



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 3113 e abb.-A

Modifiche al testo unico concernente l'elezione della
Camera dei deputati e al testo unico concernente
l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali,
nonché altre norme in materia elettorale

N. 487 – 14 febbraio 2017



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 3113 e abb.-A

Modifiche al testo unico concernente l'elezione della
Camera dei deputati e al testo unico concernente
l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali,
nonché altre norme in materia elettorale

N. 487 – 14 febbraio 2017

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C. 3113 ed abb.-A

Titolo breve: 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
in prima lettura alla Camera

Commissione di merito: I Commissione

**Relatrice per la
Commissione di merito:** Nesci

Gruppo: M5S

Relazione tecnica: presente
riferita al testo originario della proposta di legge n. 3113

Parere richiesto

Destinatario: all'Assemblea

Oggetto: testo A

INDICE

ARTICOLI 1 E 6-TER	- 3 -
MODIFICHE AL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULLA ELEZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DISPOSIZIONI FINANZIARIE.....	- 3 -
ARTICOLO 2	- 6 -
MODIFICHE AL TESTO UNICO SULLA COMPOSIZIONE E SULLA ELEZIONE DEGLI ORGANI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI.	- 6 -
ARTICOLO 3	- 7 -
MODIFICHE ALLE NORME PER IL SORTEGGIO DELLE PERSONE IDONEE ALL'UFFICIO DI SCRUTATORE	- 7 -
ARTICOLO 4	- 9 -
DETERMINAZIONE DEL NUMERO MINIMO DI ELETTORI ISCRITTI IN UNA LISTA DI SEZIONE.....	- 9 -
ARTICOLO 5	- 9 -
DIVIETO DI ASSUNZIONE NELLE SOCIETÀ PARTECIPATE	- 9 -
ARTICOLO 6-BIS	- 10 -
NORME IN MATERIA DI ESPRESSIONE DEL VOTO FUORI DEL COMUNE DI RESIDENZA IN OCCASIONE DEI <i>REFERENDUM</i>	- 10 -
ARTICOLO 7	- 11 -
DISPOSIZIONI FINANZIARIE.....	- 11 -

PREMESSA

La proposta di legge in esame, di iniziativa parlamentare, reca modifiche al DPR n. 361/1957, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al DPR n. 570/1960, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale.

Il testo originario del provvedimento non è corredato di relazione tecnica: su richiesta della I Commissione Affari costituzionali, in sede referente, nella seduta dell'11 gennaio 2017 il Governo ha trasmesso una relazione tecnica predisposta dal Ministero dell'interno ed integrata con gli elementi forniti dal Ministero della giustizia¹, verificata negativamente dalla Ragioneria generale dello Stato.

Nella lettera di accompagnamento della RT la Ragioneria evidenziava che il provvedimento non forniva copertura ad oneri quantificati dalla relazione tecnica. Nella stessa lettera si sviluppavano ulteriori considerazioni, sotto il profilo dei riflessi sulla finanza pubblica, con riferimento a singole norme recate dal testo originario del provvedimento.

La Commissione di merito ha proseguito l'esame del provvedimento, introducendo modifiche anche sulla base delle indicazioni contenute nella relazione tecnica e nella lettera di accompagnamento, che risultano tuttora utilizzabili.

E' oggetto della presente Nota il testo elaborato dalla Commissione di merito durante l'esame in sede referente.

Si esaminano, di seguito, le norme della proposta di legge che presentano profili finanziari, anche alla luce della relazione tecnica e della documentazione già pervenuta sul testo originario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1 e 6-ter

Modifiche al testo unico delle leggi sulla elezione della Camera dei deputati e disposizioni finanziarie

Le norme modificano il testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati (articolo 7).

