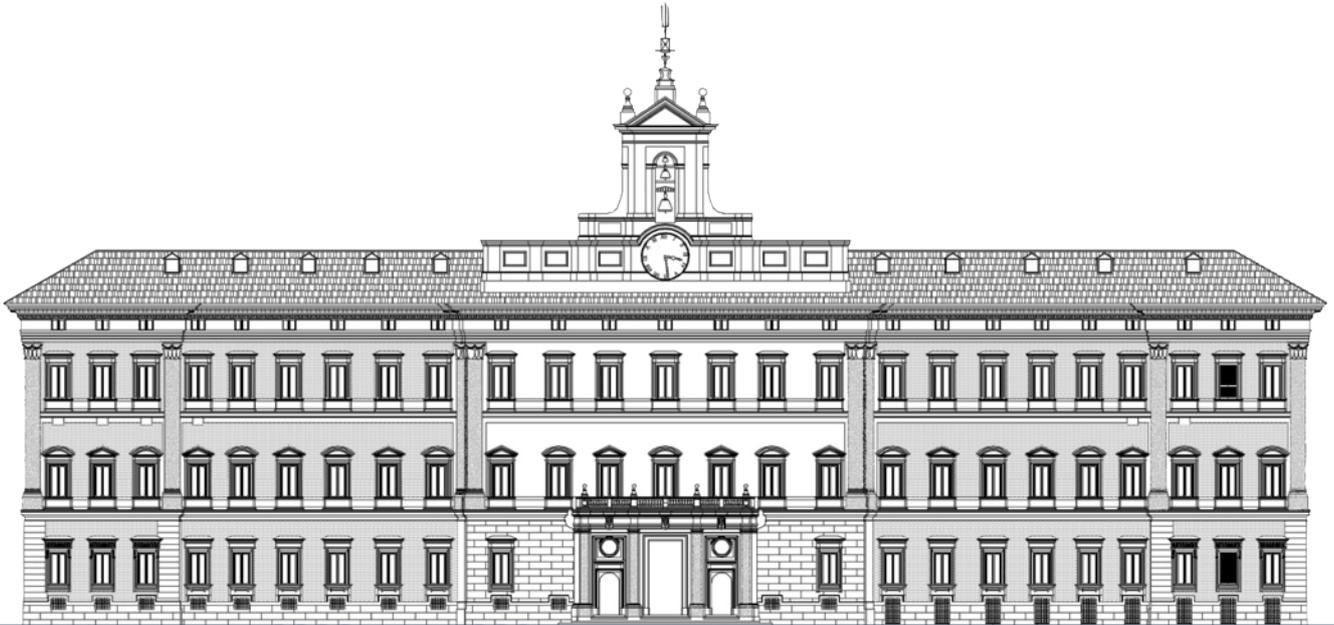




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



**Esercizio del diritto di voto in un comune diverso
da quello di residenza**

AA.CC. 88, 115, 424 e 769

n. 48

23 febbraio 2023

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Esercizio del diritto di voto in un comune
diverso da quello di residenza

AA.CC. 88, 115, 424 e 769

n. 48

23 febbraio 2023

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Istituzioni

☎ 066760-3855 / 066760-9475 – ✉ st_istituzioni@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati 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.

File: AC0102.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

▪ Premessa	5
▪ C. 115 e C. 769: Principi generali	6
▪ C. 88: Aggiornamento delle liste elettorali	8
▪ Elezioni politiche	11
▪ Elezioni europee	14
▪ Referendum	16
▪ C. 424: Elezioni regionali e comunali	17
▪ Norme di attuazione	19
▪ C. 88: Disposizioni transitorie	21
▪ C. 115 e C. 769: Copertura finanziaria	21
▪ Focus: Il libro bianco sull'astensionismo	21
▪ Focus: L'esercizio del voto fuori dal comune di residenza nella legislazione vigente	24

Schede di lettura

Premessa

Le quattro proposte di legge in esame ([C. 88](#) on. Magi e Della Vedova, [115](#) on. Madia ed altri, [424](#) on. Grippo e [769](#) on. Zanella ed altri) hanno per oggetto l'esercizio del **diritto di voto** da parte degli elettori che hanno stabilito **temporaneamente** il loro **domicilio** in una **regione diversa di quella di residenza**.

Costoro possono scegliere di votare nel comune in cui sono temporaneamente domiciliati per motivi di **studio, lavoro o cura** (così le proposte di legge **C. 115, 424 e 769**). La proposta di legge **C. 88** fa invece riferimento esclusivamente a motivi di studio o di lavoro e non anche di cura.

Le proposte di legge **C. 88, 115 e 769** prevedono il diritto di voto per le elezioni della **Camera** dei deputati, del **Senato** della Repubblica, dei membri del **Parlamento europeo** spettanti all'Italia e dei **referendum**.

La sola proposta di legge **C. 424** estende la possibilità di esercitare il diritto di voto fuori del comune di residenza anche in occasione delle elezioni **regionali e comunali**. Tuttavia, mentre le altre proposte di legge disciplinano direttamente le principali disposizioni per l'esercizio del diritto di voto, la pdl C. 424 (che consta di un articolo) prevede unicamente che la comunicazione di scelta dell'elettore di votare nel comune di domicilio sia indirizzata alla prefettura competenze della circoscrizione elettorale di domiciliazione. Per le modalità della comunicazione e per la documentazione necessaria a comprovare il domicilio si demanda ad un regolamento di attuazione.

La sola proposta di legge **C. 88** prevede anche, al fine di consentire la possibilità di esercitare il diritto di voto nel comune di temporaneo domicilio, un nuovo meccanismo di aggiornamento dei dati della popolazione ai fini della determinazione delle circoscrizioni elettorali; in base a tale meccanismo i dati dell'ultimo censimento ISTAT della popolazione saranno integrati con le informazioni relative agli elettori che hanno scelto di votare nel comune di temporaneo domicilio. A tal fine l'ISTAT utilizzerà i dati trasmessi in modalità telematiche all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

Dove non diversamente indicato nel titolo, i paragrafi del presente dossier fanno riferimento a tutte le proposte di legge in esame.

C. 115 e C. 769: Principi generali

Le proposte di legge **C. 115** e **C. 769** recano, a differenza delle altre due proposte di legge, un primo articolo, di identico contenuto, dedicato ai principi generali.

Tale articolo afferma che nelle elezioni di Camera, Senato e Parlamento europeo nonché in occasione dei *referendum*, coloro che hanno temporaneamente domicilio in un comune situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune di residenza possono esercitare il diritto di voto nel comune in cui sono domiciliati (**comma 1**).

Ai sensi dell'articolo 43 del codice civile il **domicilio** è il luogo in cui una persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi mentre la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale. Mentre la **residenza** deve essere dichiarata all'ufficio anagrafico del comune, l'attestazione del domicilio può essere fatta attraverso una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà (autocertificazione).

