



Massimo Siclari*

Votazioni ed emergenza sanitaria**

*Le precauzioni vanno bene perché la vita è
troppo bella per lasciarla andare*

da *The Hateful Eight* di Quentin
Tarantino (2015)

SOMMARIO: 1. La situazione di emergenza creata dalla pandemia di COVID-19. – 2. Il voto e le situazioni di emergenza negli indirizzi della Commissione di Venezia. – 3. Il rinvio del voto in caso d'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano. 4. Il riflesso dell'emergenza sullo svolgimento delle votazioni previste per la prima metà del 2020.

1. La situazione di emergenza creata dalla pandemia di COVID-19.

L'attuale emergenza sanitaria determinata dalla pandemia di COVID-19¹ (dichiarata tale dall'Organizzazione Mondiale della Sanità l'11 marzo 2020²), ha dato adito ad una

*Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi Roma Tre.

**Intervento svolto in occasione del Seminario su "La legislazione elettorale in Italia ai tempi del Coronavirus", svoltosi il 14 maggio presso l'Università degli Studi di Roma 'La Sapienza' e sulla piattaforma digitale Googlemeet.

Ringrazio il Prof. Paolo Visca, ordinario di Microbiologia nell'Università degli Studi Roma Tre, per i consigli e le precisazioni fornitemi durante la stesura del primo paragrafo

¹ Va precisato al riguardo che COVID-19 (acronimo di "COroNaVirus Disease-2019) è la malattia causata dal virus denominato SARS-CoV-2 (acronimo di "Severe Acute Respiratory Syndrome-CoronaVirus-2" per distinguerlo dal primo virus SARS-CoV, che diffuse un'assai più contenuta epidemia – la c.d. "aviaria" – con focolai rilevanti, ma assai circoscritti territorialmente, tra il 2002 ed il 2003 e poi sparì misteriosamente: v., al riguardo G. Rezza, *Epidemie. I perché di una minaccia globale*, Roma, Carocci, 2020, 93 ss.). Spesso i due termini vengono erroneamente utilizzati come sinonimi: ad esempio il decreto legge 20 aprile 2020, n. 26 – *Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020* (sul quale ci soffermeremo nel prosieguo) il cui preambolo, dopo il rituale richiamo agli artt. 77 ed 87

pluralità di atti, normativi e non, contenenti misure che hanno inciso profondamente sulla fruizione dei diritti e delle libertà costituzionali, al fine di salvaguardare la salute attraverso il contenimento del contagio.

Il virus SARS-CoV-2 è trasmesso prevalentemente per via aerea da individui con una infezione attiva che possono essere sintomatici, ma molto spesso anche “paucisintomatici” o “asintomatici”, quindi inconsapevoli e non facilmente individuabili. Le vie d’ingresso del SARS-CoV-2 sono le mucose di bocca, naso ed occhi, la sua contagiosità ha scarsi termini di paragone negli agenti di altre malattie infettive ed i suoi effetti patologici possono essere causa di elevata letalità³. Peraltro, il virus si è manifestato solo da pochi mesi, così rendendo necessariamente empiriche le prime cure apprestate e, a tutt’oggi, non definitive, anche per effetto della scarsa conoscenza sulla biologia del virus e sui diversificati effetti patogenetici. La novità e le incertezze dell’approccio alla malattia non hanno ancora consentito un esito definitivo degli studi in tema di vaccini, in corso di svolgimento nei laboratori e cliniche sparse in varie parti del mondo, e – pur essendo la sperimentazione in stato avanzato – non è possibile prevedere in che tempi sarà possibile somministrare una vaccinazione di massa, intesa a prevenire futuri incrementi dell’epidemia. In tale condizione, «solo creando una distanza fisica tra le persone [...] è possibile abbattere il contagio e riuscire nella difficile impresa di impedire all’infezione di diffondersi ulteriormente»⁴.

