



EDITORIALE – 24 GIUGNO 2020

Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali

di Andrea de Guttry

Professore ordinario di Diritto internazionale
Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali

di Andrea de Guttry

Professore ordinario di Diritto internazionale
Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Abstract [It]: Le misure adottate in quasi tutti gli Stati a tutela della salute dei cittadini e per prevenire la diffusione del virus COVID-19, hanno, inevitabilmente, avuto anche un forte impatto sull'esercizio del diritto di voto. Mentre in alcuni Paesi è stato deciso di svolgere regolarmente le elezioni, adottando misure straordinarie per disciplinare la campagna elettorale e le modalità di svolgimento delle giornate elettorali, nella maggioranza degli altri Stati le elezioni sono state rinviate mediante l'adozione di appositi provvedimenti legislativi o amministrativi interni. Questo contributo si pone l'obiettivo di esaminare se, ed eventualmente in quale misura, queste decisioni di rinvio siano state prese in conformità con i rilevanti obblighi internazionali che disciplinano il diritto di voto. A tal fine, dopo una breve premessa, si darà conto della recente prassi degli Stati in materia di disciplina dell'esercizio del diritto di voto indurante di una pandemia. Saranno poi esaminate le norme internazionali applicabili al fine di verificare la corrispondenza o la dissonanza tra la prassi degli Stati e gli obblighi internazionali. Infine, dopo avere presentato l'attività posta in essere dalle istituzioni internazionali per preservare il rispetto degli obblighi internazionali in materia elettorale, saranno presentate alcune considerazioni conclusive sul tema.

Abstract [En]: Measures adopted by almost all States for protecting the health of their citizens and containing the spread of the COVID-19 virus, have, in many cases, also impacted on the right to vote. In a few countries, even during the acute phase of the pandemic, elections have regularly taken place after the adoption of special measures to regulate the electoral campaign and the modalities of the voting process. Instead, the vast majority of States has opted for a postponement of electoral consultations scheduled for Spring and Summer 2020. Through this contribution the author aims to analyze if, and under which conditions, national decisions to postpone elections have been adopted in compliance with international rules enshrining the right to vote and to be elected. To this end, after a few introductory remarks, the relevant recent practice of States is duly examined in the light of the existing international treaties regulating to the right to vote. A short review of the activities carried out by relevant International Organisations to promote and protect electoral rights in the time of pandemic then follows. A few concluding remarks focus on commenting States' practice and to identifying the tools available at international level to prevent future abuses which could put at risk basic democratic values.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La recente prassi degli Stati. – 3. La risposta del diritto internazionale: la disciplina del diritto di elettorato attivo e passivo nelle principali convenzioni internazionali. – 3.1. Il contributo interpretativo degli organismi internazionali. – 3.2. Il ricorso alle clausole derogatorie: ratio, regole e limiti – 4. Le recenti attività intraprese a tutela del diritto di elettorato attivo in presenza della pandemia COVID-19. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Il diffondersi del virus COVID-19, e la conseguente decisione dell'OMS dell'11 marzo 2020, di proclamare lo stato di pandemia a livello mondiale, hanno avuto un impatto, spesso drammatico, su tutti i paesi coinvolti. Le conseguenze sanitarie, quelle economiche e quelle sociali hanno attratto, da subito, una grande attenzione sia sui mezzi di comunicazione tradizionale (stampa, televisione e radio) che sui

social media. In un secondo momento l'interesse si è spostato anche sull'impatto della pandemia sul sistema politico, interno ed internazionale. In un momento in cui la virulenza del virus sembra essersi, almeno provvisoriamente, attenuata, il tema delle conseguenze della pandemia sulla vita democratica di uno Stato e, più in particolare, sulle elezioni, ha assunto un crescente rilievo. Le restrizioni imposte in molti Stati, fino ad arrivare al lockdown quasi completo, per fronteggiare la diffusione del COVID-19, hanno fortemente inciso non solo sul diritto di elettorato attivo e passivo, ma anche su una serie di diritti umani fondamentali strettamente legati allo stesso¹. La reazione degli Stati per gestire le elezioni al tempo della pandemia non è sempre risultata del tutto coerente: mentre in alcuni (limitati) casi si è deciso di svolgere regolarmente le elezioni, nella maggioranza dei casi si è optato per un rinvio. Questo contributo si pone l'obiettivo di esaminare se, ed eventualmente in quale misura, queste decisioni siano state prese in conformità con i rilevanti obblighi internazionali che disciplinano il diritto di voto. A tal fine si illustrerà, innanzitutto, la recente prassi degli Stati in materia di disciplina dell'esercizio del diritto di voto in presenza di una pandemia. Saranno poi esaminate le norme internazionali applicabili al fine di verificare la corrispondenza o la dissonanza tra la prassi degli Stati e gli obblighi internazionali. Infine, dopo avere presentato l'attività posta in essere dalle istituzioni internazionali per preservare il rispetto degli obblighi internazionali in materia elettorale durante una pandemia, saranno presentate alcune considerazioni conclusive sulla recente prassi degli Stati e sugli strumenti attualmente a disposizione, in ambito internazionale, per prevenire abusi che potrebbero mettere a repentaglio alcuni valori fondanti il sistema democratico.

2. La recente prassi degli Stati in materia di disciplina del voto

Secondo il calendario elettorale pubblicato dall' International Foundation for Electoral Systems (IFES)², nel 2020 erano previsti, a livello mondiale, oltre 100 appuntamenti elettorali (elezioni presidenziali, politiche, regionali e locali nonché alcuni referendum). Se nei primi due mesi dell'anno, il calendario elettorale dei singoli Paesi è stato, sostanzialmente, rispettato, a partire da marzo 2020, inizio della fase acuta della pandemia, il numero delle elezioni svolte rispetto a quelle programmate è fortemente

¹ Divieti di organizzare riunioni in presenza e di partecipare ad eventi pubblici con grande affluenza di persone, così come restrizioni ai movimenti delle persone ed alla libertà di comunicare informazioni o idee senza ingerenze da parte delle autorità pubbliche, incidono, infatti, in maniera decisiva sulla possibilità di esercitare effettivamente, ed in maniera consapevole, i diritti individuali in materia elettorale. In Armenia, ad esempio, è stato espressamente proibito di organizzare riunioni, manifestazioni e scioperi: *Decision of the Government of the Republic of Armenia No 298-N* del 16 marzo 2020 in <https://rm.coe.int/09000016809cf885>. Nel par. 7 della stessa decisione sono state introdotte anche severe restrizioni alla libertà di stampa

²Il calendario elettorale di IFES è pubblicato in <http://www.electionguide.org/elections/?inst=&cont=&yr=2020>.

diminuito³. Da marzo a fine maggio 2020, si sono svolte elezioni e referendum solo in 13 Stati⁴. Non è la prima volta che le elezioni vengono organizzate durante una epidemia: il caso più recente è quello della Liberia del 2014. Dopo avere rinviato per ben due volte la data delle elezioni del Senato, proprio a causa del timore della diffusione del virus Ebola, le autorità liberiane hanno deciso di organizzarle nel dicembre 2014. Considerando che l'epidemia era ancora in corso, furono adottate una serie di accorgimenti e nuove regole per ridurre il rischio di contagio⁵. Quell'esperienza ha dimostrato che, a certe condizioni, le elezioni possono svolgersi in sicurezza nonostante l'epidemia. Anche nelle (poche) elezioni tenutesi regolarmente questa primavera, sono state introdotte varie misure per mitigare i rischi di diffusione della pandemia, per proteggere la salute degli elettori e dello staff elettorale e per garantire, nei limiti del possibile, lo svolgimento della campagna elettorale, sia pure con le necessarie restrizioni. Tra queste meritano essere segnalate, per l'oggettiva importanza che rivestono⁶:

³ Per una panoramica della situazione nel continente africano si veda FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES LIGUES DES DROITS DE L'HOMME, *Covid-19 and Elections in sub-Saharan Africa: what risks for democracy and human rights?* 14 maggio 2020 in <https://www.fidh.org/en/region/Africa/covid-19-and-elections-in-sub-saharan-africa-what-risks-for-democracy>, nonché, R. NACKERDIEN, *COVID-19 Disrupts Elections Across Africa*, 26 maggio 2020, in <https://www.ifes.org/news/covid-19-disrupts-elections-across-africa> e E. AKUAMOA, *The Year 2020, COVID-19 and Elections in Africa*, 5 maggio 2020, in <https://ssrn.com/abstract=3596662>.

⁴ Si tratta delle seguenti elezioni: Israele, elezioni parlamentari, 2 marzo 2020; Francia, elezioni locali del 15 marzo 2020 (primo turno); Germania, elezioni locali in Baviera, 15 marzo 2020; Moldavia, elezioni locali nel distretto Hâncești del 15 marzo 2020; Repubblica Dominicana, elezioni locali del 15 marzo 2020; Vanuatu, elezioni politiche del 19 marzo 2020; Zimbabwe, elezioni locali nei distretti di Chimanimani e Mangwe, 14 marzo 2020; Polonia, elezioni suppletive del 22 marzo 2020; Guinea, Referendum Costituzionale del 22 marzo 2020; Canada, elezioni nel municipio Shoal Lake 39, del 26 marzo 2020; Mali, elezioni politiche generali del 29 marzo 2020; Australia: elezioni locali a Queenstown, 29 marzo 2020; Svizzera, elezioni locali a Lucerna del 29 marzo 2020, Corea del Sud, elezioni politiche generali del 16 aprile 2020, Burundi, elezioni presidenziali del 20 maggio 2020.

⁵ A. BANBURY, *Elections and COVID-19 — what we learned from Ebola*, 8 aprile 2020 in <https://www.devex.com/news/opinion-elections-and-covid-19-what-we-learned-from-ebola-96903>.

