

dossier

10 marzo 2021

Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021

D.L. 25/2021- A.S. 2120



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 364



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-3855 - st_istituzioni@camera.it -  [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 408

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica

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.

INDICE

Introduzione.....5

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 (*Disposizioni urgenti per lo svolgimento di elezioni per l'anno 2021*).....9

Articolo 2 (*Riduzione delle sottoscrizioni per le elezioni comunali e circoscrizionali per l'anno 2021*).....19

Articolo 3 (*Modalità di svolgimento delle operazioni di votazione e di scrutinio*).....21

Articolo 4 (*Clausola di invarianza finanziaria*).....23

Articolo 5 (*Entrata in vigore*).....25

Introduzione

Il decreto-legge n.25 del 2021 differisce i termini ordinari per lo svolgimento delle consultazioni elettorali previste per il corrente anno, prevedendo una finestra elettorale fra il 15 settembre e il 15 ottobre, in ragione del permanere del quadro epidemiologico da Covid-19 complessivamente e diffusamente grave su tutto il territorio nazionale, nonché dell'evolversi di significative varianti del virus che presentano carattere ulteriormente diffusivo del contagio. Contestualmente dispone altresì che le consultazioni si svolgano in due giornate, sia di domenica che di lunedì e riduce ad un terzo il numero delle sottoscrizioni per le elezioni comunali e circoscrizionali.

La finalità del provvedimento, come si legge nella relazione illustrativa, è di evitare assembramenti di persone e condizioni di contiguità, che sarebbero in contrasto con le misure di profilassi sanitaria, incluso il distanziamento, e di far sì, dunque, che le consultazioni elettorali si tengano in situazione di sicurezza.

In deroga alla normativa elettorale vigente, il differimento del turno elettorale e le altre si riferiscono alle seguenti procedure elettorali previste per l'anno in corso: elezioni suppletive della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per i seggi dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2021; elezioni ordinarie delle amministrazioni comunali (conseguenti alla scadenza naturale del mandato degli organi in carica); elezioni per il rinnovo dei consigli comunali sciolti per mafia; elezioni per il rinnovo delle elezioni in alcune sezioni, ove annullate, anche se già indette; elezioni per il rinnovo dei consigli comunali cui debba provvedersi per motivi diversi dalla scadenza del mandato quando le condizioni che rendono necessario il rinnovo si siano verificate entro il 27 luglio 2021; elezioni degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario anche se già indette e quelle relative agli organi elettivi per i quali entro il 31 luglio 2021 si verificano le condizioni che ne rendono necessario il rinnovo con la proroga della durata del mandato.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Disposizioni urgenti per lo svolgimento di elezioni per l'anno 2021)

L'**articolo 1** dispone che, per l'anno 2021, si tengano tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021:

- i) le elezioni comunali e circoscrizionali indette sia per la scadenza naturale degli organi, sia a seguito di scioglimento per mafia, sia per il verificarsi, entro il 27 luglio 2021, di condizioni che ne rendano necessario il rinnovo (comma 1, lettera *a*), e lettera *b*), punti 2), 3), e 4));
- ii) le elezioni suppletive per i seggi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2021 (comma 1, lettera *b*), punto 1));
- iii) le elezioni degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario, sia quelle già indette, sia quelle che si rendessero necessarie a seguito del verificarsi, entro il 31 luglio 2021, di ulteriori condizioni che determinino l'esigenza del rinnovo degli organi elettivi (comma 2).

L'intervento è motivato con il "permanere del quadro epidemiologico da Covid-19 complessivamente e diffusamente grave su tutto il territorio nazionale e dell'evolversi di significative varianti del virus che presentano carattere ulteriormente diffusivo del contagio".

Tale situazione, come precisato nelle premesse del provvedimento in esame, spiega il motivo stesso della decretazione d'urgenza con cui si intende: i) assicurare che le consultazioni elettorali "si svolgano in condizioni di sicurezza per la salute dei cittadini, tenendo conto della campagna vaccinale in corso"; ii) evitare che, in relazione allo svolgimento delle procedure elettorali, "si determinino 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".

