



Disposizioni in materia di procedimento elettorale e di esercizio del voto fuori dal comune di residenza

A.C. 3113

Dossier n° 430 - Schede di lettura
28 aprile 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3113
Titolo:	Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	On. Nesci
Numero di articoli:	7
Date:	
presentazione:	11 maggio 2015
assegnazione:	31 marzo 2016
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	Il Giustizia, V Bilancio, VII Cultura, XI Lavoro e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge di iniziativa parlamentare **A.C. 3113 on. Nesci ed altri**, di 7 articoli, ha un duplice oggetto.

In primo luogo, essa introduce alcune misure, prevalentemente attraverso modifiche al **procedimento elettorale**, per assicurare maggiore trasparenza alle elezioni ed impedire eventuali distorsioni del voto.

A tal fine vengono modificate diverse disposizioni relative a:

- urne e cabine elettorali;
- composizione degli uffici elettorali di sezione (i c.d. seggi elettorali), compresi i rappresentanti di lista;
- trasmissione dei plichi elettorali e ampiezza dei seggi elettorali;
- assunzione di personale nelle società pubbliche in prossimità delle elezioni.

In secondo luogo, viene data la possibilità di **votare** anche a coloro che si trovano al di **fuori del comune di residenza**.

Ambito di applicazione

Nel nostro ordinamento ciascun tipo di elezione è disciplinato da uno specifico provvedimento legislativo. Tuttavia, la materia del procedimento elettorale preparatorio e di contorno, come quello oggetto prevalente della proposta in esame è disciplinato esaurientemente solamente nella legge per le elezioni della Camera (DPR 361/1957) e nella legge per le elezioni comunali (DPR 570/1960), ad eccezione delle urne elettorali per le quali si applica la legge Camera (vedi oltre).

Le leggi elettorali relative alle altre tipologie di elezioni, riguardano prevalentemente il sistema elettorale vero e proprio (modalità di calcolo di assegnazione dei seggi, circoscrizioni elettorali), elettorato attivo e passivo, organi di controllo, mentre per quanto riguarda il procedimento fanno prevalentemente rinvio alle due leggi citate: per le elezioni del **Senato**, per quelle **europee** e per i **referendum** si applicano generalmente le disposizioni del testo unico per la Camera, rispettivamente ai sensi dell'art. 27 del testo unico delle elezioni del Senato (D.Lgs. 533/1993), dell'art. 51 della legge elettorale del Parlamento europeo (L. 18/1979) e dell'art. 50 della legge sui referendum (L. 352/1970); mentre alle **elezioni regionali** si applica il testo unico per le elezioni comunali (L. 108/1968, art. 1, comma 6).

Cabine e urne elettorali

Un primo nucleo di disposizioni riguarda gli arredi elettorali, nello specifico le urne e le cabine, al fine di prevenire - come evidenziato nella relazione illustrativa - eventuali brogli.

Per quanto riguarda le **urne elettorali**, si prevede che esse siano costituite in materiale **semitrasparente**, in modo da rendere possibile la verifica della presenza o meno di schede elettorali al suo interno, ma non anche l'identificazione delle stesse (**articolo 1, comma 1, lett. a**)

Come accennato, la disposizione, che novella il testo unico per le elezioni della Camera (art. 32, DPR 361/1957), si applica anche alle elezioni comunali in virtù del rinvio operato dall'art. 27, ultimo comma del testo unico delle elezioni comunali (DPR 570/1960) in cui viene disposto che le urne siano conformi ai tipi prescritti per le elezioni politiche.

Peraltro, si ricorda che la possibilità di realizzare urne elettorali in materiale trasparente è già prevista dall'ordinamento a livello regolamentare.

Attualmente la legge elettorale prevede che le caratteristiche delle urne sono definite con decreto del Ministro dell'interno e che esse sono fornite dal medesimo dicastero a ciascuna sezione elettorale (art. 32, 2° comma, DPR 361/1957).

