

Sabina Ornella di Lecce

Avvocato

CAMERA DEPUTATI AUDIZIONE COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

OGGETTO: DECRETO-LEGGE 20 aprile 2020, n. 26 " Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020" (GU Serie Generale n.103 del 20-04-2020)

I gravissimi effetti che la sindrome "Covid 19" ha prodotto e continua a produrre sono noti a tutti noi.

Tale situazione ha costretto Il Governo a disciplinare la vita amministrativa (e non) del Paese, facendo ricorso ad una produzione normativa, regolamentare ed amministrativa, al di fuori dell'ordinario contesto ordinamentale, in quanto legittimata dalla declaratoria di stato di emergenza che più innanzi esamineremo.

Le modalità di intervento dello Stato, proprio perché così caratterizzate, risultano oggetto di grande attenzione da parte degli studiosi di diritto.

Basta leggere le riviste di dottrina e giurisprudenza, o visitare siti tematici ed istituzionali- vedi Sito Giustizia Amministrativa, per verificare che il livello di attenzione ha, addirittura, comportato la necessità di dedicare agli atti e provvedimenti "targati" Covid 19 apposite sezioni.

Il DL in esame rientra, anch'esso, a pieno titolo nella produzione dell'odierna una fase emergenziale e, dunque, da valutarsi nel citato contesto.

La scelta del Governo di rinviare le previste operazioni elettorali presenta differenti profili di interesse che proverò ad illustrare nel prosieguo.

Per procedere in modo sistematico e con un approccio possibilmente neutro, occorre partire dal dato testuale ma, prima ancora dal contesto nel quale la decisione è maturata.

La produzione normativa e regolamentare che in questo periodo, seppur con affanno e forse con problemi di mancato coordinamento, come già innanzi evidenziato, deve inquadarsi nella necessità di assicurare fondamento normativo primario alla risposta all'emergenza, avvalendosi di strumenti di tutela della popolazione e con una particolare attenzione al bilanciamento dei beni costituzionalmente garantiti e all'equilibrio dei valori coinvolti.

In tale vasto raggio di intervento si è inserita la scelta di rinviare le elezioni 2020.

Come sostenuto dal Governo, respingendo le richieste di Liguria, Veneto, Campania e Puglia sul voto a luglio, "Lo svolgimento delle elezioni richiede non solo che sussistano condizioni di sicurezza

sanitaria il giorno fissato per il voto, ma anche che sia assicurato il pieno ed effettivo esercizio dei diritti politici nella fase precedente, durante la quale si raccolgono le firme per presentare le candidature e si svolge la campagna elettorale". Condizioni, quest'ultime, non compatibili con la convocazione di elezioni prima di settembre.

Tale scelta trova presupposto(anch'essa) nella Delibera del Consiglio Dei Ministri, assunta in data 31 gennaio 2020 e pubblicata in GU Serie Generale n.26 del 01-02-2020," la quale contiene la *"Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili"*.

Detto provvedimento, fondato sull'esercizio dei poteri in materia di protezione civile, previsti dal d.lgs 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile) ed, in particolare, dall'articolo 24 che disciplina lo **"stato di emergenza di rilievo nazionale"**, risulta motivato *dalla "necessità di realizzare una compiuta azione di previsione e prevenzione, che impone l'assunzione immediata di iniziative di carattere straordinario ed urgente, per fronteggiare adeguatamente possibili situazioni di pregiudizio per la collettività presente sul territorio nazionale"*.

Sul punto, si rammenta che, in precedenza e, precisamente, il 9 gennaio 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva comunicato la scoperta da parte delle autorità sanitarie cinesi di un nuovo virus mai identificato prima nell'uomo, il 2019-nCoV o COVID-2019, associato a un focolaio di casi di polmonite registrati nella città di Wuhan, nella Cina centrale.

Il 30 gennaio 2020 la stessa Organizzazione aveva dichiarato l'emergenza internazionale di salute pubblica per l'epidemia di COVID-19 , dettando le linee guida per la sorveglianza globale sul fenomeno, rientrando tra le più grave ipotesi di cui alla lett. c) del citato D.lgs 2 gennaio 2018, n. 1, ossia *"emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24"*.

Peraltro, il 31 gennaio 2020, il Ministro della Salute aveva rappresentato la necessità di procedere alla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale.

In tale contesto si colloca, dunque, il Decreto legge in esame.

Esaminerò ora i profili di criticità che da più parti sono stati evidenziati.

I)DECRETAZIONE DI URGENZA

La prima criticità riguarda lo strumento utilizzato dal Governo-il Decreto Legge.

Le motivazioni poste a fondamento della decretazione di urgenza ed innanzi illustrate, a mio parere, sottraggono fondamento ad ipotetiche censure alla scelta di ricorrere alla decretazione di urgenza. E questa affermazione non rappresenta argomentazione "difensiva" contro opposte argomentazioni volte a far valere quanto previsto dall' art. 15, co. 2, lett. b), della **L. 400/1998**, il quale stabilisce che il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'art. 72, 4° comma, della Costituzione e, tra queste ultime vi è la materia elettorale.

E' la stessa Corte Costituzionale ad aver, infatti, chiarito che tale divieto riguarda la determinazione della rappresentanza in base ai voti ottenuti e non incide sulla legislazione elettorale c.d. di contorno o, comunque, sulla disciplina del sistema elettorale in senso sostanziale.

II) DATO TESTUALE

Superati i profili di perplessità generati dal ricorso alla decretazione di urgenza, occorre ora esaminare il dato testuale del testo da convertire.