Nello specifico, ai sensi del **comma 1, lettera a)**, viene **postposto il turno annuale ordinario per le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali**: esso avrà luogo nel periodo compreso fra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021, in deroga alla legislazione vigente (legge n.182 del 1991 - "Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali").

L'articolo 1, comma 1, della richiamata legge n.182 del 1991 stabilisce che le elezioni dei consigli comunali si svolgano in un turno annuale ordinario 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.

Quanto all'elezione dei consigli municipali, l'art.4 della medesima legge dispone che debba aver luogo contemporaneamente all'elezione per il rinnovo del consiglio comunale. Pertanto la posticipazione del turno ordinario previsto per i consigli comunali determina,

in combinato disposto con l'art.4 appena richiamato, analogo slittamento delle elezioni circoscrizionali.

Il differimento delle consultazioni elettorali dei consigli comunali comporta contestualmente il differimento delle elezioni per i sindaci dei medesimi comuni, tenuto conto che queste ultime si svolgono contestualmente a quelle per i consiglieri comunali: così stabiliscono gli articoli 71, comma 1, e 72, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento locale - TUEL, rispettivamente, per comuni con popolazione fino a 15000 abitanti (in cui è previsto il turno unico) e per i comuni con un numero maggiore di abitanti (in cui è previsto il doppio turno).

Il **comma 1, lettera b)**, inserisce nel richiamato turno (compreso come detto tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021) anche ulteriori procedure elettorali amministrative individuate ai punti da 2) a 4).

Il punto n.2) stabilisce che si svolgano nel medesimo turno elettorale anche **le elezioni nei comuni i cui organi siano stati sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso**, ai sensi dell'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche se già indette.

Tale disciplina opera in deroga al TUEL.

Ai sensi dell'articolo 143, comma 10, del TUEL, le elezioni degli organi sciolti per infiltrazioni mafiose si svolgono, una volta che si è concluso il periodo di commissariamento dell'ente (come disposto dal decreto di scioglimento), in occasione del turno annuale ordinario di rinnovo degli organi comunali¹. Nel caso tuttavia in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione².

L'intervento normativo in esame opera in continuità con provvedimenti legislativi analoghi che, in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, avevano già differito il termine di svolgimento delle consultazioni elettorali riguardanti i comuni i cui organi erano stati sciolti per infiltrazione mafiosa. Il rinvio aveva riguardato lo svolgimento delle elezioni già indette per le date del 22 e 23 novembre 2020³, che avrebbero dovuto tenersi dapprima entro il 31 marzo 2021, ai sensi dell'articolo 1, comma 4-*terdecies* del decreto-legge 7 ottobre 2020, n.

¹ Ai sensi del già ricordato articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182 le elezioni si svolgono in un turno annuale ordinario 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.

² Articolo 3 della citata legge n. 182 del 1991, cui fa esplicito rinvio il comma 10, quarto periodo, dell'art.143 del TUEL.

³ Si trattava delle procedure elettorali per il rinnovo degli organi dei comuni di Casabona e Crucoli, in provincia di Crotone, e Delianuova e Siderno, in provincia di Reggio Calabria (Calabria), nonché dei comuni di Vittoria, in provincia di Ragusa, e San Biagio Platani, in provincia di Agrigento (Sicilia).

125, convertito con modificazioni, dalla legge 27 novembre 2020, n. 159, indi al 20 maggio 2021, a seguito della novella introdotta dall'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2.

La disposizione in commento prevede altresì, in relazione alle citate elezioni:

- i) **l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e candidature** a sindaco e a consigliere comunale;
- ii) la contestuale **proroga** della durata della **gestione della Commissione straordinaria** fino al rinnovo degli organi, al fine di assicurare la continuità nell'amministrazione degli enti interessati.

Ai sensi dell'art.144 del TUEL alla Commissione straordinaria è affidata la gestione dell'ente, nominata contestualmente al decreto di scioglimento dell'ente. Essa è composta di tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

La disposizione in esame opera una deroga alla normativa vigente secondo la quale il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi, prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali (art.143, comma 10, primo periodo, del TUEL).

