



Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020

D.L. 26/2020 / A.C. 2471

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2471
D.L.	26/2020
Titolo:	Conversione in legge del decreto legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	20 aprile 2020
assegnazione:	21 aprile 2020
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Pareri previsti:	Legislazione, V (Bilancio), Questioni regionali

Contenuto

Il decreto-legge n. 26 del 2020 **posticipa**, in via eccezionale i **termini** ordinari indicati dalla legislazione vigente per lo **svolgimento delle consultazioni elettorali previste nel 2020**.

Le consultazioni interessate dal provvedimento sono:

- **elezioni suppletive** per la Camera e il Senato;
- elezioni dei **consigli comunali e circoscrizionali**;
- elezioni per il rinnovo dei **consigli regionali** nelle regioni a **statuto ordinario**.

In relazione alle **suppletive**, viene fissato il termine per lo svolgimento delle elezioni per i seggi dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2020 in **240 giorni dalla dichiarazione della vacanza**, rispetto ai 90 giorni previsti dalla legge elettorale.

Per quanto riguarda le **elezioni comunali e circoscrizionali**, il turno annuale ordinario del 2020 viene spostato ad una domenica compresa **tra il 15 settembre e il 15 dicembre**, anziché tra il 15 aprile e il 15 giugno. Nello stesso periodo si voterà anche per l'elezione dei consigli comunali e circoscrizionali che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, se le condizioni che rendono necessarie le elezioni si sono verificate entro il 27 luglio 2020.

Viene prolungata di tre mesi la durata in carica dei **consigli regionali** il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 e si stabilisce che le elezioni si svolgano nei 60 giorni successivi o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori.

L'intervento normativo è stato adottato in considerazione della situazione epidemiologica da Covid-19, al fine, come si legge nel preambolo al decreto-legge, "di evitare, con riferimento all'espletamento delle suddette procedure [elettorali], fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale al di sotto delle misure precauzionali adottate, ai fini del contenimento alla diffusione del virus".

Il provvedimento di compone di tre articoli.

L'articolo 1 reca, al comma 1, le disposizioni di rinvio delle procedure elettorali differenziato per tipo di elezione e, al comma 2, un ulteriore rinvio, al massimo di tre mesi, in considerazione di sopravvenute specifiche situazioni epidemiologiche da Covid-19, delle consultazioni elettorali di cui sopra anche se già indette.

L'articolo 2 reca la clausola di neutralità finanziaria secondo la quale dal provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 3 dispone in ordine alla entrata in vigore, fissata al giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ossia al 21 aprile 2020.

Si ricorda che l'art. 81 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Cura Italia) ha prorogato il termine ultimo per l'indizione del referendum ex art. 138 Cost. sul testo della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 ottobre 2019. Viene previsto che

la consultazione referendaria sia indetta entro 240 giorni (anziché 60) dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum sulla legittimità del referendum (comunicazione avvenuta il 23 gennaio 2020). All'esito della proroga il termine ultimo per tenere la consultazione referendaria sarebbe domenica 22 novembre 2020.

Elezioni suppletive

L'**articolo 1, comma 1, lettera a)**, amplia la finestra temporale entro cui è possibile procedere allo svolgimento delle **elezioni suppletive di Camera e Senato**. Per i **seggi** che siano **dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2020**, il termine entro il quale sono indette le elezioni è fissato in **240 giorni dalla data della vacanza** dichiarata dalla Giunta delle elezioni, anziché in 90 giorni - eventualmente prorogabili in determinati casi (vedi *infra*) - come previsto dalla legge elettorale.

A seguito della riforma introdotta dalla L. 3 novembre 2017, n. 165, è vigente un sistema elettorale di tipo misto, parte maggioritario e parte proporzionale, sia per la Camera, sia per il Senato. Successivamente, la legge 27 maggio 2019, n. 51, ha introdotto alcune modifiche per assicurare l'applicabilità della legge elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari.

I 3/8 del totale dei seggi (pari attualmente a 231 seggi) sono assegnati in collegi uninominali, costituiti all'interno delle circoscrizioni, con formula maggioritaria, in cui è proclamato eletto il candidato più votato. I restanti seggi sono attribuiti con sistema proporzionale in collegi plurinominali.

Il seggio che rimane vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un collegio plurinominali è attribuito sia alla Camera, sia al Senato, nell'ambito del medesimo collegio plurinominali al candidato primo dei non eletti secondo l'ordine di presentazione (D.P.R. 361/1957, art. 84, comma 1). In caso di esaurimento della lista, all'individuazione del deputato subentrante si procede secondo il medesimo ordine stabilito per le proclamazioni da parte dell'ufficio elettorale circoscrizionale (D.P.R. 361/1957, art. 84, limitatamente ai commi 2, 3, 4 e 5).