⁶ In Israele, ad esempio, il Ministero della Salute ha emanato, il 1 marzo 2020, una Election Day Health Advisory (in https://www.gov.il/en/departments/news/01032020_4) nella quale vengono indicati i comportamenti che gli elettori devono tenere al momento di recarsi al seggio elettorale e definisce precise disposizioni sulle modalità di esercizio del diritto di voto. In Francia sono state adottate due specifiche circolari del Ministero dell'Interno per disciplinare le elezioni locali del marzo 2020: *Circulaire du ministre de l'Intérieur - protection sanitaire des opérations électorales dans le contexte du Covid19* e *Circulaire du ministre de l'Intérieur - Instruction relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration*. Entrambe sono pubblicate in <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Elections-municipales-2020/Organisation-des-elections-municipales-des-15-et-22-mars-2020-en-situation-d-epidemie-de-coronavirus-COVID-19>. Per un interessante commento alle modalità tecniche delle elezioni in Corea del Sud si veda, A. SPINELLI, *Managing Elections under the COVID-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test*, aprile 2020 in <https://www.idea.int/publications/catalogue/managing-elections-under-covid-19-pandemic-republic-korea-crucial-test>. Nelle recenti elezioni presidenziali in Burundi, tenutesi il 20 maggio 2020, non sono state prese misure specifiche legate alla diffusione del virus ad eccezione dell'Arrete n. 007/ceni/2020 du 07 mai 2020 portant réglementation du vote par procuration pour les elections generales de 2020 (in <https://www.ceniburundi.bi/2020/05/18/arrete-n-007-ceni-2020-du-07-mai-2020-portant-reglementation-du-vote-par-procuration-pour-les-elections-generales-de-2020/>) che disciplina le modalità di voto dei malati (inclusi quelli affetti da COVID-19). Il Governo del Burundi aveva anche scoraggiato l'ingresso degli osservatori elettorali internazionali per i quali era stata prevista una quarantena obbligatoria al loro arrivo in Burundi: N. MWANGI, *Burundi Warns EAC Observers Will Be Quarantined For 14 Days*, in <https://africa.cgtn.com/2020/05/10/burundi-warns-eac-observers-will-be-quarantined-for-14-days/>. L'atteggiamento del governo del Burundi ha sollevato molte perplessità anche alla luce del fatto che la East African Community,

- l'adozione di regole speciali per lo svolgimento in sicurezza della campagna elettorale;
- la creazione di appositi seggi, con personale attrezzato con dispositivi di protezione individuale, per consentire l'esercizio del diritto di voto anche a chi sia stato risultato positivo al test del COVID-19;
- l'introduzione del voto per posta/elettronico⁷;
- l'incremento delle possibilità di voto per delega e del voto esercitato prima del giorno ufficiale delle elezioni;
- la riorganizzazione dei seggi elettorali e la fornitura di materiale disinfettante;
- l'adozione di specifiche procedure per la consegna delle schede elettorali e delle matite agli elettori;
- la riorganizzazione delle modalità di accesso ai seggi per garantire il distanziamento fisico ed evitare l'affollamento;
- l'adozione di specifici Codici di condotta per gli elettori.

Il tasso di partecipazione (comparato con le tornate precedenti) delle elezioni tenutesi al tempo del COVID-19 è stato molto diverso: mentre è cresciuto molto nella Corea del Sud, è diminuito in maniera sensibile nelle elezioni locali in Francia⁸. Ciò testimonia che la scelta tra tenere regolarmente le elezioni

organizzazione regionale di cui il Burundi è membro, aveva elaborato un dettagliato piano di azione per prevenire la diffusione del COVID 19 che avrebbe dovuto indurre il governo di Bujumbura a rinviare le elezioni. Si veda East African Community, COVID-19 Response Plan, 27 aprile 2020 in <https://www.eac.int/coronavirus>. A Monaco di Baviera il ballottaggio per le elezioni comunali del 15 marzo 2020 ha avuto luogo il 29 marzo: a causa del COVID-19 si è svolto esclusivamente mediante il voto per posta. Tutti gli elettori hanno ricevuto a casa la scheda elettorale che hanno poi dovuto rispedire per posta o consegnare in appositi contenitori: si vedano, sul tema, le indicazioni dettagliate disponibili sul sito ufficiale della municipalità di Monaco di Baviera in https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/Wahlen-und-Abstimmungen/Kommunalwahlen/OB_Stichwahl.html#weitere-informationen-zur-stichwahl-in-munchen-3. Molto interessanti e omnicomprensive anche le misure adottate dal Governo di Singapore, per le eventuali elezioni politiche nell'estate 2020: Government of Singapore, Prime Minister's Cabinet, Elections Department, Safety Measures To Ensure Safe Elections During Covid-19 Situation, 8 June 2020 in https://www.eld.gov.sg/press/2020/PRESS_RELEASE_ON_SAFETY_MEASURES_TO_ENSURE_SAFE_ELECTIONS.pdf. Il Governo di Singapore ha previsto, tra le altre cose, di indicare a ciascun elettore l'orario (non vincolante) per recarsi al seggio, al fine di evitare eccessivo affollamento. Si veda anche l'elenco dettagliato delle misure adottate nei vari Stati in cui si sono tenute le elezioni in tempo di pandemia, IFES, *Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19*, 27 maggio 2020 in https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf.

⁷ Sul tema si veda anche *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)*, in federalismi.it, Numero Speciale 6, 2020.

⁸ Nelle elezioni politiche in Corea del Sud del 15 aprile il tasso di partecipazione, ha raggiunto quasi il 66% degli aventi diritto, una percentuale molto alta se comparata con i risultati delle precedenti elezioni del 2016 (58,03%) e del 2012 (46,01%): vedi *ultra* in A. SPINELLI, *Managing*, cit. Le elezioni locali (primo turno) tenutesi in Francia il 15 marzo hanno invece visto un tasso di partecipazione al voto molto basso, pari al 44,66%, in netto calo rispetto alla tornata precedente: <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Elections-municipales-2020/Resultats-et-suivi-des-taux-de-participation-au-premier-tour-des-elections-municipales-et-communautaires-2020>. Si veda anche F. BURIL, S. DARNOLF, *Low Voter Turnouts, Fear, Disinformation and Disrupted Supply Chains: How Election Commissions Are Unprepared for COVID-19*, 27 marzo 2020 in <https://www.ifes.org/news/low-voter-turnouts-fear-disinformation-and-disrupted-supply-chains>.

oppure rinviarle non può essere automatica dipendendo, come si vedrà meglio in seguito, dal contesto complessivo nel quale le stesse si svolgono.

Nello stesso periodo, e cioè a partire da marzo 2020 e nei mesi successivi, sono stati però posticipati, oltre 60 appuntamenti elettorali⁹, alcuni dei quali addirittura *sine die*¹⁰. Molti Paesi hanno anche proceduto alla proclamazione dello stato di emergenza nazionale, al fine di potere adottare misure straordinarie¹¹.

La giustificazione di tali decisioni è stata quasi sempre basata sul timore che lo svolgimento delle elezioni, e delle campagne elettorali, avrebbe potuto causare un ulteriore incremento del tasso di diffusione del virus, con tutte le conseguenze che ne sarebbero derivate. In altri casi, la decisione del rinvio è stata presa

⁹ INTERNATIONAL IDEA, *Global overview of COVID-19: Impact on elections* in <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Per un esempio di disposizioni nazionali che ha rinviato le elezioni ed i referendum che avrebbero dovuto tenersi nella fase acuta della pandemia, si veda, ad esempio, il *Coronavirus Act 2020*, adottato dal Parlamento britannico, in <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/part/1/crossheading/postponement-of-elections-referendums-recall-petitions-and-canvass/enacted?view=plain>, oppure in Cile, la *Ley 21.221, Reforma constitucional que establece un nuevo itinerario electoral para el plebiscito constituyente y otros eventos electorales que indica*, in <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1143800>, che ha rinviato la data del referendum sull'avvio di un processo di preparazione di una nuova Carta Costituzionale.

¹⁰ Per esempio, alla fine di marzo 2020, la National Electoral Board of Ethiopia ha annunciato la decisione del rinvio delle elezioni politiche nazionali calendarizzate ad agosto 2020, senza indicare la nuova data: D. ENDESHAW, *Ethiopia postpones August election due to coronavirus* in <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-election/ethiopia-postpones-august-election-due-to-coronavirus-idUSKBN2112QU>. Il 24 marzo 2020, la Commissione elettorale indiana ha deciso il rinvio delle elezioni del Consiglio degli Stati già indette per il 26 marzo 2020, preannunciando che la nuova data delle stesse sarà decisa in futuro, in <https://eci.gov.in/files/file/11983-eci-defers-rajya-sabha-poll-in-view-of-covid-19-fresh-date-to-be-announced-later/>. Anche il Governo autonomo di Bougainville ha deciso, il 24 marzo, di rinviare *sine die* le elezioni politiche già indette per il 2020, in <http://www.abg.gov.pg/index.php/news/read/autonomous-bougainville-government-declares-state-of-emergency>. Lo stesso giorno la Commissione elettorale Pakistana ha deciso di rinviare, *sine die*, le elezioni suppletive in un distretto elettorale in <https://www.ecp.gov.pk/PrintDocument.aspx?PressId=66452&type=PDF>. Si veda anche *l'Executive Order On Postponing the Date of the Nationwide Vote on Amendments to the Constitution of the Russian Federation*, firmato dal Presidente Putin il 25 marzo 2020 (in <http://en.kremlin.ru/acts/news/63066>). Nel testo si motiva la decisione del rinvio al fine di “avoid health risks to citizens of the Russian Federation posed by the adverse epidemiological situation”. L'Executive Order del Presidente Putin si limita ad annullare il suo precedente *Executive Order of March 17, 2020, On Setting a Date for a Nationwide Vote on Amendments to the Constitution of the Russian Federation*. Vedi *ultra* alla nota 15..