L'articolo definisce anche la procedura generale per l'esercizio di tale diritto; la procedura è poi riprodotta, in entrambe le proposte di legge, con riferimento specifico alle elezioni del Parlamento europeo (articolo 3), alle elezioni della Camera (articolo 4) e alle elezioni del Senato (articolo 5), attraverso apposite novelle, rispettivamente, alla legge n. 18 del 1979 e ai Testi unici per le elezioni della Camera (DPR n. 361 del 1957) e del Senato (DPR n. 533 del 1993). Una disciplina specifica è poi prevista, all'articolo 2 di entrambe le proposte di legge, per i *referendum*.

L'articolo prevede poi (**commi 2, 3 e 4**) la seguente procedura:

- la domanda deve essere presentata al comune di residenza nelle cui liste è iscritto l'elettore almeno quarantacinque giorni prima dello svolgimento delle elezioni; la domanda deve essere presentata in modalità telematica tramite SPID;

Il [Sistema pubblico di identità digitale \(SPID\)](#) è un'identità digitale composta da una coppia di credenziali (username e password), strettamente personali, con le quali è possibile accedere ai servizi *online* della pubblica amministrazione e dei privati aderenti. Lo SPID è stato introdotto nell'ordinamento dal decreto-legge 69 del 2013 (conv. dalla legge 98/2013, art. 17-*ter* che ha novellato l'art. 64 del CAD - codice dell'amministrazione digitale, D.Lgs. 82/2005).

Secondo quanto previsto dal CAD, l'identità digitale di un soggetto consiste nella rappresentazione informatica della corrispondenza tra esso e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale. Ai sensi dell'articolo 64 del CAD il sistema SPID è finalizzato

all'identificazione degli utenti (cittadini e imprese) per consentire loro l'accesso ai servizi in rete forniti sia da parte delle pubbliche amministrazioni, sia dei privati. Permane ancora la possibilità di accesso ai servizi delle p.a. anche con la carta di identità elettronica (CIE) e la carta nazionale dei servizi (CNS).

- alla domanda devono essere allegati:
 - a) se la richiesta è presentata per motivi di studio, il certificato di iscrizione presso un'università la cui sede centrale si trova in una regione diversa da quella in cui è situato il comune di residenza dell'elettore;
 - b) se la richiesta è presentata per motivi di lavoro, una copia del contratto di lavoro o una certificazione rilasciata dal datore di lavoro da cui risulti lo svolgimento dell'attività lavorativa in un comune situato in una regione diversa da quella del comune di residenza;
 - c) se la richiesta è presentata per motivi di cura, un certificato medico che attesti la presenza, per ragioni sanitarie, in un comune situato in una regione diversa da quella del comune di residenza;
- il sistema telematico rilascia ricevuta all'elettore della presentazione della domanda.

Il **comma 4** specifica anche che per i *referendum* il comune competente trasmette all'elettore la comunicazione di accettazione della domanda con l'indicazione della sezione elettorale di pertinenza.

Il **comma 5** mantiene ferma la disciplina per i degenti in ospedali e case di cura di cui all'articolo 51 del Testo unico delle elezioni della Camera (DPR n. 361 del 1957).

Tale articolo prevede che i degenti in ospedali e case di cura votano nel luogo di ricovero, previa presentazione di una dichiarazione attestante la volontà di esprimere il voto nel luogo di cura. Tale dichiarazione deve pervenire, non oltre il terzo giorno antecedente la data della votazione, al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti.

Il sindaco, ricevuta la dichiarazione, provvede a:

- ad includere i nomi dei richiedenti in appositi elenchi distinti per sezioni: gli elenchi sono consegnati al presidente di ciascuna sezione, il quale, all'atto stesso della costituzione del seggio, provvede a prenderne nota sulla lista elettorale sezionale;
- a rilasciare ai richiedenti, anche per telegramma, un'attestazione dell'avvenuta inclusione in tali elenchi.

C. 88: Aggiornamento delle liste elettorali

Come già anticipato in premessa la sola proposta di legge C. 88 prevede, al fine di consentire la possibilità di esercitare il diritto di voto nel comune di temporaneo domicilio, un nuovo meccanismo di aggiornamento dei dati della popolazione ai fini della determinazione delle circoscrizioni elettorali per le votazioni nelle quali può essere esercitato il diritto di votare nei comuni di temporaneo domicilio.

La proposta prevede infatti, all'articolo 1 (per le elezioni della Camera), all'articolo 3 (per le elezioni del Senato), all'articolo 5, comma 1 (per le elezioni europee) e all'articolo 6 (per i referendum) che l'assegnazione dei seggi da attribuire alle circoscrizioni e ai collegi plurinominali venga effettuata in proporzione alla popolazione risultante dai dati forniti al Ministero dell'interno dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Tali dati devono tener conto delle eventuali variazioni della distribuzione della popolazione conseguenti alle richieste di votare in un comune situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune di residenza. Inoltre, il decreto con il quale si determina il numero di seggi attribuiti alle circoscrizioni e ai collegi plurinominali deve essere emanato entro 3 giorni dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, anziché contestualmente allo stesso, come attualmente previsto.

Si ricorda in proposito che, a legislazione vigente, il territorio nazionale è suddiviso, per le elezioni della Camera, in 27 circoscrizioni elettorali (cui si aggiunge la Valle d'Aosta) di dimensione regionale o infraregionale, e, per l'elezione del Senato, in 20 circoscrizioni regionali, corrispondenti alle regioni.

I 3/8 de seggi, sia alla Camera, sia al Senato, sono assegnati in collegi uninominali, costituiti all'interno delle circoscrizioni, con formula maggioritaria, in cui è proclamato eletto il candidato più votato; si aggiunge la Valle d'Aosta che si articola in un collegio uninominale maggioritario per la Camera e uno per il Senato. I restanti seggi sono ripartiti con il metodo proporzionale in collegi plurinominali.

Le circoscrizioni sono indicate nella legge elettorale, mentre i confini dei collegi uninominali sono individuati dal decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177 che ha ridefinito il numero e la dimensione dei collegi uninominali e plurinominali per le elezioni della Camera e del Senato, in attuazione della delega prevista dalla legge 51 del 2019. La riforma dei collegi si è resa necessaria con l'entrata in vigore, il 5 novembre 2020, della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 che ha ridotto il numero dei Parlamentari.

Secondo la Costituzione la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per il numero dei seggi (della Camera e del Senato) in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (art. 56, quarto comma, Cost.).

La legge elettorale specifica che l'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni è effettuata, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'ISTAT, con decreto del

Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contestualmente al decreto di convocazione dei comizi. Con il medesimo decreto e con i medesimi criteri è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali (per la Camera: D.P.R. 361/1957, art. 3, commi 1 e 2; una norma analoga per il Senato: D.Lgs 533/1993, art. 1).

Nel 2012 è stato emanato il D.P.R. 6 novembre 2012 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 294 del 18 dicembre 2012) che ha determinato la popolazione legale sulla base dei dati del censimento relativi alla popolazione residente del 2011.

Sulla base di tale atto sono stati emanati due D.P.R. (uno per la Camera e uno per il Senato) in data 21 luglio 2022 che hanno determinato, in occasione delle elezioni politiche del 25 e 26 settembre 2022, il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali. I D.P.R. sono stati emanati contestualmente al D.P.R. di convocazione dei comizi elettorali (D.P.R. 21 luglio 2022, n. 97).