Quando, invece, rimanga vacante un seggio attribuito con sistema maggioritario nell'ambito di un collegio uninominali, si dà luogo ad elezioni suppletive nel collegio interessato sia alla Camera (D.P.R. 361/1957, art. 86, comma 3), sia al Senato (D.Lgs. 533/1993, art. 19).

Il procedimento per lo svolgimento delle elezioni suppletive, cui si procede nel caso di vacanza di un seggio attribuito con sistema maggioritario nell'ambito di un collegio uninominali, è disciplinato dalla legge elettorale del Senato (D.Lgs. 533/1993, art. 21-*ter*) che si applica anche alle elezioni suppletive della Camera in virtù del rinvio recato dall'articolo 86, comma 4, della legge elettorale per la Camera (D.P.R. 361/1957).

Tale disciplina prevede che i comizi elettorali siano convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura (D.Lgs. 533/1993, art. 21-*ter*, comma 2).

Le elezioni sono indette entro 90 giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni (comma 3).

Se il termine di 90 giorni di cui sopra cade in un periodo compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre, il Governo è autorizzato a prorogare tale termine di non oltre 45 giorni; qualora invece cada in un periodo compreso tra il 15 dicembre e il 15 gennaio, il Governo può disporre la proroga per non oltre 30 giorni (comma 4).

Qualora entro 180 giorni dalla dichiarazione della vacanza siano previste altre consultazioni elettorali nel medesimo territorio o in una parte di esso, il Governo può disporre la proroga del termine di 90 giorni fino alla data necessaria per permettere lo svolgimento contestuale con tali consultazioni (comma 3-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 968, L. 145/2018).

Quando, per qualsiasi causa, resti vacante il seggio di un deputato o di un senatore eletto in un collegio uninominali, rispettivamente il Presidente della Camera o il Presidente del Senato della Repubblica ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno perché si proceda ad elezione suppletiva nel collegio interessato. I comizi sono convocati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura (D.Lgs. 533/1993, art. 21-*ter*, co. 1 e 2).

Al momento risulta vacante il seggio del collegio uninominali n. 03 della regione Sardegna per il **Senato**. Il Presidente della Giunta delle elezioni del Senato ha dichiarato la vacanza il 18 marzo (Senato della Repubblica, seduta del 18 marzo 2020). Pertanto, secondo la legge elettorale (90 giorni), il termine ultimo per lo svolgimento dell'elezione suppletiva è il 16 giugno, con ultima domenica utile il 14 giugno. All'esito della disposizione in esame, che amplia il termine per lo svolgimento le elezioni a 240 giorni, il termine ultimo è il 13 novembre, con ultima domenica utile l'**8 novembre 2020**.

Alla **Camera** non risultano seggi vacanti di collegi uninominali. Tuttavia, se si verificassero vacanze di seggi entro il 31 agosto, si applicherebbe la disposizione in esame.

Elezioni amministrative

L'articolo 1, comma 1, lettera b), rinvia il turno ordinario delle **elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali**, limitatamente all'anno 2020, ad una domenica compresa tra il **15 settembre e il 15 dicembre 2020**, anziché tra il 15 aprile e il 15 giugno.

Inoltre, la successiva **lettera c)** stabilisce che sono inseriti nel turno autunnale di cui sopra anche le elezioni nei comuni i cui organi devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, "se le condizioni che rendono necessarie le elezioni si verificano entro il **27 luglio 2020**", ossia non oltre il 50° giorno prima dell'apertura della finestra elettorale.

Secondo la **disciplina ordinaria**, le elezioni dei consigli comunali nelle regioni a statuto ordinario si svolgono in un turno annuale da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il **mandato scade nel primo semestre** dell'anno ovvero nello stesso periodo dell'**anno successivo** se il mandato scade nel **secondo semestre** (L. 182/1991, art. 1).

Il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni (L. 182/1991, art. 2).

Le elezioni dei consigli comunali che devono essere rinnovati per **motivi diversi dalla scadenza del mandato**, se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate **entro il 24 febbraio** (ossia 50 giorni prima del 15 aprile), si svolgono nel turno ordinario dell'anno in corso, mentre se si verificano oltre tale data, nel turno dell'**anno successivo** (L. 182/1991, art. 2).

Il testo unico degli enti locali contempla diverse cause di scioglimento del consiglio comunale, e quindi necessità di precedere al suo rinnovo.

In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco, la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco. Sino alle elezioni, le funzioni del sindaco sono svolte dal vicesindaco (art 53, comma 1, D.Lgs. 267/2000).

In caso di dimissioni del sindaco si procede ugualmente allo scioglimento del consiglio, ma viene nominato un commissario per la gestione dell'ente fino alle elezioni. Le dimissioni presentate dal sindaco diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio (art 53, comma 3, D.Lgs. 267/2000). In ogni caso, lo scioglimento del consiglio comunale determina la decadenza del sindaco (art 53, comma 4, D.Lgs. 267/2000).

