



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

A.C. 3113-A ed abb.

Dossier n° 430/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
13 febbraio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3113-A ed abb.
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:	Nesci
Date:	termine dell'esame in Commissione: 9 febbraio 2017

Contenuto

La proposta di legge di iniziativa parlamentare **A.C. 3113-A** ha un duplice oggetto.

In primo luogo, essa introduce alcune misure, prevalentemente attraverso modifiche ad alcuni aspetti del **procedimento elettorale**, per assicurare maggiore trasparenza nello svolgimento delle operazioni elettorali.

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** per i **referendum** popolari anche a coloro che, per motivi di studio, lavoro o cure mediche, si trovano in un comune di una **regione diversa da quella di residenza**.

Nel nostro ordinamento ciascun tipo di elezione è disciplinato da uno specifico provvedimento legislativo. Tuttavia, la materia del procedimento elettorale preparatorio e di contorno, oggetto prevalente della proposta in esame, è disciplinato esaustivamente solamente nella legge per le elezioni della **Camera** (DPR 361/1957) e nella legge per le **elezioni comunali** (DPR 570/1960). Per queste ultime, l'unica eccezione è costituita dalla disciplina relativa alle urne elettorali delle elezioni comunali, per le quali si applica la legge Camera (vedi oltre).

Le leggi elettorali relative alle altre tipologie di elezioni riguardano quasi esclusivamente il sistema elettorale vero e proprio (modalità di calcolo di assegnazione dei seggi e circoscrizioni elettorali), elettorato attivo e passivo, organi di controllo e verifica, mentre per quanto riguarda il procedimento elettorale preparatorio fanno prevalentemente rinvio alle due leggi citate: alle elezioni del **Senato**, alle **europee** e ai **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) e, come accennato, quella della Camera per la sola disciplina delle urne elettorali.

Un primo nucleo di disposizioni della proposta in esame riguarda gli **arredi elettorali**,

Oggetto della
proposta di
legge

Ambito di
applicazione

nello specifico le urne e le cabine, e i locali sede di seggio, al fine di prevenire - come evidenziato nella relazione illustrativa - eventuali brogli.

Per quanto riguarda le **urne elettorali**, si prevede che esse siano in materiale **semitrasparente**, in modo da rendere possibile la verifica della sola presenza di schede elettorali al loro interno, ma non anche l'identificazione delle stesse (**articolo 1, comma 1, lett. a**). L'art. 7 reca la copertura finanziaria della disposizione in questione sulle urne semitrasparenti, autorizzando la spesa di 738.744 euro annui a decorrere dal 2017.

Urne trasparenti

Come accennato, la disposizione, che novella il TU per le elezioni della Camera (art. 32, 2° co., DPR 361/1957), si applica, come accennato, anche alle elezioni comunali in virtù del rinvio operato dall'art. 27, ultimo comma del TU delle elezioni comunali (DPR 570/1960) in cui viene disposto che le urne siano conformi ai tipi prescritti per le elezioni politiche. Inoltre, si applica anche, ai sensi delle disposizioni sopra richiamate, alle elezioni del Senato, quelle europee, ai referendum e alle elezioni regionali.

Si ricorda, in ogni caso, 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. d**) che modifica l'art. 42 della legge elettorale Camera e **art. 2, comma 1, lett. c**) che modifica l'art. 37 della legge elettorale comunale).

Cabine elettorali

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 munite di un riparo che assicuri la segretezza del voto. La proposta in esame in aggiunta a queste prescrizioni specifica che le cabine siano chiuse su tre lati, che il lato aperto, privo di qualsiasi tipo di protezione, sia rivolto verso il muro e che la loro **altezza** debba garantire la segretezza del voto **riparando solo il busto dell'elettore**. Si tratta, tuttavia, di misure da adottare solo in caso di necessità di sostituzione delle cabine esistenti e, in ogni caso, mediante il loro riadattamento, in modo da non gravare di nuovi oneri la finanza pubblica. Inoltre, viene demandato ad un decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro 30 giorni, la definizione dell'altezza delle cabine.

