

dossier

7 aprile 2021

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

Dossier per l'Aula. Con gli emendamenti approvati dalla 1^a Commissione

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. 364/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

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

Progetti di legge n. 408/1

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 (<i>Disposizioni urgenti per lo svolgimento di elezioni per l'anno 2021</i>)	9
Articolo 1-bis (em. 1.0.1 (testo 3)) (<i>Semplificazione in materia di designazione dei rappresentanti di lista nell'ambito delle operazioni elettorali dell'anno 2021</i>)	19
Articolo 2 (<i>Riduzione delle sottoscrizioni per le elezioni comunali e circoscrizionali per l'anno 2021</i>)	22
Articolo 3 (<i>Modalità di svolgimento delle operazioni di votazione e di scrutinio</i>)	27
Articolo 3-bis (em.ti 3.0.5 (testo 2), 3.0.6 (testo 2) e 3.0.7 (testo 2)) (<i>Modifica termini relazione di fine mandato</i>)	29
Articolo 3-bis (em.ti 3.0.20 (testo 4) e 3.0.21 (testo 3)) (<i>Ulteriori misure urgenti per assicurare la continuità della gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica</i>)	31
Articolo 3-bis (em.to 3.0.100 (testo 4)) (<i>Apertura degli Uffici del casellario giudiziario in occasione di competizioni elettorali</i>)	33
Articolo 4 (<i>Clausola di invarianza finanziaria</i>)	34
Articolo 5 (<i>Entrata in vigore</i>)	35

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.

Nel corso dell'esame in sede referente la Commissione affari costituzionali ha accolto alcuni emendamenti di cui si dà conto nel presente *Dossier*.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

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

L'articolo 1, che la Commissione affari costituzionali propone di modificare con l'aggiunta del comma 2-bis, 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,

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).

ai sensi dell'articolo 1, comma 4-*terdecies* del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 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 1)**, 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 plurinominali, 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 - in ordine al quale si propone una correzione di forma con l'em. **1.100** - 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, come precisato al primo periodo, 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 fondamentalmente 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

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

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 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, 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.

Il **comma 2-bis**, di cui la Commissione affari costituzionali propone l'introduzione a seguito dell'approvazione, in sede referente, degli identici **emendamenti 1.2 (testo 2), 1.3 (testo 2) e 1.4 (testo 2)**, novella l'articolo 2, comma 4-ter, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, con l'effetto di estendere le disposizioni vigenti sui termini di svolgimento delle elezioni degli organi delle

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”.

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.

città metropolitane e dei presidenti delle province e dei consigli provinciali in scadenza nel primo semestre del 2021 anche a quelli la cui scadenza è compresa nel periodo luglio-settembre 2021.

Nello specifico, ai sensi della disposizione di cui all'art.2, comma 4-ter, nel testo precedente alla novella in commento, le elezioni per il rinnovo dei richiamati organi in scadenza "entro il primo semestre" dell'anno 2021 devono tenersi:

- entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni della provincia che partecipano al turno annuale ordinario delle elezioni amministrative relative all'anno 2021;
- o, nel caso in cui nella provincia non si svolgano elezioni comunali, entro sessanta giorni dallo svolgimento del predetto turno di elezioni.

La norma in **commento sostituisce il riferimento al "primo semestre" con quello ai "primi nove mesi"**, ottenendo, come detto, l'effetto di stabilire che la disciplina che differisce il termine di svolgimento delle elezioni di province e città metropolitane si applichi nei casi in cui gli organi da rinnovare scadano entro il 30 settembre.

Si ricorda che, ai sensi del secondo periodo del comam 4-ter, la durata del mandato degli organi in carica è prorogata sino al loro rinnovo.

La disposizione in commento novella la richiamata disciplina che opera in deroga all'art. 1, commi 21 e 79, lettera b), della legge n.56 del 2014, che riguardano i termini per l'elezione (che come noto è di secondo grado) degli organi delle città metropolitane e delle province.

La prima delle norme citate, dispone che il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni e che in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo.

La seconda disposizione stabilisce (al primo periodo) che l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale si svolge entro novanta giorni dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali.