La **lettera b)**, al **punto n.3**, dispone che si svolgano nella richiamata finestra elettorale altresì le elezioni, anche se già indette, per **la rinnovazione delle consultazioni elettorali nelle sezioni dei comuni in cui sia intervenuto l'annullamento dell'elezione** degli organi amministrativi in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente (secondo quanto già disposto dal decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, v. *infra*).

Il citato decreto-legge n. 183, all'art.2, comma 4, aveva previsto che tali elezioni avrebbero dovuto tenersi entro il 20 maggio 2021.

Sia l'intervento in esame, che quello disposto ai sensi del citato decreto-legge n.183 operano in deroga al Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali (di cui al D.P.R. 16/05/1960, n. 570).

Il citato Testo unico disciplina il caso in cui in alcune sezioni sia mancata o sia stata annullata l'elezione, nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti (art.77) o superiore alla medesima soglia (art.79): se il voto degli elettori di tali sezioni non influisce sull'elezione di alcuno degli eletti, non sono previsti né lo svolgimento, né la ripetizione della votazione (art.77, comma 1, e art.79, comma 1). Altrimenti, il Prefetto, di concerto col Presidente della Corte d'appello, stabilisce la data dell'elezione, entro i successivi due mesi (art.77, comma 2, e art.79, comma 2).

L'art.2, comma 4, del D.L. n.183/2020, richiamato dalla norma in commento, stabilisce che se l'eventuale annullamento dell'elezione degli organi delle amministrazioni comunali in alcune sezioni è influente sulla elezione di alcuno degli eletti o sui risultati complessivi, la ripetizione della consultazione nelle sezioni stesse si tiene in una data che sarà stabilita dal Prefetto, di concerto con il Presidente della Corte di appello, entro il 20 maggio 2021, e dunque non entro due mesi dall'annullamento come previsto, in via ordinaria, dai richiamati commi 2 degli articoli 77 e 79 del DPR n.570. Tale data a seguito dell'intervento in esame dovrà essere individuata non prima del 15 settembre ed entro il 15 ottobre.

Nella Relazione illustrativa al provvedimento in esame si precisa che il Comune interessato è quello di Lamezia Terme (in provincia di Catanzaro).

Nella relazione illustrativa al decreto-legge n.183/2020 si legge, più diffusamente, che l'intervento normativo, seppur di carattere generale, trova immediata applicazione per la rinnovazione delle elezioni amministrative in quattro sezioni del predetto comune, a seguito della sentenza dell'11 dicembre 2020 del TAR per la Calabria. Con tale decisione, il TAR ha dichiarato l'illegittimità delle operazioni elettorali svoltesi in tali sezioni per la scelta del sindaco e dei consiglieri comunali, ne ha disposto l'annullamento e la rinnovazione e ha conseguentemente annullato il verbale dell'Ufficio elettorale centrale di proclamazione degli eletti.

Ai sensi della **lettera b), punto 4)**, nel richiamato turno elettorale (tra il 15 settembre e il 15 ottobre) sono inserite anche le elezioni nei comuni i cui organi debbano essere rinnovati per **motivi diversi dalla scadenza del mandato**, se le condizioni che rendono necessarie le elezioni si verificano entro il 27 luglio 2021. Tale data, come rilevato nella Relazione illustrativa, corrisponde al 50° giorno antecedente il 15 settembre 2021, ovvero il primo giorno della prevista finestra elettorale.

La disposizione in esame deroga, per il 2021, all'art.2, comma 1, della citata legge n.182 del 1991.

Tale ultima norma stabilisce che le elezioni dei consigli comunali che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate entro il 24 febbraio (che corrisponde al 50° giorno antecedente il primo giorno della finestra elettorale), ovvero nello stesso periodo di cui all'articolo 1 dell'anno successivo, se le condizioni si sono verificate oltre tale data.

Sono diverse le cause di scioglimento del consiglio comunale, ulteriori rispetto alla scadenza naturale e allo scioglimento per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, di cui si è già detto (v. *supra*).