Tale disposizione è stata attuata da ultimo con il decreto del Ministro dell'interno 1° aprile 2011 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 2011, n. 81). In particolare, ai sensi dell'allegato A: "l'urna per la votazione è costituita da una scatola di cartone ondulato o altro materiale consistente, di colore chiaro o trasparente, avente lati di dimensioni variabili da un minimo di trentacinque ad un massimo di settanta centimetri".

La proposta di legge in esame modifica anche la disciplina delle cabine elettorali e della sala d'elezione (**art. 1, comma 1, lett. e**) che modifica l'art. 42 della legge elettorale Camera e **art. 2, comma 2, lett. c**) che modifica l'art. 37 della legge elettorale comunale).

Attualmente entrambe le leggi elettorali prevedono che in ciascun seggio siano allestite quattro cabine, di cui una destinata ai portatori di *handicap*, da collocarsi in maniera da rimanere isolate e che devono essere munite di un riparo che assicuri la segretezza del voto.

La proposta in esame in aggiunta a queste prescrizioni specifica che le cabine siano rivolte verso il centro della sala di elezione e che siano chiuse solamente da due lati, frontalmente e lateralmente, mediante due ripari collocati in corrispondenza del ripiano dove viene appoggiata la scheda per l'espressione del voto.

Come si evince anche dalla relazione illustrativa, in questo modo l'elettore voterebbe di spalle rispetto all'ufficio elettorale (così che da mantenere la segretezza del voto), ma in modo visibile, al fine di ostacolare eventuali brogli.

Per quanto riguarda la **sala di elezione**, la proposta di legge stabilisce, per le elezioni della Camera, che vengano chiuse le **porte** e le **finestre** adiacenti e retrostanti alle cabine elettorali, in luogo di quelle vicine ai tavoli riservati agli scrutatori come previsto attualmente. La legge elettorale comunale già prevede la chiusura delle porte e finestre adiacenti le cabine, e pertanto la novella riguarda esclusivamente le porte e finestre retrostanti.

Inoltre, entrambe le leggi vengono modificate prevedendo che porte e finestre oltre che chiuse siano anche **sigillate**.

Uffici elettorali di sezione

Un secondo gruppo di disposizioni riguarda l'**ufficio elettorale di sezione**.

In primo luogo, viene **ridotto il numero dei componenti** l'ufficio: cinque in luogo dei sei attualmente previsti dalla legge (**art. 1, comma 1, lett. b**) che modifica la legge per le elezioni politiche e **art. 2, comma 1, lett. a**) che modifica la legge elettorale comunale). Il nuovo ufficio verrebbe ad essere formato dal presidente e da quattro scrutatori di cui due, a scelta del presidente, con funzioni rispettivamente di vice presidente e di segretario.

Attualmente l'ufficio elettorale di sezione è composto da presidente, quattro scrutatori, tra i quali il presidente sceglie il suo vice, e un segretario (art. 34 legge elettorale nazionale e art. 20 legge elettorale comunale). Le tre figure di cui è composto l'ufficio (presidente, scrutatore e segretario) sono sottoposte ciascuna ad un regime diverso. Il presidente è nominato dal presidente della Corte di appello; gli scrutatori sono nominati dalla commissione elettorale comunale tra gli iscritti in apposito albo; il segretario viene scelto dal presidente di seggio, prima dell'insediamento dell'ufficio elettorale, fra gli iscritti nelle liste elettorali del comune in possesso di titolo di studio non inferiore al diploma di istituto di istruzione secondaria di secondo grado (art. 2, L. 53/1990).

Ai sensi delle modifiche introdotte dagli artt. 1 e 2, il **segretario** è nominato sempre dal presidente ma non più tra persone di sua fiducia, bensì **tra gli scrutatori** assegnati al suo seggio elettorale. Conseguentemente, l'articolo 7 della proposta in esame provvede all'abrogazione dell'art. 2 della L. 53/1990.

Anche la disciplina delle altre due figure, presidente e scrutatori, viene ad essere modificata.