È in corso di pubblicazione il nuovo D.P.R. di determinazione della popolazione legale.

In particolare, l'**articolo 1**, modifica la legge elettorale della **Camera** disponendo che l'**ISTAT** aggiorni i risultati dell'ultimo censimento della popolazione con le informazioni relative agli **elettori che hanno scelto di votare nel comune dove si trovano**. A tal fine l'**ISTAT** utilizza i dati trasmessi all'**Anagrafe nazionale della popolazione residente** risultanti alla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi e li trasmette tempestivamente al Ministero dell'interno. Per le modalità di aggiornamento, la disposizione fa rinvio al decreto del Ministro dell'interno previsto dall'articolo 62, comma *2-quater*, del codice dell'amministrazione digitale, introdotto dall'articolo 7 della medesima pdl C. 88 (DPR 361/1957, art. 3, comma *2-bis*, introdotto dall'art. 1, **comma 1, lett. c**) della pdl C. 88).

L'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)**, è la banca dati nazionale nella quale sono confluite le anagrafi comunali, la cui realizzazione è affidata a SOGEI. ANPR è un sistema integrato che consente ai comuni di svolgere i servizi anagrafici e di consultare o estrarre dati, monitorare le attività, effettuare statistiche: è il punto di riferimento per l'intera Pubblica amministrazione e per tutti coloro che sono interessati ai dati anagrafici, in particolare i gestori di pubblici servizi.

L'articolo 1, **comma 1, lett. a)** della pdl C. 88 incide sull'**assegnazione dei seggi alle circoscrizioni** elettorali. Si prevede che questa venga effettuata non sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto (come attualmente previsto,) bensì «in proporzione alla popolazione risultante dai dati forniti dall'Istituto». Inoltre, si prevede che il decreto del Presidente della Repubblica che, recependo i dati ISTAT, assegna i seggi, non sia pubblicato contestualmente al decreto di convocazione dei comizi elettorali, ma entro i successivi 3 giorni. Ciò per consentire l'inserimento dei dati degli optanti.

In maniera analoga si procede per la determinazione dei seggi da attribuire, All'interno di ciascuna circoscrizione, nei **collegi plurinominali** e in quelli **uninominali** (art. 1, **comma 1, lett. b**).

L'**articolo 3** della pdl C. 88 apporta le medesime modifiche di cui sopra alla legge elettorale del **Senato** e, per quanto riguarda l'aggiornamento dei dati ISTAT con le informazioni sugli elettori optanti per il voto nel luogo di domicilio, fa rinvio all'art. 3, comma 2-*bis*, della legge elettorale della Camera, introdotto dall'articolo 1 della pdl (D.Lgs. 533/1003, art. 1).

Disposizioni analoghe sono previste in relazione alle **elezioni europee** (art. 5, **comma 1**, che modifica l'art. 2 della L. 18/1979) e ai **referendum** (art. 6 che inserisce l'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988).

L'**articolo 8** della pdl C. 88 reca alcune disposizioni in materia di **composizione delle liste elettorali** (ossia delle liste degli aventi diritto al voto) conseguenti all'introduzione delle misure di cui sopra attraverso alcune modifiche al testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali (DPR 223/1967). In particolare, viene disciplinato l'inserimento nelle liste elettorali dei soggetti che hanno diritto a votare nei comuni di temporaneo domicilio.

Ai sensi del citato testo unico, tutti i cittadini che sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel Comune o nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e possiedono i requisiti per essere elettori e non sono incorsi nella perdita definitiva o temporanea del diritto elettorale attivo, sono iscritti d'ufficio nelle liste elettorali.

Le Commissioni elettorali istituite in ciascun comune svolgono le funzioni di ufficio elettorale. Tra i compiti dell'ufficio elettorale vi è la tenuta delle liste elettorali attraverso periodiche revisioni cancellando o scrivendo gli elettori che emigrano, immigrano, perdono o riacquistano la capacità elettorale, acquisiscono la cittadinanza ecc.

Oltre alla Commissioni elettorali comunali, il sistema prevede l'istituzione delle Commissioni elettorali circondariali in ogni comune capoluogo di circondario giudiziario presiedute dai prefetti. La commissione elettorale circondariale esamina le operazioni compiute dall'Ufficiale elettorale comunale nella formazione delle liste elettorali, decide sui ricorsi avverso tali operazioni, approva ogni sei mesi le liste e, una volta convocati i comizi elettorali, predispose l'elenco definitivo degli aventi diritto al voto.

In questa sede rileva, in particolare, l'articolo 33 del testo unico che affida alla Commissione elettorale comunale il compito di compilare un elenco dei cittadini che, pur essendo compresi nelle liste elettorali, non avranno compiuto, nel primo giorno fissato per le elezioni, il diciottesimo anno di età. Una copia di tale elenco è immediatamente trasmessa dal sindaco alla Commissione elettorale circondariale che depenna dalle liste sezionali destinate alla votazione i nominativi dei cittadini compresi nell'elenco stesso.

L'articolo 8, **comma 1, lett. a)** della pdl C. 88 prevede che nel medesimo elenco di cui sopra la Commissione elettorale comunali inserisca i nominativi dei cittadini che, pur essendo compresi nelle liste elettorali, abbiano presentato domanda di ammissione al voto in un comune situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti. A tal fine la Commissione può servirsi dei dati trasmessi all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) aggiornati alla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, secondo le modalità stabilite dal decreto del Ministro dell'interno previsto dall'articolo 7.

La successiva **lett. b)** inserisce un nuovo articolo 33-*bis* al testo unico per disciplinare le **modalità di esercizio del diritto di voto** con la procedura che segue:

- la Commissione elettorale comunale, entro i 10 giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi dispone l'ammissione al voto degli elettori che, pur essendo compresi nelle liste elettorali di un altro comune, abbiano regolarmente presentato domanda di ammissione al voto;
- il sindaco fa notificare agli elettori di cui sopra una ricevuta attestante l'accettazione della domanda di ammissione al voto, nella quale è indicata la sezione elettorale cui sono assegnati, esclusivamente per tramite dei servizi digitali resi disponibili dall'ANPR;
- dell'ammissione al voto è data notizia al presidente del seggio, il quale ammette al voto l'elettore previa esibizione della ricevuta attestante la accettazione della domanda in sostituzione del certificato elettorale.

Anche per le prime due fasi del procedimento descritto, si demanda la definizione in dettaglio delle modalità attuative al decreto di cui all'articolo 7.

Elezioni politiche

La proposta di legge **C. 88** dedica alle elezioni politiche gli **articoli 2 e 4**.