Le diverse cause di scioglimento del consiglio comunale sono tipizzate dall'art. 143 TUEL come segue:

- quando vengano compiuti atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;
- quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per diverse cause, quali ad esempio impedimento e dimissioni del sindaco, dimissioni contemporanea della maggioranza dei consiglieri;
- quando non sia approvato nei termini il bilancio;
- nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti non adottino gli strumenti urbanistici generali.

Una ulteriore ipotesi di scioglimento del consiglio comunale si verifica in seguito all'accertamento della presenza di fenomeni di infiltrazione mafiosa con conseguente commissariamento dell'ente (D.Lgs. 267/2000, art. 143).

Si ricorda che il testo unico degli enti locali prevede che quando il commissariamento dei comuni per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso scade nel secondo semestre dell'anno le nuove elezioni comunali si svolgono in un turno straordinario tra il 15 ottobre e il 15 dicembre (D.Lgs. 267/2000, art. 143, comma 10).

La data per lo svolgimento delle elezioni amministrative è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il **55° giorno** precedente quello della votazione ed è comunicata immediatamente ai prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi (L. 182/1991, art. 3).

Pertanto, in ciascun turno ordinario si svolgono le elezioni per il rinnovo dei seguenti consigli comunali:

- i consigli comunali per i quali il mandato elettivo scade dal 1° gennaio al 30 giugno dell'anno in corso;
- i consigli comunali per i quali il mandato elettivo è scaduto dal 1° luglio al 31 dicembre dell'anno precedente;
- i consigli comunali che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate entro il 24 febbraio dell'anno in corso;
- i consigli comunali che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate successivamente al 24 febbraio dell'anno precedente.

La previsione della **lettera c)**, come detto, dispone l'inserimento nel turno autunnale 2020 anche delle elezioni nei **comuni** i cui organi devono essere rinnovati **per motivi diversi dalla scadenza del mandato**, "se le condizioni che rendono necessarie le elezioni si verificano entro il **27 luglio 2020**".

Per i comuni per i quali le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate successivamente alla data del 24 febbraio 2020 – e che quindi, in base alla normativa vigente, voterebbero nel turno dell'anno successivo – ed entro il 27 luglio 2020, lo svolgimento del turno elettorale sarebbe quindi anticipato, alla luce delle previsioni della lettera c), al "turno autunnale 2020" previsto dal decreto-legge in esame.

Come si legge nella relazione illustrativa, "con la previsione di cui alla lettera c) si riduce pertanto il periodo di gestione straordinaria per tali enti".

La disposizione in esame estende la nuova finestra elettorale anche alle elezioni dei **consigli circoscrizionali**.

Il testo unico degli enti locali prevede che i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire circoscrizioni di decentramento, mentre la costituzione di circoscrizioni è facoltativa per i comuni tra i 100.000 e i 250.000 abitanti (D.Lgs. 267/2000, art. 17).

L'elezione dei consigli circoscrizionali ha luogo contemporaneamente alla elezione per il rinnovo del consiglio comunale (L. 182/1991, art. 4) secondo le modalità fissate dallo statuto e dal regolamento comunale.

Secondo l'**elenco provvisorio** compilato dal Ministero dell'interno i **comuni** interessati al prossimo turno annuale ordinario sono **1.133**, di cui 146 comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (di questi 18 sono comuni capoluogo) e 987 comuni inferiori a 15.000 abitanti. Complessivamente, le elezioni interessano oltre 6,5 milioni di elettori.

Come già ricordato, in tale elenco, in base al provvedimento in esame, saranno inseriti anche i comuni i cui organi dovranno rinnovarsi per motivi diversi dalla scadenza naturale del mandato, se le condizioni per tale rinnovo si verificano entro il prossimo 27 luglio.

L'elenco provvisorio comprende sia i comuni situati nelle regioni a statuto ordinario, sia nelle regioni a statuto speciale. Tuttavia, le disposizioni del provvedimento in esame si applicano solamente ai primi, in quanto le **regioni a statuto speciale** disciplinano ciascuna con proprie leggi le modalità di svolgimento e il sistema elettorale delle elezioni amministrative degli enti locali del territorio regionale.

Peraltro, alcune regioni a statuto speciale hanno adottato misure analoghe a quelle introdotte dal decreto-legge in esame.

In **Sicilia** il 16 aprile 2020 il governo regionale ha presentato un disegno di legge ([n. 731](#)) che dispone che le elezioni amministrative si svolgano in un turno straordinario compreso fra l'**11 ottobre ed il 6 dicembre 2020**. Il disegno di legge è attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali dell'Assemblea regionale. Le elezioni comunali erano state convocate, in primo tempo per il 24 maggio (Deliberazione della Giunta regionale 6 febbraio 2020, n. 29) e poi rinviate al 14 giugno, con eventuale ballottaggio il 28 giugno.

