerazioni, una volta respinte tutte le altre doglianze, l'*Haute Juridiction* ha ritenuto che il rinvio del secondo turno delle elezioni municipali entro la fine di giugno 2020 non violava il diritto al voto, né i principii di sincerità dello scrutinio e di uguaglianza davanti al suffragio ed ha quindi dichiarato conformi alla Costituzione le disposizioni della legge n. 2020-290 che erano state impugnate.

⁸⁶ Cfr., *Décision* n. 2020-849 QPC, 17 giugno 2020, (*M. Daniel D. et autres [Modification du calendrier des élections municipales]*), par. 5-10; *Commentaire Décision n. 2020-849 QPC*, pp. 7-8.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 18.

⁸⁸ Cfr., *Décision* n. 2020-849 QPC, cit., par. 23 e 24.

⁸⁹ *Ibidem*, par. 25 e 26. Sulla similarità del ragionamento dei giudici costituzionali a quello del Consiglio di Stato nel citato parere del 18 marzo 2020 sul disegno di legge relativo allo stato di urgenza sanitaria, RAMBAUD, *Élections municipales: le Conseil constitutionnel rejette les questions prioritaires de constitutionnalité formées contre le report des élections au moins de juin*, cit..

10. Riflessioni conclusive

L'«*histoire folle*»⁹⁰ delle elezioni municipali del 2020 ha assunto, com'è stato posto in evidenza, un peculiare valore simbolico: sul piano temporale, visto che la decisione di svolgere il primo turno ha di fatto coinciso con l'inizio in Francia della grave crisi pandemica provocata dal coronavirus; su quello giuridico, a causa dell'impossibilità di individuare nella vigente disciplina elettorale le soluzioni ai problemi senza precedenti sorti con il rinvio del secondo turno; su quello comunicativo, in ragione della contraddittoria decisione del Governo, su impulso del Capo dello Stato, di mantenere la consultazione del 15 marzo e nel contempo di adottare severe misure restrittive di molte attività del Paese alla vigilia del confinamento di tutta la sua popolazione; su quello politico, essendo ben evidenti tutte le difficoltà incontrate dall'Esecutivo nella gestione del calendario elettorale durante la grave crisi sanitaria⁹¹.

La scelta di mantenere, nonostante il rapido peggioramento della situazione epidemiologica, il primo turno delle municipali (e poi di rinviarne *sine die* il secondo) ha posto una serie di rilevanti problemi giuridici, politici e pratici potenzialmente in grado di provocare una crisi democratica destinata ad aggiungersi alle crisi sanitaria ed economico-sociale già innescate dal *Covid-19*.

Le lacune presenti nel diritto elettorale francese di fronte alle circostanze eccezionali determinatesi con l'emergenza sanitaria hanno imposto una difficile ricerca, in cui non sono mancate vere e proprie «acrobazie giuridiche»⁹², di una soluzione efficace in grado di superare rapidamente l'impasse senza un ulteriore posticipo del secondo turno al gennaio o addirittura alla primavera del 2021. Ciò è stato possibile grazie ad alcune disposizioni inserite dal legislatore nella disciplina del nuovo *état d'urgence sanitaire*, ma anche ad alcuni complessi passaggi, dall'esito non scontato, quali la positiva evoluzione dell'emergenza sanitaria (condizione prevista per il ritorno alle urne) e il riconoscimento da parte del Consiglio costituzionale della legittimità delle modifiche al calendario elettorale, decisione quest'ultima che tuttavia non ha escluso la possibilità di futuri ricorsi contro i risultati delle municipali a causa dell'alto tasso di astensionismo registrato⁹³.

⁹⁰ CORNUDET, *Municipales: Larcher et Fabius en travers de Macron*, cit.

⁹¹ Cfr., J.-P. DEROSIER, *Les municipales: un symbole*, in Constitutiondecodée.fr, 08-06-2020 per il quale se «il primo turno simboleggia l'entrata nella crisi», il secondo potrebbe indicarne l'uscita».

⁹² RAMBAUD, *Droit électoral et circonstances exceptionnelles*, cit., p. 831.

⁹³ Come infatti sottolinea RAMBAUD, *Élections municipales: le Conseil constitutionnel rejette les questions prioritaires de constitutionnalité formées contre le report des élections au moins de juin*, cit., la formulazione della sentenza n. 2020-849 del Consiglio costituzionale pare «aprire la porta» all'intervento del giudice elettorale, chiamato a valutare caso per caso se l'alta astensione abbia alterato o meno il principio di sincerità dello scrutinio. A conferma di ciò, il 9 luglio 2020, il Tribunale amministrativo di Nantes ha annullato, per la prima volta, i risultati di un'elezione municipale a causa del contesto sanitario. Infatti, il 15 marzo 2020, nel comune di Malville (Loira-Atlantico) solo il 44,63% degli elettori aveva partecipato alla consultazione e il Sindaco era stato poi eletto con il 50,32%, percentuale corrispondente a soli tre voti in più della maggioranza assoluta. Il giudice, alla luce del forte astensionismo registrato, ha ritenuto tale margine troppo ristretto, valutando invece la differenza di ottantacinque voti tra le liste che si erano presentate nel vicino comune di Herbignac non in grado di «violare il principio di sincerità e di falsare i risultati» (sul caso, N. PERROD, *Forté abstention aux municipales: le premier tour annulé dans une ville de Loire-Atlantique*, in [Le Parisien](http://LeParisien.fr), 13-07-2020).