In particolare, viene novellato l'articolo 32, comma 2, che, nel testo vigente, si limita a stabilire che le caratteristiche essenziali delle urne per la votazione sono fissate con decreto del Ministro dell'interno. La modifica introdotta prevede che le urne debbano essere costituite di materiale semitrasparente, tale da consentire la verifica della mera

¹ Come precisato nella nota di accompagnamento del Ministero dell'interno.

presenza di schede elettorali al loro interno e impedire l'identificazione delle schede stesse [comma 1, lett. a)].

Viene, poi, modificato l'articolo 35 del predetto testo unico, che detta norme concernenti la procedura di nomina dei presidenti di seggio. Le modifiche riguardano aspetti procedurali e fissano i requisiti che i presidenti di seggio devono avere per ricoprire detto incarico [comma 1, lett. c)].

Si apportano altresì modifiche all'articolo 38, che elenca le categorie di persone che sono escluse dalla possibilità di svolgere le funzioni di presidente di ufficio elettorale di sezione, di scrutatore e di segretario. Le modifiche, in primo luogo, stabiliscono che le cause di esclusione elencate precludono anche lo svolgimento delle funzioni di rappresentante di lista. Si prevede, inoltre, che le funzioni sopra elencate non possano essere esercitate da persone condannate, anche in via non definitiva, per delitti contro la pubblica amministrazione, di associazione di tipo mafioso, di scambio elettorale politico-mafioso, nonché da coloro che siano stati condannati in via definitiva per reato non colposo ovvero da coloro che siano stati condannati per reati colposi con pena detentiva uguale o superiore a due anni di reclusione. Si prevede ancora che le cause di esclusione ora descritte siano verificate d'ufficio: tale previsione non era recata nel testo base del provvedimento [comma 1, lett. d)].

Si novella, infine, l'articolo 42, comma 5, che tratta delle cabine utilizzate per l'espressione del voto da parte dell'elettore. Tale comma è integrato prevedendo che, nel caso di necessità di sostituzione delle cabine, siano adottate, anche attraverso un riadattamento di quelle in dotazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, cabine chiuse su tre lati, con il quarto lato aperto, privo di qualsiasi tipo di protezione o oscuramento, rivolto verso il muro. Si prevede, infine, che l'altezza delle cabine sia stabilita con decreto del Ministero dell'interno in modo da garantire la segretezza delle operazioni di voto riparando il solo busto dell'elettore [comma 1, lett. e)]. Si rammenta che il testo originario del provvedimento fissava direttamente le caratteristiche delle cabine, senza rinviare ad un decreto ministeriale.

L'articolo 6-ter, per l'attuazione dell'articolo 1, comma 1, lettera a), autorizza la spesa di euro 738.744 annui a decorrere dall'anno 2017, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente del Ministero dell'economia e delle finanze.

La relazione tecnica, riferita al testo originario, afferma che il costo di sostituzione delle urne elettorali in uso con altrettante urne in materiale semitrasparente è pari a 738.744 euro, sulla base di un costo unitario di 12 euro e di un numero di seggi pari a 61.562. Il costo unitario è stato fornito dall'Istituto poligrafico in base alle risultanze di un'indagine di mercato.

La relazione tecnica, che, come già segnalato, risulta riferita al testo originario (che prevedeva la sostituzione di tutte le cabine esistenti con altre dotate di specifiche caratteristiche) stimava l'onere per l'acquisto delle nuove cabine elettorali in 31.384.319 euro, considerando un numero di cabine pari a 246.808 (61.562 seggi x 4 cabine + 560 cabine per gli elettori che votavano fuori dal comune di residenza, in forza di norme già presenti nell'articolo 6 del testo base e poi soppresse nel corso dell'esame presso la Commissione di merito).