A questo proposito, l'art.141 del TUEL contempla le seguenti cause di scioglimento dei consigli comunali:

a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;

b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:

1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco.

Il consiglio e la giunta rimangono in tal caso in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco e, al contempo, il vicesindaco è chiamato a svolgere le funzioni del sindaco (art. 53, comma 1, del TUEL);

2) dimissioni del sindaco.

In tale evenienza contestualmente allo scioglimento del consiglio si procede alla nomina di un commissario per la gestione dell'ente sino alle elezioni (art. 53, comma 3, primo periodo, del TUEL);

3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco;

4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio;

c) quando non sia approvato nei termini il bilancio;

d) nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi.

Oltre al differimento delle elezioni amministrative, il comma 1, lettera b), dispone, al **punto I**), che nella medesima tornata elettorale tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021 si tengano **anche le elezioni suppletive per i seggi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2021**.

La norma riguarda i seggi vacanti precedentemente attribuiti in collegi uninominali, ai sensi del d.P.R. n.361/1957, art.84, comma 3, per la Camera dei deputati e dell'art.19 del d.lgs. n.533/1993, comma 1, per il Senato.

Nel caso invece di vacanza di uno o più seggi attribuiti col sistema proporzionale in un collegio plurinomiale, si provvede, nell'ambito del medesimo collegio, ad attribuire il seggio al candidato primo dei non eletti secondo l'ordine di presentazione (d.P.R. n. 361/1957, art. 86, comma 1, per la Camera e d.lgs. n.533/1993, art. 19, comma 2, per il Senato).

La disposizione in esame deroga a quanto previsto dall'articolo 86, commi 3 e 4, del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, nonché dall'articolo 21-ter, comma 3, del D.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533.

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 uninominale, è disciplinato dalla legge elettorale del Senato (d.lgs. n. 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. n. 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. n. 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 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, legge n. 145/2018).

Quando, per qualsiasi causa, resti vacante il seggio di un deputato o di un senatore eletto in un collegio uninominale, 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, commi 1 e 2).

Al momento risulta vacante il seggio nel collegio uninominale 12-Siena della XII Circoscrizione Toscana per la Camera dei deputati.

La Presidenza della Camera ha comunicato, nella seduta dell'Assemblea n.422 del 4 novembre 2020, che la Giunta delle elezioni, nella seduta svoltasi in pari data, ha verificato che il seggio nel collegio uninominale 12-Siena della XII circoscrizione Toscana deve essere coperto mediante elezioni suppletive.

Non risultano invece alla data di pubblicazione del decreto-legge in esame seggi vacanti in Senato.

Anche lo scorso anno, in ragione della gravità della situazione epidemiologica da COVID-19 era stato disposto un differimento dei termini per lo svolgimento delle elezioni suppletive, con decreto legge n.26 del 2020 ("Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020").

Ai sensi dell'art.1, comma a), il termine entro cui indire le elezioni suppletive per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica per i seggi resisi vacanti entro il 31 luglio 2020 era stato fissato in 240 giorni dalla data della vacanza dichiarata dalla Giunta delle elezioni.

Il comma 2 reca disposizioni in materia di **elezioni per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario**, stabilendo che queste si terranno nel medesimo turno delle elezioni comunali (e delle suppletive). Si tratta nello specifico sia delle elezioni già indette, sia di quelle che lo saranno in relazione agli organi elettivi per i quali, entro il 31 luglio 2021, si verifichino le condizioni che ne rendono necessario il rinnovo.

Si introduce così una deroga all'articolo 5, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165⁴, che dispone in ordine al rinnovo ordinario degli organi regionali. Ai sensi di detta disposizione: i) gli organi elettivi delle regioni durano in carica per cinque anni (fatta salva, nei casi previsti, l'eventualità dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale); ii) il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione; iii) le elezioni dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori.

Il secondo periodo del comma 2 proroga i poteri del Consiglio e della Giunta in carica, che potranno continuare ad essere esercitati fino alla data dell'insediamento dei nuovi organi elettivi secondo le specifiche disposizioni dei rispettivi Statuti, nel rispetto delle prerogative regionali.