¹¹ Si veda, ad esempio, in Italia la Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di *patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, in GU n.26 del 1 febbraio 2020. Si vedano anche i seguenti provvedimenti di alcuni paesi europei: *The Government of The Republic of Armenia, Decision 16 March 2020, 298-N, On Declaring A State Of Emergency In The Republic Of Armenia*; *Decree N 1 of 21 March 2020 of the President of Georgia on the Measures to be Taken in Relation to the Declaration of the State of Emergency in the Entire Territory of Georgia adopted in accordance with the Georgian Constitution and the Law of Georgia on the State of Emergency*; *Order No. 76 of the Government of Estonia “On the Declaration of Emergency Situation in the territory of Estonia*; *Order No.103 of the Cabinet of Ministers of Lettonia of 12 March 2020 “On the Declaration of Emergency Situation”, as amended on 13 March 2020 and 14 March 2020*. Tutti questi provvedimenti sono pubblicati in <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations>.

al fine di garantire la partecipazione al voto anche delle persone anziane, alle quali le autorità sanitarie locali avevano invece consigliato di stare a casa¹².

In Italia, con Decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 2020¹³, è stato revocato il precedente Decreto del 28 gennaio 2020 di indizione, per il giorno di domenica 29 marzo 2020, del referendum popolare confermativo avente il seguente quesito: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019?». In questo caso il d.p.r. non ha fissato una nuova data del referendum che è stato, quindi, rinviato *sine die*. In base alla scansione prevista dall'art. 15 della l. n.352/1970, per il referendum costituzionale il Governo ha sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza della Corte di Cassazione che lo ha ammesso, per decidere la data. Questa deve cadere in una domenica compresa fra il 50° e il 70° giorno successivo allo stesso decreto d'indizione. Dato che, per il referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari, tale ordinanza è stata emessa il 23 gennaio 2020, il Governo - a legislazione invariata - aveva tempo fino alla fine di marzo per decidere la data di svolgimento del referendum. Alla luce del d.p.r. del 5 marzo, il Governo avrebbe ancora avuto, in teoria, qualche ulteriore settimana per emanare un d.p.r. di (nuova) indizione. Visto che però l'emergenza sanitaria perdurava, con l'art. 81 del d.l. n. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito successivamente in l. 24 aprile 2020, n. 27¹⁴) si è stabilito che per tale referendum, in deroga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della l. 25 maggio 1970, n. 352, il termine entro il quale esso è indetto «è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso». Come si legge sul sito del Dipartimento per le Riforme istituzionali, «il referendum dovrà quindi essere indetto entro il 19 settembre 2020. L'indizione dovrà avvenire per una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo a quello dell'indizione, così come già oggi previsto. L'ultima data utile per la celebrazione del referendum cade, pertanto, il 22 novembre 2020».¹⁵

¹² La decisione del Governo di Gibilterra di rinviare il referendum sull'aborto è stata motivata in questa maniera: "The concern that has motivated the Government is that the advice to elderly people to stay home and avoid public places may appear to contradict the call to a vote by universal suffrage which could then lead the result of the Referendum, whatever it may turn out to be, to be called into question. This would potentially deprive the result of the Referendum of democratic legitimacy and, in that way, would defeat the object of the exercise of putting the issue to the people". Si veda il comunicato del Governo di Gibilterra del 12 marzo 2020: in <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/referendum-on-abortion-postponed-1732020-5677>.

¹³ D.p.r. 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»*, GU n.57 del 6 marzo 2020.

¹⁴ Legge 24 aprile 2020, n. 27, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*, GU n.110 del 29 aprile -2020.

¹⁵ <http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/comunicazione/notizie/rinvio-referendum-costituzionale/>.

Sempre in Italia il Governo ha, poi, proceduto con un Decreto Legge 20 aprile 2020, n. 26, Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020¹⁶, al rinvio delle elezioni suppletive per la Camera ed il Senato (allungando a 240 giorni il termine per indire le relative elezioni), delle elezioni comunali che avrebbero dovuto svolgersi nella primavera estate 2020 (rinvio ad una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020) e delle elezioni regionali (prevedendosi un'estensione di tre mesi del mandato degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo era previsto entro il 2 agosto 2020 e stabilendo che le elezioni si potranno svolgere esclusivamente nei sessanta giorni successivi al termine della nuova scadenza). Le motivazioni che sottendono ai due provvedimenti sono diverse: nel primo caso, il d.p.r. è assai parco al riguardo: vi è solo un riferimento al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 marzo 2020, con il quale sono state disposte misure per il contrasto, il contenimento, l'informazione e la prevenzione sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19. Nel secondo caso, invece, d.l. fa esplicito riferimento alla dichiarazione di pandemia da COVID-19 dell'OMS, all'evolversi della situazione epidemiologica, al carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi e dei decessi, e sottolinea "la necessità di garantire lo svolgimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 in condizioni di sicurezza per i cittadini".

Anche in Russia, il referendum costituzionale programmato per il 22 aprile 2020 e che avrebbe dovuto consentire la rielezione del Presidente Putin, è stato rinviato *sine die* con un Executive Order dello stesso Presidente Putin del 25 marzo 2020¹⁷. Lo stesso Presidente Putin ha poi adottato, il primo giugno 2020, un nuovo Executive order nel quale viene fissata al primo luglio la nuova data del referendum¹⁸. Allo stesso modo, a Gibilterra, il previsto referendum sull'aborto, che avrebbe dovuto avere luogo il 10 marzo 2020, è stato rinviato dal Governo *sine die*.¹⁹

Non è la prima volta, nella recente, storia, che le elezioni vengono rinviate a causa di una epidemia o comunque di un pericolo per la salute pubblica: si possono ricordare, in proposito, le decisioni della Repubblica Democratica del Congo di rinviare le elezioni presidenziali previste nel 2018 a causa della diffusione di Ebola²⁰ o la decisione del Regno Unito di Gran Bretagna del 2001 di posporre le elezioni locali a causa della diffusione del virus dell'afta epizootica.

¹⁶ Decreto Legge 20 aprile 2020, n. 26, *Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*, GU n.103 del 20 aprile 2020.

¹⁷ *Executive Order of March 17*, cit.

¹⁸ *Executive Order setting date for national vote on Russian Federation constitutional amendment*, 1 giugno 2020 in <http://en.kremlin.ru/acts/news/63443>.

¹⁹ In <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/referendum-on-abortion-postponed-1732020-5677>.

²⁰ BBC, *DR Congo presidential election postponed in three areas*, 26 dicembre 2018 in <https://www.bbc.com/news/world-africa-46686870>.

Tranne rare eccezioni.²¹ le decisioni di rinvio delle elezioni hanno suscitato reazioni diverse tra le forze politiche e spesso anche nell'opinione pubblica sono emerse opinioni contrastanti. Ciò si spiega anche con il fatto che, inevitabilmente, ogni decisione legata alla data di effettuazione delle elezioni può comportare vantaggi e svantaggi per le forze politiche. La base giuridica sulla quale si fondavano i provvedimenti di rinvio è stata, generalmente, individuata in specifiche norme interne, sia a livello legislativo che costituzionale, le quali individuano, nei singoli ordinamenti, il soggetto competente a fissare la data delle elezioni e le modalità con le quali simili decisioni devono essere prese. In nessuno dei casi di rinvio delle elezioni viene fatto, peraltro, riferimento agli obblighi internazionali in materia di diritti elettorali. Se ne può agevolmente dedurre che chi li ha adottati non ha ritenuto che sollevassero alcun potenziale profilo di contrasto con le norme internazionali che obbligano gli Stati ad organizzare le elezioni nel rispetto di precisi standard internazionali. Tra questi, però, ve ne è almeno uno che assume grande rilievo in questo contesto: si tratta dell'obbligo che impone agli Stati di tenere elezioni ad intervalli regolari. Il paragrafo successivo è proprio dedicato alla ricostruzione più dettagliata del contenuto di tale norma codificata in varie convenzioni vigenti.

3. La risposta del diritto internazionale: la disciplina del diritto di elettorato attivo e passivo nelle principali convenzioni internazionali

Il diritto di elettorato attivo e passivo è stato codificato, a livello universale, per la prima volta nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (AGNU) il 10 dicembre 1948²². Dopo avere ribadito che ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti, l'art 21, paragrafo 3 della Dichiarazione precisa che:

3. La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione²³.

La Dichiarazione, pur essendo una mera Risoluzione dell'AGNU, ha ormai assunto natura di diritto internazionale consuetudinario, come ribadito dalla costante giurisprudenza della Corte Internazionale di

²¹ Si prenda il caso del Cile dove la decisione di rinvio del referendum costituzionale è stata presa a larghissima maggioranza dal Parlamento cileno.

²² G. H. FOX, *The Right to Political Participation In International Law*, in *Yale Journal of International Law*, n. 17/1972 (1992), pp. 539-607.

²³ Traduzione italiana non ufficiale a cura dell'Office of the UN High Commissioner for Human Rights in https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

Giustizia²⁴. Ne consegue che il dettato normativo codificato all'art 21, è da considerarsi, a tutti gli effetti, vincolante per gli Stati. Ai fini che qui rilevano occorre porre l'accento sul fatto che la norma richiede agli Stati di svolgere elezioni "periodiche", pur non offrendo ulteriori elementi testuali sul lasso temporale che deve intercorrere tra una elezione e quella successiva. Ciò consente, indubbiamente, una notevole discrezionalità agli Stati membri. La norma in questione, in parte per la sua collocazione in una Dichiarazione dell'AGNU ed in parte per il suo carattere innovativo, non ha dato luogo a specifiche controversie interpretative nella prassi internazionale, anche se in dottrina ne è stata evidenziata la eccessiva genericità²⁵. Un'attenta disamina delle successive codificazioni pattizie aventi per oggetto il tema in questione, permette di evidenziare che si sono affermate, nella Comunità internazionale, tre diverse tendenze.