Articolo 1-bis (em. 1.0.1 (testo 3))
***(Semplificazione in materia di designazione dei rappresentanti di lista
nell'ambito delle operazioni elettorali dell'anno 2021)***

L'articolo - di cui si propone l'introduzione a seguito dell'approvazione, in sede referente, dell'emendamento 1.0.1 (testo 3) - prevede che **l'atto di designazione dei rappresentanti della lista possa essere presentato** presso gli uffici comunali **mediante posta elettronica certificata entro il mercoledì antecedente la votazione**, in luogo delle altre forme previste dalla legislazione vigente (nello specifico, previste dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e dall'articolo 35, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960).

Le operazioni di voto interessate dalla suddetta disposizione sono quelle individuate all'art. 1 del provvedimento in esame.

La disposizione tiene conto del permanere del quadro epidemiologico connesso alla diffusione del Covid-19 ed è finalizzata ad assicurare il necessario distanziamento sociale nell'ambito delle operazioni di votazione in questione.

La disposizione - così come formulata - parrebbe riferirsi esclusivamente alla trasmissione dell'atto di designazione dei rappresentanti di lista presso gli Uffici elettorali di sezione.

Qualora si intendesse applicare la modalità di trasmissione dell'atto di designazione mediante posta elettronica certificata anche ai rappresentanti di lista/di candidato presso gli Uffici elettorali centrali (circostrizionali e regionali), si consideri l'opportunità di integrare la formulazione "presso gli uffici comunali" con il riferimento:

- *agli "uffici centrali circostrizionali", costituiti, ai fini dello svolgimento delle elezioni (anche suppletive) per la Camera, presso la Corte d'appello o il Tribunale nella cui giurisdizione è il Comune capoluogo della Regione, ai sensi dell'art. 13 del testo unico di cui al DPR n. 361 del 1957;*
- *agli "uffici elettorali regionali", costituiti, ai fini dello svolgimento delle elezioni (anche suppletive) per il Senato, presso la Corte d'appello o il Tribunale del capoluogo della Regione, ai sensi dell'art. 7 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 533 del 1993;*
- *agli "uffici centrali circostrizionali" e agli "uffici centrali regionali", costituiti, ai fini dello svolgimento delle elezioni regionali, rispettivamente, presso il Tribunale nella cui giurisdizione è il Comune capoluogo della Provincia e presso la Corte di appello del capoluogo della Regione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 108 del 1968.*

Infatti, ex art. 25 del Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati ([DPR n. 361 del 1957](#)) - che, in virtù dell'art. 12 del Testo

unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica ([decreto legislativo n. 533 del 1993](#)), si applica anche alla designazione dei rappresentanti del candidato per le elezioni del Senato - l'atto di designazione dei rappresentanti presso l'Ufficio centrale circoscrizionale (per la Camera) e presso l'Ufficio elettorale regionale (per il Senato) è presentato alla Cancelleria della Corte d'appello o del Tribunale circoscrizionale, mentre al Segretario comunale è presentato l'atto di designazione dei rappresentanti presso gli Uffici elettorali di sezione⁹.

Anche per quanto riguarda le elezioni regionali è prevista la designazione dei rappresentanti di lista presso gli Uffici centrali circoscrizionali (art. 9, nono comma, della [legge n. 108 del 1968](#), recante "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale"), oltre che presso ogni seggio.

L'articolo 25 del Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al DPR n. 361 del 1957 - cui si fa riferimento nella disposizione in commento - dispone che l'atto di designazione di due rappresentanti di lista (uno effettivo e l'altro supplente, scelti fra gli elettori della circoscrizione che sappiano leggere e scrivere), presso l'Ufficio di ciascuna sezione e presso l'Ufficio centrale circoscrizionale, sia presentato, da parte dei delegati (due effettivi e due supplenti, indicati nella dichiarazione di presentazione della lista dei candidati ai sensi dell'art. 20 del medesimo testo unico), ovvero da parte di persone da essi autorizzate in forma autentica, con dichiarazione scritta su carta libera e autenticata da un notaio o da un Sindaco della circoscrizione.