Per quanto riguarda il **presidente** (**art. 1, comma 1, lett. c**) per le elezioni politiche e **art. 2, comma 1, lett. a**) per le elezioni comunali), viene ribadito che può essere scelto tra i cittadini iscritti nell'apposito **elenco**, ferma restando la possibilità di nominarlo anche tra le categorie indicate dalla legge (magistrati, avvocati, notai ecc.).

Inoltre, viene eliminata la possibilità di **surroga** del presidente, in caso di impedimento che non consenta la nomina ordinaria, con il sindaco o suo delegato. In tali casi la proposta prevede invece che la corte di appello proceda alla sostituzione mediante estrazione a sorte dall'elenco dei presidenti.

Particolarmente innovativo il divieto di ricoprire l'incarico di presidente "per due volte consecutive e presso la medesima sezione elettorale". *Andrebbe chiarito se l'intenzione della disposizione sia quella di consentire di svolgere per non più di due volte consecutive l'incarico nella medesima sezione elettorale (potendo svolgerlo successivamente in altra sezione) ovvero di poter svolgere tale incarico al massimo per due volte ma non nella medesima sezione.*

Sono inoltre introdotti alcuni **requisiti minimi** per ricoprire l'incarico di presidente:

- godimento dei diritti civili e politici;
- buona condotta morale (*andrebbe valutata l'esigenza di chiarire il soggetto incaricato di certificarla*);
- età tra i 18 e i 65 anni;
- titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria sdi secondo grado.

Modificata anche la disciplina relativa ai casi di **esclusione** dalla carica di **membro dell'ufficio elettorale** previsti dalla legge (**art. 1, comma 1, lett. d**) per le elezioni politiche e **art. 2, comma 1, lett. b**) per le elezioni comunali). Viene eliminato il divieto di conferire l'incarico a coloro che hanno più di 70 anni, dal momento che la previsione è assorbita dal nuovo requisito anagrafico di cui sopra.

Sono inoltre introdotte due ulteriori cause di esclusione.

La prima riguarda i **parenti** fino al secondo grado **dei candidati** alle elezioni interessate (attualmente è prevista l'esclusione solo per i candidati).

La seconda riguarda coloro che siano stati **condannati**, anche non in via definitiva, per i seguenti reati:

- reati contro la pubblica amministrazione (il riferimento è presumibilmente al Titolo II del Capo I del codice penale rubricato "Delitti contro la pubblica amministrazione");
- delitti di cui agli articoli 416-*bis* (associazione mafiosa) e 416-*ter* (scambio elettorale politico-mafioso).

Inoltre, sono esclusi anche coloro che sono stati condannati in via definitiva per reato non colposo, ovvero a pena detentiva superiore a dieci mesi e venti giorni di reclusione per reato colposo.

Infine, da segnalare che l'applicazione delle cause di esclusione non solo al presidente, scrutatori e segretario ma anche ai **rappresentanti di lista**.

I rappresentanti di lista, designati dai delegati autorizzati alla presentazione delle liste di candidati, sono autorizzati ad assistere alle operazioni di voto e di scrutinio negli uffici elettorali di sezione.

Anche la disciplina relativa agli **scrutatori** viene modificata, attraverso diverse novelle alla legge 95/1989 che reca norme per l'istituzione dell'albo degli scrutatori che si applicano a tutte le tipologie di elezioni (**articolo 3**).

In primo luogo, sono ribaditi anche in questa i **requisiti minimi** per ricoprire l'incarico di segretario, indicati sopra per tutti i membri dell'ufficio elettorale:

- godimento dei diritti civili e politici;
- buona condotta morale;
- età tra i 18 e i 65 anni;
- titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria di secondo grado.

Inoltre, vengono apportate alcune modificazioni puntuali alla disciplina concernente la **scelta degli scrutatori** di ciascuna sezione elettorale, prevedendo che questa venga effettuata dal **presidente della corte di appello** (in luogo della commissione elettorale comunale) e non più per nomina, attingendo all'albo degli scrutatori, bensì tramite **sorteggio** dei nominativi compresi nel predetto albo.