In particolare, l'articolo 2 inserisce nel Testo unico delle elezioni della Camera (DPR n. 361 del 1957) l'articolo 48-*bis*. Tale articolo prevede che

- come già indicato dall'articolo 1, la possibilità di votare nel comune di domicilio è prevista per gli elettori che abbiano temporaneamente domicilio in un comune situato in una regione diversa da quella del comune di residenza solo per motivi di studio o di lavoro e non anche per motivi di cura come invece previsto dalle proposte di legge C. 115, C. 424 e C. 769;
- gli elettori interessati presentino domanda non oltre la data di pubblicazione del decreto di convocazione delle elezioni esclusivamente attraverso i servizi digitali resi disponibili dall'Anagrafe nazionale della popolazione residente

(ANPR) secondo le modalità previste dal decreto del Ministro dell'interno adottato ai sensi dell'articolo 62, comma 2-*quater* del codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005) introdotto dall'articolo 7 della medesima proposta di legge (si rinvia per questo al paragrafo relativo alle *Norme di attuazione*); la domanda può essere revocata non oltre la data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali;

- alla domanda deve essere allegato: a) se la richiesta è presentata da uno studente, il certificato di iscrizione presso un'università la cui sede centrale si trova in una regione diversa da quella in cui è situato il comune di residenza dell'elettore; b) se la richiesta è presentata da un lavoratore, una copia del contratto di lavoro o una certificazione rilasciata dal datore di lavoro da cui risulti lo svolgimento dell'attività lavorativa in un comune situato in una regione diversa da quella del comune di residenza;
- i nominativi degli elettori che hanno presentato la domanda sono inseriti nell'elenco previsto dall'articolo 33 del DPR n. 223 del 1967 (Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali). Tale elenco è l'elenco dei cittadini che pur iscritti nelle liste elettorali non hanno ancora compiuto, nel primo giorno fissato per le elezioni, i diciotto anni; in tale elenco, in base alla modifica proposta dall'articolo 8 (per la quale si rinvia *supra* al paragrafo *L'aggiornamento delle liste elettorali*), saranno inseriti anche i cittadini che potranno votare nel comune di temporaneo domicilio;
- l'elettore presenta al seggio, oltre al documento di identità, la ricevuta attestante l'accettazione della domanda; tale ricevuta indica anche il seggio di pertinenza; rispetto alle proposte di legge C. 115 e C. 769 non è previsto che l'elettore debba presentare comunque anche la tessera elettorale.

L'**articolo 4** della proposta di legge **C. 88** inserisce nel testo unico delle elezioni per il Senato (DPR n. 533 del 1993) un articolo, l'articolo 13-*bis*, che prevede l'applicazione anche per il Senato di quanto previsto per la Camera dall'articolo 48-*bis* introdotto nel DPR n. 361 del 1957 dall'articolo 2.

Gli **articoli 4 e 5** delle proposte di legge **C. 115 e C. 769** disciplinano, con testo identico, l'esercizio del voto dei non residenti nelle elezioni politiche. In particolare, l'articolo 4 di entrambe le proposte inserisce nel Testo unico delle elezioni della Camera (DPR n. 361 del 1957) l'articolo 48-*bis*, di contenuto identico all'articolo 13-*bis* che l'articolo 5 di entrambe le proposte inserisce nel Testo unico delle elezioni del Senato (DPR n. 533 del 1993).

In particolare, si ribadisce che il voto fuori dal comune di residenza è consentito quando si sia temporaneamente domiciliati in una regione diversa da quella del comune di residenza per motivi di studio, di lavoro o di cura; coloro che lo

richiedono potranno votare in un giorno antecedente a quello previsto per la votazione nel territorio nazionale, in seggi appositamente allestiti nel comune in cui sono domiciliati. *Al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire le modalità con le quali sarà individuato il "giorno antecedente" nel quale effettuare il voto anticipato ed, in particolare, se esso sarà unico su tutto il territorio nazionale o potrà variare da comune a comune.*

Dall'analisi effettuata dal **Libro bianco sull'astensionismo** della primavera 2022 (si veda *infra* l'apposito *focus*) risulta che alcuni Paesi di democrazia avanzata prevedono la possibilità del voto anticipato presidiato, ossia la possibilità di votare in giorni diversi da quelli previsti per la votazione, in seggi allestiti nella località di residenza ovvero anche in località diverse da quelle di residenza. Nella maggior parte dei casi, all'elettore è data la possibilità di votare non solo nel luogo di residenza, ma anche in un luogo diverso compreso nel territorio nazionale.

I due articoli riproducono poi i principi generali delineati all'articolo 1 (si veda il relativo paragrafo) per quanto attiene l'obbligo di presentare domanda da parte degli interessati tramite SPID al comune di residenza entro quarantacinque giorni dalle elezioni e la documentazione da allegare alla domanda medesima.

Si segnala che, con riferimento alla presentazione della domanda, i due articoli non inseriscono nei testi unici per le elezioni di Camera e Senato la previsione che il sistema telematico debba rilasciare una ricevuta. *Si valuti l'opportunità di un approfondimento in proposito.*

Si precisa inoltre, rispetto alla procedura generale delineata all'articolo 1, che:

- le modalità dettagliate per la presentazione della domanda saranno stabilite con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'interno (il riferimento sembra essere ai regolamenti ministeriali previsti dall'articolo 17, comma 3 della legge n. 400 del 1988 che dispone che con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere; *si valuti l'opportunità di chiarire tale aspetto*);
- il comune di residenza trasmette al comune di temporaneo domicilio le domande presentate;
- entro il decimo giorno precedente le elezioni il comune di temporaneo domicilio invia all'elettore in un plico un certificato elettorale munito di tagliando staccabile e l'indicazione della sezione elettorale presidiata, dell'indirizzo, del giorno e dell'orario nel quale l'elettore, in base al proprio domicilio, potrà recarsi a votare; *al riguardo, si valuti l'opportunità di definire le caratteristiche della "sezione elettorale presidiata".*

Sulla distinzione tra **voto in luogo presidiato e non presidiato** si veda la definizione proposta dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), nel *Report on the compatibility of remote voting and remote voting with the standards of the Council of Europe* pubblicato nel 2004, dove, con riguardo al voto a

distanza, si opera la distinzione tra “voto a distanza in ambiente presidiato” e “voto a distanza in ambiente non presidiato”: “Nel primo caso per voto a distanza si intende il voto in qualsiasi luogo designato diverso dal seggio elettorale ma con la supervisione di funzionari elettorali o altri funzionari con funzione simile. Nel secondo caso, per voto a distanza si intende qualsiasi forma di voto senza la supervisione di funzionari elettorali o altri funzionari con funzioni simili. Il voto per corrispondenza può essere un esempio della seconda tipologia.” Attualmente il nostro ordinamento prevede la possibilità per i cittadini residenti all'estero, iscritti all'AIRE, di esercitare nel luogo di residenza il diritto di voto, per corrispondenza, nelle elezioni politiche e nei referendum ai sensi della L. 459/2001.

- l'elettore esprime il proprio voto presso la sezione indicata esibendo la tessera elettorale, un documento di identità e il certificato elettorale munito di tagliando staccabile appositamente inviatogli e già sopra ricordato.