Il DL n. 26/2020, al I comma, dispone **misure eccezionali** in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, **con riferimento ai termini**. Tanto, partendo dalla declaratoria dello stato di emergenza, e considerato l'evolversi della situazione epidemiologica, il carattere particolarmente diffuso dell'epidemia e l'incremento dei casi sul territorio nazionale, oltre che le dimensioni sovranazionali del fenomeno epidemico e l'interessamento di più ambiti sul territorio nazionale ed internazionale. In particolare, la norma introduce un regime **derogatorio** relativo ai termini entro i quali devono svolgersi le previste consultazioni elettorali.

Al comma II è, altresì, prevista la possibilità di un successivo rinvio di non **oltre tre mesi**, " *In considerazione di sopravvenute specifiche situazioni epidemiologiche da COVID-19, le consultazioni elettorali di cui al comma 1, anche già indette, possono essere rinviate di non oltre tre mesi, con lo stesso provvedimento previsto per la relativa indizione.*

Restano, comunque, valide le operazioni già compiute per lo svolgimento delle elezioni medesime".

Il dato testuale consente di delineare in modo sufficientemente chiaro due concetti: l'**eccezionalità** delle previsioni, circoscritte ad ipotesi ben definite, ed il **regime derogatorio** dei soli termini di durata delle cariche elettive.

Ed in ragione della ricorrenza dei presupposti- **la declaratoria di emergenza**- tali espresse condizioni, a mio parere, rendono legittime le previsioni normative in esame.

.....

III) RIPARTO COMPETENZE

Il campo di ipotetici conflitti è rappresentato dal riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia elettorale.

Questo il nodo centrale della questione.

Tornando alle previsioni normative in esame, si richiama quanto innanzi evidenziato: l'intervento statale ha diretta ed esclusiva incidenza sulla durata del mandato dei consigli regionali.

Così delimitato il perimetro di intervento del potere statale, è da escludersi la possibilità di un ipotesi di conflitto tra Stato e Regioni, posto che l'art. 122 della Costituzione, come modificato con la Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1" **Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni**, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 22 dicembre 1999, all'art. 2- I comma- introduce una riserva di legge statale.

Detta disposizione prevede, infatti, che *"il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi"*.

La durata degli organi elettivi è, dunque, riservata alla competenza statale.

La disposizione costituzionale ha avuto attuazione con la L. 165-2004 che, all'art. 5, prevede che gli organi elettivi delle regioni durano in carica per 5 anni, salvo i casi di scioglimento anticipato del Consiglio Regionale. Il quinquennio decorre dalla data di elezioni e le elezioni dei nuovi consigli hanno luogo non oltre i 60 gg successivi al termine dello stesso. Il termine iniziale è, dunque, uguale per tutte le Regioni a statuto ordinario.

Entro tale perimetro le Regioni possono specificare ulteriormente il procedimento di convocazione dei comizi elettorali.

Spetta alle stesse Regioni, invece, individuare con proprie leggi la disciplina del procedimento elettorale e l'eventuale diversa indicazione del termine a quo.

In Puglia, ad esempio, le elezioni possano tenersi a partire dalla quarta domenica prima della scadenza della legislatura.

Sul punto, richiamo una decisione della Corte Costituzionale, **n. 196 del 2003**, che conferma quanto innanzi. Tale decisione è interessante anche sotto differente profilo. Quest'ultima, con specifico riferimento alla ripartizione delle competenze, affronta il tema della **"prorogatio"** e della natura degli atti che i Consigli regionali possono adottare nel lasso di tempo intercorrente tra la scadenza del mandato e la proclamazione dei nuovi eletti: ed in tale ambito ha evidenziato come i poteri dei Consigli siano disciplinati dagli Statuti.

IL REGIME DI PROROGATIO

Nella parte che precede ho provato a delineare un percorso teso a coniugare le ragioni che hanno spinto il Governo ad approvare un DL in una materia (apparentemente) regolate da norme regionali, con le ragioni, altrettanto preganti, che le singole Regioni hanno opposto, insistendo per lo svolgimento delle elezioni a luglio.

Certamente differenti le esigenze di ogni singola Regione, perché differenti le realtà territoriali, ma sottostante la preoccupazione, ritengo comune, di evitare uno stallo legislativo più ampio.

In realtà, se il Governo è giunto alla decretazione di urgenza nella materia, deve aver ritenuto, nel bilanciamento degli interessi, prevalente la tutela dei cittadini in una situazione emergenziale non limitata ai soli confini nazionali.

Pertanto, si ha motivo di ritenere che lo stesso Governo oggi non possa modificare il proprio convincimento, posto che verrebbe meno tutta l'impalcatura che ha fatto dell'emergenza una bandiera.

Quanto alla posizione delle Regioni che in questo momento vedono recessive posizioni di poteri istituzionali, perché prevalenti esigenze di interesse nazionale, di sicurezza e salute, ed esprimono preoccupazioni per il lungo periodo di "stasi" amministrativa e normativa generata dal regime di "prorogatio", si osserva che la Corte Costituzionale ha stilato una sorta di vademecum per l'attività dei Consigli Regionali in tale fase, nella quale, pur soggetti a poteri attenuati, devono coniugare il principio della rappresentatività politica con quello della continuità funzionale dell'organo; **"continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente sino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso"** (Corte Cost. n. 515/1995).

In tale segmento si rinviene, comunque, una esigenza che lo Stato dovrà tutelare, rappresentata dalla verifica che i poteri esercitati dalle Regioni in quella fase siano effettivamente limitati al solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili (Corte Cost. 2010 n. 68) e che il potere di deroga cui lo Stato ha fatto ricorso non venga inteso come legittimante una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali.

Alla luce di quanto innanzi, la decisione di rinviare le operazioni elettorali, assunta dal Governo, oltre che sicuramente ponderata, appare assolutamente legittima.

Roma, 5 maggio 2020

Avv. Sabina Ornella di Lecce