Al riguardo, si rileva che, al fine di escludere oneri derivanti dalla sostituzione delle cabine elettorali, la Commissione di merito ha riformulato il testo del comma 1, lettera e), che, originariamente, dettava le caratteristiche tecniche delle nuove cabine senza fare rinvio a decreti ministeriali. La nuova formulazione stabilisce che le nuove cabine siano adottate (cpv. art. 42, quinto comma, primo periodo):

- in caso di necessità di sostituzione delle vecchie cabine;
- anche attraverso un riadattamento di quelle in dotazione;
- senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;
- nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Si rileva, inoltre, che la nuova formulazione demanda ad un decreto del Ministero dell'interno di stabilire l'altezza delle cabine, stabilendo altresì che la cabina deve garantire la segretezza delle operazioni di voto riparando il solo busto dell'elettore. Tali caratteristiche non erano indicate nella formulazione originaria del testo (cpv. art. 42, quinto comma, secondo periodo).

Per quanto attiene agli oneri per la sostituzione delle urne, si prende atto che l'articolo 6-*ter* prevede a tal fine un'autorizzazione di spesa di importo corrispondente a quello stimato dalla relazione tecnica riferita al testo originario, che peraltro non risulta modificato su tale aspetto. Inoltre la norma finanziaria di cui all'articolo 6-*ter* è configurata come limite di spesa. Non si formulano pertanto osservazioni a tal riguardo, nel presupposto che l'autorizzazione di spesa risulti congrua rispetto alle esigenze di spesa derivanti dalle disposizioni in esame.

Tanto premesso, andrebbe chiarito:

- a) se i requisiti di altezza delle cabine debbano considerarsi obbligatori solo in caso di necessità di sostituzione delle attuali cabine e comunque nei limiti delle risorse disponibili, così come espressamente previsto per gli altri requisiti indicati dalle norme in esame;
- b) se – in ogni caso – sia effettivamente possibile, in caso di necessità di sostituzione delle cabine esistenti, provvedere all'adozione delle cabine con le nuove caratteristiche indicate, garantendo comunque l'invarianza degli oneri rispetto ai costi già previsti a legislazione vigente.

Per quanto concerne le verifiche di ufficio – da svolgere al fine di accertare che coloro che sono incaricati di svolgere funzioni nei seggi elettorali non siano stati oggetto di determinate sentenze di condanna – andrebbero acquisiti elementi volti a confermare l'effettiva possibilità per le amministrazioni interessate di far fronte a tali compiti nell'ambito delle risorse disponibili.

ARTICOLO 2

Modifiche al testo unico sulla composizione e sulla elezione degli organi delle Amministrazioni comunali.

Le norme modificano il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 che reca il testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali.

Viene, in primo luogo, novellato l'articolo 20, che detta norme concernenti la procedura di nomina dei presidenti di seggio. Le modifiche riguardano aspetti procedurali e fissano i requisiti che i presidenti di seggio devono avere per ricoprire detto incarico [comma 1, lett. a)].

Si apportano modifiche all'articolo 23, che elenca le categorie di persone che sono escluse dalla possibilità di svolgere le funzioni di presidente di ufficio elettorale di sezione, di scrutatore e di segretario. Si prevede che le funzioni sopra elencate non possano essere esercitate da persone condannate, anche in via non definitiva, per delitti contro la pubblica amministrazione, di associazione di tipo mafioso, di scambio elettorale politico-mafioso, nonché da coloro che siano stati condannati in via definitiva per reato non colposo ovvero da coloro che siano stati condannati per reati colposi con pena detentiva uguale o superiore a due anni di reclusione. Tali cause di esclusione sono verificate

d'ufficio: questa previsione non era recata nel testo originario del provvedimento [comma 1, lett. b)].

Si novella, altresì, l'articolo 37, comma 4, che tratta delle cabine utilizzate per l'espressione del voto da parte dell'elettore. Tale comma è integrato prevedendo che, nel caso di necessità di sostituzione delle cabine siano adottate, anche attraverso un riadattamento di quelle in dotazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, cabine aventi le stesse caratteristiche già indicate nel precedente articolo 1 con riferimento alle elezioni politiche. Allo stesso modo è riportata la disposizione contenuta anche all'articolo 1, che rinvia ad un decreto ministeriale per la fissazione dell'altezza delle cabine. Si rammenta che il testo originario del provvedimento fissava in via immediata le caratteristiche delle cabine senza rinviare ad un decreto ministeriale e non contenente la clausola di invarianza né la previsione dell'adozione delle nuove cabine solo in caso di necessità di sostituzione di quelle esistenti.