In sostanza, la lunga *querelle* politica e giuridica sorta sul *report* delle municipali, oltre a sottolineare l'importanza della presenza di una modalità di voto anche attraverso internet⁹⁴, ha reso evidente la necessità per la Francia di integrare il *Code électoral* di una disposizione in grado di affrontare future situazioni di emergenza come quella sorta a causa del *Covid-19* formulata sul modello dell'art. 7 della Costituzione del 1958 (rinvio delle elezioni presidenziali in caso di decadenza, decesso o impedimento di un candidato)⁹⁵.

Significativo appare l'esempio offerto dalla Corea del Sud nel cui ordinamento elettorale (art. 196 del *Public Official Election Act of the Republic of Korea*) è previsto che nell'eventualità della proclamazione dello stato di emergenza, di disastri naturali o di altri imprevedibili eventi il Presidente della Repubblica e il capo della competente commissione elettorale regionale possano rispettivamente rinviare le consultazioni nazionali (l'elezione del Capo dello Stato o dell'Assemblea nazionale) e quelle locali⁹⁶.

Posto ciò, è necessario sottolineare come la gestione del rinvio delle elezioni municipali rifletta quella adottata, sempre dall'Esecutivo, per fronteggiare l'emergenza sanitaria da *Covid-19*. Al di là infatti del «monopolio normativo» riconosciuto in modo «pressoché esclusivo»⁹⁷ dalla legislazione emergenziale al Primo ministro e al Governo, ogni decisione, anche se puramente tecnica, assunta dall'Esecutivo durante la crisi pandemica (e in particolare quelle relative allo svolgimento delle *municipales*) non è mai stata resa pubblica senza il formale accordo del Presidente Macron che, peraltro, si è sempre rivolto direttamente al Paese per indicare in prima persona, nelle inedite vesti di «*médecin général en chef de la France*»⁹⁸, la strategia nazionale di contrasto del Covid-19 e i relativi provvedimenti per la sua attuazione⁹⁹.

⁹⁴ Il voto su *internet* è previsto dal *Code électoral* per la designazione dei rappresentanti dei francesi all'estero in occasione delle elezioni legislative e di quelle consolari (art. R176-3), ma il 6 marzo 2017 il Governo ha annunciato l'abbandono di tale sistema di voto per le successive elezioni legislative di giugno, accogliendo le raccomandazioni formulate, nel suo [Rapporto annuale per il 2017](#) (p. 18), dall'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) sui rischi di manipolazione dei risultati ad opera di "cyberattacchi". Sulle esperienze di *e-vote* in Europa e in Francia, M. SCHIRRIPA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in [Federalismi.it](#), 18-03-2020.

⁹⁵ Cfr., RAMBAUD, *Droit électoral et circonstances exceptionnelles*, cit., pp. 825 ss..

⁹⁶ Cfr., A. SPINELLI, *Managing Elections under the COVID-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test*, Stockholm, [International IDEA Technical Paper](#), 2, 2020, p. 1. Secondo quanto riportato dalla Commissione di Venezia ([Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency](#), 16-04-2020, p. 27), diverse Costituzioni nazionali prevedono che in presenza di circostanze eccezionali sia possibile posticipare le elezioni prorogando il Parlamento (Canada, Croazia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Polonia, Slovenia e Spagna) oppure impedendone lo scioglimento (Germania, Spagna, Portogallo, Polonia, Ungheria e Russia). In altri Paesi (come la Repubblica Ceca e la Slovenia) il Parlamento può modificare la data delle elezioni in caso di proclamazione dello stato di emergenza, mentre in altri (Albania e Georgia) la Costituzione dispone che non possano svolgersi delle elezioni nel corso dello stato di emergenza o durante la proclamazione della legge marziale (cfr., RAMBAUD, *Holding or Postponing Elections During a COVID-19 Outbreak: Constitutional, Legal and Political Challenges in France*, cit., p. 6).

⁹⁷ DEFFENU e LAFFAILLE, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19: (breve) lettura francese di un fenomeno giuridico abnorme*, cit., p. 183.

⁹⁸ MAUS, *La V^{ème} République à l'épreuve du coronavirus: qui fait quoi*, cit..