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 e retrostanti alle cabine, e pertanto la novella riguarda esclusivamente le porte e finestre retrostanti.

Porte e finestre chiuse e sigillate

Inoltre, entrambe le leggi vengono modificate prevedendo che porte e finestre oltre che chiuse siano anche **sigillate** (art. 42, DPR 361/1957 e art. 37, DPR 570/1960).

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

Sezione elettorale
Presidente di seggio

Per quanto riguarda il **presidente** (**art. 1, comma 1, lett. b**) per le elezioni politiche e **art. 2, comma 1, lett. a**) per le elezioni comunali), si prevede che egli venga scelto dal presidente di Corte d'appello tra i cittadini iscritti nell'apposito **elenco**, ferma restando la possibilità di nominarlo anche tra le categorie indicate dalla legge (magistrati, avvocati, notai ecc.).

Viene poi 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.

Un'altra innovazione consiste nel divieto di ricoprire l'incarico di presidente per **due volte consecutive presso la medesima sezione elettorale**.

Sono inoltre espressamente enunciati i requisiti per ricoprire l'incarico di presidente, attualmente non disciplinati unitariamente:

- godimento dei diritti civili e politici;
- età tra i 18 e i 70 anni (per gli scrutatori la proposta di legge abbassa il limite a 65

- anni);
- titolo di studi non inferiore al diploma di istruzione secondaria di secondo grado.

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 (art. 35 TU Camera) tra gli iscritti all'albo delle persone idonee a ricoprire l'incarico di presidente (si ricorda che l'iscrizione all'albo è subordinata al possesso del titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria di secondo grado, art. 1, co. 3, L. 53/1990); gli scrutatori sono nominati dalla commissione elettorale comunale tra gli iscritti in apposito albo cui possono accedere gli elettori del comune che hanno assolto gli obblighi scolastici (art. 1, L. 95/1989); 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).

E' oggetto di modifica la disciplina relativa ai casi di **esclusione** dalla carica di **membro dell'ufficio elettorale** (compreso il presidente) previsti dalla legge (**art. 1, comma 1, lett. c)** per le elezioni politiche e **art. 2, comma 1, lett. b)** per le elezioni comunali).

Viene, in particolare, eliminata la disposizione vigente che pone il divieto di conferire l'incarico a coloro che hanno più di 70 anni considerato che, come si è detto, la previsione è assorbita (ma solo per il presidente) dal nuovo requisito anagrafico di cui sopra, mentre per gli scrutatori si applica la nuova disciplina introdotta dall'articolo 3 che pone per essi il limite di 65 anni di età (vedi oltre).

Cause di esclusione dalle funzioni di componenti i seggi elettorali

Sono inoltre introdotte due ulteriori **cause ostative** alla funzione di componente l'ufficio elettorale.

La prima riguarda i **parenti e affini** fino al secondo grado **dei candidati** alle elezioni interessate (attualmente è prevista l'esclusione per i soli candidati). In sede referente tale nuova causa di esclusione è stata limitata alle funzioni di presidente e di segretario (e non anche di scrutatore).

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

- reati contro la pubblica amministrazione (disciplinati al Titolo II del Capo I del codice penale rubricato "Delitti contro la pubblica amministrazione");
- delitti di cui all'articolo 416-bis (associazione mafiosa) nonché quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste da tale articolo o al fine di agevolare l'attività delle associazioni ivi previste;
- delitti di cui all'articolo 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso).

L'esclusione si applica anche in caso di patteggiamento (art. 444 cpp) e, come aggiunto in sede referente, in caso di condanna per decreto a pena pecuniaria (art. 459 cpp).

Inoltre, sono esclusi anche coloro che sono stati condannati in via definitiva per reato non colposo, ovvero a pena detentiva uguale o superiore a 2 anni di reclusione per reato (*rectius*: delitto) colposo.

In sede referente è stato chiarito che le cause di esclusione sono verificate d'ufficio.

Infine, da segnalare l'applicazione delle cause di esclusione non solo al presidente, scrutatori e segretario ma anche ai **rappresentanti di lista** (ma solamente per le elezioni politiche, in quanto una analoga disposizione - presente nel testo originario della pdl - applicabile alle elezioni comunali è stata espunta in sede referente).