In proposito, il richiamo all'autonomia statutaria si spiega in quanto la disciplina del regime di *prorogatio* rientra nella competenza degli statuti regionali, come in più occasioni riconosciuto dalla Corte costituzionale (si veda ad esempio la sentenza n.196 del 2003).

In quella decisione, la Corte costituzionale, dopo aver ricordato che "[c]on la legge costituzionale n. 1 del 1999 la disciplina dell'organizzazione di governo delle Regioni è stata profondamente innovata", afferma che "[u]na interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentale di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123" (Considerato in diritto n.13).

Il comma aggiunge altresì che gli organi scaduti sono tenuti "in ogni caso a **garantire ogni utile iniziativa, anche legislativa, necessaria a far fronte a tutte le esigenze connesse all'emergenza sanitaria**". Tale precisazione parrebbe volta a fugare possibili dubbi in ordine alla legittimità di atti adottati dagli anzidetti organi nel periodo di *prorogatio* per la gestione dell'emergenza, anche nel caso in cui gli statuti non precisino l'estensione dei poteri degli organi in regime di *prorogatio*. In ogni caso, giurisprudenza costituzionale consolidata riconosce a detti organi la facoltà, in tali circostanze, di porre in essere atti necessari ed indifferibili, ai quali parrebbero potersi ascrivere quelli connessi con la gestione dell'emergenza sanitaria in corso.

Sul tema, la giurisprudenza costituzionale sostiene che l'esercizio dei poteri in *prorogatio* "non può che essere limitato ai poteri "necessari", come definiti dallo statuto regionale in conformità all'art. 123 Cost. Tale esercizio va inteso come necessariamente limitato all'esigenza di «rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur

⁴ Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010)" (sentenza n. 44 del 2015, Considerato in diritto n.3.1, capoversi terzo e quarto).

Risulta altresì di interesse la sentenza n. 243 del 2016, in cui la Corte costituzionale dichiara incostituzionale una legge della regione Calabria adottata dal Consiglio regionale nel periodo di *prorogatio*, stante la circostanza che nello statuto della Regione "non si rinviene alcuna espressa indicazione sull'estensione dei poteri del Consiglio regionale durante la fase di prorogatio". In quell'occasione la Corte ebbe modo, da un lato, di ribadire la sussistenza "di una vera e propria riserva di statuto nella disciplina della prorogatio (sentenza n. 196 del 2003)" e, dall'altro, di affermare che "nel periodo di prorogatio la disposizione statutaria che non preveda specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», dovendo ritenersi «immanente all'istituto» della prorogatio l'esistenza di tali limiti (sentenza n. 68 del 2010)" (sent. n.243 del 2016, Considerato in diritto n.3.2).

L'intervento normativo opera in continuità con quanto già disposto dall'art. 8 decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2020, n. 181, recante il primo differimento per le elezioni regionali.

Il citato art.8 dispone che, per il 2020, le elezioni degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario si svolgano non prima del novantesimo giorno e non oltre il centocinquantesimo giorno successivo alla data in cui si sono verificate le circostanze che rendono necessario il rinnovo, ovvero nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori.

La disciplina trovava applicazione sia agli organi già scaduti, sia a quelli per i quali si fossero verificate le condizioni per il rinnovo entro il 31 dicembre 2020.

La norma in esame (così come il citato art.8), pur dettando disposizioni dirette alla totalità delle regioni a statuto ordinario, è destinata a trovare immediata applicazione con riferimento alla **Regione Calabria**, in cui occorre procedere alle elezioni degli organi regionali, ai sensi dell'art.126 della Costituzione⁵ e dell'art. 33, comma 6, dello Statuto regionale⁶ (di cui alla legge regionale 19 ottobre 2004,

⁵ Ai sensi dell'articolo 126, terzo comma, primo periodo, Cost. "[L]approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

⁶ La disposizione statutaria prevede che "Si procede [...] a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di rimozione, impedimento permanente, morte, incompatibilità sopravvenuta e dimissioni volontarie del Presidente". Essa ha recepito il richiamato art.126, terzo comma, della Costituzione, nonché la disposizione, recata all'art.5, comma 2, della legge costituzionale n.1 del 1999 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"), ai sensi della quale "fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali" "[s]i procede [...] a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente".

n. 25 e successive modifiche), per via della scomparsa della Presidente della Regione Jole Santelli avvenuta il 15 ottobre scorso⁷.