Con la prima iscrizione nelle liste elettorali del comune ad ogni elettore viene consegnata la **tessera elettorale** che è necessario esibire, unitamente ad un documento di riconoscimento, per essere ammessi a votare presso la sezione elettorale di appartenenza. La tessera elettorale è stata istituita con la legge 30 aprile 1999 n. 120, ed ha sostituito il precedente certificato elettorale che veniva recapitato all'elettore in occasione di ogni consultazione elettorale. La tessera elettorale, contrassegnata da una serie e da un numero progressivo identificativi, riporta l'indicazione delle generalità dell'elettore (nome, cognome, luogo e data di nascita, indirizzo), il numero di sede ed indirizzo della sezione elettorale di assegnazione e di collegio, nonché la individuazione della circoscrizione, o regione, in cui è possibile esprimere il diritto di voto in ciascun tipo di elezione. Specifici spazi sono inoltre riservati alla certificazione dell'avvenuta partecipazione alla votazione, che sarà effettuata mediante apposizione, da parte dello scrutatore, della data della elezione e del bollo della sezione. La tessera elettorale è un documento personale a carattere permanente, è gratuito ed è valido per 18 consultazioni.

Come già segnalato in premessa, la proposta di legge **C. 424** prevede invece, per le elezioni politiche, come per le elezioni europee, i referendum, le elezioni regionali ed amministrative, che la comunicazione di scelta dell'elettore di votare nel comune di domicilio sia indirizzata alla prefettura competenze della circoscrizione elettorale di domiciliatazione. Per le modalità della comunicazione e per la documentazione necessaria a comprovare il domicilio si demanda ad un regolamento di attuazione.

Elezioni europee

La proposta di legge **C. 88** prevede, **all'articolo 5, comma 2**, per le elezioni europee l'applicazione del medesimo meccanismo di votazione nei comuni di temporaneo domicilio previsto per le elezioni della Camera dall'articolo 48-*bis* che l'articolo 2 propone di introdurre nel DPR n. 361 del 1957 e per il quale si rinvia al precedente paragrafo relativo alle elezioni politiche.

Anche le proposte di legge **C. 115** e **C. 769** prevedono in modo identico **all'articolo 3** l'applicazione del medesimo meccanismo proposto per le elezioni politiche. Anche in questo caso si rinvia al precedente paragrafo.

La proposta di legge **C. 424** prevede invece, per le elezioni europee, come per le elezioni politiche, i referendum, le elezioni regionali ed amministrative, che la comunicazione di scelta dell'elettore di votare nel comune di domicilio sia indirizzata alla prefettura competenze della circoscrizione elettorale di domiciliazione. Per le modalità della comunicazione e per la documentazione necessaria a comprovare il domicilio si demanda ad un regolamento di attuazione.

Le proposte di legge **C. 115** e **C. 769** indicano che possono fare la richiesta di voto nei comuni di temporaneo domicilio "i cittadini iscritti nelle liste elettorali". *Al riguardo, si valuti l'opportunità di precisare se si faccia riferimento ai soli cittadini italiani o anche ai cittadini dell'Unione europea residenti in Italia che hanno diritto di votare nelle elezioni del Parlamento europeo e che pure potrebbero avere, per motivi di studio, lavoro o cura, un temporaneo domicilio diverso dalla residenza.*

Su tale profilo, la proposta di legge **C. 88** invece, prevedendo, ai fini dell'esercizio del voto nei comuni di temporaneo domicilio, l'applicazione anche alle elezioni europee del meccanismo di aggiornamento delle liste elettorali proposto per le elezioni della Camera sembra escludere i cittadini UE residenti in Italia.

La proposta di legge **C. 424**, infine, facendo invece riferimento a "coloro che sono iscritti nelle liste elettorali" sembra ricomprendere anche i cittadini UE residenti in Italia.

Anche su questi aspetti si valuti l'opportunità di un approfondimento.

Nel box sottostante una ricostruzione delle modalità di voto dei cittadini dell'Unione europea residenti in Italia

•Disciplina dell'elettorato attivo alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia

Ai sensi della vigente disciplina, il **diritto di voto** alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia può essere esercitato dai cittadini italiani che abbiano compiuto il 18° anno di età entro il giorno fissato per le elezioni nel territorio nazionale e risultino iscritti nelle liste elettorali (L. 18/1979, art. 3, primo comma).

Tali **liste elettorali** sono compilate **in conformità** alle disposizioni contenute nel testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la

revisione delle liste elettorali, approvato con D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, e successive modificazioni, recante il **testo unico** delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e **per la tenuta e la revisione delle liste elettorali**.

Possono inoltre votare per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo **i cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea residenti in Italia** che abbiano presentato, entro il 90° giorno antecedente la data delle elezioni, una richiesta in tal senso **al sindaco del comune di residenza** e abbiano ottenuto l'iscrizione nella apposita lista elettorale aggiunta del comune italiano di residenza (L. 18/1979, art. 3, secondo comma).

Nella domanda di iscrizione deve essere dichiarato, tra l'altro, il possesso della capacità elettorale nello Stato di origine e l'assenza di provvedimenti giudiziari, penali o civili, che comportino, per lo stesso Stato di origine, la perdita dell'elettorato attivo (D.L. 408/1994, art. 2, comma 2).

Referendum

L'**articolo 6** della pdl **C. 88** e l'**articolo 2** delle analoghe pdl **C. 115 e 769** concernono entrambi l'esercizio del diritto di voto nel comune di domicilio nelle **consultazioni referendarie**.

La **pdL C. 88** novella la legge 352/1970, recante norme in materia di *referendum*, introducendo un articolo 17-*bis* che consente agli elettori che per motivi di **studio** o **lavoro** hanno temporaneamente domicilio in un comune situate in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti di votare nel comune in cui sono domiciliati previa presentazione di una **domanda**.

La domanda deve essere presentata entro la data di pubblicazione del decreto di indizione del *referendum* esclusivamente attraverso i servizi digitali resi disponibili dall'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

Per le modalità di presentazione della domanda si fa rinvio al decreto del Ministro dell'interno previsto dall'articolo 62, comma 2-*quater*, del codice dell'amministrazione digitale, introdotto dall'articolo 7 della medesima pdL C. 88.

Si prevede la possibilità di revocare la domanda non oltre la data di pubblicazione del decreto di indizione del *referendum*.

Infine, si prevede l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 48-*bis* della legge elettorale della Camera, introdotto dall'articolo 2 della pdL C. 88 (in proposito si rinvia al paragrafo sulle *Elezioni politiche*).

Le pdl **C. 115 e 769** non modificano la legge concernente le consultazioni referendarie.

L'articolo 2 delle due proposte dispone che i cittadini iscritti nelle liste elettorali possono votare, in occasione di consultazioni referendarie, in una sezione elettorale del comune in cui sono temporaneamente domiciliati, indicata nella

comunicazione di accettazione della domanda se si trovano nelle condizioni indicate all'articolo 1 delle medesime pdl (si veda il paragrafo sui *Principi generali*).

Inoltre, si precisa che l'elettore, al momento del voto, deve presentare al seggio, oltre alla tessera elettorale e a un documento di identità (come prescritto dalla normativa vigente), la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della domanda e la comunicazione di accettazione della domanda stessa, con l'indicazione del seggio di pertinenza rispetto al proprio domicilio.

Anche per le modalità di presentazione delle domanda si fa rinvio all'articolo 1 delle medesime proposte di legge.