Rappresentanti di lista

Si ricorda che i rappresentanti di lista sono soggetti designati dai delegati autorizzati alla presentazione delle liste di candidati e 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**).

Requisiti per gli scrutatori

In primo luogo, nell'enunciare i requisiti necessari per ricoprire l'incarico di scrutatore, è in particolare ridotto il limite massimo di età (da 70 anni a 65 anni) ed è espressamente previsto il requisito del godimento dei diritti civili e politici.

Attualmente per l'inclusione nell'albo degli scrutatori è necessario essere elettore del comune ed aver assolto gli obblighi scolastici (art. 1, L. 95/1989) e avere al massimo 70 anni di età.

Inoltre, vengono apportate alcune modifiche alla disciplina concernente la **scelta degli scrutatori** di ciascuna sezione elettorale, prevedendo che questa venga effettuata dalla commissione elettorale comunale non più per nomina, attingendo all'albo degli scrutatori, bensì tramite **sorteggio** dei nominativi compresi nel predetto albo.

Scelta degli scrutatori per sorteggio

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.

L'adozione del sistema di sorteggio in luogo della nomina è previsto nell'articolo 2 della proposta di legge A.C. 2256 (già approvata dal Senato A.S. 1322) 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.

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

In primo luogo, la disposizione in esame anticipa il termine (da 2 a **10 giorni**) entro il quale deve essere preannunciata la data della **pubblica adunanza** in cui la commissione elettorale procede alla scelta (sorteggio) degli scrutatori.

In secondo 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, del D.Lgs. 150/2015.

Riserva di posti per disoccupati

Ai sensi della disposizione da ultimo citata sono 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** presso la medesima sezione elettorale.

Limite di due mandati nello stesso seggio
Formazione

Infine, si prevede che ai componenti dei seggi elettorali sia assicurata una adeguata **formazione on line** e un **aggiornamento** costante sulle corrette procedure di spoglio e sulla legislazione in materia di scambio elettorale. Le relative modalità attuative sono demandate ad un decreto del Ministro dell'interno. Sempre con decreto del Ministero dell'interno, da adottare entro 90 giorni, sono definite le modalità attuative dell'articolo 6 della legge 95/1989, come modificato dal presente provvedimento.

L'**articolo 2, comma 1, lett. d) ed e)** del provvedimento in esame incide sulle modalità di **trasmissione dei plichi elettorali** in occasione delle **elezioni comunali**.

Trasmissione dei plichi elettorali

Attualmente le modalità di trasmissione sono in parte differenti tra i comuni fino a 15.000 abitanti (art. 66 TU comunale) e quelli con popolazione superiore (art. 70 TU). Nel primo caso i plichi (contenenti una copia del verbale e le schede elettorali) vengono subito rimessi, chiusi e sigillati, al prefetto, o se il comune ha più di una sezione elettorale al presidente dell'ufficio della prima sezione che a sua volta provvede al successivo inoltrare al prefetto. Nel caso dei comuni con più di 15.000 abitanti la procedura è più articolata: i plichi sono rimessi al presidente dell'ufficio centrale (art. 70 comunale) e successivamente al prefetto (art. 74 TU comunale).

Con la disposizione in esame si specifica che la **trasmissione del plico** prevista dagli art. 66 e 70 TU visti sopra è **a cura del presidente di seggio**.

Un'altra modifica, apportata dall'**articolo 4**, riguarda l'**ampiezza delle sezioni elettorali**.

Numero di elettori per seggio

Attualmente, ciascuna sezione elettorale è costituita di regola da 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 con numero di iscritti non inferiore a 50 (DPR 223/1967, art. 34).

La disposizione in esame aumenta il limite inferiore dei seggi ordinari sopra indicato, portandolo da 500 a **700** al fine, come si legge nella relazione illustrativa della pdl originaria, di ostacolare l'eventuale identificazione del voto.

Come specificato in sede referente, tale disposizione si applicherà a decorrere dal 1°

gennaio 2018 (art. 4, co. 2).