La progressiva, anche se non costante, limitazione del contagio, ha indotto a ridurre, tra mille precauzioni e con tempi differenziati, le misure di distanziamento fisico, che, fino ad ora, sono state l’unico strumento rivelatosi utile al contenimento del fenomeno. Ancora è molto incerto se da tale riduzione potrà dipendere una recrudescenza del male e quindi non si sa se nel prossimo futuro non si renda necessario un ritorno a misure adottate in precedenza.

Mi sembra opportuno far precedere la sintetica ricostruzione della situazione di fatto nella quale tutti noi ci siamo trovati e che è stata fronteggiata con provvedimenti di inusitato rigore, per sottolineare come non trovi riscontro in precedenti casi di emergenze sanitarie che le istituzioni repubblicane si siano trovate ad avere a che fare. In passato,

Cost., si apre con la frase «tenuto conto che l’Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato la pandemia *da* COVID-19» mentre sarebbe stato più corretto parlare di «pandemia *di* COVID-19».

² Per il testo della dichiarazione del Direttore generale dell’OMS alla conferenza stampa svoltasi in tale data, v.: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020>. In precedenza, l’OMS aveva dichiarato l’emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, suggerendo agli Stati membri di seguire alcune raccomandazioni e misure temporanee finalizzate al contenimento del contagio, cfr. *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)* [[https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))]. A seguito di tale *Statement*, il Ministro della salute ha adottato l’Ordinanza 30 gennaio 2020 *Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 - nCoV)* ed il Consiglio dei Ministri ha deliberato la *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili* in data 31 gennaio 2020 (entrambe pubblicate in *Gazz. Uff.*, 1° febbraio 2020, n. 26 s.g.).

³ Al riguardo, si sono utilmente consultati alcuni testi apparsi nel primo mese d’insorgenza dell’epidemia in Italia: AA.VV., *50 domande sul coronavirus. Gli esperti rispondono* a cura di S. Ravizza, Milano, Solferino, 2020; M. Capobianchi, *Coronavirus. Cos’è, come ci attacca, come difendersi* a cura di B. Moro, Roma, Castelvecchi, 2020 nonché, all’interno di una riflessione di carattere generale, G. Rezza, *Epidemie. I perché di una minaccia globale*, cit., Roma, Carocci, 2020.

⁴ G. Rezza, *Epidemie. I perché di una minaccia globale*, cit., 103.

infatti, interventi limitativi dei diritti e delle libertà fondamentali a tutela della salute furono molto più circoscritti, in quanto indirizzati prevalentemente ai territori interessati (come nel caso della epidemia di colera che riguardò particolarmente Napoli nel 1973 o in quello del disastro ambientale prodotto dalla nube tossica di diossina formata a seguito di un incidente in un'industria chimica vicino Seveso, a una ventina di chilometri a nord di Milano, nel 1976) ovvero, in anni più recenti, rivolti a vietare la commercializzazione ed il consumo di determinati alimenti (come nel caso della c.d. sindrome della “mucca pazza”). Niente di paragonabile al pericolo che si è tentato di limitare finora, niente di paragonabile a misure che hanno finito per coinvolgere tutta la popolazione italiana ed a condizionare l'esercizio di pressoché tutti i diritti e le libertà costituzionali.

2. Il voto e le situazioni di emergenza

In un documento – opportunamente pubblicato sulla rivista *Nomos*⁵ – la Commissione di Venezia ha sintetizzato gli indirizzi espressi nel tempo a proposito delle situazioni di emergenza⁶ evidenziando, tra l'altro, le condizioni alle quali debbono attenersi i poteri pubblici per quanto riguarda il voto. Esse consistono, innanzi tutto, nella considerazione che le previsioni costituzionali che prevedono la possibilità di posporre le elezioni, prorogando, ad esempio, la durata del mandato del Parlamento (come, nel caso italiano, dispone la Costituzione, in caso di guerra, all'art. 78) riflettano la preoccupazione che, durante situazioni di emergenza, gli Stati potrebbero non essere in grado di soddisfare gli

⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency* (Strasbourg, 16 April 2020) in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/04/documentazione-Venice-Commission.pdf>. Sul ruolo delle organizzazioni internazionali in tema di elezioni, v. L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 248 ss.