La relazione tecnica, riferita al testo originario, rilevava l'onerosità delle disposizioni con riguardo alla loro originaria formulazione. Con riferimento a tali aspetti, si rinvia a quanto già esposto nella descrizione della relazione tecnica riferita alle norme dell'articolo 1.

Al riguardo, per quanto concerne gli eventuali oneri derivanti dall'adeguamento delle cabine per l'espressione del voto e dalle verifiche di ufficio sui requisiti di onorabilità degli incaricati di funzioni nei seggi elettorali, si rinvia alle considerazioni svolte con riferimento alle norme recate dall'articolo 1.

ARTICOLO 3

Modifiche alle norme per il sorteggio delle persone idonee all'ufficio di scrutatore

Le norme modificano la legge 8 marzo 1989, n. 95, in materia di istituzione dell'albo e per il sorteggio delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale.

È modificato, in primo luogo, l'articolo 1, comma 2, stabilendo che, per essere incluso nell'albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore, si debba anche godere dei diritti civili e politici [comma 1, lett. a)].

Si dispone altresì la sostituzione dell'articolo 6 che, nel testo vigente, prevede che in pubblica adunanza si proceda alla nomina degli scrutatori e si formi una lista dei loro potenziali sostituti traendo i nomi dall'albo degli scrutatori.

La norma in esame, intervenendo appunto sul menzionato articolo 6:

- stabilisce che gli scrutatori siano selezionati dalle citate liste mediante sorteggio e facendo in modo che la metà degli scrutatori nominati sia scelto tra persone disoccupate;
- introduce un obbligo formativo per gli incaricati della funzione di scrutatore, prevedendo che, con decreto del Ministro dell'interno, siano definite le modalità atte ad assicurare un'adeguata formazione on line e un costante aggiornamento ai soggetti nominati componenti dei seggi elettorali sulle corrette procedure di spoglio, anche in relazione alla materia dello scambio elettorale, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica [comma 1, lett. b)].

Si rammenta che, nel testo originario del provvedimento in esame, l'obbligo si sostanzava nella partecipazione ad una lezione formativa sulle procedure di spoglio e sulla legislazione in materia di scambio elettorale presso la Prefettura territorialmente competente e demandava ad un decreto del Ministero dell'interno la definizione delle modalità attuative della sola disposizione concernente la formazione e l'individuazione delle risorse necessarie nell'ambito degli stanziamenti di bilancio.

La relazione tecnica, riferita al testo originario, affermava che si sarebbe potuto provvedere alla formazione delle liste degli scrutatori tramite sorteggio con le ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per quanto concerne i corsi di formazione la relazione tecnica affermava che lo svolgimento della formazione presso le Prefetture avrebbe determinato un significativo impatto tecnico amministrativo sulle stesse considerato che in periodo elettorale dovrebbero essere organizzati e gestiti corsi per oltre 260.000 scrutatori. L'organizzazione di tali moduli avrebbe quindi determinato sicuri oneri finanziari non quantificati dalla relazione, che indicava la possibilità di corsi *on line* che avrebbero consentito di adempiere all'obbligo formativo avvalendosi delle risorse disponibili.

Sulla base di tali indicazioni la Commissione di merito ha provveduto a disporre una modifica del testo in tal senso.

Va tuttavia rammentato che la lettera di accompagnamento della relazione tecnica, redatta dalla Ragioneria generale dello Stato, affermava che la relazione tecnica non forniva i dati e gli elementi atti a giustificare l'ipotesi di assenza di effetti finanziari negativi in relazione all'introduzione delle norme relative al sorteggio degli scrutatori. Analoghe considerazioni venivano svolte dalla Ragioneria con riferimento all'ipotesi di svolgere i corsi di formazione degli scrutatori attraverso moduli disponibili on line.

