

BOZZE DI STAMPA

17 giugno 2020

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020 (1845)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

PAGANO, CANGINI, CAUSIN, GASPARRI, CALIENDO, PAROLI, DE SIANO, DAMIANI, MINUTO, RIZZOTTI, PAPTHEU, FERRO, BIASOTTI, PEROSINO, BINETTI, PICHETTO FRATIN, FANTETTI, BERARDI, AIMI, MODENA, CALIGIURI, MANGIALAVORI, LONARDO, BATTISTONI, FLORIS, BARBONI, TOFFANIN, GALLONE, GALLIANI, CESARO, VITALI, SCHIFANI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge AS 1845 di conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020,

premesso che:

il presente decreto-legge approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati posticipa, in via eccezionale alla luce dell'emergenza sanitaria in atto, i termini ordinari indicati dalla legislazione vigente per lo svolgimento delle consultazioni elettorali previste nel 2020;

le consultazioni interessate dal presente provvedimento riguardano le elezioni suppletive per la Camera e il Senato, le elezioni dei Consigli comunali e circoscrizionali, le elezioni dei Consigli provinciali e dei Presidenti delle province, le elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali e per l'elezione del Presidente nelle regioni a statuto ordinario;

nell'articolo 1-*bis*, introdotto in sede referente alla Camera, si prevede inoltre l'applicazione del principio dell'*election day* anche ai fini dello svolgimento del *referendum* ex articolo 138 della Costituzione sul testo di legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari ed estende anche alla giornata di lunedì le operazioni di voto derogando espressamente quanto previsto dalla normativa vigente che prevede lo svolgimento delle elezioni nella sola giornata di domenica. Reca inoltre ulteriori disposizioni sul procedimento preparatorio elettorale per le elezioni previste nel 2020;

da ultimo il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ha prorogato il termine di indizione del *referendum* costituzionale prevedendo che la consultazione referendaria possa essere indetta entro 240 giorni (anziché 60) dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che lo ha ammesso (comunicazione avvenuta il 23 gennaio 2020). In base alla legge n. 352 del 1970, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, indice con proprio decreto il referendum che si svolge in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione (L.352/1970, art. 15);

l'intervento normativo è stato adottato in considerazione della situazione epidemiologica da Covid-19, al fine, come si legge nel preambolo al decreto-legge, "di evitare, con riferimento all'espletamento delle suddette procedure [elettorali], fenomeni di assembramento di persone e condizioni di contiguità sociale al di sotto delle misure precauzionali adottate, ai fini del contenimento alla diffusione del virus". Nel corso dell'esame in sede referente il rappresentante del Governo ha altresì richiamato l'orientamento espresso dal Comitato tecnico scientifico;

giova, tuttavia, rilevare che la contestualità dello svolgimento del referendum con altre consultazioni elettorali si presta a un duplice rischio: da un lato, creerebbe un elemento di disturbo per la formazione della volontà dell'elettore che si trova, inevitabilmente, ad essere condizionata da due campagne parallele, referendaria ed elettorale; dall'altro, l'abbinamento a elezioni limitate ad alcune regioni, determinerebbe asimmetrie dovute a percentuali di votanti differenti tra i comuni e le regioni chiamate al voto e il resto del Paese;

inoltre, riguardo alle modalità con cui si prevede l'accorpamento nel caso di specie, dovrebbe ritenersi illegittima ogni ipotesi di accorpamento del *referendum* confermativo previsto dall'articolo 138 della Costituzione con altre consultazioni elettorali, posto che la sua previsione, limitata e applicabile solo a questa situazione particolare, appare piuttosto come uno stratagemma procedurale;

nella storia repubblicana si sono registrati tre precedenti di referendum costituzionali che si sono svolti il 7 ottobre 2001, 25-26 giugno 2006 e 4 dicembre 2016. In nessuno di questi casi si è proceduto all'abbinamento con altre elezioni;

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame dell'AS 1845.