Nel **Friuli Venezia Giulia**, a causa del perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, le elezioni per il rinnovo degli organi dei 12 comuni in scadenza nel 2020, si svolgeranno in una domenica compresa tra il **4 ottobre e il 13 dicembre 2020**. Così ha stabilito la [legge regionale 1° aprile 2020, n. 5](#), all'articolo 8. La stessa legge regionale ha previsto inoltre che i comuni che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, andranno ad elezioni nel turno autunnale straordinario del 2020, qualora le condizioni che rendono necessario il rinnovo si verifichino entro il 4 agosto 2020.

Nella regione **Valle d'Aosta** le elezioni dei consigli comunali, già previste per il 17 maggio (decreto del Presidente della Regione 20 febbraio 2020, n. 61) sono state rinviate a una domenica compresa tra il **15 settembre e il 1° novembre 2020**. La data delle elezioni sarà stabilita dal Presidente della Regione con proprio decreto. Conseguentemente, la durata ordinaria del mandato del Sindaco, del Vicesindaco e dei Consigli comunali è prorogata fino alla data delle elezioni comunali ([Legge regionale 25 marzo 2020, n. 4, art. 5](#)).

Nella regione **Trentino-Alto Adige** le elezioni comunali, già fissate per il 3 maggio, sono state rinviate a data da destinarsi. La nuova data verrà fissata con un successivo decreto dal Presidente della Regione e comunque il rinvio non potrà superare i 60 giorni decorrenti dal 3 maggio ([Decreto del Presidente della Regione 10 marzo 2020](#)).

La regione **Sardegna** non ha ancora stabilito la data delle elezioni amministrative.

Un precedente di rinvio delle elezioni amministrative a causa di eventi emergenziali si è registrato in occasione del sisma dell'Aquila del 2009.

Le elezioni amministrative del turno ordinario del 2009 si sono tenute il 6 e 7 giugno di quell'anno.

Le votazioni avrebbero interessato anche gli elettori della provincia dell'Aquila, chiamati ad eleggere il presidente e i componenti del consiglio provinciale. Inoltre, in diversi comuni della provincia, avrebbero dovuto svolgersi l'elezione del sindaco e dei consigli comunali.

Il decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi

sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009, ha disposto il rinvio delle elezioni amministrative in tutta la provincia dell'Aquila, a una data compresa tra il 1° novembre e il 15 dicembre, da fissarsi con decreto del Ministro dell'interno (art. 6, comma 3).

Successivamente, il decreto-legge 18 settembre 2009, n. 131 ha rinviato ulteriormente le elezioni al turno ordinario del 2010.

In singoli casi, qualora per causa di forza maggiore non si possano svolgere le elezioni amministrative, la normativa vigente prevede il rinvio della data di convocazione dei comizi elettorali da parte del prefetto che interviene con decreto. Il rinvio non può essere superiore a 60 giorni (D.P.R. 570/1960, art. 18). L'applicazione di tale procedura è espressamente prevista in caso di decesso di un candidato alla carica di sindaco, intervenuto dopo la presentazione delle candidature e prima del giorno fissato per le elezioni (D.Lgs. 267/2000, art. 71, comma 11).

Elezioni regionali

L'**articolo 1, comma 1, lett. d)** dispone, in primo luogo, che gli **organi elettivi delle regioni a statuto ordinario**, il cui rinnovo è previsto entro il **2 agosto 2020, durano in carica 5 anni e 3 mesi**, in luogo dei 5 anni previsti in via ordinaria dalla legge (art. 5, co. 1, L. 165/2004).

Inoltre, si prevede che le elezioni per il rinnovo degli organi si svolgano **esclusivamente** nei 60 giorni successivi al termine della nuova scadenza del mandato o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori.

La citata legge n. 165/2004 reca i principi fondamentali cui ciascuna regione deve attenersi nella definizione con propria legge del sistema e del procedimento elettorale per il rinnovo degli organi rappresentativi. Essa dispone che gli organi elettivi delle regioni durano in carica per **5 anni**, fatta salva, nei casi previsti, l'eventualità dello scioglimento anticipato del consiglio regionale. Il quinquennio decorre per ciascun consiglio dalla data della elezione e le elezioni dei nuovi consigli hanno luogo **non oltre i 60 giorni** successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori.

Rispetto al termine *ad quem* già previsto dalla normativa statale la lettera *d)* in esame aggiunge quindi che la finestra temporale dei **60 giorni successivi** al termine della scadenza del mandato (inclusa la domenica compresa nei 6 giorni ulteriori) ha carattere di **esclusività**.