⁹⁹ Così, per T. MULIER, *La crise du Covi-19, reflet des anomalies du fonctionnement de la V^e République*, in [Blog.juspoliticum.com](#), 11-06-2020, la crisi sanitaria è stata rilevante di una «*pratique hypercratique*» delle istituzioni, sintomo, a suo giudizio, di un "indebolimento" del regime della Quinta Repubblica originato dall'insanabile contrasto tra l'«*apertrofia presidenziale*» e l'«*atropia parlamentare*»; per un'altra valutazione critica del «ruolo politico» svolto dal Capo dello Stato francese nella gestione dell'emergenza sanitaria, si vedano DEFFENU e LAFFAILLE, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19: (breve) lettura francese di un fenomeno giuridico abnorme*, cit., pp. 188 ss..

In particolare, il Capo dello Stato, attraverso un'interpretazione estensiva del ruolo di supremo garante della «continuità dello Stato» attribuitogli dall'art. 5 della Costituzione, si è posto come un vero e proprio “Comandante in capo” in guerra contro la pandemia, consacrando, nei primi tre mesi dell'emergenza, ben quattordici riunioni del *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale* alla predisposizione, prima di ogni Consiglio dei ministri, delle misure necessarie a tutelare la sicurezza sanitaria.

Com'è noto, il Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale, chiamato (con una diversa denominazione) all'inizio della Quinta Repubblica a definire, sotto la presidenza del Capo dello Stato, la direzione generale e militare della difesa affidata alla sola responsabilità del Primo ministro, si è trasformato nella prassi istituzionale gollista nel principale strumento operativo con cui il l'Eliseo esercita la propria autorità sull'intero apparato della difesa nazionale¹⁰⁰. Dal momento che tutti i Presidenti della Quinta Repubblica dopo de Gaulle hanno continuato ad esercitare in modo sostanziale il ruolo di «*Chef des armées*»¹⁰¹, il *Conseil* ha costantemente ampliato le proprie competenze e con l'arrivo di Macron all'Eliseo, è risultato strettamente coinvolto nel processo decisionale dell'Esecutivo, tanto da operare durante l'emergenza sanitaria come una sorta di «*conseil de défense sanitaire*»¹⁰² chiamato a inquadrare la lotta al *Covid-19* all'interno della più ampia strategia di sicurezza nazionale.

¹⁰⁰ Sul Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale come simbolo del *présidentialisme* del parlamentarismo, T. MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, in Blogdroitadministratif.net, 09-06-2020

¹⁰¹ Al riguardo, sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *Il Capo dello Stato Chef des armées. La Quinta Repubblica francese e la preminenza presidenziale nel settore della difesa*, in Federalismi.it, 7-11-2018, pp. 14 ss..

¹⁰² MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit..

ABSTRACT

Il governo francese, come tutti gli altri nel mondo, si è trovato a dover gestire l'emergenza sanitaria provocata dal virus Covid-19. Nonostante la grave situazione sanitaria e l'adozione di misure restrittive per contrastare la diffusione dell'epidemia, il Presidente Macron ha deciso di tenere comunque il primo turno delle elezioni municipali e, successivamente, a causa dell'evolversi della crisi, di rinviare *sine die* il secondo. In questa crisi senza precedenti, dal momento che il *Conseil constitutionnel* non era stato in precedenza consultato sulla questione, la dottrina giuspubblicistica d'oltralpe ha dibattuto l'eventuale incostituzionalità del rinvio e il Parlamento francese ha adottato una legge di emergenza per far fronte all'epidemia di *Covid-19* che, tra le altre misure, ha previsto che il secondo turno, nell'ipotesi che l'evoluzione favorevole della situazione sanitaria avesse consentito l'organizzazione del voto, si sarebbe svolto al più tardi entro di giugno, disponendo, in caso contrario, il rinvio della consultazione al mese di ottobre o anche successivamente al gennaio 2021. Il Governo francese ha deciso di seguire il primo scenario previsto dal legislatore e il secondo turno delle elezioni municipali si è svolto il 28 giugno 2020.

The French government, like all other governments in the world, found itself having to manage the health emergency caused by the Covid-19 virus but, despite the serious health situation and the adoption of restrictive measures to fight against the spread of the epidemic, President Macron decided to hold the first round of the municipal elections and, subsequently, due to the evolution of the crisis, to postpone the second round. Amid this unprecedented crisis, jurists discuss the unconstitutionality of this decision, because the Constitutional Court was not consulted about it beforehand. The French Parliament adopted a 'law of emergency to face the *Covid-19* epidemic', that among other measures, stipulated postponement of the second round until June 'at the latest', if the health situation allow the organization of voting process, otherwise the elections would be organized in October 2020, or even later, in January 2021. Finally, the French Government decided to follow the first scenario envisaged by the legislator and to schedule the elections for 28 June.

KEYWORDS: Rinvio, elezioni, municipali, Francia, emergenza.