QP2

LA PIETRA, LA RUSSA, CIRIANI, RAUTI, BALBONI, CALANDRINI, DE BERTOLDI, FAZZOLARI, GARNERO SANTANCHÈ, IANNONE, MAFFONI, NASTRI, PETRENGA, RUSPANDINI, TOTARO, URSO, ZAFFINI

Il Senato,

premesso che:

il decreto-legge in conversione, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, è stato adottato in considerazione della situazione epidemiologica da Covid-19;

nello specifico le disposizioni sono volte principalmente a posticipare i termini ordinari per lo svolgimento delle consultazioni elettorali previste nel 2020;

le scadenze interessate concernono le elezioni suppletive per la Camera e per il Senato, le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali, le elezioni dei consigli provinciali e dei Presidenti delle province, le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali e per l'elezione del Presidente, nelle regioni a statuto ordinario.

considerato che:

anche se il decreto non prevede una data specifica, l'orientamento del governo sembra fermo nello scegliere quale data per le elezioni, nell'arco temporale indicato (tra il 15 settembre e il 15 dicembre), la prima domenica utile che cadrebbe, dunque, il 20 di settembre, a ridosso peraltro dell'avvio dell'anno scolastico come annunciato dal Ministro dell'Istruzione;

il voto interesserà ben cinque regioni, 1.150 comuni, circa 70 mila candidati e, nel complesso, circa mezzo milione di persone, direttamente o indirettamente, saranno coinvolte nella predisposizione e nell'espletamento delle procedure propedeutiche alle candidature e impegnate nella stessa campagna elettorale;

come sappiamo, l'emergenza sanitaria ha imposto l'adozione da parte del Governo, di misure restrittive mai adottate nella storia repubblicana, misure che hanno, di fatto, limitato la libertà di circolazione, paralizzato le attività lavorative, scolastiche e culturali dell'intero Paese e, ad oggi, le occasioni di socialità sono ancora è soggette a limitazioni e condizioni molto stringenti (anche solo dal punto di vista psicologico) mentre non è affatto chiaro il quadro che si prospetterà nei prossimi mesi, nè sotto il profilo sanitario nè sotto quello socio-economico;

ogni campagna elettorale presuppone attività di incontro, di discussione, di informazione e di dibattito oltre che forme intense di partecipazione; e anche considerando la drammaticità della situazione è assolutamente impensabile comprimere le fondamentali garanzie, le tutele e i diritti costituzionalmente previsti: (diritto di partecipazione alla vita politica ed economica del Paese (art. 3, co. 2 Cost.), il diritto di riunione e di associazione (art. 17-18 Cost.), la libertà di manifestazione del pensiero e il connesso diritto ad essere informati (art. 21 Cost.) ed è legittimo domandarsi se possano essere assicurate la libertà e l'uguaglianza del procedimento elettorale, ove si consideri che il diritto di partecipazione del cittadino alla vita democratica non si limita solo, appunto, all'esercizio del diritto di voto ma comprende una serie di diritti e libertà di partecipazione e frequentazione in ogni momento della vita politica;

la possibilità di muoversi senza limitazioni e di riunirsi su tutto il territorio nazionale, svolgendo una regolare campagna elettorale, sono dunque presupposti necessari per assicurare la correttezza del procedimento decisionale, perché finalizzati a rendere effettivo il principio della libertà del voto, mettendo ogni elettore in condizione di esprimere una scelta consapevole;

in assenza di adeguata regolazione, la rete on line non può supplire alle attività tradizionali (regolate dalla legge 4 aprile 1956, n. 212) in cui si concretizza la campagna elettorale, quali l'affissione, il volantinaggio, lo svolgimento riunioni in forma di comizi e, in generale, ogni forma di contatto *diretto* con gli elettori;

inoltre, se è vero che il comma 2 dell'art 1 bis, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati in prima lettura, prevede che durante le campagne per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020, le disposizioni recate dall'articolo 4 ("Comunicazione politica radiotelevisiva e messaggi radiotelevisivi autogestiti in campagna elettorale") della legge n. 28 del 2000 ("Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica") si applichino (in relazione alla situazione epidemiologica) "in modo da evitare posizioni di svantaggio" nell'accesso ai mezzi di informazione e nella comunicazione politica, è anche vero che i rappresentanti delle istituzioni in carica, istituzioni di prossimità e istituzioni centrali hanno indubbiamente goduto e godono di una sovraesposizione mediatica nella gestione dell'emergenza in corso;

alla luce delle precedenti considerazioni è del tutto evidente, dunque, che gli strumenti di informazione e di propaganda funzionali ad una corretta e consapevole campagna elettorale (tra le quali anche la comunicazione radiotelevisiva nazionale e locale) possano "funzionare", data la ristrettezza dei tempi, nel rispetto effettivo della *par condicio*;