⁶ «The following points can be made in order to suggest certain legal standards for public emergencies: a. The emergency situations capable of giving rise to the declaration of states of emergency should clearly be defined and delimited by the constitution. In other words, the existence of a real and imminent danger should be clearly specified. The above condition is expressed in the three main human rights treaties (ECHR, ICCPR, ACHR) as an “exceptional threat”. According to the principle of exceptional threat, the derogation from human rights standards in emergencies is legitimate only in case of “war or public emergency threatening the life of the nation”. b. De facto state of emergency should be avoided, and emergency rule should be officially declared. The corresponding condition in the three main human rights treaties is the requirement of notification, whereby the other states party shall be informed of the provisions derogated from and the reasons therefore. c. The constitution should clearly specify which rights can be suspended and which rights do not permit derogation and should be respected in all circumstances. The lists of non-derogable rights in the three main human rights treaties (ECHR, ICCPR, ACHR) contain four such rights: the right of life, the right to be free from torture and other inhuman or degrading treatment or punishment, the right to be free from slavery or servitude, and the principle of non-retroactivity of penal laws. These four nonderogable rights which constitute the “irreducible core” of human rights should be explicitly phrased and sanctioned in the constitution. The inclusion of minimum guarantees against arbitrary detention and other guarantees protecting the right to a fair trial would also be important; furthermore, recourse to courts against acts and actions of the emergency rule authorities should be permitted. The foregoing rights and guarantees should be enjoyed by all without discrimination. d. The emergency measures and derogations from fundamental rights and liberties should be proportionate to the danger. In other words, derogations, restrictions and suspensions are acceptable only in case of war or a public emergency threatening the life of the nation; furthermore, such measures should be proportionate to the emergency. The principle of proportionality also includes what ACHR has called “the principle of temporariness” which means that emergency measures cannot last longer than the emergency itself, and the limitations that they bring about should be applied only in those geographical areas affected by the emergency. On the other hand, many of the measures taken under emergency rule do not imply any derogation from human rights standards. This is especially true of measures at the lower level of emergency. Quite often, such measures only regulate the behavior of people or the use of their property, or the executive may be authorized to take measures which otherwise would require legislative action. e. Even in a state of public emergency the fundamental principle of the rule of law should prevail. In other words, no-one should be put to trial before a court other than one previously determined by law», *ibidem*, pp. 4 s.

standard costituzionali e internazionali relativi allo svolgimento delle elezioni con modalità libere e corrette (*free and fair elections*). La Commissione ribadisce decisamente che «*The holding of democratic elections and hence the very existence of democracy are impossible without respect for human rights, particularly the freedom of expression and of the press and the freedom of assembly and association for political purposes, including the creation of political parties. Respect for these freedoms is vital particularly during election campaigns. Restrictions on these fundamental rights must comply with the European Convention on Human Rights and, more generally, with the requirement that they have a basis in law, are in the general interest and respect the principle of proportionality*»⁷.

Appare rilevante come venga tenuto conto che le consultazioni elettorali non si esauriscano solo al momento del voto con la garanzia che esso sia espresso con tutte condizioni previste dall'art. 48 Cost. it. (eguaglianza, personalità, libertà, segretezza), ma che esso debba essere esercitato nel quadro della piena fruizione dei diritti politici, intesi nel senso più ampio possibile⁸, durante il periodo di campagna elettorale.