In questo modo, viene ripristinato il sistema di scelta degli scrutatori in vigore fino al 2005, anno in cui la legge di riforma del sistema elettorale (L. 270/2005) ha modificato l'articolo 6 della legge istitutiva dell'albo degli scrutatori (L. 95/1989), sostituendo il sorteggio degli scrutatori con la loro nomina da parte della commissione comunale.

La disposizione in esame, dunque, ripristina le modalità di scelta per sorteggio in vigore dal 1989 al 2005 riproducendo il contenuto del citato articolo 6 nella formulazione precedente al 2005, ossia quella definita dall'articolo 9 della legge 120/1999.

Le modifiche ulteriori operate dalla disposizione in esame sono le seguenti.

In primo luogo, come accennato, la commissione elettorale comunale viene sostituita dal **presidente della corte di appello** competente per territorio quale organo deputato alla scelta (in questo caso per sorteggio) degli scrutatori.

Si ricorda che, a decorrere dal 2002, le funzioni delle commissioni elettorali comunali sono state trasferite all'ufficio elettorale istituito in ogni comune ad opera della L. 340/2000 e, ai sensi dell'art. 26 di tale legge, il rinvio alla commissione elettorale comunale contenuto in tutte le leggi o decreti aventi ad oggetto materia elettorale, si intende riferito all'ufficio elettorale, a decorrere dalla data di cui al comma 14 dello stesso articolo 26 (1° gennaio

2002). In seguito, la citata legge 270/2005 ha stabilito che l'ufficiale elettorale svolge le funzioni della commissione elettorale ai fini della tenuta e all'aggiornamento delle liste elettorali (art. 10, comma 1 che ha modificato l'art. 4-*bis*, del D.P.R. n. 223/1967).

Infine, la legge finanziaria 2008 (L. 244/2007) ha ulteriormente definito la materia, precisando che le funzioni della commissione elettorale comunale in materia di tenuta e revisione delle liste elettorali, sono attribuite al responsabile dell'ufficio elettorale comunale, mentre quelle relative alla scelta degli scrutatori rimangono di competenza della commissione.

In secondo luogo, la disposizione in esame anticipa il termine (da due a **venti giorni**) entro il quale deve essere preannunciata la data della **pubblica adunanza** in cui la commissione procede al sorteggio degli scrutatori.

In terzo luogo, si introduce una **riserva dei posti** di scrutatore (pari alla metà arrotondata per difetto) a coloro che si trovano, da almeno 30 giorni dal momento del sorteggio in stato di **disoccupazione**, ai sensi dell'art. 19, comma 1, D.Lgs. 150/2015.

Ai sensi della disposizione da ultimo citata si considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego.

Inoltre, in analogia con quanto previsto per i presidenti di seggio, si pone il **limite dei due mandati consecutivi** e presso la medesima sezione elettorale.

Infine, si prevede l'istituzione di un corso di formazione, costituito da una **lezione formativa**, la cui partecipazione da parte degli scrutatori sorteggiati è indispensabile per ricoprire l'incarico. La lezione è tenuta presso la prefettura competente e riguarda le corrette procedure di spoglio e la legislazione in materia di scambio elettorale. Le relative modalità attuative e la definizione delle risorse necessarie sono demandate ad un decreto del Ministro dell'interno.

L'adozione del sistema di sorteggio in luogo della nomina è previsto nell'articolo 2 della proposta di legge A.C. 2256 all'esame della Commissione V Bilancio della Camera, in abbinamento con il disegno di legge del Governo A.C. 2343, recante funzionalità degli enti locali. Tale norma ha il medesimo contenuto dell'articolo 2-*ter* dell'A.C. 1906, introdotto dal Senato nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 126 del 2013, decreto poi decaduto per mancata conversione nei termini.