La proposta di legge **C. 424** prevede invece, per i referendum, come per le elezioni politiche, le elezioni europee, le elezioni regionali ed amministrative, che la comunicazione di scelta dell'elettore di votare nel comune di domicilio sia indirizzata alla prefettura competenze della circoscrizione elettorale di domiciliazione. Per le modalità della comunicazione e per la documentazione necessaria a comprovare il domicilio si demanda ad un regolamento di attuazione.

La proposta di legge C. 88, ricorrendo alla modifica della legge n. 352 del 1970, prevede quindi la possibilità di voto nei comuni di temporaneo domicilio unicamente per i referendum costituzionali ex art. 138 della Costituzione, per i *referendum* di modifica territoriale delle regioni ex art. 132 e per i *referendum* abrogativi ex art. 75. Con riferimento alle proposte di legge C. 115, C. 424 e C. 769 non appare invece chiaro se si intenda consentire il voto nei comuni di temporaneo domicilio anche nei referendum comunali e regionali. *Si valuti l'opportunità di un approfondimento al riguardo.*

A livello regionale, in base all'art. 123, 1° comma, Cost. è rimessa agli statuti regionali la disciplina dei *referendum* regionali riguardanti leggi e provvedimenti amministrativi della regione. È previsto dalla Costituzione un *referendum* confermativo eventuale per l'approvazione degli statuti delle regioni (art. 123, 3° comma, Cost.).

Inoltre, gli statuti comunali possono prevedere *referendum* locali anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini (Testo unico degli enti locali, D.lgs. 267/2000, art. 8).

C. 424: Elezioni regionali e comunali

La proposta di legge **C. 424** è l'unica delle quattro proposte di legge in esame a consentire l'esercizio del diritto di voto fuori del comune di residenza anche in occasione delle elezioni **regionali** e **comunali**. Come per le elezioni politiche, le elezioni europee e i referendum, l'articolo unico della proposta prevede che la **comunicazione** di scelta dell'elettore di votare nel comune di domicilio sia indirizzata alla **prefettura** competenze della circoscrizione elettorale di domiciliazione. Per le modalità della comunicazione e per la documentazione

necessaria a comprovare il domicilio di domanda si demanda ad un regolamento di attuazione.

Per quanto concerne la disciplina delle **elezioni regionali** merita qui richiamare l'**art. 122 della Costituzione** il quale dispone che "Il sistema d'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".

In attuazione dell'art.122, primo comma, della Costituzione, la legge n.165 del 2004 ha dettato i principi fondamentali in materia di cause di ineleggibilità e di incompatibilità (artt. 2 e 3), in materia di sistema di elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali (art. 4), nonché in materia di durata degli organi elettivi regionali (art. 5).

Per quanto riguarda il sistema elettorale, la legge pone i seguenti principi fondamentali:

- individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze;
- contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale;
- divieto di mandato imperativo;
- promozione delle pari opportunità tra donne e uomini.

La **disciplina di principio in materia elettorale**, dettata dalla legge n.165/2004 nonché da altre disposizioni statali, rappresenta un limite costituzionalmente interposto a cui il legislatore elettorale regionale è tenuto ad attenersi.

Nella sentenza n. 196 del 2003 la Corte costituzionale, nel ritenere esente da censura la disposizione della legge regionale dell'Abruzzo che disciplinava il termine iniziale per lo svolgimento delle elezioni ha evidenziato che "la previsione, conforme del resto a quella della legge statale, riguarda il procedimento elettorale, di competenza della Regione". Con la sentenza n. 2 del 2004 ha evidenziato come il primo comma dell'art. 122 della Costituzione che determini, in parte esplicitamente ma in parte implicitamente, un complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali: anzitutto dispone che la legge della Repubblica stabilisce i principi fondamentali in tema di "sistema di elezione" e di determinazione dei "casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali"; "e sui medesimi temi viene al contempo riconosciuta una competenza del legislatore regionale per tutta la parte residua".

La Corte costituzionale ha affermato il carattere vincolante della legge 165 del 2004, anche rispetto alle regioni speciali, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», affinché venga garantita l'uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. (sent. 143/2010).

Con riferimento alle **regioni a statuto speciale e alle province autonome**, va altresì ricordato che la legge costituzionale 2 del 2001 ha modificato le norme degli statuti speciali della Regione siciliana, della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia concernenti l'elezione degli organi e la forma di governo, nonché dettato in materia i principi fondamentali. Analogamente a quanto fatto con la legge costituzionale 1 del 1999 per le regioni a statuto ordinario, le modifiche apportate a ciascuno statuto attribuiscono alla regione e alle province autonome di Trento e di Bolzano la competenza legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

Fonte normativa per queste discipline è la legge 'statutaria': una legge approvata dalla maggioranza dei consiglieri, che può essere sottoposta a referendum popolare con specifiche procedure.

Secondo le norme di ciascuno statuto modificate dalla legge costituzionale 2 del 2001 la regione adotta la normativa elettorale in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dallo statuto.

Norme di attuazione

L'articolo 7 della **pdl C. 88** introduce un comma *2-quater* all'articolo 62 del codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 82/2005, di seguito CAD) che prevede l'adozione un **decreto del Ministro dell'interno** per disciplinare le modalità di applicazione delle nuove disposizioni previste dalla proposta di legge.

In particolare, si fa rinvio al comma *6-bis* del medesimo articolo 62 del CAD che prevede l'adozione uno o più decreti del Ministro dell'interno, adottati di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e il Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per assicurare l'aggiornamento dei servizi resi disponibili dall'ANPR e l'adeguamento e l'evoluzione delle caratteristiche tecniche della piattaforma di funzionamento dell'ANPR.

Ai sensi del nuovo comma *2-quater*, il decreto di cui sopra, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, dovrà definire:

- le modalità con cui gli elettori trasmettono all'ANPR la dichiarazione di elezione del domicilio e la richiesta di ammissione al voto in un comune situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti;
- le modalità con cui l'ANPR assicura l'accesso alle informazioni relative agli elettori che hanno presentato la richiesta sopra all'ISTAT (ai fini dell'aggiornamento dei dati del censimento per l'attribuzione dei seggi);
- le modalità con cui l'ANPR assicura l'accesso alle informazioni relative ai soggetti di cui sopra ai comuni, ai fini dell'aggiornamento dell'elenco degli elettori e dell'ammissione al voto (si veda *infra* l'articolo 8);
- le modalità con cui i sindaci dispongono la notifica agli elettori della ricevuta attestante l'accettazione della domanda di ammissione al voto.

Inoltre, la **pdl C. 88** dispone che il regolamento dovrà stabilire le modalità per l'utilizzo dei dati trasmessi dall'ANPR per le seguenti finalità:

- l'aggiornamento da parte dell'ISTAT dei risultati del censimento con le informazioni dei soggetti che hanno presentato domanda di votare nel comune di domicilio (art. 1, comma 1, lett. c);

- la presentazione della domanda di accesso al voto alle elezioni (art. 2, comma 2; art. 6, comma 2);
- l'inserimento, da parte delle commissioni elettorali comunali, nell'elenco apposito dei nominativi degli elettori che hanno presentato domanda di voto in altro comune (art. 8, comma 1, lett. a);
- l'ammissione al voto, da parte delle commissioni elettorali centrali, degli elettori in altro comune e la notifica, da parte del sindaco, di accettazione della domanda (art. 8, comma 1, lett. b).