Ciò, com'è noto, è condiviso dalla più autorevole dottrina. Basti ricordare, al riguardo, quanto a suo tempo limpidamente affermava Carlo Esposito nel noto saggio dedicato ai partiti politici: «neanche nel giorno delle elezioni i cittadini eserciterebbero un effettivo potere se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono *i presupposti indispensabili per una cosciente ed illuminata elezione*. Queste libertà, consentendo ai cittadini le pubbliche critiche ed il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti»⁹. E non a caso, com'è stato rilevato, «una notevole e sempre crescente importanza ha assunto nel tempo la legislazione elettorale di contorno, ovvero la normativa volta ad incidere sulle fasi preparatorie e successive al momento della scelta»¹⁰.

Tornando alle statuizioni riportate nel documento sopra citato, la Commissione ritiene che per assicurare la correttezza dello svolgimento di qualunque consultazione popolare, sia opportuno un rinvio della data prevista, qualora essa ricada in una fase di emergenza.

3. Il rinvio del voto in caso d'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano

Non è necessario ricordare che la Carta fondamentale prevede espressamente un solo caso di rinvio del voto, consentendo la proroga delle Camere qualora la scadenza del loro mandato avvenga in caso di guerra (art. 60, comma 2, Cost.). La proroga non scatta *ope*

⁷ *Ibidem*, p. 28.

⁸ Al riguardo, sia consentito il rinvio a M. Siclari, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, fasc. 2, 2016, p. 1 s., ed alla letteratura ivi citata.

⁹ C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana* (1952), ora in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 227 (corsivo nostro).

¹⁰ Così, F. Lanchester, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma, Bulzoni, 1996, 19.

constitutionis, in dipendenza della dichiarazione dello stato di guerra deliberata dai due rami del Parlamento, ma è necessario che sia approvata una legge *ad hoc* che la disponga¹¹.

L'esperienza italiana non ha dato seguito a tali prescrizioni, neanche in casi di coinvolgimento di truppe italiane in conflitti armati, evidentemente restringendo la nozione di guerra ex art. 78 all'attività di difesa del territorio nazionale dall'altrui aggressione¹². Non è questa la sede per approfondimenti al riguardo¹³, ma, appare chiaro che, se ha finito per prevalere una lettura alquanto restrittiva delle previsioni costituzionali in materia, sarebbe stato oltremodo inopportuno farvi riferimento estendendole alla gestione interna di una situazione di emergenza sanitaria. Peraltro, non essendo imminente la scadenza naturale delle Camere, non c'era bisogno di utilizzare alcuna forzatura interpretativa.

L'omessa previsione di altre ipotesi di rinvio non impedisce che altre votazioni possano essere rinviate in situazioni di emergenza, e che ciò avvenga con legge, o con atto ad essa equiparato (che, in caso di guerra, potrebbe essere anche un decreto legislativo se a ciò legittimato dalla legge di delega dei poteri necessari delegati ai sensi dell'art. 78 Cost.), visto che per quanto riguarda tutte le altre consultazioni è previsto che la disciplina costituzionale sia integrata con atto legislativo: così è per il referendum abrogativo (per il quale, a norma dell'ultimo comma dell'art. 75 Cost., è la legge a stabilire le modalità di attuazione, e dunque con legge o con atto equiparato ben potrebbe disporsi una deroga alle prescrizioni legislative), così è per le elezioni regionali ed amministrative (in considerazione delle riserve di legge rispettivamente previste dagli artt. 122, primo comma, Cost. – che espressamente prevede che sia la legge della Repubblica a stabilire la durata degli organi elettivi – e 117, secondo comma, lett. *p* – che rimette alla legislazione esclusiva dello Stato la competenza in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane).

Così è anche per il *referendum* costituzionale, il cui procedimento è disciplinato dalla legge ordinaria, pur in assenza di un'espressa riserva al riguardo¹⁴, e quindi una deroga può ben essere disposta in via legislativa.

È chiaro che tali proroghe – oltre ad implicare un'alterazione rispetto all'ordinario svolgersi dei mandati delle assemblee elettive ed al rispetto dei tempi prescritti per lo

¹¹ Al riguardo, G. D'Orazio, *Proroga. II. Proroga delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 415 ss.