L'atto di designazione dei rappresentanti presso gli uffici elettorali di sezione è presentato, entro il venerdì precedente l'elezione, al Segretario del Comune che ne dovrà curare la trasmissione ai presidenti delle sezioni elettorali oppure può essere presentato direttamente ai singoli presidenti delle sezioni il sabato pomeriggio oppure la mattina stessa delle elezioni, purché prima dell'inizio della votazione.

L'atto di designazione dei rappresentanti presso l'Ufficio centrale circoscrizionale è presentato, entro le ore 12 del giorno in cui avviene l'elezione, alla Cancelleria della Corte d'appello o del Tribunale circoscrizionale, la quale ne rilascia ricevuta.

Le disposizioni del testo unico per la elezione della Camera dei deputati si applicano - ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 533 del 1993 ("Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica") - anche alle elezioni del Senato per quanto non disciplinato dal medesimo decreto legislativo n. 533.

Inoltre, l'art. 12 del decreto legislativo n. 533 prevede espressamente che la designazione dei rappresentanti delle liste di candidati presso gli uffici elettorali regionali (i quali devono essere iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Regione) sia effettuata dai delegati con le modalità e nei termini previsti dall'articolo 25 del Testo unico per l'elezione della Camera dei deputati.

⁹ Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla pubblicazione "[Elezione suppletiva in un collegio uninominale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature](#)", a cura del Ministero dell'interno, 2019. In essa, il cap. 7 concerne la "Designazione dei rappresentanti dei candidati presso gli uffici elettorali di sezione, presso gli Uffici centrali circoscrizionali e presso gli Uffici elettorali regionali"; il paragrafo 7.3 (pagg. 63-65) è dedicato, in particolare, agli uffici ai quali deve essere diretta la designazione dei rappresentanti del candidato.

L'articolo 35 del Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, di cui al [DPR n. 570 del 1960](#) - anch'esso oggetto di richiamo nella disposizione in esame - dispone che l'atto di designazione dei due rappresentanti di lista presso ogni seggio e presso l'Ufficio centrale sia comunicato, da parte dei delegati autorizzati, entro il venerdì precedente l'elezione, al Segretario del Comune, che ne dovrà curare la trasmissione ai presidenti delle sezioni elettorali, ovvero direttamente ai singoli presidenti il sabato pomeriggio oppure la mattina stessa della elezione, purché prima dell'inizio della votazione.

Le disposizioni del testo unico per le elezioni comunali (limitatamente alle parti riguardanti i consigli dei Comuni con oltre 5.000 abitanti) - ai sensi dell'art. 1, sesto comma, della [legge n. 108 del 1968](#) ("Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale") - si osservano, in quanto applicabili, anche con riferimento alle elezioni regionali.

Si ricorda che le operazioni di voto interessate dalla disposizione in esame sono quelle individuate all'art. 1 del provvedimento in esame, vale a dire: le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il 2021; le elezioni suppletive per i seggi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica dichiarati vacanti entro il 31 luglio 2021; le elezioni amministrative nei Comuni i cui organi sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso ai sensi dell'articolo 143 del Tuel (di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), anche se già indette; le elezioni amministrative che debbano nuovamente svolgersi in determinate sezioni ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 183 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 21 del 2021, anche se già indette; le elezioni amministrative nei Comuni i cui organi devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, se le condizioni che ne rendono necessario il rinnovo si verificano entro il 27 luglio 2021; le 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.

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

L'**articolo 2** riduce, al comam 1, 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.

Nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione ha accolto due emendamenti recanti, ciascuno, un comma aggiuntivo, vertenti sul *quorum* di validità, per l'anno 2021, delle elezioni del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti nel caso in cui sia stata ammessa e votata una sola lista.

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.

Il comma 1-bis e il comma 1-ter, di cui si propone l'introduzione a seguito dell'approvazione, in sede referente, rispettivamente, **dell'emendamento 2.4 e del emendamento 2.5**, come anticipati, incidono sulla disciplina in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti nel caso in cui sia stata ammessa una sola lista. Entrambe le disposizioni sono introdotte in considerazione del permanere del quadro epidemiologico da Covid-19 complessivamente e diffusamente grave su tutto il territorio nazionale e a causa delle oggettive "difficoltà di movimento all'interno dei singoli Stati e fra diversi Stati". I predetti commi aggiuntivi operano, più nello specifico, deroghe - solo per l'anno 2021 - all'articolo 71, comma 10, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il primo intervento, recato al comma 1-bis, dispone che "per le prossime competizioni elettorali" (si tratta evidentemente delle elezioni amministrative comunali), ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista ed il candidato a sindaco collegato, a due condizioni: 1) che la stessa lista abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti (come già prevede l'art.71, comma 10, del TUEL in via ordinaria); 2) che il numero dei votanti non sia stato inferiore al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune (la citata disposizione del TUEL, oggetto dunque di deroga puntuale per l'anno 2021, prescrive invece che il numero di votanti non debba essere inferiore al 50 per cento degli elettori). Qualora non siano rispettate le due condizioni, in analogia a quanto disposto dalla citata disposizione del TUEL, l'elezione è nulla.

Ai sensi del richiamato comma 10 dell'art.71 del TUEL, nel caso di elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti in cui sia stata ammessa e votata una sola lista, risultano eletti tutti i candidati compresi nella lista, ed il candidato a sindaco collegato, purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, l'elezione è nulla.

L'emendamento 2.4, oltre al comma 1-bis, contiene altresì un'integrazione della rubrica dell'art.2 al fine di dar conto del contenuto del medesimo comma (e del comma 1-ter).

Il **comma 1-ter** (contenuto, come detto, nell'emendamento 2.5) stabilisce che "per le prossime competizioni elettorali, in deroga a quanto previsto dall'articolo 71, comma 10 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267", per la determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune non si tiene conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.) che non esercitano il diritto di voto.

La disposizione mira dunque a scomputare gli elettori iscritti all'Aire ai fini della determinazione del *quorum* strutturale cui è subordinata la validità delle elezioni nei comuni con meno di 15.000 elettori in cui sia stata ammessa e votata una sola lista.

L'A.I.R.E. è stata istituita con legge 27 ottobre 1988, n. 470 (recante "Anagrafe e censimento degli italiani all'estero") e contiene i dati dei cittadini italiani che risiedono all'estero per un periodo superiore ai dodici mesi o quelli che già vi risiedano, sia perché nati all'estero che per successivo acquisto della cittadinanza italiana a qualsiasi titolo. Essa è gestita dai comuni, che ne curano l'aggiornamento, sulla base delle comunicazioni (iscrizione, variazione e cancellazione) da parte delle Rappresentanze consolari all'estero.

L'iscrizione (così come l'aggiornamento della posizione) è rimessa all'interessato con dichiarazione all'Ufficio consolare competente per territorio.

Invero, a differenza del tenore letterale del comma 1-ter, l'articolo 71, comma 10 (v.*supra*) non impone esplicitamente di tener conto degli elettori iscritti all'Aire ai fini della determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune, limitandosi - come detto - a richiedere che il numero dei votanti debba essere almeno pari al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune.

Tale effetto inclusivo dei cittadini residenti all'estero nelle liste elettorali del comune dipende da altre fonti giuridiche (v. subito *infra*).

Il comma in esame dovrebbe pertanto essere interpretato attribuendo ad esso il seguente tenore letterale: "per le prossime competizioni elettorali, ai fini di quanto previsto dall'articolo 71, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per la determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune non si tiene conto degli elettori iscritti all'Aire che non esercitano il diritto di voto".

Circa le fonti giuridiche che dispongono di includere i cittadini iscritti all'AIRE nelle liste elettorali comunali, si tratta nello specifico del combinato disposto fra l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), ai sensi del quale "[s]ono elettori i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali compilate a termini della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, e successive modificazioni" e l'art.11, secondo comma, della legge 7 ottobre 1947 (Norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali), ai sensi del quale "[i] cittadini italiani residenti all'estero, purché in possesso dei requisiti [...], possono

chiedere di essere iscritti nelle liste elettorali o di esservi reiscritti se già cancellati o di conservare la iscrizione nelle liste, anche quando non risultino compresi nel registro della popolazione stabile del Comune".

La proposta emendativa in commento, la cui efficacia è circoscritta come detto all'anno in corso, affronta una **problematica di attualità**, precedente rispetto alla pandemia in corso, che semmai rischia di aggravarla. In sintesi, l'inclusione nelle liste elettorali di cittadini residenti all'estero fa sì che, specie nei comuni di minori dimensioni e con alto tasso di emigrazione, si renda arduo il raggiungimento del *quorum* strutturale richiesto per la validità delle elezioni amministrative, con conseguente nullità della procedura elettorale.

Si segnala peraltro che presso la Commissione affari costituzionali del Senato è in corso l'esame del **disegno di legge n. 1196** ("Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e alla legge 25 marzo 1993, n. 81, concernenti il computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e il numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati alle medesime elezioni") che, all'articolo 1, mira ad escludere gli elettori residenti all'estero dalla determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune ai fini del raggiungimento del *quorum* di validità della procedura elettorale.

In proposito, nel corso delle **audizioni** svolte sul richiamato provvedimento, si segnala, fra le altre, la posizione di **ANCI**, favorevole ad un siffatto intervento normativo.

Nel ricordare le difficoltà in molti Comuni "per le note problematiche legate allo spopolamento ed al voto degli elettori aventi diritto, sia dei residenti ma anche di quelli iscritti all'AIRE", ANCI precisa che i residenti all'estero "generalmente non esercitano più questo diritto da tempo e contribuiscono al mancato raggiungimento del quorum previsto per la validità delle elezioni". Nello specifico, ravvisa la necessità di procedere ad una revisione della normativa, perché altrimenti "[s]i rischia la nullità delle elezioni con il commissariamento dell'Ente fino alle elezioni successive con tutto ciò che ne consegue", nonostante il frequentemente ricorso, per evitare tale situazione, alle cosiddette liste satellite.

Sull'art.71, comma 10, del TUEL si era peraltro espressa anche la Corte costituzionale (sentenza n.242 del 2012), che era stata adita dal Consiglio di Stato¹⁰. Pur rigettando la questione di legittimità prospettata dal giudice

¹⁰ Il Giudice rimettente, in sintesi, partendo dalla considerazione che i residenti all'estero non partecipano alla vita locale e non subiscono direttamente gli effetti delle scelte amministrative e normative compiute dagli organi elettivi, dubitava della legittimità costituzionale dell'art.71, comma 10, del TUEL che condiziona invece la validità delle elezioni al raggiungimento di un quorum dei votanti rapportato anche ai residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno esercitato il diritto di voto. Nelle parole del Consiglio di Stato, la norma avrebbe finito col determinare un'eccessiva compromissione del voto degli abitanti, in quanto condizionato da quello dei residenti all'estero avulso dalla partecipazione responsabile alla vita democratica. L'estromissione dal quorum degli

remittente, in quanto la disposizione è giudicata frutto del legittimo (in quanto non manifestamente irragionevole) esercizio del potere spettante al Parlamento¹¹, la Corte non manca di "ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi attuato in detta norma"¹² (Considerato in diritto n.5, secondo capoverso).

iscritti all'AIRE avrebbe di contro assicurato il giusto equilibrio tra le due categorie di elettori, senza peraltro incidere sulla capacità elettorale dei residenti all'estero e sul loro diritto elettorale.

¹¹ La Corte afferma che il legislatore "[n]ell'operare il bilanciamento del diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero, tra le due soluzioni possibili - quella di garantire con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'AIRE alla appartenenza al corpo elettorale locale sì da concorrere al calcolo del quorum per la validità delle elezioni in condizioni di perfetta parità con i cittadini residenti, e quella di assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici di questi ultimi - [...] ha optato per la prima soluzione". In proposito, ricorda quanto già statuito in precedenza (sentenza n. 260 del 2002), ovvero che "la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole" (Considerato in diritto n.5, terzo e quarto capoverso).

¹² Nelle parole della Corte: "[l]e considerazioni del rimettente sugli inconvenienti derivanti dalla assenza (cui è auspicabile che il legislatore ponga rimedio) di una normativa agevolativa del voto dei residenti all'estero con riguardo alle elezioni amministrative, e i rilievi dello stesso giudice diretti ad una «diversa formulazione» della norma in esame, anche in ragione dei segnalati suoi profili di non piena coerenza, nel testo attuale, con la disciplina di settore, [...] inducono a ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi attuato in detta norma" sebbene "non ne evidenziano un tasso di irragionevolezza manifesta, tale da comportarne la caducazione da parte di questa Corte".

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 3-bis (em.ti 3.0.5 (testo 2), 3.0.6 (testo 2) e 3.0.7 (testo 2))
(Modifica termini relazione di fine mandato)

Ai sensi dell'articolo 3-bis - di cui si propone l'introduzione a seguito dell'approvazione, in sede referente, degli identici **emendamenti 3.0.5 (testo 2), 3.0.6 (testo 2) e 3.0.7 (testo 2)** - per l'anno 2021 **non sono irrogate le sanzioni per mancato adempimento all'obbligo di redazione e di pubblicazione della relazione di fine mandato del sindaco**, ai sensi del comma 6 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149¹³.

Nello specifico, l'articolo in esame stabilisce che non trovi applicazione il citato art.4, comma 6, ai sensi del quale, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato, al sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al responsabile del servizio finanziario del comune o al segretario generale è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione e a motivarne le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

Ai sensi del citato articolo 4 del D.lgs. n.149/2011, le province (nonché le città metropolitane, ancorché non esplicitamente previste, a seguito della loro istituzione ai sensi della legge n.56 del 2014) e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato. Tale obbligo risponde alla finalità, richiamata al comma 1, di "garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa".

La relazione di fine mandato è redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. A seguire (entro i quindici giorni successivi alla sottoscrizione) la relazione deve essere certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e (nei tre giorni successivi) il documento e la relativa certificazione devono essere trasmesse alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La relazione di fine mandato e la certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale dell'ente locale da parte del presidente della provincia o del sindaco entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'organo di revisione dell'ente locale. Sono previste disposizioni *ad hoc* nel caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, fermi restando gli obblighi richiamati.

Quanto al contenuto della relazione di fine mandato, essa contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a quanto segue: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di

¹³ "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard; d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio; e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Le relazioni di fine mandato sono redatte secondo schemi tipo, adottati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 26 aprile 2013.

Articolo 3-bis (em.ti 3.0.20 (testo 4) e 3.0.21 (testo 3))
(Ulteriori misure urgenti per assicurare la continuità della gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica)

L'**articolo 3-bis** - di cui si propone l'introduzione a seguito dell'approvazione, in sede referente, degli identici **emendamenti 3.0.20 (testo 4) e 3.0.21 (testo 3)** - detta disposizioni per assicurare la continuità della gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (di cui alla legge 21 dicembre 1999, n. 508) in relazione alle esigenze di rinnovo dei propri organi collegiali e monocratici.

Nello specifico, il **comma 1** attribuisce agli atenei e alle predette istituzioni la facoltà, nell'esercizio della loro autonomia, di individuare, in deroga alle disposizioni normative e regolamentari vigenti, **modalità (anche telematiche) di svolgimento delle procedure elettorali per il rinnovo dei propri organi collegiali e monocratici**. Si tratta sia delle procedure elettorali in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto sia di quelle da svolgersi nel corso dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020. Le richiamate disposizioni rispondono, come precisato al comma 1, alle medesime finalità "di cui alla presente legge", da intendersi riferite al decreto-legge in esame.

Al riguardo, nelle premesse del decreto-legge si richiama la necessità di assicurare che le consultazioni elettorali previste per l'anno 2021 si svolgano in condizioni di sicurezza per la salute dei cittadini, tenendo conto della campagna vaccinale in corso e di evitare, con riferimento all'espletamento delle suddette procedure, 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 **comma 2** stabilisce che le richiamate procedure elettorali devono **concludersi**, in ogni caso, **entro il 31 ottobre 2021** e che, fino a tale data, nei casi in cui gli organi monocratici siano nell'impossibilità (intervenuta successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge di conversione) di proseguire l'incarico, subentri nell'incarico il **sostituto** individuato dalla legge o dallo statuto, **ovvero**, in mancanza, il **decano** dei docenti di prima fascia delle strutture interessate.

Il **comma 3** dispone che i soggetti che, a qualsiasi titolo, svolgono, alla data di entrata in vigore del presente decreto, le funzioni degli organi interessati al rinnovo, ovvero quelli subentrati ai sensi del secondo comma, proseguono nell'incarico **fino al subentro dei nuovi organi**. Ciò anche in deroga alla normativa vigente in materia di durata prevista per i singoli mandati: nello specifico il comma in esame richiama, come oggetto di deroga, per l'università,

l'articolo 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e, per le istituzioni artistiche e musicali, l'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, n. 132, nonché, più in generale, le "disposizioni di legge o statutarie che prevedono limitazioni alle relative funzioni".

L'articolo 2 della legge n. 240/2010 ("Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario") detta disposizioni sulla durata della carica, fra l'altro: del rettore (6 anni nell'ambito di un unico mandato non rinnovabile); del senato accademico (4 anni, con possibilità di rinnovo del mandato per una sola volta); del consiglio di amministrazione (4 anni, fatta eccezione per il componente in rappresentanza degli studenti, che dura in carica 2 anni; con possibilità di rinnovo del mandato per una sola volta); del direttore generale (non superiore a 4 anni, con possibilità di rinnovo); collegio dei revisori dei conti (non superiore a 4 anni, con possibilità di rinnovo una sola volta).

L'articolo 4 del D.P.R. 28/02/2003, n. 132 (Regolamento recante criteri per l'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa delle istituzioni artistiche e musicali, a norma della L. 21 dicembre 1999, n. 508) stabilisce che il presidente; il direttore; il consiglio di amministrazione; il consiglio accademico; il collegio dei revisori; il nucleo di valutazione; la consulta degli studenti, durano in carica tre anni e possono essere confermati consecutivamente una sola volta.

Il **comma 4** dispone infine che ai fini del subentro nell'incarico, l'atto di nomina degli organi eletti in esito alle richiamate procedure elettorali contempli la **decorrenza immediata**. Ciò, anche in deroga alle disposizioni di legge, statutarie o regolamentari, che prevedano termini diversi.

Articolo 3-bis (em.to 3.0.100 (testo 4))
***(Apertura degli Uffici del casellario giudiziario in occasione di
competizioni elettorali)***

La disposizione, del quale la Commissione ha proposto l'inserimento con l'approvazione dell'**emendamento 3.0.100 (testo 4)**, prevede che per le consultazioni elettorali dell'anno 2021, il Ministero della Giustizia è chiamato ad assicurare l'apertura degli Uffici del casellario giudiziario al fine di consentire la pubblicazione dei certificati del casellario giudiziario dei candidati.

Nel dettaglio la disposizione, proposta dalla Commissione con l'approvazione dell'emendamento 3.0.100 testo 4, prevede che al fine di consentire la pubblicazione del certificato del casellario giudiziale dei candidati a norma dell'articolo 1, comma 14, della legge 9 gennaio 2019, n. 3, per le consultazioni elettorali dell'anno 2021, il Ministero della Giustizia deve **garantire l'apertura degli Uffici del casellario giudiziario** della Procura della Repubblica presso il Tribunale che ha sede nel capoluogo di ciascun distretto di Corte di Appello nei giorni prefestivo e festivo immediatamente precedenti al termine della predetta pubblicazione.

Il comma 14 dell'articolo 1 della legge n. 3 del 2019 (c.d. legge spazzacorrotti), prevede in occasione di competizioni elettorali (salvo le elezioni amministrative per Comuni i sotto i 15.000 abitanti) per i partiti, movimenti politici e liste che si presentino alle elezioni, l'obbligo di pubblicare sul proprio sito internet il curriculum vitae fornito dai propri candidati ed il relativo certificato penale. L'obbligo di pubblicazione deve essere adempiuto entro il quattordicesimo giorno antecedente la data delle elezioni. Non è richiesto il consenso espresso degli interessati. Il certificato penale deve essere rilasciato dal casellario giudiziario entro novanta giorni dalla data fissata per la consultazione elettorale. Se la richiesta del certificato penale sia effettuata per ottemperare a siffatto obbligo ora previsto, le imposte di bollo e le altre spese sono ridotte della metà.

Per l'attuazione di tale previsione è autorizzata la spesa di euro 37.031 per l'anno 2021, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023 nell'ambito del Programma "Fondi di riserva e speciali" della Missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della Giustizia.

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).