L'**articolo 6** delle proposte di legge **C. 115 e 769** prevede l'adozione, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, di un regolamento di attuazione da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica (ai sensi dell'art. 17, comma 1, della L. 400/1988) su proposta del Ministro dell'interno.

Oltre a stabilire le disposizioni necessarie per l'attuazione della legge, il DPR dovrà disciplinare:

- i criteri per l'individuazione e la predisposizione delle sezioni elettorali presidiate;
- le forme di svolgimento delle operazioni di voto, con modalità che ne assicurino la personalità e la segretezza;
- le modalità per assicurare la custodia, l'invio e lo scrutinio delle schede votate in un comune diverso da quello di residenza dell'elettore.

La sola proposta di legge **C. 769** prevede che lo schema di regolamento sia trasmesso alle Camere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia entro 25 giorni dalla trasmissione dello schema. Qualora il regolamento non sia conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del regolamento, invia al Parlamento una relazione contenente adeguata motivazione. In assenza di parere entro i termini prescritti il regolamento può essere comunque emanato.

La proposta di legge **C. 424 (articolo 1, comma 2)** dispone l'adozione, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di un regolamento del Ministro dell'interno che stabilisca i contenuti, i termini e le modalità della comunicazione della volontà di votare nel comune di domicilio, nonché la documentazione comprovante il domicilio. Il riferimento sembra essere ai regolamenti ministeriali previsti dall'articolo 17, comma 3 della legge n. 400 del 1988 che dispone che con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere; *si valuti l'opportunità di chiarire tale aspetto*

C. 88: Disposizioni transitorie

La sola proposta di legge **C. 88** prevede delle disposizioni transitorie.

In particolare, l'**articolo 9** della proposta reca le disposizioni transitorie da seguire nelle more dell'adozione del decreto del Ministro dell'interno previsto dall'articolo 62, comma 2-*quater* del codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005) introdotto dall'articolo 7 della medesima proposta di legge (si rinvia per questo al paragrafo relativo al *Regolamento di attuazione*). Tale disciplina transitoria prevede che:

- la domanda di ammissione al voto nel comune di temporaneo domicilio può essere trasmessa, anche mediante posta elettronica certificata, al comune di residenza entro il trentesimo giorno antecedente le elezioni di Camera, Senato, Parlamento europeo o lo svolgimento del referendum;
- se nulla osta alla possibilità di votare nel comune di domicilio, il comune di residenza invia la domanda al comune di domicilio entro quindici giorni dalla data della votazione;
- il comune di domicilio rilascia all'elettore la ricevuta dell'accettazione della domanda entro sette giorni dalla data della votazione;
- si prevede l'applicazione dei commi 3 (documentazione da allegare alla domanda), 4 (iscrizione degli elettori nella lista prevista dall'articolo 33 del DPR n. 223 del 1967) e 5 (presentazione al seggio del documento di identità e della ricevuta dell'accettazione della domanda) dell'articolo 48-*bis* introdotto nel DPR n. 361 del 1957 dall'articolo 2 (per questi aspetti si rinvia al paragrafo *Elezioni politiche*).

C. 115 e C. 769: Copertura finanziaria

L'**articolo 7** delle **pdl C. 115 e 769** valuta in 1 milione di euro l'anno gli oneri derivanti dall'attuazione della legge e provvede alla copertura mediante corrispondente riduzione del Fondo per esigenze indifferibili istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dall'articolo 1, comma 200, della L. 190/2014).

Focus: Il libro bianco sull'astensionismo

Il 14 aprile 2022 è stato pubblicato il [Rapporto "Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto"](#) elaborato dalla Commissione di esperti nominata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega per le riforme istituzionali *pro tempore*, con decreto del 22 dicembre 2021.

Il Rapporto nasce dall'esigenza di una analisi empirica del fenomeno e di una riflessione sulle cause dell'astensionismo elettorale e su possibili iniziative per intervenire sul tema, analogamente a quanto avvenuto in altri Paesi europei, come

la Francia dove è stato pubblicato un Rapporto sull'astensionismo elettorale nel dicembre 2021.

In Italia infatti, rileva il Rapporto, la partecipazione al voto, un tempo molto elevata, è venuta progressivamente diminuendo nel tempo. Alle prime elezioni repubblicane del 1948 per la Camera dei deputati ha partecipato al voto il 92,2% dei votanti; alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 e del 25 settembre 2022 il 72,9% (Camera dei deputati). Alle elezioni europee del 2019 il dato è stato quello del 56,1% di votanti, fino ad arrivare al dato dell'11,33 % alle elezioni suppletive per la Camera dei deputati al collegio uninominale Lazio 1-1 nel gennaio 2022.

Il Rapporto ripercorre quindi dapprima la cornice costituzionale in cui si inserisce la "concezione dualistica" del voto quale diritto individuale originario della persona e, al contempo, quale funzione pubblica del cittadino.

Viene poi analizzato – attraverso i dati elaborati dall'ISAT - il fenomeno dell'astensionismo e delle sue cause: in particolare, accanto all'astensionismo di protesta (stimato in circa il 15-20% degli elettori nelle elezioni europee) o di indifferenza nei confronti della politica (stimato nelle stesse elezioni europee in circa il 10-15% degli elettori), il Rapporto si sofferma sulla componente rilevante di astensionismo cosiddetto involontario (stimato nel 16-18% degli elettori) dovuto soprattutto alla difficoltà materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti di vario genere.

In particolare dai dati contenuti nel Rapporto:

- sono 4,2 milioni gli anziani over 65 che hanno difficoltà di mobilità (pari al 9 % degli elettori); di questi, 2,8 milioni (pari al 6% degli elettori) hanno gravi difficoltà di movimento; più in generale, la classe degli anziani di 75 anni e più, nell'arco di settant'anni, è passata da 1,2 milioni ad oltre 7 milioni, con un'incidenza quadruplicata sul totale dei residenti (dal 2,6% nel 1952 all'11,9% nel 2020);
- sono stimati in 4,9 milioni gli elettori che svolgono la propria attività lavorativa o frequentano corsi di studio scolastici o universitari in luoghi diversi dalla provincia o città metropolitana di residenza (pari al 10% degli elettori); di questi, sono 1,9 milioni (pari al 4% degli elettori) coloro che per rientrare nel luogo di residenza, attraverso la rete stradale, impiegherebbero più di 4 ore (tra andata e ritorno);
- è stimata in circa l'1% la percentuale di elettori assenti dal luogo di residenza per motivi di turismo ed escursionismo.

Il Rapporto distingue inoltre tra astensionismo apparente e astensionismo reale. Il primo è in larga misura legato all'incidenza degli elettori iscritti all'AIRE sul calcolo delle percentuali di affluenza al voto. Gli elettori residenti all'estero iscritti all'AIRE, infatti, nelle elezioni politiche sono considerati elettori nella Circoscrizione Estero e possono votare per corrispondenza, mentre nelle elezioni regionali e

amministrative sono considerati elettori nel rispettivo Comune di iscrizione elettorale e non possono votare per corrispondenza.