Il Consiglio regionale della regione Calabria nella seduta del 10 novembre 2020 ha approvato il provvedimento amministrativo recante "Presenza d'atto della morte del Presidente della Giunta regionale". A seguito dell'approvazione di tale atto, come disciplina l'articolo 60, comma 2 del Regolamento interno del Consiglio regionale, il Presidente, ha proceduto allo scioglimento del Consiglio regionale, che potrà quindi essere convocato esclusivamente per ragioni indifferibili e urgenti⁸.

Al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame con decreto del Presidente facente funzione della Regione Calabria n.1 del 4 gennaio 2021 erano state indette le elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale per l'11 aprile 2021.

⁷ Per quanto riguarda la data di indizione dei comizi elettorali nel caso della Calabria, in cui non si ricade nel perimetro del rinnovo ordinario degli organi alla scadenza naturale (ai sensi del richiamato articolo 5, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165), il TAR Calabria, Sez. I, ordinanza 4 settembre 2014, n. 472 espressosi in relazione ad un caso per alcuni aspetti analogo (indizione di elezioni anticipate per il rinnovo del consiglio regionale della Calabria nel 2014 a seguito di dimissione del Presidente) ha evidenziato come trovi applicazione quanto previsto dalla legge costituzionale 1/1999, art. 5 comma 2, lett b), e dalla normativa statale (art. 8 comma 5 D.P.R. 570/1960 cui rinvia l'art. 1 comma 6 L. 108/1968), che prescrivono il termine di tre mesi entro cui procedere all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio.

⁸ Nella medesima seduta, il Consiglio regionale ha approvato all'unanimità le modifiche alla legge elettorale regionale (legge regionale n. 1 del 2005) in tema di parità di genere (e conseguentemente modificato le norme concernenti la scheda elettorale). In particolare, viene introdotta la doppia preferenza di genere, vale a dire la possibilità per gli elettori di esprimere due voti di preferenza in favore di candidati di genere diverso. Si tratta di un intervento normativo che supera la disciplina previgente che, prevedendo una sola preferenza di genere, non era in linea con la normativa di principio statale, di cui alla legge n.165 del 2004 e s.m.. Si veda, in proposito, la Nota breve del Servizio Studi del Senato "[La parità di genere nella legislazione elettorale regionale](#)", agosto 2020.

Articolo 2
(Riduzione delle sottoscrizioni per le elezioni comunali e circoscrizionali per l'anno 2021)

L'**articolo 2** riduce a un terzo il numero minimo di sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste e delle candidature nell'ambito delle comunali e circoscrizionali che avranno luogo nel 2021.

La disposizione è introdotta in deroga all'art.3 della legge n.81 del 1993, n. 81 "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale".

In via ordinaria, il citato art.3, comma 1, prevede che la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati al consiglio comunale e delle collegate candidature alla carica di sindaco per ogni comune deve essere sottoscritta:

- a) da non meno di 1.000 e da non più di 1.500 elettori nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti;
- b) da non meno di 500 e da non più di 1.000 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 500.001 e un milione di abitanti;
- c) da non meno di 350 e da non più di 700 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 500.000 abitanti;
- d) da non meno di 200 e da non più di 400 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 40.001 e 100.000 abitanti;
- e) da non meno di 175 e da non più di 350 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 40.000 abitanti;
- f) da non meno di 100 e da non più di 200 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 20.000 abitanti;
- g) da non meno di 60 e da non più di 120 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti;
- h) da non meno di 30 e da non più di 60 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 5.000 abitanti;
- i) da non meno di 25 e da non più di 50 elettori nei comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti.

Nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

Ai sensi dell'articolo 2 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, e dell'articolo 37, comma 4, del TUEL, la popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento; pertanto, si deve fare riferimento ai dati del 15° censimento generale della popolazione italiana di cui al D.P.R. 6 novembre 2012, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 294 del 18 dicembre 2012.

Analoga disposizione è stata prevista anche dall'articolo 1-bis, comma 4, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 giugno 2020, n. 59, con cui è stata disposta la riduzione ad un terzo del numero minimo di sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste e candidature per

le elezioni comunali dell'anno 2020 in considerazione della situazione epidemiologica da Covid-19 e connessa esigenza di distanziamento sociale.

Articolo 3

(Modalità di svolgimento delle operazioni di votazione e di scrutinio)

L'**articolo 3**, al comma 1, stabilisce che le operazioni di votazione per le consultazioni elettorali contemplate nel provvedimento in esame (v. art.1) si svolgano - oltre che nella giornata di domenica, dalle ore 7 alle ore 23 - anche nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15 e, al comma 2, detta disposizioni riferite alla fase dello spoglio delle schede elettorali e all'ordine dello scrutinio.

Il **comma 1 estende al lunedì** la finestra temporale in cui i cittadini possono esercitare il voto anche con la finalità, come si evince dalle premesse del decreto-legge e dalla relazione illustrativa, di assicurare il necessario distanziamento sociale, in relazione alla situazione epidemiologica da Covid-19.

Tale previsione opera in deroga alla disciplina di cui all'articolo 1, comma 399, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per la quale le operazioni di votazione in occasione delle consultazioni elettorali o referendarie si svolgano nella sola giornata della domenica, dalle ore 7 alle ore 23.

La disposizione opera in continuità con quanto disposto per lo scorso anno, ai sensi dell'articolo 1-*bis*, comma 1, del citato decreto-legge n. 26 del 2020.

Il **comma 2** detta disposizioni riferite alla **fase dello spoglio delle schede elettorali e l'ordine dello scrutinio**.

La norma in commento si rende necessaria considerato che le consultazioni in esame si svolgeranno nella medesima data, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente.

L'art. 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 prevede infatti che le consultazioni elettorali per le elezioni dei sindaci, dei Consigli comunali 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 (cosiddetto *election day*).

Il comma 2 in commento prevede che nel caso di coincidenza di elezioni suppletive per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica con elezioni regionali o elezioni amministrative, appena completate le operazioni di votazione e quelle di riscontro del numero dei votanti per ogni consultazione, si proceda, nell'ordine, allo scrutinio relativo alle elezioni politiche suppletive e successivamente, senza interruzione, a quello relativo alle elezioni regionali o alle elezioni amministrative. Si dispone che si applichino le disposizioni previste per le elezioni politiche, relativamente agli adempimenti comuni, compresi quelli concernenti il funzionamento degli uffici elettorali di sezione. Si prevede che le operazioni di scrutinio per ciascuna consultazione debbano essere ultimate entro 12 ore dal loro inizio. Nel caso di coincidenza delle elezioni regionali con le elezioni

amministrative, lo scrutinio delle elezioni amministrative è rinviato alle ore 9 del martedì, dando la precedenza alle elezioni comunali e poi a quelle circoscrizionali. Con riferimento agli oneri si dispone che le spese derivanti dall'attuazione di adempimenti comuni siano proporzionalmente ripartite tra lo Stato o gli altri enti interessati in base al numero delle rispettive consultazioni.

Articolo 4
(Clausola di invarianza finanziaria)

L'**articolo 4** detta clausola di invarianza finanziaria.

Come si legge nella Relazione tecnica, la natura meramente ordinamentale delle disposizioni di cui all'articolo 1, che prevede il differimento delle suddette elezioni nella finestra temporale del 15 settembre - 15 ottobre 2021, non produce nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 5
(Entrata in vigore)

L'**articolo 5** stabilisce l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo alla sua pubblicazione (e dunque al 9 marzo 2021).