In diverse regioni, comprese alcune di quelle chiamate al voto quest'anno, le discipline elettorali di riferimento prevedono invece anche un termine *a quo*, precedente la scadenza la legislatura, a partire dal quale è possibile convocare i comizi elettorali (v. *infra*).

Nel 2020 sono previste le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali in 6 regioni a statuto ordinario: **Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania e Puglia**. La durata del quinquennio scade per queste regioni il 31 maggio. Per effetto dello slittamento disposto dal provvedimento in esame, la legislatura è prolungata al **31 agosto**.

Le elezioni potranno perciò svolgersi nel periodo dal 1° settembre al 5 novembre, con la prima domenica utile il **6 settembre** e l'ultima il **1° novembre** (60 giorni successivi al termine della nuova scadenza del mandato o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori).

Per le elezioni dei consigli nelle **regioni a statuto ordinario** si applica in via ordinaria la disciplina che segue.

L'**articolo 122 della Costituzione**, come modificato dalla legge costituzionale n. 1/1999, ha conferito alle regioni a statuto ordinario potestà legislativa in materia elettorale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con **legge della Repubblica**; la medesima legge stabilisce inoltre la **durata degli organi elettivi**.

Ciascuna regione, inoltre, adotta uno statuto che ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (art. 123 Cost.).

L'art. 122 Cost., primo comma, Cost. è stato attuato dalla legge 165/2004, che prevede che gli organi elettivi delle regioni durano in carica per **cinque anni**, salvi i casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione e le elezioni dei nuovi consigli hanno luogo **non oltre i 60 giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori** (art. 5).

Nel rispetto di questi limiti, ciascuna legge regionale può specificare ulteriormente il procedimento di convocazione dei comizi elettorali.

L'articolo 5 della legge 165/2004 è stato modificato dalla L. 190/2004 (art. 1, comma 501) e dal D.L. 27/2015 (art. 1) che hanno inserito tra i principi fondamentali l'indicazione di un termine temporale certo, successivo alla fine della legislatura, entro il quale si debbano svolgere le elezioni in modo da poter anche agevolare l'abbinamento delle elezioni dei consigli regionali ad eventuali altre elezioni (*c.d. election day*).

Pertanto, il termine *ad quem* per lo svolgimento delle elezioni è fissato dalla legge statale ed è uguale per tutte le regioni a statuto ordinario.

Il termine *a quo* può essere stabilito dalle singole regioni con la legge elettorale regionale. In assenza di specifiche previsioni dettate dalle leggi regionali, si applica la normativa statale cedevole recata dalla L. 108/1968 che prevede il rinnovo dei consigli regionali ogni cinque anni (L. 108/1968, art. 3, 1° comma),

quinquennio che decorre per ciascun consiglio dalla data della elezione (L. 108/1968, art. 3, 3° comma). Le elezioni possono aver luogo **a decorrere dalla quarta domenica precedente** il compimento dei cinque anni della legislatura (L. 108/1968, art. 3, 2° comma).

Il **31 maggio 2015** si sono svolte le elezioni per il **rinnovo dei consigli regionali** di:

- **Liguria;**
- **Veneto;**
- **Toscana;**
- **Marche;**
- **Campania;**
- **Puglia.**

Il quinquennio della legislatura si concluderà il **31 maggio 2020**.

Come si è detto, la legge statale prevede che le elezioni si svolgano non oltre i 60 giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori e pertanto, secondo la disciplina ordinaria le prossime elezioni avrebbero dovuto essere indette al massimo per domenica 2 agosto 2020.

Per quanto riguarda il termine *a quo*, nelle regioni interessate vigono discipline diverse. In **Toscana, Campania e Puglia** le leggi regionali hanno mantenuto la previsione della legge del 1968 e prevedono che le elezioni possono effettuarsi a partire dalla **quarta domenica prima della scadenza della legislatura**. Lo stesso vale per la regione **Liguria** che non ha adottato ancora una legge elettorale alla quale pertanto si applica la normativa statale (L. 108/68).

Le **Marche** individuano come *dies a quo* il **15° giorno precedente la scadenza della consiliatura**, mentre il **Veneto** prevede che le "elezioni del consiglio regionale e del Presidente della Giunta, fermo restando quanto previsto dalla disciplina statale, sono indette con decreto del Presidente della Giunta in carica e hanno luogo nel periodo che intercorre tra il **15 maggio** e il 15 giugno". Tale ultimo termine deve però considerarsi superato dalla normativa statale.

La norma in esame prevede che le elezioni si svolgano **esclusivamente** nei 60 giorni successivi al termine della nuova scadenza del mandato o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori. Pertanto, sembrerebbe esclusa l'applicazione delle disposizioni regionali che contemplano la possibilità di svolgere le elezioni anche prima della scadenza del quinquennio.

In base alle norme sopra viste, le elezioni regionali avrebbero dunque potuto svolgersi in una domenica compresa tra domenica 17 maggio e domenica 2 agosto 2020.

Secondo le leggi elettorali delle regioni di cui sopra, spetta al Presidente della Giunta regionale indire le elezioni con proprio decreto.

Per quanto riguarda la Liguria, che non ha adottato una propria legge elettorale, si applica la normativa statale: la data delle elezioni è fissata dal Governo e sono indette dal prefetto del capoluogo di regione.

Nel 2015 il Consiglio dei ministri invitò le regioni ad indire le elezioni per il 31 maggio, nella stessa data stabilita dal Ministro dell'interno per le elezioni dei consigli comunali nella tornata amministrativa di quell'anno (Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015).

Per un precedente di rinvio delle elezioni regionali si veda la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano* (art. 7, comma 1).

Nel 2020 sono previste anche le elezioni per il rinnovo del consiglio regionale della **Valle d'Aosta**, che in quanto regione a statuto speciale ha una competenza legislativa esclusiva in materia elettorale.

Analogamente a quanto disposto con la legge costituzionale 1/1999 per le regioni a statuto ordinario, le modifiche apportate a ciascuno statuto speciale dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 attribuiscono alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano la competenza legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità. Fonte normativa per queste discipline è la legge 'statutaria': una legge approvata dalla maggioranza dei consiglieri, che può essere sottoposta a referendum popolare con specifiche procedure

Nella Valle d'Aosta la disciplina per l'elezione del consiglio regionale è recata dalla [Legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3](#), come recentemente modificata dalla Legge regionale 4 giugno 2019, n. 7.

Essa prevede che le elezioni del nuovo Consiglio sono indette dal Presidente della Regione e possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva alla fine della legislatura. Questa dura 5 anni decorrenti dalla data delle elezioni. I comizi elettorali sono convocati dal Presidente della Regione con decreto da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione non

oltre il sessantesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione (art. 4).

Qualora si tratti di elezioni anticipate, come è il caso delle elezioni regionali della Valle d'Aosta del 2020, entro cinque giorni dal verificarsi dell'evento che ha portato alla fine anticipata della legislatura, nel caso di specie l'incapacità di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle dimissioni del Presidente della Regione, il presidente del Consiglio regionale, ne dà comunicazione ai consiglieri e il Presidente della Regione, entro i successivi quindici giorni, decreta lo scioglimento anticipato e indice le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, fissandone la data di svolgimento entro i novanta giorni successivi alla data del decreto stesso. (Legge regionale 7 agosto 2007, n. 21, art. 8).

Il 23 marzo 2020 il Presidente della Regione, nell'ambito delle iniziative assunte a fronte della situazione emergenziale Covid-19 e previa comunicazione al Ministro dell'interno, ha emanato un decreto di **revoca della convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale**, previsto per il 10 maggio 2020, e il rinvio degli stessi. La nuova convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale sarà stabilita con un successivo decreto del Presidente della Regione, da emanarsi **entro il 31 luglio del 2020**, ossia entro il termine di validità della delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza, ossia entro il 31 luglio 2020 (Decreto del Presidente della Regione 23 marzo 2020, n. 118).

Si ricorda che il 19 aprile 2020 erano stati convocati una prima volta i comizi elettorali per il rinnovo del consiglio regionale della Valle d'Aosta (Decreto del Presidente della Regione, 18 febbraio 2020, n. 54, elezioni anticipate). Successivamente, con proprio decreto del 10 marzo 2020, n. 103, il Presidente della regione aveva differito al 10 maggio 2020 le elezioni regionali.

Riepilogo delle scadenze elettorali

Nella tabella che segue sono messi a confronto i termini iniziali e finali delle "finestre elettorali" previste dal provvedimento in esame (considerando le domeniche previste nel calendario). Per le suppletive Senato e per il *referendum* costituzionale è stato preso in considerazione solo il termine finale.

Riepilogo delle scadenze elettorali

Nella tabella che segue sono messi a confronto i termini iniziali e finali delle "finestre elettorali" previste dal provvedimento in esame (considerando le domeniche previste nel calendario). Per le suppletive Senato e per il *referendum* costituzionale è stato preso in considerazione solo il termine finale.

	Termine iniziale	Termine finale
Suppletive Senato		8 novembre
Comunali (regioni a statuto ordinario)	20 settembre	13 dicembre
Comunali (Regione Valle d'Aosta)	15 settembre	1° novembre
Comunali (Regione Trentino-Alto Adige)		2 luglio
Comunali (Regione Friuli-Venezia Giulia)	4 ottobre	13 dicembre
Comunali (Regione siciliana)	11 ottobre	6 dicembre
Comunali (Regione Sardegna)	da fissare	
Regionali (Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania, Puglia)	6 settembre	1° novembre
Regionali (Valle d'Aosta)	da fissare	
Referendum costituzionale		22 novembre

Si ricorda infine che l'**articolo 7 del decreto-legge 98/2011** prevede che, a decorrere dal 2012, le consultazioni elettorali per le elezioni dei sindaci, dei presidenti delle province e delle regioni, dei consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, "**si svolgono, compatibilmente** con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in **un'unica data** nell'arco dell'anno" (*election day*).

Inoltre, qualora nel medesimo anno si svolgano le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti

all'Italia, le consultazioni di cui sopra si effettuano nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo.

Il D.L. 79/2012, (art. 6-*bis*) ha escluso dall'*election day* il rinnovo degli organi degli enti locali sciolti per infiltrazioni mafiose, chiarendo che continuano ad applicarsi le disposizioni speciali previste dal testo unico degli enti locali che prevedono che quando il commissariamento scade nel secondo semestre dell'anno le nuove elezioni comunali si svolgono in un turno straordinario tra il 15 ottobre e il 15 dicembre (D.Lgs. 267/2000, art. 143, comma 10).

Ulteriore rinvio delle consultazioni elettorali

L'**articolo 1, comma 2**, dispone che, in considerazione di sopravvenute specifiche situazioni epidemiologiche da COVID-19, è consentito **rinvviare di non oltre tre mesi** le consultazioni elettorali di cui al provvedimento in esame, anche se già indette. Il rinvio è disposto con lo stesso provvedimento previsto per la relativa indizione. Vengono comunque fatte salve le operazioni già compiute per lo svolgimento delle elezioni medesime.

L'Analisi tecnico normativa - ATN (punto 3), allegata al disegno di legge di conversione, rileva che si tratta della previsione di una "*ulteriore proroga*", da attivarsi qualora sopravvengano specifiche situazioni epidemiologiche.

La relazione illustrativa al disegno di legge di conversione specifica che resta fermo che, per le elezioni regionali, la decisione compete alle regioni, "comportando ciò un *aumento della durata del mandato* previamente consentito dalla legge statale in considerazione dell'eccezionalità della situazione".

Giova ricordare come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 196 del 2003, ha rilevato come l'istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto.

In tale sede, per quanto riguarda i Consigli regionali, la Corte ha posto in evidenza come i profili che attengono al procedimento elettorale rientrano tra gli ambiti di competenza della Regione mentre il riferimento al 'quinquennio' va inteso al periodo del mandato consiliare stabilito con legge dello Stato. La disciplina della durata in carica del Consiglio è attribuita infatti, dall'art. 122, primo comma, della Costituzione, alla competenza della legge statale.

Nel lasso di tempo intercorrente fra la scadenza del mandato e la proclamazione dei nuovi eletti (a seguito dell'indizione delle elezioni) si ricade nel periodo di *prorogatio*: i poteri dei Consigli risultano circoscritti, sulla base di quanto previsto negli statuti regionali. Così ha in più occasioni ricordato la Corte costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 44/2015) richiamando anche il "principio costituzionale che legittima alla sola adozione degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili»".

La previsione del comma 2, anche tenuto conto di quanto evidenziato nell'ATN, sembra quindi configurare una norma di ulteriore proroga da applicare oltre i termini previsti al comma 1 nel caso di "sopravvenute specifiche situazioni epidemiologiche da COVID-19". In tale previsione sarebbero ricomprese tutte le elezioni previste al comma 1 (quindi amministrative, regionali, suppletive per la Camera ed il Senato).

Vista la portata della norma, volta a consentire un'ulteriore proroga dei termini per lo svolgimento delle elezioni (di altri tre mesi), *occorre valutare l'opportunità di specificare maggiormente il contenuto della previsione in esame con particolare riguardo all'ambito di applicazione (quindi, ad esempio, che possa trovare applicazione anche per un singolo comune), ai presupposti che ne determinerebbero l'applicazione e ai soggetti competenti a determinarne l'applicazione* (il testo prevede che "il rinvio è disposto con lo stesso provvedimento previsto per la relativa indizione"), *chiarendo altresì, tenuto conto di quanto evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale riguardo ai consigli regionali, se la fattispecie in esame rientri nell'istituto della prorogatio o se si intenda invece configurarla come proroga della durata del mandato*.

Relazioni allegata o richieste

Il disegno di legge di iniziativa governativa è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall'analisi tecnico-normativa (ATN) e dall'analisi di impatto sulla regolamentazione (AIR).

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

L'art. 15, co. 2, lett. *b*), della L. **400/1998** stabilisce che il Governo non può mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, 4° comma, della Costituzione. Fra queste ultime vi è ricompresa la materia elettorale.

Si sono peraltro registrati diversi precedenti di interventi in materia elettorale con tale strumento normativo. Tali interventi, tuttavia, hanno avuto ad oggetto prevalentemente aspetti del procedimento elettorale e non la disciplina del sistema elettorale in senso sostanziale. Anche dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi la determinazione della

rappresentanza in base ai voti ottenuti e non incida sulla legislazione elettorale c.d. di contorno.

Per quanto concerne la delimitazione della materia elettorale da parte della **giurisprudenza costituzionale**, occorre risalire alla sentenza n. 104 del 1973, secondo la quale in tale materia "va ricompreso anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni".

Con riguardo all'utilizzo della decretazione d'urgenza in materia elettorale, si segnala la sentenza n. 161/1995, pronunciata nell'ambito di un giudizio su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato riguardante il decreto-legge n. 83 del 1995, in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie.

Il conflitto era stato sollevato dai promotori di alcuni referendum, ad avviso dei quali il citato decreto-legge risultava "viziato" per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione" essendo stato adottato, senza che ricorressero gli estremi della necessità e dell'urgenza, in materia referendaria, da ritenersi preclusa al decreto-legge". La Corte, dopo aver riaffermato, in linea con la sentenza n. 29 del 1995, che spetta ad essa il sindacato sull'esistenza dei presupposti costituzionali ed aver rilevato che nel caso di specie "non ricorre quella "evidente mancanza" dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza di tali presupposti", si pronuncia sul "limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto nel ricorso con riferimento alla materia referendaria", rilevando "che tale limite non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale".

"Il rilievo può valere – argomenta la Corte – anche per quanto concerne il divieto – desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400 – relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria. La sfera regolata dal decreto-legge n. 83 del 1995, pur connessa alla materia referendaria – in quanto funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 della Costituzione – risulta, pertanto, distinta, nei suoi contenuti, da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario".

Da tale affermazione sembra desumersi che il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi, per così dire, il "nucleo duro" della legge elettorale, essenzialmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti, e non incida invece sulla cosiddetta legislazione elettorale di contorno o sulla disciplina di aspetti di carattere procedimentale o organizzativo.

L'immediato precedente al provvedimento in esame di un decreto-legge in materia di consultazioni elettorali è rappresentato dal citato decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Cura Italia) che, a causa dell'emergenza epidemiologica in atto, ha prorogato il termine ultimo per l'indizione del *referendum* ex art. 138 Cost. sul testo della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari.

Un precedente di provvedimento di urgenza che incide come quello in esame sui termini per la convocazione dei comizi elettorali è costituito dal decreto-legge 18 settembre 2009, n. 131 (convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 271) che anticipò i termini del procedimento elettorale per lo svolgimento delle elezioni amministrative del 2010, al fine di consentirne lo svolgimento contemporaneo con le elezioni regionali (le elezioni si svolsero il 28-29 marzo 2010).

Oltre ai decreti-legge citati sopra (18/2020, 27/2015, 79/2012, 39/2009 e 131/2009) si ricordano, a titolo esemplificativo, i seguenti altri decreti-legge che sono intervenuti sul procedimento elettorale:

- D.L. 11 aprile 2011, n. 37 (conv. L. 1° giugno 2011, n. 78), Disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011;
- D.L. 27 febbraio 2012, n. 15 (conv. con modificazioni L. 5 aprile 2012, n. 36), Disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012;
- D.L. 18 dicembre 2012, n. 223 (conv. L. 31 dicembre 2012, n. 232), Disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche nell'anno 2013.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Nelle premesse del decreto-legge viene richiamata l'urgenza di intervenire, al fine di evitare, con riferimento all'espletamento delle procedure elettorali, fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale al di sotto delle misure precauzionali adottate, ai fini del contenimento alla diffusione del virus.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento in esame è riconducibile, per quanto riguarda la proroga dei termini per lo svolgimento delle elezioni suppletive di Camera e Senato da tenersi nel 2020 (art. 1, comma 1, lett. a), alla competenza

esclusiva dello Stato in materia di leggi elettorali degli organi dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. f), Cost.

In relazione al rinvio del turno annuale delle elezioni amministrative 2020 (art. 1, comma 1, lett. a), è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

Per quanto riguarda il prolungamento del mandato degli consigli regionali in scadenza nel 2020 e il rinvio delle elezioni per il rinnovo dei medesimi consigli (art. 1, comma 1, lett. c), il provvedimento interviene sulla disciplina recata dalla legge n. 165 del 2004, adottata in attuazione dell'art. 122 Cost., che attribuisce alla legge regionale la disciplina del sistema elettorale dei consigli regionali nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Conformità con altri principi costituzionali

Si veda in proposito il paragrafo sul *Contenuto* e sui *Precedenti decreti-legge sulla stessa materia*.

Senato: Dossier n. 245

Camera: Progetti di legge n. 289

27 aprile 2020

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
D20026