¹² In tal senso, v. già A. Giardina, *Sub Art. 78*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. de Il Foro italiano, 1979, 102 s.

¹³ Si rinvia, pertanto – oltre ai classici studi di M. Scudiero, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, Jovene, 1969; G. Ferrari, *Guerra. I. Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 816 ss.; A. Giardina, *Sub Art. 78*, cit., F. Modugno, D. Nocilla, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1988, 513 ss. – ai più recenti dibattiti originati dalla partecipazione italiana a missioni internazionali, quali, ad es., quelli pubblicati nei seguenti volumi: *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale* a cura di M. Dogliani e S. Sicardi, Torino, Giappichelli, 1999; *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno* (Lezione congiunta dei corsi di Diritto internazionale e di Istituzioni di diritto pubblico. Teramo, 11 gennaio 2002), Napoli, Editoriale Scientifica, 2002; *Guerra e Costituzione* (Atti del Convegno dell'Università degli Studi Roma Tre. Roma 12 aprile 2002) a cura di P. Carnevale, Torino, Giappichelli, 2004, nonché nel fasc. 1/2003 di *Costituzionalismo.it*.

¹⁴ In considerazione del fatto che la legge è «l'unica fonte in grado di operare direttamente lo svolgimento, lo sviluppo, l'attuazione primaria e generalmente condizionante, delle norme costituzionali» (F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, 38).

svolgimento delle consultazioni referendarie – incidano sulla fruibilità del diritto al voto e dunque debbano essere, necessariamente, rigorosamente limitate e proporzionali ai tempi effettivi o prevedibili della cessazione dell'emergenza in atto e della possibilità di ripristino delle condizioni per poter effettuare la consultazione prevista nel pieno rispetto delle garanzie per l'espressione di un voto libero e consapevole¹⁵.

In tale contesto, dunque, era inevitabile che si decidesse per il rinvio delle consultazioni facendo ricorso all'altro strumento costituzionalmente previsto per la gestione di situazioni d'emergenza, ovvero sia al decreto legge, che, durante oltre settant'anni di Repubblica, forse mai come attualmente, è stato utilizzato per fronteggiare “casi straordinari di necessità ed urgenza” in senso proprio ed effettivo¹⁶.

D'altronde, non era pensabile improvvisare una disciplina delle modalità di voto per corrispondenza o di voto elettronico, vigenti, a macchia di leopardo, in altri Paesi¹⁷, anche a prescindere dalle serie riserve che l'introduzione di tali modalità di voto sono state avanzate sia nel dibattito politico sia nella riflessione scientifica¹⁸. Le sperimentazioni avviate nello scorso decennio, sono state abbandonate nel 2006. Più di recente, in Lombardia, in occasione del referendum consultivo sull'autonomia del 2017¹⁹, sono state deluse le aspettative di una maggiore efficienza per quanto riguarda i tempi dello scrutinio²⁰ tanto da indurre la Regione ad abrogare prontamente la legge che lo aveva consentito²¹.

Il voto elettronico, comunque, pur se avesse evitato assembramenti ai seggi (peraltro destinati ad essere contenuti sia sulla base dell'inconsueta abitudine a “far la fila” ordinatamente per qualsiasi acquisto di “beni necessari” contratta nei giorni del *lockdown* sia dalla presenza delle forze dell'ordine presso i seggi elettorali), non sarebbe stato in grado di garantire, al contempo, lo svolgersi di una corretta e pluralistica informazione, che come si è detto, è condizione indispensabile per il regolare esercizio del diritto di

¹⁵ Dunque paiono un po' fuori sesto le reazioni alla decisione del rinvio del voto interpretata addirittura come una sospensione della democrazia; in tal senso v., ad es., M. Ainis, *Democrazia sospesa*, *La Repubblica*, 12 aprile 2020. La sospensione, semmai, dovrebbe riferirsi all'assenza di dibattito sui contenuti e la portata del *referendum* costituzionale.