è ancora più necessario, dunque, ora concedere maggiori spazi e tempi per garantire condizioni di svolgimento delle campagne elettorali più equilibrate ed omogenee, anche in termini di esposizione mediatica, e quindi maggiore possibilità che l'opinione pubblica possa formarsi liberamente e consapevolmente, senza essere monopolizzata dai temi dell'emergenza;

considerato inoltre che:

il comma 3 dell'articolo 1-*bis* prevede che «*il principio di concentrazione delle scadenze elettorali*» (c.d. "*election day*"), introdotto in via generale dall'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, si applichi, altresì, al *referendum* confermativo (ex articolo 138 della Costituzione) sul testo di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari;

la citata disposizione del decreto-legge afferma il principio in base al quale, a decorrere dal 2012, le «*consultazioni elettorali per le elezioni*» dei sindaci, dei Presidenti delle province e delle regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si svolgano, «*compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno*», senza alcun riferimento, dunque, alle consultazioni "*referendarie*";

anche se il nostro ordinamento non prevede un espresso divieto di abbinamento referendum costituzionali-elezioni (a differenza di quanto avviene per il referendum abrogativo), è importante notare che, in nessuno dei casi precedenti in cui nella storia repubblicana si sono svolti *referendum* costituzionali (7 ottobre 2001, 25-26 giugno 2006, 4 dicembre 2016), si è ritenuto di procedere all'abbinamento con altre elezioni, proprio per il carattere peculiare e "di sistema" che tali consultazioni indubbiamente rivestono, consolidando così una prassi che soggiace ad una coerente logica storico-costituzionale;

la scelta contingente di fissare una unica data per lo svolgimento contestuale di elezioni amministrative, regionali e suppletive per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica e un voto referendario (attinente, peraltro, ad un aspetto quanto mai essenziale e delicato per la vita democratica del nostro Paese) appare, pertanto, piuttosto discutibile e, per certi aspetti, inopportuna, anche in considerazione della fase emergenziale che stiamo attraversando;

il rischio concreto sarebbe quello di una grave ed inaccettabile "compromissione" della campagna elettorale, data anche la ristrettezza dei tempi prefigurati, ed un intollerabile "inquinamento" del dibattito "elettorale", con una conseguente difficoltà per il cittadino-elettore che si troverebbe, di fatto, in condizioni non ottimali per "decidere" in modo consapevole e informato, dovendo "scegliere" tra argomenti diversi ed eterogenei, operanti su diversi piani (politici, costituzionali, istituzionali, locali);

in pratica, accorpando elezioni e referendum, si determinerebbe - come paventato anche da alcuni costituzionalisti - una inevitabile interferenza/sovrapposizione tra "argomenti" prettamente politico-partitici (che dominano, di fatto, le campagne elettorali localistiche) e "principi" giuridici e "logiche" di assetto istituzionale che dovrebbero, invece, caratterizzare il dibattito sulle "modifiche" costituzionali, che richiede un adeguato approfondimento e una ponderata riflessione, in un clima quanto più possibile scevro da condizionamenti ;

a tutto ciò va aggiunta anche una riflessione seria sui possibili effetti che tale "concentrazione" determinerebbe sull'affluenza alle urne, che potrebbe risultare asimmetrica, in quanto presumibilmente più alta laddove sono previste elezioni locali e regionali, a discapito del principio generale di uguaglianza del voto e di massima partecipazione e condivisione soprattutto per un appuntamento storico (quale è quello della scelta se confermare o meno la riduzione del numero dei parlamentari) che meriterebbe un dibattito pacato, esclusivo e autonomo;

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame dell'AS 1845.