La prima rappresenta una mera conferma del modello rappresentato dalla Dichiarazione Universale: ad esempio, l'art 25 Patto del 1966 sui diritti civili e politici, si limita ad imporre agli Stati di organizzare elezioni "periodiche"²⁶. In maniera sostanzialmente simile sono redatte anche la Convenzione americana sui diritti umani del 1969,²⁷ il Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE del 1990,²⁸ la Inter-American Democratic Charter adottata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani nel 2001, l'African Charter on Democracy, Elections and Governance, adottata nel 2007²⁹ nonché l'ASEAN Human Rights Declaration del 2012³⁰. In questa nuova tendenza sono da includere anche i Principles and Guidelines Governing Democratic Elections, adottati nel 2015 dalla Southern Africa Development Community (SADC),

²⁴ H. HANNUM *The Status Of The Universal Declaration Of Human Rights In National And International Law*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, N. 25/1996, pp. 287-354 al quale si rinvia anche per puntuali riferimenti alla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia.

²⁵ A. EIDE, G. ALFREDSSON, G. MELANDER, L. A. REHOF, A. ROSAS (a cura di), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Oxford, 1993.

²⁶ *Patto sui diritti civili e politici*, art. 25 "Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;

(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors"

²⁷ *Convenzione Americana sui diritti umani*, 1969, art. 23: "1. Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities:... b. to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters..."

²⁸ In <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/14308.pdf>.

²⁹ L'art. 3.4 dell'*African Charter* statuisce che "State Parties shall implement this Charter in accordance with the following principles: 4. Holding of regular, transparent, free and fair elections". In modo pressochè identico è formulato l'art. II. 2 dell'*African Union Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa* adottata a Durban nel 2002, secondo cui "Regular elections constitute a key element of the democratization process and therefore, are essential ingredients for good governance, the rule of law, the maintenance and promotion of peace, security, stability and development."

³⁰ *ASEAN Human Rights Declaration*, 2012, art. 5.2. "Every citizen has the right to vote in periodic and genuine elections, which should be by universal and equal suffrage and by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors, in accordance with national law".

un'organizzazione internazionale che raggruppa 16 Stati della parte meridionale del continente africano³¹. Dopo avere ribadito che tra gli obiettivi della SADC rientra quello di promuovere “the holding of regular free and fair, transparent, credible and peaceful democratic elections”³², nell'apposita Sezione dello stesso documento dedicata alle definizioni dei concetti ed agli acronimi, viene precisato che per “regular” si deve intendere che le elezioni “must be periodic, defined by a specific date or period”.

La seconda tendenza si caratterizza, invece, per la decisione di aggiungere un'ulteriore caratterizzazione all'obbligo degli Stati di organizzare elezioni periodiche: così, ad esempio, l'art 3 del Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU) codifica l'obbligo delle parti di organizzare libere elezioni “at reasonable intervals”. La terza tendenza, invece, si caratterizza per la mancanza di qualsiasi riferimento alla periodicità delle elezioni, lasciando, pertanto, una totale discrezionalità agli Stati: ad esempio, l'art 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000, nel regolamentare il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo non dice nulla quanto alla frequenza di tali elezioni (forse perché prevista in altra sede)³³. In maniera del tutto simile sono redatti il Protocol on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping, and Security adottato dalla Economic Community of West African States nel 2001³⁴, la Convenzione del 2002 On the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Commonwealth of Independent States,³⁵ l'Arab Charter on Human Rights, adottata dalla Lega Araba del 2004³⁶ e la Charter of the Commonwealth del 2012³⁷.

³¹ Si veda il sito di SADC: <https://sadc.int>.

³² Art 2.3.1. dei SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections.

³³ Art. 35.

³⁴ Economic Community of West African States, *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping, and Security*, adottato a Dakar nel 2001: art. 2.2. “All the elections shall be organized on the dates or at periods fixed by the Constitution or the electoral laws”.

³⁵ *Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Commonwealth of Independent States*, art. 6. 1 “The Parties hereto proceed from the assumption that elections of the elective bodies of state power, local self-governments, other bodies of people's (national) representation, elective officials are compulsory and they are carried out in terms fixed by the constitutions and laws”.

³⁶ *Arab Charter on Human Rights*, 2004, art. 24 “Every citizen has the right: 3. To stand for election or choose his representatives in free and impartial elections, in conditions of equality among all citizens that guarantee the free expression of his will”. Interessante ricordare che nella *Cairo Declaration on Human Rights in Islam* del 1990 non è stata codificata alcuna norma sul diritto di voto.

³⁷ *Charter of the Commonwealth* (2012), para 1, “We recognise the inalienable right of individuals to participate in democratic processes, in particular through free and fair elections in shaping the society in which they live. Governments, political parties and civil society are responsible for upholding and promoting democratic culture and practices and are accountable to the public in this regard. Parliaments and representative local governments and other forms of local governance are essential elements in the exercise of democratic governance”.

Da questa breve sintesi delle principali norme internazionali rilevanti ai fini della presente indagine emerge un quadro normativo internazionale alquanto diversificato anche se caratterizzato da una evidente tendenza a disciplinare in maniera assai vaga ed in termini generici il tema della periodicità delle elezioni lasciando in proposito ampia discrezionalità agli Stati. Inoltre, a differenza di molte disposizioni convenzionali dedicate ai singoli diritti umani, quelle dedicate ai diritti elettorali non prevedono delle clausole ordinarie di limitazione³⁸ che consentono, in determinate circostanze e a precise condizioni, alcune restrizioni ai diritti stessi.³⁹ Ciò rappresenta un'ulteriore conferma che, proprio a causa della formulazione vaga della norma, non era necessario prevedere la possibilità di restrizioni. Anche per queste ragioni, il contenzioso internazionale è stato praticamente inesistente e quindi non è neppure possibile avvalersi dell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza internazionale che, in altri casi, aveva invece dato un contributo significativo alla corretta applicazione delle regole internazionali.

3.1. Il contributo interpretativo degli organismi internazionali

Ciononostante, o forse proprio a causa di queste formulazioni assai generiche, sono state predisposte, in seno a molte delle organizzazioni internazionali che hanno dato vita ai vari trattati citati, degli strumenti interpretativi delle stesse. Si tratta, normalmente, di atti non vincolanti ma che, per il rilievo istituzionale e la credibilità dell'organo che li ha prodotti, sono spesso utilizzati come importanti riferimenti utili per la corretta interpretazione ed applicazione delle norme. In questo contesto si possono citare vari documenti sia in ambito ONU che in ambito regionale. In seno alle Nazioni Unite, ad esempio, è stato approvato, dall' United Nations Center for Human Rights, nel 1994, il Human Rights and Elections: A

³⁸ In verità, l'art 25 del Patto, prevede un riferimento a possibili restrizioni che gli Stati possono adottare ("Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without **unreasonable restrictions**" enfasi aggiunta) ma questo riferimento è sempre stato interpretato, in dottrina e nella prassi, come riferentesi solo alle categorie/tipologie di elettori.

³⁹ Ad esempio, la libertà di movimento disciplinata all'art. 12 del Patto, può essere oggetto di restrizioni che devono avere le seguenti caratteristiche: "are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant". Similmente l'articolo 21 prevede la possibilità di limitare la libertà di espressione qualora ciò sia necessario "a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals". L'Alto Commissario delle NU per i diritti Umani, in un recente documento, ricordato che, ad ogni modo, queste misure restrittive devono rispettare vari principi: UNHCHR, *Emergency Measures and Covid-19: Guidance*, 27 aprile 2020 in https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf. Secondo queste linee guida le eventuali restrizioni introdotte devono rispettare i seguenti principi: "Legality: The restriction must be "provided by law". This means that the limitation must be contained in a national law of general application, which is in force at the time the limitation is applied. The law must not be arbitrary or unreasonable, and it must be clear and accessible to the public. - Necessity. The restriction must be necessary for the protection of one of the permissible grounds stated in the ICCPR, which include public health, and must respond to a pressing social need. - Proportionality. The restriction must be proportionate to the interest at stake, i.e. it must be appropriate to achieve its protective function; and it must be the least intrusive option among those that might achieve the desired result. Non-discrimination. No restriction shall discriminate contrary to the provisions of international human rights law".

Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections⁴⁰. In questo manuale si afferma che

“Once-only elections (for instance, at the time of the country's gaining independence, or of its transition from an authoritarian regime) will not suffice for international human rights purposes. Rather, this provision makes clear the requirement of a sustained democratic order, continually answerable to the will of the people. While no particular schedule of periodicity is set by the instruments, general limitations on discretion are discernible. At the very least, elections must be held often enough to ensure that governmental authority continues to reflect the will of the people, which, as already noted, is the basis of governmental legitimacy”⁴¹.

Sia pure con un linguaggio cauto (ma la genericità delle norme certamente non consentiva voli pindarici), emerge tra le righe che la discrezionalità degli Stati nel fissare gli intervalli tra una elezione e quella successiva non è assoluta ma deve comunque essere coerente con alcuni criteri. Nello stesso documento vi è anche un’ulteriore interessante indicazione proprio per quanto riguarda la disciplina del rinvio delle elezioni:

"Postponement of scheduled elections necessitated by public emergency may be permitted in certain limited circumstances, but only if and to the extent strictly required by the exigencies of the situation. Any such exigencies must comply with all the rigid international standards for such derogations and must not threaten democracy itself. Indeed, the UDHR itself proclaims that any limitations on the rights and freedoms contained therein must be for the purpose of "meeting the just requirements of morality, public order and general welfare in a democratic society." Accordingly, the interruption of periodicity will, in all but the most exceptional circumstances, violate international standards”⁴².

Questa affermazione presuppone, invero, che l’obbligo di svolgere elezioni periodiche sia ben ancorato nella normativa internazionale e che, pertanto, si possa procedere al rinvio delle elezioni ma solo se vi sono i presupposti disciplinati nelle convenzioni che consentono di derogare agli obblighi internazionali. Si tratta di una conclusione molto importante sulla quale si tornerà in chiusura di questo paragrafo.