L'**articolo 5** della proposta in esame introduce il **divieto di assunzione** 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.

Divieto di assunzioni in prossimità delle elezioni

Si tratta di una disposizione che non riguarda il procedimento elettorale preparatorio come le precedenti, ma con esse condivide - secondo quanto riportato nella relazione illustrativa del testo originario - la finalità generale della pdl consistente nella 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. Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 18 la disposizione non si applica alle società quotate.

In particolare, il comma 1 del citato art. 18 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 le 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).

L'**articolo 6** (introdotto in sede referente) consente - per **referendum abrogativi** (art. 75 Cost.) e **costituzionali** (art. 138 cost.) - il voto nel comune di domicilio anziché in quello di residenza da parte degli elettori che, per una serie tassativa di motivi (lavoro, studio o cure mediche), si trovano in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti.

Voto per i referendum fuori del comune di residenza

Gli elettori che intendono esercitare tale opzione sono tenuti a farne dichiarazione al comune di iscrizione elettorale, fino a 30 giorni dalla data della consultazione. Alla dichiarazione sono allegati:

- copia di un documento di riconoscimento valido;
- documentazione del datore di lavoro o istituto scolastico o sanitario, pubblico o privato, attestante la temporaneità del domicilio;
- copia della tessera elettorale o dichiarazione di suo smarrimento.

A sua volta, il comune di iscrizione elettorale verifica che nulla osta al godimento dell'elettorato attivo, dandone notizia, entro il 7° giorno antecedente la data della consultazione, al comune in cui l'elettore è domiciliato per motivi di lavoro, studio o cure mediche.

Il comune di domicilio, entro il 3° giorno antecedente la data della consultazione, rilascia all'elettore una attestazione di ammissione al voto con l'indicazione della sezione elettorale presso cui recarsi a votare. Tale attestazione dovrà essere presentata dall'elettore, assieme al documento di riconoscimento e alla tessera elettorale al seggio elettorale prima dell'ammissione al voto.

L'**articolo 7** reca la copertura finanziaria della disposizione di cui all'art. 1, co. 1, lett. a) del provvedimento in esame (urne semitrasparenti) autorizzando la spesa di 738.744 euro annui a decorrere dal 2017. Per far fronte a tale onere si dispone una corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Disposizioni finanziarie

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

L'esame in sede referente della proposta di legge C. 3113 è stato avviato dalla I

Commissione nella seduta del 28 aprile 2016. Nel corso dell'*iter* parlamentare la Commissione ha deliberato (seduta del 12 maggio 2016) di chiedere al Governo di trasmettere, ai sensi dell'articolo 17, comma 5, delle legge n. 196 del 2009, una relazione tecnica, relativa alla quantificazione finanziaria degli oneri recati dal progetto di legge in esame. Nella seduta della Commissione dell'11 gennaio 2017 il Presidente della Commissione ha reso nota l'avvenuta trasmissione della relazione tecnica, negativamente verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Ha quindi evidenziato la necessità di approfondire l'esame della documentazione ricevuta, ferma restando la possibilità per la relatrice di formulare eventuali ulteriori proposte di modifica al testo, volte a superare i rilievi critici indicati nella relazione tecnica. Nelle successive sedute sono stati esaminati gli emendamenti volti, tra l'altro, a tenere conto dei rilievi contenuti nella relazione tecnica.

Relazione
tecnica

Nella seduta dell'8 febbraio si è concluso l'esame degli emendamenti e sono stati acquisiti i pareri delle competenti Commissioni in sede consultiva. In particolare, è stato espresso parere favorevole dalla Commissione II Giustizia, parere favorevole con un'osservazione da parte della VII Commissione Cultura, parere favorevole con una osservazione da parte della Commissione XI Lavoro e parere favorevole con condizioni da parte della Commissione per le questioni regionali. La Commissione V Bilancio si è riservata di presentare il proprio parere direttamente all'Assemblea.

Pareri

Nella seduta del 9 febbraio 2017 è stato conferito il mandato alla relatrice a riferire favorevolmente sul testo della proposta di legge, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente.