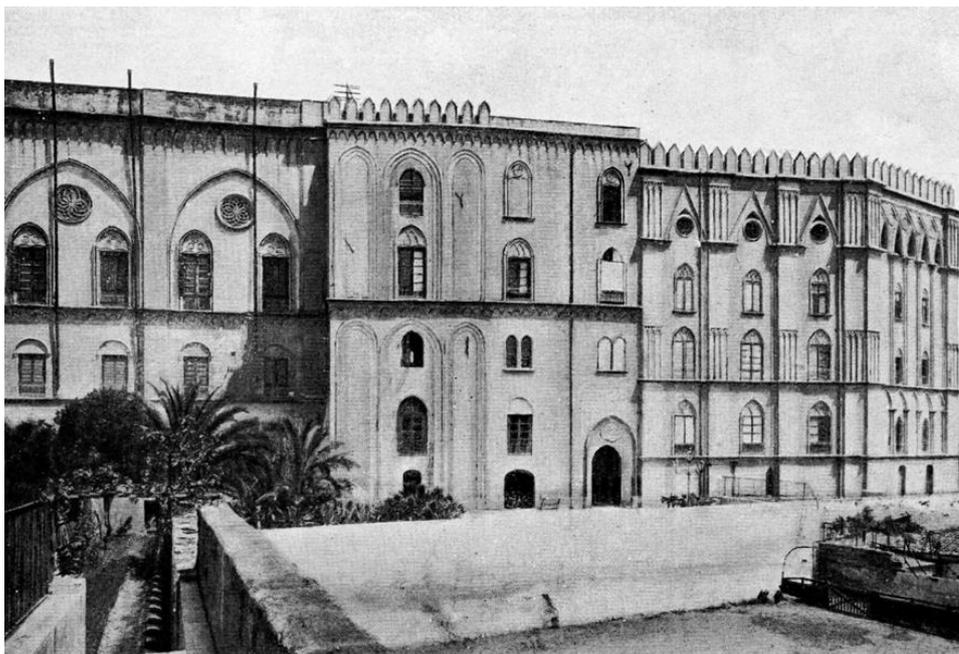




Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi  
Servizio delle Commissioni

Documento 25/ 2020

**NOTA DI LETTURA**  
**DDL 878/A**

*Disposizioni urgenti per il rinnovo degli organi  
elettivi dei comuni e degli enti di area vasta*

XVII Legislatura – dicembre 2020

ARS



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana

**Servizio Studi**

**Servizio delle Commissioni**

Ufficio della I commissione

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

*I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.*

## **NOTA DI LETTURA**

Il disegno di legge in esame, al fine di contenere i rischi sanitari connessi all'emergenza epidemiologica in atto, prevede il rinvio nel territorio siciliano delle elezioni comunali già indette per il mese di novembre 2020 e delle elezioni degli organi degli enti di area vasta, in analogia a quanto disposto a livello nazionale.

Si rileva preliminarmente che il rinvio delle consultazioni, sul piano giuridico normativo, è previsto in atto nella normativa statale e regionale per le ipotesi di cause di forza maggiore cui può essere ricondotta la fattispecie in discussione motivata dall'emergenza epidemiologica in corso.

La presente nota si occupa in particolare delle questioni relative al comma 1 dell'articolo 1 concernenti le ipotesi di rinvio delle elezioni comunali.

### **ARTICOLO 1 COMMA 1 – RINVIO ELEZIONI ORGANI COMUNALI**

Il comma 1 dell'articolo 1, al primo periodo, dispone il rinvio delle elezioni già previste per il mese di novembre 2020 nel comune di Tremestieri Etneo, fissandone lo svolgimento in una data compresa tra l'1 e il 31 marzo 2021. Al contempo, al secondo periodo, si prevede la proroga del mandato dell'amministrazione in carica fino all'elezione dei nuovi organi.

Va peraltro ricordato che nel comune in questione la data delle elezioni comunali ha subito un doppio spostamento: dai giorni 4 e 5 ottobre – date fissate a seguito del rinvio del turno ordinario per l'anno 2020 disposto con la legge regionale n. 11 del 2020 – per via di un'indagine giudiziaria aperta sulla sottoscrizione delle firme relative alla quasi totalità delle liste presentate, considerata quale causa di forza maggiore, con sospensione delle operazioni e rinvio ai giorni 28 e 29 novembre 2020 con integrale rinnovo del procedimento; successivamente, per motivi epidemiologici, con ulteriore differimento delle consultazioni ad una data da fissare con decreto assessoriale entro il prossimo marzo 2021, come previsto dal presente disegno di legge e in analogia a quanto disposto a livello nazionale da apposito decreto legge (n. 148 del 7 novembre 2020, in corso di conversione) per i comuni sciolti per infiltrazioni mafiose.

Con il terzo periodo del comma 1 si fanno salve le operazioni già effettuate di presentazione delle liste e delle candidature a sindaco e a consigliere comunale in relazione alle elezioni nel comune di Tremestieri Etneo. Non si prevede tuttavia espressamente né una riapertura dei termini del procedimento elettorale né il divieto di presentazione di nuove liste e candidature.

La norma che fa salve le operazioni elettorali concluse è inoltre estesa, con l'ultimo periodo del comma 1, anche alle elezioni da svolgersi nei comuni sciolti per infiltrazione mafiosa. Per le elezioni in tali comuni, come accennato, è stato disposto il rinvio al mese di marzo 2021 con decreto legge n.

148/2020 che ha altresì previsto il rinnovo integrale delle operazioni elettorali. Nel territorio della Regione, le elezioni nei comuni oggetto di scioglimento ai sensi dell'articolo 143 del Testo unico enti locali (San Biagio Platani e Vittoria) già previste per i giorni 22 e 23 novembre 2020 sono state rinviate dal decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica n. 379 del 18 novembre scorso che ha indetto le consultazioni nei giorni 14 e 15 marzo 2021 e ha previsto, in conformità con le previsioni del citato decreto legge, l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e candidature a sindaco e a consigliere comunale.

Per completezza occorre segnalare che le elezioni nel comune di Tremestieri Etneo sono state rinviate con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica n. 380 del 18 novembre 2020, prevedendo anche in tal caso il rinnovo del procedimento di presentazione delle liste e delle candidature.

Il contenuto del comma 1 va valutato sotto alcuni profili di seguito evidenziati.

#### RINVIO DELLE ELEZIONI - PROFILI PROCEDURALI

L'articolo 8 del testo unico delle leggi per l'elezione dei consigli comunali nella Regione siciliana, approvato con decreto legislativo del Presidente della Regione n. 3 del 1960, al quarto comma dispone che *“Qualora per sopravvenute cause di forza maggiore non si possa fare luogo alle elezioni per la data fissata dal decreto di convocazione dei comizi, l'Assessore regionale per gli enti locali può disporre il rinvio con proprio decreto da rendere noto con manifesto del sindaco o del commissario.”*. Con tale norma si consente all'Assessore di procedere al rinvio della data delle elezioni per causa di forza maggiore ma nulla viene disposto né con riferimento ai tempi di svolgimento delle nuove consultazioni elettorali (se quindi esse debbano essere svolte entro un certo termine) né riguardo alle modalità procedurali da seguire ovvero alle conseguenze del rinvio sulle operazioni elettorali già compiute e sugli altri adempimenti previsti dal calendario elettorale.

Si rileva che nelle ipotesi in cui lo svolgimento delle elezioni comunali è stato differito sulla base di apposita legge regionale si è normalmente proceduto al rinnovo integrale delle operazioni elettorali, costituendo il decreto di indizione delle nuove consultazioni il momento a decorrere dal quale si apre il procedimento con la formazione di un nuovo calendario. Analogamente, come detto, in mancanza di una disciplina specifica regolatrice degli effetti del rinvio per causa di forza maggiore, con il decreto assessoriale che ha stabilito il rinvio delle consultazioni nel comune di Tremestieri Etneo al prossimo marzo 2021 è stato previsto il rinnovo del procedimento.

Nella normativa statale (d.P.R. n. 570 del 1960 – art. 18), invece, così come in quella di altre regioni a statuto speciale (l.r. n. 19/2013 – art. 19 per il Friuli Venezia Giulia, l.r. n. 2/2018 – artt. 219 e 270

per il Trentino Alto Adige e l.r. n. 4 del 1995 – artt. 21 e 53 per la Valle d’Aosta) la fattispecie del rinvio per cause di forza maggiore è espressamente disciplinata anche riguardo agli effetti sulle operazioni elettorali.

In particolare, le norme citate distinguono tra il caso di mero rinvio della data delle elezioni per cause di forza maggiore, che deve essere contenuto entro un termine massimo di due mesi (tre mesi in Friuli) e non travolge il procedimento avviato ma al contrario consente di definire le operazioni in corso e mantiene la validità di quelle compiute, e il caso in cui il rinvio delle votazioni consegue al decesso del sindaco dopo la presentazione delle liste e delle candidature e prima della data di svolgimento delle elezioni, prevedendo soltanto in questo secondo caso l’integrale rinnovo della procedura elettorale.

Della questione si è occupata anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 304 del 1996, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5 della legge 25 marzo 1993, n. 81 “nella parte in cui non prevede il rinvio delle elezioni ed il rinnovo della presentazione delle candidature a Sindaco ed a consigliere comunale, in caso di decesso, intervenuto dopo la presentazione delle candidature e prima del giorno fissato per le elezioni, di un candidato alla carica di Sindaco nei Comuni con popolazione fino a quindicimila abitanti”. Lo stretto e indissolubile legame, sancito dal sistema elettorale tra candidato Sindaco e candidati al consiglio comunale nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, - sostiene la Corte - *“rende inevitabile consentire la possibilità di procedere al rinnovo integrale di tutte le liste, con conseguente azzeramento del procedimento elettorale, fino ad allora svoltosi, e la sua integrale ripetizione secondo le regole e le procedure già esistenti”*.

A contrario la Corte afferma che “il solo “rinvio” del procedimento elettorale (con il mantenimento delle operazioni elettorali già compiute e del procedimento svolto) sarebbe di per sé insufficiente perché, a differenza dalla causa di forza maggiore dell’art. 18 del D.P.R. n. 570 del 1960 citato, l’impedimento in questione non è (ovviamente) emendabile con il semplice decorso del tempo”.

Sulla stessa falsariga si muovono le norme delle regioni a statuto speciale che disciplinano il rinvio per cause di forza maggiore e che, anch’esse, sulla scorta del principio di conservazione e salvezza degli atti e delle operazioni già compiuti, non impongono il rinnovo integrale delle operazioni che invece è previsto, come nella legge statale, nelle ipotesi di decesso del sindaco dopo la scadenza della presentazione delle candidature e delle liste collegate.

Le norme regionali in questione si muovono quindi sulla stessa linea rispetto al Testo unico nazionale, considerando preminente il principio di conservazione della procedura onde evitare ripetizioni, almeno per gli adempimenti i cui termini siano già scaduti. Va per altro verso tenuto conto che queste

disposizioni prevedono sempre un termine massimo per lo svolgimento delle elezioni a seguito del rinvio e che pertanto il legislatore, nella scelta di far salve le operazioni compiute e di mantenere la validità del procedimento in corso, ha probabilmente tenuto conto anche dell'esigenza di limitare il rinvio delle consultazioni ad un lasso temporale breve e comunque definito.

Dall'esame delle norme statali e regionali vigenti in tema di rinvio delle elezioni per cause di forza maggiore si evince quindi un *favor* per la salvezza delle operazioni elettorali già compiute, ad eccezione (e questo conferma ulteriormente l'interpretazione qui fornita) di quelle successive all'insediamento dei seggi elettorali. Tale *favor*, che tiene conto anche del legittimo affidamento formatosi, a termini scaduti, in capo ai candidati e dell'esigenza di non alterare i rapporti e gli equilibri delle forze politiche una volta aperta la campagna elettorale, appare tuttavia collegato al ristretto termine per lo svolgimento delle nuove elezioni a seguito del rinvio. Nell'ipotesi di un lungo intervallo di tempo tra la data originariamente prevista per le consultazioni e quella fissata a seguito del rinvio appare opportuno apprestare tutela anche ai diritti elettorali dei soggetti non coinvolti fino a quel momento nella procedura in quanto le condizioni iniziali potrebbero essere mutate richiedendo da parte del legislatore nuove e specifiche previsioni quale, per esempio, la ripetizione delle operazioni elettorali.

Nell'ordinamento della Regione siciliana tuttavia il rinvio delle elezioni per causa di forza maggiore, come accennato sopra, non è stato disciplinato in modo organico e, pertanto, in mancanza di una normativa di riferimento devono ritenersi aperte più soluzioni che devono comunque tener conto di una serie di fattori al fine di adottare la scelta legislativa più idonea a tutelare i diversi interessi in gioco.

Anzitutto nel caso di specie ci si trova di fronte ad una circostanza peculiare in relazione al momento in cui sopravviene la norma, in quanto il legislatore sta intervenendo per disciplinare il rinvio delle elezioni nel comune di Tremestieri Etneo e nei comuni di San Biagio Platani e Vittoria, sciolti per mafia e commissariati, in un momento successivo alle date già fissate per le consultazioni medesime. Come detto, il differimento del voto è stato intanto disposto nel caso di Tremestieri Etneo con decreto dell'assessore che ha rinviato ad una data da fissare con ulteriore decreto entro marzo 2021 e nel caso degli altri comuni, a seguito del rinvio disposto dallo Stato, con decreto che ha fissato la nuova data delle elezioni nei giorni 14 e 15 marzo 2021. A tal proposito, nel successivo paragrafo, sono evidenziati i profili di competenza regionale in materia di procedimento elettorale anche nelle ipotesi di rinnovo straordinario per i comuni sciolti per infiltrazione mafiosa.

Inoltre il periodo di tempo entro cui dovranno svolgersi le nuove elezioni è più lungo di quello di norma previsto dalle altre disposizioni statali e regionali prima citate, trattandosi di un lasso di tempo che copre fino a quattro mesi a fronte dei sessanta giorni previsti dalla normativa statale.

In ultimo occorre assicurare una soluzione uniforme per le tre consultazioni elettorali rinviate a causa dell'emergenza epidemiologica in atto, risultando incoerente e irragionevole adottare una regolamentazione difforme tra i casi in questione, tutti relativi al rinvio di elezioni previste nello stesso mese di novembre 2020 motivato da analoghe ragioni di contenimento della diffusione del virus. Tale considerazione risulta più pregnante nell'ipotesi in cui si decida per lo svolgimento di tutte le elezioni in questione nelle medesime date.

Alla luce di tali considerazioni sembra che il legislatore regionale siciliano, che gode in materia di competenza legislativa piena, possa adottare in piena autonomia le soluzioni che meglio ritiene rispondenti alla fattispecie concreta. Può ben far salve le operazioni già compiute, come previsto nella legislazione statale e anche in quella delle altre regioni a statuto speciale, anche considerando che nel comune di Tremestieri Etneo si è rinnovato per due volte l'intero procedimento; può consentire il rinnovo integrale delle operazioni, come stabilito per i comuni sciolti per mafia dal relativo decreto legge n. 148/2020; può anche accompagnare la scelta di far salve le operazioni compiute, che appare rispondente ai principi seguiti in materia dal legislatore statale, con quella di consentire la presentazione di nuove liste e candidature, tenuto conto del tempo piuttosto lungo che intercorre tra la data del rinvio e quella dello svolgimento delle elezioni, in modo da tutelare sia l'interesse a non ripetere nuovamente operazioni già compiute sia quello al più ampio esercizio dell'elettorato passivo a garanzia della partecipazione democratica alla scelta degli eletti.

In ultimo, quanto ad eventuali semplificazioni procedurali in considerazione dell'emergenza epidemiologica, si ritiene che esse possano essere introdotte come avvenuto a livello nazionale con l'articolo 1 bis, comma 4, del decreto legge n. 26 del 2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 59/2020, che ha previsto la riduzione a un terzo delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione di liste e candidature per le elezioni amministrative del turno ordinario 2020 rinviate all'autunno. Disposizioni simili si trovano anche nell'articolo 3 della legge regionale n. 1 del 2020 del Trentino Alto Adige nonché nell'articolo 4 della legge regionale n. 5 del 2020 del Friuli Venezia Giulia.

**COMPETENZA REGIONALE IN MATERIA DI PROCEDIMENTO ELETTORALE ANCHE NELLE IPOTESI DI SCIOGLIMENTO PER MAFIA**

Altro profilo di approfondimento è quello della sussistenza o meno della competenza regionale in tema di procedimento elettorale anche nel caso di rinnovo di organi comunali sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata. In particolare ci si chiede se la Regione, in presenza di uno scioglimento degli organi comunali disposto per mano statale ai sensi dell'articolo 143 testo unico degli enti locali approvato con decreto legislativo n. 267 del 2000, possa autonomamente regolare le modalità di svolgimento delle elezioni, ad esempio prevedendo la validità delle operazioni già compiute e la cristallizzazione del procedimento elettorale alla data del rinvio con conseguente impossibilità di riapertura dei termini scaduti ovvero, in alternativa, debba disporre necessariamente il rinnovo integrale delle operazioni, come previsto nel decreto legge n. 148/2020.