Sempre in ambito ONU è stato fatto un apprezzabile sforzo interpretativo dell’art 25 del Patto sui diritti civili e politici da parte della Comitato dei diritti umani. Nel Commentario all’art 25 del Patto, adottato dal Comitato nel 1996⁴³ e che costituisce indubbiamente un autorevole punto di riferimento per

⁴⁰ UNITED NATIONS CENTER FOR HUMAN RIGHTS, *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections*, Geneva, 1994.

⁴¹ *Ibidem*, par. 71 e par 72.

⁴² *Ibidem*, par. 73.

⁴³ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment No. 25: Article 25 (The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service)*, 1996.

l'interpretazione dell'articolo, si legge che le elezioni “ must be held at intervals which are not unduly long and which ensure that the authority of government continues to be based on the free expression of the will of electors”⁴⁴. Anche in questo caso si nota il tentativo, sia pure cauto, di precisare meglio l'effettiva portata dell'obbligo di tenere elezioni su base regolare.

L'attività interpretativa attraverso strumenti di soft-law è stata intensa anche nei contesti regionali; ad esempio l'ufficio dell'OSCE per le Istituzioni democratiche ed i diritti umani, con sede a Varsavia, ha adottato, nel 2001, delle specifiche *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*⁴⁵, nelle quali viene indicato che “Elections must not only be regular, but they must also be held at reasonable intervals. In most constitutions, elections are held from between 2 to 5 years”⁴⁶. Sul solco di questa interpretazione si è mossa, in ambito del Consiglio d'Europa, anche la Commissione di Venezia per la Democrazia attraverso il Diritto⁴⁷ che ha adottato, nel 2002, un *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*⁴⁸. In questo documento, dopo avere ribadito l'importanza di elezioni periodiche come previsto nell'art. 3 del I Protocollo citato in precedenza, si legge che “General elections are usually held at four- or five-yearly intervals, while longer periods are possible for presidential elections, although the maximum should be seven years”⁴⁹. In un paragrafo successivo la Commissione di Venezia si esprime in maniera ancora più tranchant affermando, autorevolmente, che “Elections must be held at regular intervals; a legislative assembly's term of office must not exceed five years”⁵⁰. Si tratta di una interpretazione molto “spinta” della norma: peccato che la Commissione di Venezia non abbia indicato le basi giuridiche sulle quali ha fondato la sua autorevole conclusione.

L'adozione dei provvedimenti nazionali di rinvio delle elezioni deve essere analizzata anche alla luce di alcune ulteriori norme internazionali dedicate più alla modalità di adozione delle relative decisioni che ai suoi contenuti: in primo luogo, vi è un largo consenso, ben enfatizzato in un documento dell'OSCE che ogni nuovo strumento legislativo, inclusi quelli in materia elettorale, dovrebbe essere “at the end of a

⁴⁴ *Ibidem*, para 9.

⁴⁵ OSCE/OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*, Warsaw, 2001.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁷ La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa. Istituita nel 1990, la Commissione contribuisce in modo significativo alla diffusione del patrimonio costituzionale europeo, che si basa sui valori giuridici fondamentali del continente, e garantisce agli Stati un “sostegno costituzionale”. La Commissione di Venezia è composta da “esperti indipendenti di fama internazionale per la loro esperienza nelle istituzioni democratiche o per il loro contributo allo sviluppo del diritto e della scienza politica.”

⁴⁸ COUNCIL OF EUROPE VENICE COMMISSION, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, Strasbourg, 2002.

⁴⁹ *Ibidem*, I, 6, 57.

⁵⁰ *Ibidem*, I, 1, 6.

public procedure...”⁵¹. In termini simili è stato redatto un altro importante documento dell’OSCE, nel quale si legge che “the adoption of legislation in an expedited manner may be justified by an emergency situation. However, such legislation should be strictly circumscribed and addressed to emergency needs, and adopted in a manner adhering to international standards and principles”⁵². Questo concetto, è stato ripreso ed enfatizzato anche dal Consiglio d’Europa,⁵³ dall’Unione europea⁵⁴ e dalla Commissione di Venezia in relazione al procedimento di adozione di legislazioni nazionali elettorali⁵⁵. Anche il Peace and Security Council dell’Unione Africana ha adottato, nella riunione del 19 Maggio 2020, uno statement nel quale invitava chiaramente gli Stati membri “to ensure that any decisions on holding or postponing elections are always made through a consultative, inclusive and transparent manner”⁵⁶.

Le decisioni di rinvio adottate dai singoli governi sono state spesso adottate all’ultimo momento, senza effettiva consultazione delle parti interessate, e ciò ha causato occasioni di scontro politico, specie con le opposizioni. In caso di reale emergenza e soprattutto ove il rinvio sia limitato nel tempo e strettamente motivato alla luce della specifica situazione nel singolo paese, sembra ragionevole affermare che il requisito di una adeguata preparazione e discussione del testo normativo trovi un’applicazione limitata. Ciò però non dovrebbe valere, a parere di chi scrive, nel caso in cui, successivamente, si decida di prorogare ulteriormente una decisione di rinvio: in tal caso, quale regola generale, il principio della trasparenza del meccanismo decisionale dovrebbe essere pienamente rispettato.

⁵¹ Paragrafo 5.8 del documento OSCE di Copenaghen del 1990, cit.

⁵² ODIHR/OSCE, *Opinion on the Draft Act on special rules for conducting the general election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 (Senate paper No. 99)*, 27 aprile 2020, pp. 3-4, in <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/450856?download=true>.

⁵³ Nella lettera del SG del Consiglio d’Europa inviata al Primo Ministro Ungherese Orban il 24 marzo 2020, viene espressamente ribadito che “democratic debate in national parliaments, in the media and the internet, as well as access to official information and documents are essential elements of any free and democratic order and of particular importance in crisis situations to maintain trust and confidence within society”: <https://rm.coe.int/orban-pm-hungary-24-03-2020/16809d5f04>.

⁵⁴ Si veda, ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Consiglio, *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Annex I*, in <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-158-EN-F1-1-ANNEX-1.Pdf>, nella quale viene statuito che “the principle of legality in substantial terms includes a transparent, accountable, democratic and pluralistic process for enacting law”.

⁵⁵ Il Paragrafo 18 della *Rule of Law Checklist* approvata dalla Commissione di Venezia il 18 marzo 2016, dispone, al riguardo, che il principio di legalità include “a transparent, accountable and democratic process for enacting law”: in [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e). Si veda, anche *la Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft Election Law of the Kyrgyz Republic adopted by the Council for Democratic Elections at its 48th meeting (Venice, 12 June 2014) and by the Venice Commission at its 99th plenary session (Venice, 13-14 June 2014)*, in [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)019-e#topOfPage](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)019-e#topOfPage).

⁵⁶ *Communiqué of the 926th meeting of the PSC held on 19 May 2020, on the update on the progress in controlling the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) and its impact in Africa*, in <http://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-926th-meeting-of-the-psc-held-on-19-may-2020-on-the-update-on-the-progress-in-controlling-the-novel-coronavirus-disease-covid-19-and-its-impact-in-africa>.

Un secondo criterio è quello della necessità di assicurare la stabilità dell’impianto normativo avente per oggetto le elezioni. Si tratta di una condizione importante, ribadita in vari consessi internazionali⁵⁷. dove è stato evidenziato che la stabilità della legge elettorale “is crucial to credibility of the electoral process, which is itself vital to consolidating democracy. Rules which change frequently – and especially rules which are complicated – may confuse voters. Above all, voters may conclude, rightly or wrongly, that electoral law is simply a tool in the hands of the powerful, and that their own votes have little weight in deciding the results of elections”⁵⁸.

Come nel caso precedente, tenuto conto della straordinarietà della situazione legata alla pandemia, il rinvio della data delle elezioni, così come l’adozione di alcune misure integrative per assicurare lo svolgimento in sicurezza, non costituiscono violazioni del principio espresso proprio in ragione dell’eccezionalità della decisione. Ciò, ovviamente, sempreché sussistano effettivamente tutti i caratteri dell’emergenza.

Ovviamente, una simile decisione dovrà sempre essere realmente necessaria per fronteggiare la diffusione della pandemia da COVID-19 e dovrà comunque essere adottata nel rispetto delle regole esaminate in precedenza. Tutto ciò, ovviamente, a prescindere dalle questioni relative al diritto interno (che esulano dai fini di questo contributo). Decisioni di rinvio *sine die* o decisioni che posticipano le elezioni per un periodo molto lungo si pongono, invece, in contrasto con gli obblighi internazionali sulla periodicità delle elezioni⁵⁹ (le cui conseguenze saranno esaminate nel successivo par. 5), a meno che lo Stato interessato non faccia ricorso alle così dette clausole derogatorie.

3.2 Il ricorso alle clausole derogatorie: *ratio*, regole e limiti

In quasi tutti i trattati sui diritti umani (sia in quelli universali che in quelli regionali) sono state inserite delle specifiche norme⁶⁰, che consentono, a certe condizioni, la sospensione temporanea di alcuni diritti umani, compreso quello relativo all’elettorato attivo e passivo. Gli Stati hanno fatto ampio uso di questa possibilità, anche nel recente passato, per giustificare restrizioni ai diritti umani dovute a situazioni

⁵⁷ Si veda, ad esempio, COUNCIL OF EUROPE VENICE COMMISSION, *Code of Good Practice*, cit. secondo cui “Electoral law must enjoy a certain stability, protecting it against party political manipulation”, para 62.

⁵⁸ *Ibidem* para 63.