¹⁶ Sulla problematica delle fonti nell'attuale contesto emergenziale, per tutti, con varietà di accenti, v. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; A. Ruggeri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta on line*, 2020, n. 2; A. Celotto, *Necessitas non habet legem?*, Modena, Mucchi, 2020.

¹⁷ Al riguardo, v. L. Trucco, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, ne *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 47ss.; A. Gratteri, *GERMANIA: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it* (11 marzo 2009); M. Schirripa, *Il ritorno dell'e-voting alla luce della pandemia da Covid-19. Una riflessione sull'esperienza canadese*, in *Federalismi.it*, n. 22/2020.

¹⁸ Appaiono a tutt'oggi insuperate le riflessioni critiche svolte in proposito da S. Rodotà, *E-Government and E-democracy. General Introduction*, in S. Flogaytis – U. Karpen – A. Masucci (a cura di), *E-Government and E-democracy. General Introduction*, London, Esperia Publications LTD., 2006, 45 ss. (riprendendo alcune considerazioni già esposte in Id., *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, Laterza, 1992, *passim*). Più di recente, v. G. Fioriglio, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, Cedam, 2017, P. Villaschi, *Voto e partecipazione nel sistema “Rousseau”: di quale democrazia stiamo parlando?*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 1, 595 ss.

¹⁹ Svoltosi in base alle regole introdotte dalla L.R. Lombardia, 23 febbraio 2015, n. 3 – *Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983, n. 34*.

²⁰ A. Camorani – A. Montanari, *Referendum autonomia, flop del voto elettronico. Maroni: “Qualche criticità, ma tutto valido”*, *La Repubblica*, ed. Milano, 23 ottobre 2017 (consultabile in rete al link milano.repubblica.it/cronaca/2017/10/23/news/referendum_autonomia_lombardia_voto_elettronico-179080914/).

²¹ V., infatti, l'art. 2, comma 1, lett. b), numero 70) della l.r. 25 gennaio 2018, n. 5 – *Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge*.

voto. Né a tal fine sarebbe stato sufficiente utilizzare la rete. Com'è stato esattamente affermato in un recente contributo, invero, «La rete *internet* e, in generale, le tecnologie integrate di telecomunicazione costituiscono uno strumento e non può essere attribuita loro una funzione “salvifica” di innovazione, mobilitazione pubblica e democratizzazione. La rete costituisce uno strumento essenziale per esercitare un gran numero di diritti fondamentali, ma è necessario adattare garanzie e tutele a questa dimensione nuova. Per quanto qui interessa, è necessario in particolare favorire l'accesso al *web* da parte di tutti i cittadini e introdurre regole per evitare un uso distorto della rete, limitando forme di controllo e di filtraggio dei dati che possono condizionare l'accesso alle informazioni. In assenza di adeguata regolazione, la rete non può supplire alle attività tradizionali in cui si concretizza la campagna elettorale»²². Ma è sotto gli occhi di tutti che in quella che è stata argutamente definita come «l'orgia della cultura sul web»²³, il dibattito sul referendum è stato ed è assolutamente marginale in rete, così come negli strumenti più tradizionali d'informazione politica, invasi com'erano, quasi esclusivamente, da notizie e commenti legati all'emergenza sanitaria, già dai primi giorni di febbraio.

4. Il riflesso dell'emergenza sullo svolgimento delle votazioni previste per la prima metà del 2020.

Un primo problema, in ordine di tempo, si è posto con riguardo allo svolgimento del referendum relativo alla revisione costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari che il Capo dello Stato aveva indetto con d.P.R. 28 gennaio 2020²⁴, fissandone lo svolgimento per il giorno di domenica 29 marzo 2020. Nei giorni immediatamente successivi all'emanazione di tale decreto l'Organizzazione Mondiale della Sanità avrebbe dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, suggerendo agli Stati membri di seguire alcune raccomandazioni e misure temporanee finalizzate al contenimento del contagio ed, in conseguenza di ciò, il Ministro della salute avrebbe adottato l'ordinanza con la quale venivano disposte le prime misure profilattiche contro il nuovo coronavirus il 30 gennaio ed il Consiglio dei Ministri avrebbe deliberato la dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario il giorno successivo²⁵.