Il disegno di legge in questione, non prevede, a differenza del citato decreto legge n. 148/2020, l'integrale rinnovo delle operazioni elettorali, facendo invece salve, come previsto per le elezioni nel comune di Tremestieri Etneo, le procedure già concluse relative alla presentazione delle liste e delle candidature a sindaco e a consigliere comunale. Non è chiaro tuttavia – e il disegno di legge dovrebbe invece esplicitarlo, trattandosi di un rinvio disposto con legge e in assenza di una disciplina della materia – se tale disposizione comporti anche un divieto di presentazione di nuove liste e candidature a sindaco e a consigliere comunale.

A tal proposito si rileva che la competenza della Regione in materia di procedimento elettorale è riconducibile agli articoli 14 e 15 dello Statuto ed è stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale come potestà legislativa di tipo esclusivo e pertanto limitata esclusivamente dalle disposizioni della Costituzione applicabili alle regioni autonome ovvero dai principi generali dell'ordinamento e dalle norme di grande riforma economico-sociali.

La previsione in esame, sotto tale profilo, appare quindi del tutto legittima intervenendo la nuova disposizione, per esigenze di economicità e conservazione dei procedimenti, esclusivamente su aspetti di carattere procedurale e non intaccando in alcun modo né la disciplina dei presupposti o delle conseguenze dello scioglimento degli organi dei comuni per infiltrazioni mafiose che è di stretta competenza statale, rientrando nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, né l'individuazione della “finestra elettorale” per i comuni interessati che pure è prevista dalla normativa statale all'articolo 143, comma 10, del decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale interpretazione è avvalorata dalla circostanza che per i comuni in questione la fissazione della data delle elezioni, che segna il momento a decorrere dal quale si avvia il procedimento con la formazione del calendario degli adempimenti previsti, è disposta con atto del Ministro dell'interno ai

seni dell'articolo 3 della legge n. 182 del 1991 per le regioni a statuto ordinario mentre in Sicilia l'indizione dei comizi è disposta con decreto dell'assessore regionale competente.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Una volta analizzate le varie questioni che emergono dal testo in discussione, si esprimono le seguenti considerazioni in merito alle possibili scelte legislative del Parlamento.

Va considerato che, specie nel caso del comune di Tremestieri Etneo, imporre nuovamente, a carico di chi vi ha già provveduto in due precedenti occasioni, l'onere della presentazione delle candidature e delle liste per la terza volta non appare ragionevole, alla luce del principio di salvezza delle operazioni compiute onde non aggravare il procedimento elettorale. Va inoltre tenuto conto che il rinnovo integrale delle operazioni è una soluzione eccezionale nell'ordinamento sulla base dei principi appena esaminati, che infatti ha richiesto, nel caso dei comuni commissariati, un intervento specifico del legislatore mediante decreto legge. Per altro verso prevedere il divieto assoluto di presentazione di nuove candidature, ferma restando la validità di quelle precedentemente effettuate, non terrebbe conto di altri interessi e principi costituzionali che impongono di considerare anche le altre circostanze del caso, quali l'ampiezza del rinvio delle consultazioni, e il diritto per tutti i cittadini all'accesso ed alla partecipazione alla vita politica. In conclusione, a nostro avviso, il bilanciamento degli interessi in gioco postula un apprezzamento di tutte le specifiche circostanze della fattispecie esaminata.

Il legislatore regionale potrà valutare la soluzione da scegliere per le due tipologie di elezioni – quella per il rinnovo ordinario per scadenza naturale nel caso del comune di Tremestieri Etneo e quella del rinnovo straordinario a seguito dello scioglimento per infiltrazioni mafiose per i comuni di San Biagio Platani e Vittoria – anche in modo differenziato qualora si valuti di prevedere lo svolgimento delle due elezioni in periodi diversi e distanziati tra loro, nella considerazione che le scelte appaiono tutte legittimate dall'ampiezza della potestà legislativa regionale in materia di procedimento elettorale.

Alla luce delle superiori considerazioni la Regione potrà quindi assumere le proprie autonome determinazioni disponendo o meno il rinnovo integrale delle elezioni ovvero prevedendo al contrario la conservazione della procedura già espletata, con possibilità di consentire la presentazione di nuove liste, sempre operando un bilanciamento degli interessi e dei valori coinvolti, apprezzate le circostanze.