⁵⁹ Si ricordi che, almeno per quello che concerne la CtEDU, il diritto di elettorato attivo e passivo si riferisce solo alle elezioni, mentre sarebbero esclusi dall’ambito di applicazione della norma, i referendum. La CtEDU ha avuto tradizionalmente una posizione molto netta sul tema ed ha sempre affermato “the obligations imposed on the Contracting States by Article 3 of Protocol No. 1 are limited to parliamentary elections and do not apply to referendums”: CtEDU, *Malarde v. France*, 1998: Si veda anche CtEDU, *IV and Salleras Llinares v. Spain*, 2006 e, di recente, CtEDU, *Cumhuriyet Halk Partisi (Republican People’s Party) v. Turkey*, 2017.

⁶⁰ Si veda, ad esempio, l’art. 4.1 del Patto sui diritti civili e politici, l’Art. 15 della Convenzione europea dei diritti umani, l’art 27(1) della Convenzione Americana sui diritti umani e l’art 30 della Carta Sociale europea.

emergenziali, disastri naturali, conflitti e, di recente, anche pandemie. Alla fine di maggio 2020, ben 14 Stati hanno notificato al Segretario generale delle Nazioni Unite le proprie decisioni di ricorrere alla clausola derogatoria codificata all'art. 4 del Patto per sospendere alcuni diritti a causa della pandemia in corso. Alla luce di questo trend, il Comitato dei diritti umani (l'organo istituito del Patto per monitorare lo stato di attuazione dello stesso), ha emanato uno statement⁶¹ per ricordare, a tutti gli Stati, le regole che disciplinano il ricorso alla clausola derogatoria. Viene quindi ricordato, da un lato, l'obbligo di comunicare immediatamente alle NU eventuali decisioni nazionali adottate in contrasto con i diritti codificati nel Patto⁶² e, dall'altro lato, che le eventuali deroghe "can deviate from the obligations set out by the Covenant only to the extent strictly required by the exigencies of the public health situation"⁶³. Mentre, come anticipato, gli Stati hanno ampiamente sfruttato la clausola derogatoria al fine di sospendere vari diritti umani (*in primis*, la libera circolazione delle persone, la libertà di riunione, ecc.), ad oggi, però, solo 2 Stati, il Cile⁶⁴ e poi la Turchia⁶⁵, se ne sono avvalsi per sospendere il diritto di elettorato attivo e passivo.

⁶¹ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic*, CCPR/C/128/2, del 24 aprile 2020.

⁶² *Ibidem*. "Where measures derogating from the obligations of States parties under the Covenant are taken, the provisions derogated from and the reasons for the derogation must be communicated immediately to the other States parties through the Secretary-General of the UN. Notifications by States parties need to include full information about the derogating measures taken and a clear explanation of the reasons for taking them, with complete documentation of any laws adopted. Additional notifications are required if the State party subsequently takes further measures under article 4, for instance by extending the duration of a state of emergency. The requirement of immediate notification applies equally to the termination of the derogation. The Committee considers the implementation of the obligation of immediate notification essential for the discharge of its functions, as well for the monitoring of the situation by other States parties and other stakeholders."

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Il Cile ha notificato alle Nazioni Unite, in data 7 settembre 1976, la seguente comunicazione " [Chile] has been under a state of siege for reasons of internal defence since 11 March 1976; the state of siege was legally proclaimed by Legislative Decree No. 1.369. The proclamation was made in accordance with the constitutional provisions concerning state of siege, which have been in force since 1925, in view of the inescapable duty of the government authorities to preserve public order and the fact that there continue to exist in Chile extremist seditious groups whose aim is to overthrow the established Government. As a consequence of the proclamation of the state of siege, the rights referred to in articles 9, 12, 13, 19 and **25 (b)** of the Covenant on Civil and Political Rights have been restricted in Chile" (enfasi aggiunta), in https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_cn#EndDec.

⁶⁵ Il 2 agosto 2016, il Governo turco ha notificato alle NU quanto segue: "The Republic of Turkey is taking the required measures as prescribed by law, in line with the national legislation and its international obligations. In this context, on 20 July 2016, the Government of Turkey declared a State of Emergency for a duration of 90 days, in accordance with the Turkish Constitution (Article 120) and the Law No. 2935 on State of Emergency (Article 3/1b)... The decision was published in the Official Gazette and approved by the Turkish Grand National Assembly on 21 July 2016. In this process, measures taken may involve derogation from obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights regarding Articles 2/3, 9, 10, 12, 13, 14, 17, 19, 21, 22, **25**, 26 and 27, as permissible in Article 4 of the said Covenant", (enfasi aggiunta) in <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.580.2016-Eng.pdf>. Tale deroga, inizialmente prevista per tre mesi, è stata ripetutamente rinnovata. Solo in data 8 agosto 2018, il Governo turco ha notificato alle NU che le deroghe che erano state introdotte nel 2016 e sono state annullate a partire dal 19 luglio 2018: in <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2018/CN.378.2018-Eng.pdf>.

Anche in seno al Consiglio d'Europa gli Stati membri hanno fatto ampio ricorso alle deroghe. Secondo la Corte Europea dei diritti umani (CtEDU), il ricorso alle deroghe è possibile in presenza di una “exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the state is composed”⁶⁶. La pandemia da COVID-19 ha probabilmente assunto, in vari Stati, queste caratteristiche. La CtEDU ha poi ricordato in varie occasioni che, pur riconoscendo agli Stati una certa discrezionalità, compete comunque alla Corte stessa il compito di valutare “whether the measures taken...were strictly required by the exigencies of the situation and consistent with the other obligations under international law”⁶⁷. A parere della Corte, comunque,

“it falls in the first place to each Contracting State, with its responsibility for ‘the life of [its] nation’, to determine whether that life is threatened by a ‘public emergency’ and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle in a better position than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogations necessary to avert it. In this matter Article 15 § 1 (...) leaves those authorities a wide margin of appreciation”⁶⁸.

È da supporre che questo margine di apprezzamento potrebbe essere interpretato in maniera ancora più favorevole agli Stati in presenza di decisioni di rinvio dei referendum nazionali, almeno nei casi in cui gli stessi non siano parte integrante di un procedimento normativo. In tal caso, infatti, sembra convincente la tesi di chi sostiene che tali tipologie di referendum (ad esempio, quelli consultivi) non sarebbero assoggettati all'art 25 del Patto e neppure all'art. 3 del primo protocollo alla CEDU⁶⁹.

Ai primi di giugno 2020, ben 10 Stati hanno comunicato al Segretariato del Consiglio d'Europa, ai sensi dell'articolo 15 della CEDU, la decisione di sospendere alcuni dei diritti ivi codificati per potere meglio fronteggiare la pandemia in essere⁷⁰. Pur non essendo previsto nell'art. 15 (a differenza di quanto statuisce l'art. 4 del Patto) l'obbligo di indicare quali siano le norme convenzionali alle quali si intende derogare,

⁶⁶ CtEDU, *Lawless v. Ireland* (no. 3), 1961, para 28.

⁶⁷ CtEDU, *Mehmet Hasan Altan v. Turkey*, 2018, paragrafi 94 e 210; CtEDU, *Şahin Alpay v. Turkey*, 2018, paragrafi 78 e 180.

⁶⁸ CtEDU, *Ireland v. UK*, 1978, para 207.

⁶⁹ Vedi *supra* nota 57.

⁷⁰ L'elenco degli Stati del Consiglio d'Europa che si sono avvalsi, durante la pandemia del COVID-19 della possibilità di deroga riconosciuta dall'articolo 15 della Convenzione del 1950 e le relative comunicazioni al Consiglio d'Europa sono reperibili in <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>. Per l'insieme delle problematiche legate al ricorso alle deroghe per stati di emergenza si veda il documento della EUROPEAN COURT ON HUMAN RIGHTS, *Derogation in time of emergency*, pubblicato nell'aprile 2020, in https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf e, in dottrina, E. SOMMARIO, *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino 2018.

i diritti e le libertà che sono stati con maggiore frequenza menzionati nelle comunicazioni relativamente ai provvedimenti di deroga adottati sono i seguenti: diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8); libertà di riunione e di associazione (art. 11); il diritto di proprietà (art. 1 del I Protocollo); il diritto all'istruzione (art. 2 del I Protocollo) e la libertà di circolazione (art. 2 del IV Protocollo). Solo in rari casi è stata comunicata la deroga al diritto alla libertà ed alla sicurezza (art. 5)⁷¹. Nessuno Stato membro, per quanto è noto, ha comunicato al Segretariato del Consiglio d'Europa, invece, il ricorso alla clausola derogatoria per la sospensione del diritto di elettorato attivo e passivo, nonostante che sia ben noto che vi sono state numerose decisioni nazionali in tal senso⁷².

Di fronte ad una dichiarazione di ricorso alla deroga, la CtEDU può procedere, nell'ambito di un procedimento instaurato di fronte alla Corte stessa, anche *ex officio*, ad una verifica circa la sussistenza di tutte le condizioni che autorizzano tale ricorso e se lo stesso è stato realizzato nel rispetto dei principi fissati dall'articolo 15⁷³. Purtroppo, la politica della Corte, oberata di ricorsi individuali, quanto alle priorità di esame degli stessi, comporta che l'eventuale pronuncia, della Corte stessa sulla legittimità delle deroghe rischia di arrivare con grave ritardo, anche di anni, e, quindi di avere effetti pratici assai limitati⁷⁴. Al fine di ovviare a questa situazione, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa aveva adottato una specifica Risoluzione nel 2018⁷⁵ nella quale, sostanzialmente, veniva richiesto al Segretario Generale del Consiglio d'Europa di svolgere un ruolo pro-attivo nella supervisione delle deroghe. Peraltro, alla luce delle 10 notifiche pervenute al Consiglio d'Europa da parte degli Stati che si sono avvalsi della possibilità di deroga, non sembra che la situazione sia cambiata⁷⁶.

⁷¹ Si veda la Nota Verbale della Georgia inviata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa il 23 marzo 2020 in <https://rm.coe.int/09000016809cff20>.

⁷² Per un commento sulla contraddittoria prassi di ricorso alle deroghe a seguito del COVID-19 in seno al Consiglio d'Europa, si veda il dibattito su *Diritti umani ed emergenza sanitaria: la CEDU ai tempi del COVID-19*, in <https://www.iusinitinere.it/diritti-umani-ed-emergenza-sanitaria-la-cedu-ai-tempi-del-covid-19-28147>.

⁷³ Sul punto vi è una consolidata giurisprudenza della Corte. Ad esempio, in relazione ad una deroga notificata dalla Turchia, la CtEDU ha dichiarato di essere “competent to examine this issue of its own motion: CtEDU, *Aksoi v. Turkey*, 1996, para 86 ed ivi anche per riferimenti a precedenti pronunce della CtEDU stessa rispetto a casi simili.

⁷⁴ K. ISTREFI – S. SALOMON, *Entrenched Derogations from the European Convention on Human Rights and the Emergence of Non-Judicial Supervision of Derogations*, in *Austrian Review of International and European Law Online*, Vol. 22/2019, p. 5 ss. La Corte può comunque ordinare allo Stato di pagare delle riparazioni alle vittime di una specifica violazione accertata o chiedere allo Stato convenuto di modificare le leggi incompatibili con gli standard convenzionali: tali conseguenze hanno però, inevitabilmente un impatto limitato sulla materia in esame.

⁷⁵ COUNCIL OF EUROPE, PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 2209 (2018), State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights*, 24 aprile 2018, in <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yNDY4MCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA=&xslparams=ZmlsZWlkPTI0Njgw>.

⁷⁶ K. ISTREFI, *Supervision of Derogations in the Wake of COVID-19: a litmus test for the Secretary General of the Council of Europe*, EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 6 aprile 2020, in <https://www.ejiltalk.org/supervision-of-derogations-in-the-wake-of-covid-19-a-litmus-test-for-the-secretary-general-of-the-council-of-europe/>.

4. Le recenti attività intraprese, a livello nazionale ed internazionale, a tutela del diritto di elettorato attivo in presenza della pandemia COVID-19

A fronte della tendenza in atto in molti Stati di rinviare le elezioni e di introdurre misure restrittive dei diritti umani le cui conseguenze, come anticipato, si riverberano anche sul diritto di elettorato attivo e passivo, le istituzioni internazionali non sono state silenziose ed hanno reagito su tre distinti versanti.

Innanzitutto, vi sono state delle prese di posizione tese ad enfatizzare che l'esistenza di una pandemia non giustifica automaticamente l'adozione di misure restrittive dei diritti umani, ivi compreso il diritto di elettorato attivo e passivo. Così, ad esempio, il Consiglio d'Europa ha solennemente ribadito che “the measures which member states take in the present exceptional circumstances of the pandemic must comply with both national constitutions and international standards, and observe the very essence of democratic principles”⁷⁷. Anche l'OSCE ha fatto sentire la sua voce in questo senso, specie in reazione alla decisione della Polonia di indire le elezioni presidenziali a maggio 2020 in un contesto che non consentiva l'esercizio effettivo del diritto di voto degli elettori. La Direttrice dell'Office for Democratic Institutions and Human Rights dell'OSCE, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, in uno statement del 7 aprile 2020, ha infatti ribadito che “genuine elections require an authentic campaign in which voters can hear the programmes and opinions of all candidates in order to make a well-informed choice.” Di conseguenza, “the current limitations on public gatherings due to the pandemic make campaigning close to impossible. I am concerned that if the presidential election goes ahead under the current circumstances, it may fall short of a number of international standards”⁷⁸. Anche le Nazioni Unite si sono allineate a questo trend come emerge da un recente documento del Comitato dei diritti umani⁷⁹.

In secondo luogo, le organizzazioni internazionali competenti non hanno esitato a sottolineare il proprio impegno ad esercitare tutti i poteri loro affidati in via convenzionale perché siano rispettati, anche durante l'emergenza legata alla pandemia, tutti gli obblighi a carico degli Stati, anche in materia elettorale. Ad esempio, il Consiglio d'Europa, dopo avere sottolineato che le restrizioni adottate dagli Stati in materia

⁷⁷ Si veda la lettera del Segretario Generale del Consiglio d'Europa indirizzata al primo Ministro Ungherese Orban, in data 24 marzo 2020 in <https://rm.coe.int/orban-pm-hungary-24-03-2020/16809d5f04>. Sempre in seno al Consiglio d'Europa si veda anche il documento, COUNCIL OF EUROPE, DIRECTORATE GENERAL FOR DEMOCRACY, *Elections and Covid-19*, in <https://rm.coe.int/election-and-covid-19/16809e20fe>, nel quale si ribadisce che “Emergency measures should be limited in time and should strictly target the propagation of the outbreak. The concern is that this may not be the case and substantial freedoms will be sacrificed in favour of more security even after the end of the sanitary crisis”.

⁷⁸ In <https://www.osce.org/odihr/elections/449695>.

⁷⁹ UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic*, CCPR/C/128/2, 24 aprile 2020. Si veda anche lo Statement della UN Commission of Inquiry on Burundi: transparency, compliance with human rights international standards and humanitarian assistance are essential in the fight against the COVID-19 pandemic, 10 aprile 2020, in <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25790&LangID=E>.

elettorale devono essere temporanee, ha ribadito anche che “the role of the Council of Europe is first and foremost to ensure that international treaties and constitutional arrangements are fully observed in this respect”⁸⁰. Similmente, in occasione di una riunione del 29 maggio 2020 con Commissioni elettorali africane, la Commissaria dell’Unione Africana agli affari politici ha ricordato che “whatever the context, elections must respect the international and continental principles and standards of democratic elections” ed ha ribadito che l’African Charter on Democracy, Elections and Governance dispone espressamente che gli Stati membri dell’UA “must hold regular, peaceful, democratic and credible elections”⁸¹.

In terzo luogo si deve dare conto di una recente novità: un numero crescente di organismi internazionali e di istituzioni nazionali (specie quelle deputate al controllo della diffusione delle pandemie) hanno predisposto una serie di suggerimenti e indicazioni su come organizzare le elezioni al tempo del Covid-19. Si tratta di linee guida, raccomandazioni, e documenti non vincolanti ma che hanno un ruolo assai importante per fissare degli standard internazionali per lo svolgimento delle elezioni in sicurezza. In questo contesto sono da segnalare numerosi documenti di organizzazioni internazionali⁸², di istituzioni pubbliche nazionali⁸³ nonché di fondazioni private e di centri di ricerca specializzati sulle materie elettorali⁸⁴.

⁸⁰ COE, *Elections and Covid 19*, cit., p. 4.

⁸¹ Ambassador Minata Samate Cessouma Presides the Virtual Meeting of African Elections Management Bodies on COVID-19 and Elections in Africa, 29 maggio 2020, in https://au.int/sites/default/files/pressreleases/38599-pr-press_release_-_english_-_cpa_communique_on_african_embs_meeting_on_covid_19_and_elections_in_africa.pdf.

⁸² COUNCIL OF EUROPE, *Information Document, SG/Inf (2020), 17 April 2020, Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, in <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>; INTERNATIONAL IDEA, *Elections and COVID-19, Technical Paper 1/2020*, marzo 2020, in <https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19?lang=en>.

⁸³ CENTER FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION, *Recommendations for Election Polling Locations, Interim guidance to prevent spread of coronavirus disease 2019 (COVID-19)*, 27 marzo 2020, in <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/election-polling-locations.html>; NEW ZEALAND ELECTORAL COMMISSION, *COVID -19 and the 2020 General Elections*, in <https://vote.nz/elections-and-more/all-events/2020/2020-general-election/covid-19-and-the-2020-general-election/>; ELECTIONS CANADA, *Impact of COVID-19*, 26 maggio 2020, in <https://www.elections.ca/content.aspx?section=med&dir=cor&document=index&lang=e>.

⁸⁴ IFES, *Guidelines and Recommendations for Electoral Activities During the COVID-19 Pandemic*, 19 marzo 2020, in <http://www.electionguide.org/digest/post/17592/>; IFES, *Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19 – As of May 27, 2020*, https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf; F. BURIL, - S. DARNOLF - M. ASERESA, *Safeguarding Health and Elections*, 2020, in https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020.pdf; Ad Hoc Committee for 2020 Election Fairness and Legitimacy, *Fair Elections During a Crisis: Urgent Recommendations in Law, Media, Politics, and Tech to Advance the Legitimacy of, and the Public’s Confidence in, the November 2020 U.S. Elections*, in <https://www.law.uci.edu/news/press-releases/2020/fair-elections-report.html>.

5. Conclusioni

Le norme internazionali che disciplinano il diritto di elettorato attivo e passivo prevedono espressamente la periodicità delle elezioni ma non precisano in dettaglio il lasso temporale massimo che deve intercorrere tra un'elezione e quella successiva. Dai documenti di soft-law, interni alle varie organizzazioni internazionali, emerge che le elezioni dovrebbero tenersi almeno ogni 5-7 anni. La formulazione vaga delle norme internazionali rilevanti è un chiaro sintomo del fatto che gli Stati godono di una notevole discrezionalità al riguardo. Di conseguenza, a fronte di una pandemia come quella legata al COVID-19, gli Stati in cui erano previsti procedimenti elettorali avevano due opzioni: svolgere regolarmente le elezioni adottando una serie di misure di mitigazione del rischio e seguendo le raccomandazioni elaborate da varie fonti per svolgere le elezioni in sicurezza (scelta fatta da pochi Stati)⁸⁵ o deliberare il rinvio delle stesse. Nel prendere una simile decisione di rinvio, gli Stati devono comunque usare la massima cautela: come enfatizzato in un importante parere dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani dell'OSCE del 27 aprile 2020, il cambio della data fissata per una tornata elettorale comporta inevitabilmente “implications for important deadlines in the electoral process, including voter and candidate registration, and regulation of the campaign, campaign finance and access to media, which may impact the right to vote and stand”⁸⁶. Considerando che le norme internazionali rilevanti lasciano significativi spazi di discrezionalità quanto alla durata di un mandato elettorale, si deve concludere che se il rinvio è per un breve periodo, non sembrano profilarsi questioni di legittimità internazionale (in termini ovviamente diversi si pone il problema dal punto di vista politico e del diritto interno, aspetti che però non rilevano ai fini di questo contributo). Ovviamente questa conclusione vale sempreché la decisione nazionale sia adeguatamente motivata, risulti giustificata dalla situazione creatasi nello Stato e sia adottata nel rispetto delle regole procedurali interne. Al contrario, un rinvio delle elezioni che si dovesse prolungare per periodi lunghi o, tanto più, un rinvio *sine die*, sono invece da considerarsi, in contrasto con le rilevanti norme internazionali e possono essere eventualmente giustificati solo se lo Stato in questione abbia fatto ricorso alle clausole di deroga previste nei vari trattati sui diritti umani. La legittimità del ricorso alla deroga potrà sempre essere oggetto di valutazione da parte delle Corti internazionali (ove competenti) o degli organismi interni previsti dal Trattato stesso. Molti Stati, al fine di fronteggiare la pandemia del COVID-19, hanno fatto ricorso alle deroghe, per giustificare una serie di restrizioni alla libertà di movimento, di riunione, al diritto di proprietà ecc. Tali misure sono state prese

⁸⁵ Sul punto si veda anche T. JAMES, *Adapting elections to COVID-19: five key questions for decision makers*, 19 maggio 2020, in <https://www.idea.int/publications/catalogue/managing-elections-under-covid-19-pandemic-republic-korea-crucial-test>.

⁸⁶ OSCE/ODIHR, *Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No. 99)*.

non solo al fine di ridurre la potenziale diffusione del virus COVID-19, ma anche perché non si ritenevano sussistenti le condizioni minime necessarie per organizzare campagne elettorali regolari. Ad oggi, peraltro, nessuno Stato ha invocato la deroga per giustificare il rinvio delle elezioni per la pandemia da COVID-19. In considerazione dell'incremento delle decisioni nazionali di rinvio delle elezioni (alla fine di maggio 2020 oltre un quarto degli Stati della Comunità internazionale ha proceduto in tal senso) e del crescente dibattito interno che ne è derivato,⁸⁷ le competenti corti internazionali potrebbero essere chiamate, nel prossimo futuro, a pronunciarsi sulla legittimità di tali decisioni. Per le ragioni esposte in precedenza questa ipotesi appare però piuttosto remota. Peraltro, anche ove ciò dovesse avvenire, è facile prevedere che le Corti avranno un atteggiamento molto prudente (a meno che le decisioni nazionali abbiano per oggetto un rinvio delle elezioni molto lungo o, addirittura, *sine die*). Un recente esame comparato della giurisprudenza della CtEDU relativa al ricorso alle deroghe utilizzate in passato per gli eventi in Irlanda del Nord dimostrerebbe, infatti, che la Corte potrebbe confermare un atteggiamento molto comprensivo nei confronti delle esigenze degli Stati impegnati nella gestione di situazioni eccezionali. Questa previsione è rafforzata anche all'ampio margine di apprezzamento che la Corte stessa riconosce agli Stati che ricorrono alle clausole di deroga sia nella valutazione dell'effettiva esistenza dei presupposti che ne legittimano l'adozione (guerra o altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione), che in quella relativa alla effettiva necessità degli specifici provvedimenti adottati⁸⁸. Di conseguenza si può concludere che è assai poco probabile che vi siano future pronunce di Corti internazionali sul punto.

Per non lasciare al totale arbitrio degli Stati l'interpretazione e, soprattutto, l'applicazione della norma internazionale che impone elezioni ad intervalli regolari, diviene urgente individuare strumenti alternativi ai ricorsi giurisdizionali. In primo luogo, un più puntuale controllo da parte degli organismi internazionali a ciò preposti e un controllo sociale rinforzato da parte di tutti gli Stati, mediante un uso più mirato della Universal Periodic Review (UPR), potrebbero rilevarsi particolarmente utili in questo contesto. La UPR è uno strumento, introdotto dal Consiglio dei Diritti umani alcuni anni orsono, che richiede ad ogni Stato di sottoporsi, a cadenze regolari, ad un esame complessivo dell'attuazione e del rispetto dei diritti umani al proprio interno. Il processo prevede una partecipazione attiva di tutti gli Stati della Comunità internazionale, che possono rivolgere domande e fare commenti. Ad oggi, purtroppo, se nell'ambito

⁸⁷ Si veda, ad esempio, l'animato dibattito politico sviluppatosi in Serbia a seguito delle decisioni del Governo in material Elettorale; T. MARINKOVIĆ, *Fight Against Covid-19 in Serbia: Saving the Nation or Securing the Re-Election?*, in <https://verfassungsblog.de/fight-against-covid-19-in-serbia-saving-the-nation-or-securing-the-re-election/>.

⁸⁸ S. MOLLOY, *Covid-19 and Derogations Before the European Court of Human Rights*, 10 aprile 2020, in verfassungsblog.de/covid-19-and-derogations-before-the-european-court-of-human-rights/.

dell'UPR le violazioni dei diritti elettorali hanno attratto una limitata attenzione, il tema della periodicità delle elezioni è risultato ancora meno importante per gli Stati. A fronte di significativi ritardi nello svolgimento delle elezioni o di perduranti rinvii (in alcuni casi le ultime elezioni politiche si sono svolte nel 1993⁸⁹), solo pochi Stati si sono limitati a chiedere, in occasione della UPR, il rispetto del calendario elettorale⁹⁰. Per quanto concerne la necessità di rafforzare i meccanismi di monitoraggio istituzionale del rispetto dei diritti elettorali, è da salutare in termini positivi la già citata Risoluzione del 2018 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nella quale viene chiesto al Segretario Generale dell'organizzazione di svolgere un ruolo pro-attivo nella supervisione delle deroghe. Un ruolo importante potrebbe essere svolto anche dal Commissario europeo dei diritti umani, un'istituzione indipendente e imparziale istituita nel 1999 dal Consiglio d'Europa per promuovere la consapevolezza e il rispetto dei diritti umani negli Stati membri. L'auspicio, in questo caso, è che l'attuale Commissaria Dunja Mijatović svolga un ruolo più attivo sul tema, conformemente alle priorità che lei stessa si è data⁹¹. Per rilanciare l'interesse su queste tematiche sarebbe quindi necessario un cambio di atteggiamento da parte degli Stati e, soprattutto, una maggiore attività di pressione sugli stessi da parte dell'opinione pubblica e delle organizzazioni non governative. Il recente caso delle pressioni internazionali (risultate poi decisive) sul Governo polacco per indurlo a ritirare la propria proposta di tenere le elezioni presidenziali integralmente via posta durante la fase acuta del COVID-19, modificando all'ultimo momento le regole elettorali e senza la garanzia di potere assicurare comunque una adeguata campagna elettorale a causa delle restrizioni in corso, costituisce un timido, ma importante, segnale di un rinnovato attenzione sul punto.

A prescindere però da tutte le attività di controllo e monitoraggio, è necessaria una maggiore consapevolezza e sensibilità da parte di tutti gli Stati sui temi legati all'esercizio dei diritti elettorali: anche tenuto conto dell'esperienza di questi mesi, l'eventuale rinvio di elezioni dovrebbe essere deciso solo in casi eccezionali, facendo ogni sforzo per rispettare la regola della periodicità delle elezioni ed evitando intervalli eccessivamente lunghi tra una tornata elettorale e quella successiva. La recente esperienza di

⁸⁹ In Eritrea, ad esempio, le ultime elezioni politiche si sono svolte proprio nel 1993. Solo pochi Stati (ad esempio, la Spagna nel I ciclo della UPR, la Namibia nel II ciclo e la Repubblica ceca nel III ciclo) hanno espressamente esortato l'Eritrea a tenere finalmente le elezioni politiche. Tutte le raccomandazioni sono disponibili sul sito: <https://www.upr-info.org>.

⁹⁰ Ad esempio, nel II Ciclo della UPR, la Svezia ha raccomandato al Libano di "Safeguard the democratic nature of Lebanon, as prescribed by Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights, by carrying out local elections as planned, without delay, as well as by urgently facilitating the appointment of a president and the holding of a parliamentary election", mentre nel I ciclo la Gran Bretagna aveva chiesto alla Repubblica Centrafricana di "Take tangible and concrete steps to conduct free and fair Presidential elections without undue delay". Tutte le raccomandazioni sono disponibili sul sito: <https://www.upr-info.org>.

⁹¹ Nella pagina dedicata al Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović, afferma espressamente che il suo ruolo "is to keep states alert to the problems that may restrict people's ability to enjoy their rights, and to help them find solutions to improve human rights protection and implementation", in <https://www.coe.int/it/web/commissioner/the-commissioner>.

alcuni paesi in cui le elezioni si sono tenute regolarmente anche durante la fase acuta della pandemia dimostra che lo strumento del rinvio non è sempre l'unica opzione disponibile e che vi si deve fare ricorso solo in casi del tutto eccezionali quando, ad esempio, ciò risulti assolutamente indispensabile per preservare il diritto alla salute e il diritto alla vita dei cittadini. La scelta definitiva della strada percorrere spetta, ovviamente, alle competenti autorità nazionali che, sotto il controllo ed il monitoraggio degli organismi internazionali, dovranno tenere conto del contesto, delle indicazioni delle autorità sanitarie, delle risorse disponibili e delle regole internazionali esaminate in precedenza. Un più puntuale rispetto dei pur limitati obblighi internazionali risulta però indispensabile per prevenire abusi in una materia politicamente molto sensibile. Quelli in gioco sono, infatti, i valori fondanti la democrazia.