Plichi elettorali e ampiezza degli uffici elettorali

L'**articolo 1, comma 1, lett. f)** del provvedimento in esame incide sulle modalità di **trasmissione dei plichi elettorali** delle elezioni politiche. Attualmente, i plichi (quello contenente una copia del verbale con le schede e quelli con le schede nulle, contestate e deteriorate) sono consegnati, chiusi e sigillati, alla cancelleria del Tribunale competente da parte del presidente o, per sua delegazione scritta, da due scrutatori (art. 75, 2° comma, DPR 361/1957).

Con la disposizione in esame si elimina la possibilità di delega degli scrutatori, e si pone l'obbligo in capo al **presidente** di consegnare personalmente i plichi.

In tal modo, come si legge nella relazione illustrativa, si renderebbe più facile l'individuazione di responsabilità in caso di eventuali irregolarità occorrenti nella fase tra lo scrutinio e il deposito della documentazione.

Una misura analoga viene introdotta anche per le elezioni comunali attraverso la modifica dell'articolo 66 (per i comuni con meno di 15.000 abitanti) e dell'articolo 74 [*rectius*: 70] (per i comuni con più di 15.000 abitanti) del testo unico (ad opera dell'**art. 2, comma 1**, rispettivamente **lett. d)** ed **e)**.

Un'altra modifica, apportata dall'**articolo 4**, riguarda l'**ampiezza dei seggi elettorali**.

Attualmente, ciascuna sezione elettorale è costituita di regola con un numero di elettori iscritti non superiore a 1.200 e non inferiore a 500; ad eccezione dei casi in cui particolari condizioni di lontananza e viabilità rendono difficile l'esercizio del diritto elettorale, in questi casi è possibile costituire seggi anche fino a 50 iscritti (DPR 223/1967).

La disposizione in esame aumenta i limiti inferiori sopra indicati, portandoli rispettivamente a **800** e **100 elettori**, al fine, come si legge nella relazione illustrativa, di ostacolare l'eventuale identificazione del voto.

Divieto di assunzione di personale in prossimità delle elezioni

L'**articolo 5** della proposta in esame introduce il **divieto di assunzioni** di personale dipendente, a qualsiasi titolo, da parte delle **aziende speciali**, delle **istituzioni** e delle **società a partecipazione pubblica locale o regionale**, totale o di controllo, nei **60 giorni antecedenti e nei 60 giorni successivi** alle **elezioni comunali o regionali**, limitatamente ai comuni o alle regioni interessati.

Si tratta di una disposizione che non riguarda il procedimento elettorale preparatorio come le precedenti,

ma è analoga la finalità di prevenzione di forme di voto di scambio e di inquinamento del voto.

A tal fine viene introdotto un comma 2-ter all'articolo 18 del D.L. 112/2008, che prevede specifiche disposizioni in materia di reclutamento del personale nelle società pubbliche.

Si rileva che ai sensi del comma 3 del medesimo articolo la disposizione non si applica alle società quotate.

In particolare, il comma 1 dispone l'obbligo, per le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, di adottare con propri provvedimenti, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame, i criteri e le modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del D.Lgs. 165/2001.

Analoga previsione è contenuta nel successivo comma 2 per le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo, le quali hanno l'obbligo di adottare - in questo caso non viene fissato espressamente un termine - con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

Il comma 2-bis, introdotto successivamente e da ultimo modificato dal DL 90/2014, introduce il principio della riduzione dei costi del personale per le aziende speciali, le istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo.

In ogni caso, le disposizioni non trovano applicazione nei confronti delle società quotate su mercati regolamentati (comma 3).

Voto fuori del comune di residenza

L'**articolo 6** introduce la possibilità di espressione del voto da parte dei cittadini che si trovano **temporaneamente** in una **regione diversa** da quella del comune **di residenza**, per ragioni di **lavoro** o di **studio**.