Tali prime misure non avrebbero ancora reso necessario il rinvio del voto, ma, come si è detto, già dai primi giorni di febbraio, l'opinione pubblica è andata sempre più concentrandosi sulla crescente diffusione del contagio da coronavirus e sui suoi effetti, emarginando di fatto notizie ed opinioni relative al contenuto del quesito referendario e, salvo qualche sporadico dibattito pubblico, un assordante silenzio circondava la consultazione prevista per la fine di marzo. Successivamente, con il DPCM 4 marzo 2020

²² V. De Santis, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 9 s.

²³ M. Smargiassi, *Dopo l'orgia della cultura sul web, ne il Mulino*, 2020, n. 3, 552 ss.

²⁴ Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, s.g., 29 gennaio 2020, n. 23.

²⁵ Per gli estremi degli atti citati cfr., *retro*, nt. 2.

– *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale* sono state introdotte le misure di distanziamento fisico implicanti l'impossibilità di svolgere riunioni ed al giorno successivo risale la proposta del Consiglio dei ministri al Capo dello Stato di revocare il decreto di indizione del referendum costituzionale. Il che ha trovato attuazione con l'emanazione del DPR 5 marzo 2020 – *Revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari».*

In seguito, l'art. 81 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 – *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27, ha disposto che: «In considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020, in deroga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il termine entro il quale è indetto il referendum confermativo del testo di legge costituzionale, recante: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso». Tale previsione consente di far svolgere la consultazione referendaria, al massimo, intorno al 20 settembre, visto che la comunicazione dell'ordinanza da parte della Corte di cassazione risale al 23 gennaio, e in realtà così è stato stabilito, decidendo di far svolgere il voto tra domenica 20 e lunedì 21 settembre, il che comporta che i tempi della campagna referendaria saranno fortemente compressi in considerazione del periodo feriale.

Come se ciò non bastasse, negli stessi giorni del voto per il referendum, sono state fissate le elezioni regionali e locali rinviate anch'esse in considerazione dell'emergenza epidemiologica²⁶.

Forse sarebbe stato necessario avere una maggiore considerazione per un referendum su una legge di revisione costituzionale mirante a ridurre drasticamente l'attuale numero dei componenti di Camera e Senato seguendo la deprecata logica dei “tagli lineari” e comportando seri rischi per la rappresentatività politica ed il funzionamento delle Camere, sulla quale, non a caso, si sono levate molte voci critiche²⁷.

²⁶ Cfr. D.L. 20 aprile 2020, n. 26 – *Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*, convertito con modificazioni in L. 19 giugno 2020, n. 59.

²⁷ Oltre ai vari contributi contenuti nel volume *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale* a cura di Emanuele Rossi, Pisa, Pisa University Press, 2020, v. P. Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, .n. 3, 81 ss.; F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2; G. Tarli Barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2019, 375 ss.; P. Costanzo, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della*

In conclusione, se non appare seriamente discutibile l'opportunità di aver disposto il rinvio delle elezioni, la decisione di convocare i comizi il 20 ed il 21 settembre suscita non poche perplessità, dato che rischia di vanificare la motivazione più solida del rinvio stesso ovvero quella di favorire una corretta e consapevole espressione del voto, ignorando il monito contenuto nell'VIII satira di Giovenale: «*summum crede nefas ... propter vitam vivendi perdere causas*».

probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari, in *Consulta on line*, 2020, n. 1; P. Caretti, *Le recenti proposte di revisione costituzionale tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 2; M. Manetti, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 3.