La divergenza tra astensionismo reale e apparente diviene particolarmente rilevante in molti Comuni piccoli (sotto i 15.000 abitanti) con situazioni limite nelle quali la differenza tra astensionismo reale e astensionismo apparente è di oltre il 30-40%.

Al contempo, nel Rapporto si evidenzia come l'astensionismo possa essere influenzato dalla frequenza delle occasioni elettorali, un fenomeno in crescita negli ultimi anni.

Il Rapporto delinea conseguentemente una serie di proposte e strumenti utili per agevolare la partecipazione elettorale e per ridurre l'area dell'astensionismo e, in particolare, dell'astensionismo involontario.

Si tratta di proposte elaborate per la maggior parte tenendo conto dell'esperienza comparata, che è oggetto di ampia analisi contenuta nel Rapporto, da cui sono emerse le diverse soluzioni definite per agevolare la partecipazione al voto nell'ambito delle previsioni costituzionali di ciascuno. Il voto per delega ad esempio in Paesi come il Belgio, la Francia, i Paesi Bassi è utilizzato quando ve ne sia necessità; il voto per corrispondenza è diffuso in Austria, Canada, Germania, Irlanda, Spagna, Stati Uniti e altri; sono inoltre previste in molti Paesi misure per favorire il voto per particolari categorie nonché in luogo diverso da quello di residenza.

L'analisi del panorama comparato ha rappresentato dunque il punto di partenza per la elaborazione di alcune proposte che nel Rapporto sono sottoposte alla valutazione del Parlamento e del Governo. Tra queste si ricordano:

- la digitalizzazione della tessera e delle liste elettorali (*election pass*) utilizzando la tecnologia sperimentata con il *green pass* e una volta completata l'integrazione delle liste elettorali nell'Anagrafe della popolazione residente (ANPR);
- la concentrazione delle scadenze elettorali in due soli appuntamenti annuali (*election day*);
- il voto anticipato presidiato, che consentirebbe all'elettore che prevedesse di avere difficoltà a recarsi al seggio nei giorni previsti per la votazione di potere esercitare il suo diritto di voto nei giorni precedenti l'elezione in qualunque parte del territorio nazionale (es. per gli studenti fuori sede);
- il voto, nel giorno delle elezioni, in seggi diversi dal proprio, ma collocati nella stessa circoscrizione o collegio elettorale;
- misure di informazione e comunicazione e iniziative rivolte in modo particolare alle giovani generazioni valorizzando il ruolo svolto dalla scuola e dai *media*;
- il rafforzamento delle iniziative per promuovere sedi alternative per il voto rispetto agli edifici scolastici, così da facilitare l'elettore ed evitare la discontinuità scolastica.

Focus: L'esercizio del voto fuori dal comune di residenza nella legislazione vigente

La normativa vigente prevede la possibilità di votare al di fuori del luogo di residenza per coloro che si trovano **temporaneamente all'estero** o, in limitati casi, **in altro comune**.

In particolare, la legge n. 52/2015 ha introdotto la possibilità - per gli **elettori** che si trovano **temporaneamente all'estero** per un **periodo di almeno tre mesi** per motivi di **lavoro, studio o cure mediche** - di esercitare il diritto di **voto per corrispondenza** alla stregua dei residenti all'estero previa opzione in tal senso. Possono votare per le **elezioni politiche** (per la circoscrizione Estero) e per i **referendum** previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione. Possono, inoltre, votare nel Paese straniero in cui si trovano temporaneamente, sempre che il loro soggiorno sia dovuto ai medesimi motivi, anche gli elettori iscritti all'AIRE, e residenti in un altro Paese estero (legge n. 459/2001, art. 4-*bis*, introdotto dall'art. 2, comma 37, della legge n. 52/2015).

Per esercitare il diritto di voto, l'interessato deve trovarsi temporaneamente all'estero per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento delle elezioni e deve presentare una apposita richiesta, valida per un'unica consultazione elettorale, che deve pervenire al comune di iscrizione elettorale entro i 10 giorni successivi alla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali. Anche i familiari conviventi con i cittadini temporaneamente all'estero possono votare per corrispondenza con le medesime modalità (L. 459/2001, art. 4-*bis*, commi 1 e 2).

Una volta ricevute le richieste di opzione, i comuni sono tenuti a trasmettere immediatamente al Ministero dell'Interno l'elenco degli elettori temporaneamente all'estero che hanno scelto di votare nel Paese in cui si trovano, previa annotazione nelle liste sezionali elettorali. Il Ministero dell'Interno entro il 28° giorno antecedente la data delle elezioni, comunica l'elenco degli optanti al Ministero degli affari esteri, che a sua volta trasmette i loro nominativi agli uffici consolari competenti. Gli uffici consolari inseriscono tali nominativi in elenchi speciali (L. 459/2001, art. 4-*bis*, comma 3).

Coloro che hanno optato per il voto all'estero votano per corrispondenza nella circoscrizione Estero e ricevono il plico elettorale (contenente il certificato elettorale, la scheda elettorale e la relativa busta nonché una busta affrancata, unitamente alle indicazioni delle modalità di voto e delle liste dei candidati della ripartizione di appartenenza) all'indirizzo postale che hanno indicato al momento dell'esercizio dell'opzione. Le schede sono scrutinate congiuntamente a quelle dei cittadini italiani residenti all'estero iscritti nelle relative liste elettorali.

In occasione delle elezioni politiche del 2013 ai **cittadini temporaneamente all'Estero per motivi di servizio o per missioni internazionali** è stata concessa la possibilità di votare per corrispondenza, all'Estero, per le circoscrizioni del territorio nazionale (Camera e Senato) in cui è compreso il comune di Roma Capitale, e non per la circoscrizione Estero (art. 2 del D.L. 18 dicembre 2012, n. 223, conv. L. 31 dicembre 2012, n. 232).

Disposizioni analoghe (ma non del tutto coincidenti) furono adottate anche in occasione delle elezioni politiche e del referendum costituzionale del 2006 (art. 1, co. 3-*sexies*, del D.L. 3 gennaio 2006, n. 1, conv. dalla L. 27 gennaio 2006, n. 22), delle elezioni politiche del 2008 (art. 2 del D.L. 15 febbraio 2008, n. 24, conv. dalla L. 27 febbraio 2008, n. 30), nonché delle consultazioni referendarie del 2011 (art. 2 del D.L. 11 aprile 2011, n. 37, conv. dalla L. 1° giugno 2011, n. 78). Nelle elezioni politiche del 2006 e del 2008, i cittadini temporaneamente all'Estero votarono per la circoscrizione Estero.

Per quanto riguarda gli elettori 'fuori sede' **nel territorio nazionale**, attualmente il voto in comune diverso da quello di residenza è previsto esclusivamente per alcune **particolari categorie di elettori**, quali i componenti dei seggi elettorali, i rappresentanti di lista e i candidati; i militari e gli appartenenti alle forze di Polizia, che votano nel comune dove prestano servizio; i naviganti imbarcati, che **votano nel comune dove si trovano**; i degenti, che sono ammessi al voto nel **luogo di ricovero** (D.P.R. n. 361/1957, artt. 48-51).