Andrebbe chiarito se la disposizione in esame riguarda solamente le elezioni per la Camera dei deputati, ovvero se si intenda applicarla anche alle altre elezioni, ad eccezione di quelle comunali.

Si ricorda che la legge elettorale prevede il voto per corrispondenza dei cittadini italiani residenti all'estero dal 2006 per le elezioni politiche e i *referendum* (L. 459/2001) e che la riforma elettorale approvata nel 2015 ha introdotto la possibilità del voto per corrispondenza anche per gli elettori residenti in Italia e temporaneamente all'Estero per motivi, di lavoro, studio o cure mediche (L. 52/2015).

A tal fine vengono introdotti due nuovi articoli dopo l'art. 53 del testo unico delle leggi per le elezioni politiche.

L'**articolo 53-bis** dispone che gli elettori che, per ragioni di studio o di lavoro, si trovano in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti, in occasione delle elezioni per la Camera, possono votare nel medesimo comune, presso il tribunale competente per territorio del comune di domicilio, previa presentazione di apposita istanza.

Il **procedimento preparatorio** si articola come segue:

- presentazione da parte dell'elettore della domanda, a mezzo di posta elettronica, al comune di domicilio, entro trenta giorni dalla data delle votazioni, con allegati un documento d'identità valido e la documentazione attestante la temporaneità del domicilio (*si rileva che non vengono definite le procedure di trasmissione digitale delle istanze, p.e. tramite posta elettronica certificata*);
- verifica da parte del comune del nulla osta al godimento dell'elettorato attivo;
- trasmissione dal comune al Ministero dell'interno dei nominativi degli elettori che hanno esercitato l'opzione;
- invio da parte del Ministero dell'interno a ciascun tribunale del plico contenente le liste degli elettori che ivi eserciteranno il diritto di voto e le schede elettorali.

Il voto è espresso, presso le sedi dei tribunali, nella giornata del lunedì precedente il giorno stabilito per le elezioni.

Ai sensi del nuovo **articolo 53-ter**, introdotto dall'articolo in esame, all'espressione del voto si applicano le disposizioni previste dal testo unico in materia di elezioni della Camera dei deputati, opportunamente adattate.

In particolare, si prevede che ciascun tribunale predisponga una sezione elettorale e uno spazio apposito dove l'elettore possa esprimere il voto.

Il presidente della sezione elettorale del tribunale verifica l'identità dell'elettore confrontando il documento con le liste ricevute dal Ministero dell'interno e consegna il plico elettorale all'elettore.

L'elettore esprime il voto su una scheda elettorale fornita dal Ministero dell'interno ed anziché inserirla nell'urna, la introduce in una apposita busta, che viene sigillata e introdotta in una seconda busta esterna e consegnata alla sezione elettorale.

Il presidente della sezione elettorale, entro il quinto giorno precedente le elezioni, trasmette a ciascun comune le buste che a loro volta vengono trasmesse alle sezioni elettorali competenti. Qui il presidente della

sezione provvede all'estrazione delle schede e all'inserimento nell'urna.

Si osserva che andrebbe valutata l'opportunità di trasmettere all'ufficio di sezione anche la lista degli elettori che hanno optato per il voto fuori dal comune di residenza in modo tale da consentire il loro inserimento nel registro dei votanti, che deve coincidere con il numero di schede scrutinate.

Relazioni allegate o richieste

La proposta di legge di iniziativa parlamentare è corredata della sola relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge reca esclusivamente disposizioni che modificano atti di rango legislativo.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'oggetto della proposta di legge riguarda prevalentemente le materie "organi dello Stato e relative leggi elettorali" e "legislazione elettorale degli enti locali" che ai sensi dell'art. 117, 2° comma, Cost. (rispettivamente lett. *f*) e *p*) rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Dal momento che la materia elettorale regionale è di competenza legislativa delle regioni (art. 122 Cost.), le disposizioni previste dalla proposta di legge in esame si applicano in assenza di specifiche previsioni dettate dalla legge regionale.