Al riguardo, preso atto di quanto esposto dalla Ragioneria generale dello Stato nella lettera di accompagnamento alla relazione tecnica, appare necessario che siano forniti i dati e gli

elementi volti a confermare l'effettiva possibilità di svolgere le attività necessarie per il sorteggio degli scrutatori e per la predisposizione dei corsi di formazione *on line* senza nuovi oneri per la finanza pubblica.

ARTICOLO 4

Determinazione del numero minimo di elettori iscritti in una lista di sezione

Le norme modificano l'articolo 34 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223. Tale articolo stabilisce, tra l'altro, che, in ciascuna sezione elettorale, il numero di iscritti non sia, di regola, inferiore a 500.

Le modifiche proposte innalzano il numero minimo di iscritti a 700 e prevedono, con emendamento approvato nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, che la novella si applichi a decorrere dal 1° gennaio 2018.

La relazione tecnica, riferita al testo originario, afferma che dall'aumento del numero degli iscritti a ciascuna sezione conseguirà la riduzione del numero delle sezioni stesse nonché risparmi di spesa allo stato non quantificabili.

La **lettera di accompagnamento** della relazione tecnica redatta dalla Ragioneria generale dello Stato afferma che la norma, così come formulata, appare suscettibile di generare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica che dovrebbero essere quantificati e coperti.

Al riguardo, si evidenzia che dalla norma non sembrano discendere effetti finanziari di carattere diretto; alla luce di quanto affermato nella lettera di accompagnamento sopra illustrata, appare peraltro necessario acquisire una conferma dal Governo circa la neutralità finanziaria delle disposizioni.

ARTICOLO 5

Divieto di assunzione nelle società partecipate

Le norme stabiliscono che sia fatto 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, durante i sessanta giorni antecedenti e successivi alle elezioni comunali o regionali, limitatamente ai comuni o alle regioni interessati.

La relazione tecnica, riferita al testo originario, e la lettera di accompagnamento della relazione tecnica redatta dalla Ragioneria generale dello Stato non considerano la disposizione.

Nulla da osservare al riguardo per i profili di quantificazione.

ARTICOLO 6-bis

Norme in materia di espressione del voto fuori del comune di residenza in occasione dei *referendum*

Le norme stabiliscono che, in occasione dei *referendum*, gli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovano in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti, possono dichiarare al comune di iscrizione elettorale, entro trenta giorni dalla data della consultazione, che intendono esercitare il proprio diritto di voto presso il comune in si trovano (comma 1).

Il comune di iscrizione elettorale verifica che nulla osti al godimento dell'elettorato attivo, e ne dà notizia al comune in cui l'elettore è domiciliato; quest'ultimo rilascia all'elettore un'attestazione di ammissione al voto con l'indicazione della sezione elettorale presso cui recarsi a votare (commi 2 e 3).

La relazione tecnica, riferita al testo originario, non considera la norma introdotta nel corso del successivo esame in Commissione.

Va tuttavia rammentato che la relazione tecnica considerava le disposizioni dell'articolo 6 – soppresso poi nel corso dell'esame – che recava norme in materia di espressione del voto fuori dal comune di residenza, prevedendo, fra l'altro, l'istituzione di sezioni speciali presso tutti i tribunali. La relazione tecnica affermava che tali disposizioni recavano oneri in relazione all'istituzione di ulteriori sezioni elettorali e per la spedizione, tramite raccomandata, dei voti espressi dagli elettori ma non per lo svolgimento delle attività amministrative finalizzate ad ammettere l'elettore al voto in luogo diverso dalla sezione elettorale a cui era iscritto in via ordinaria.

La **lettera di accompagnamento** della relazione tecnica redatta dalla Ragioneria generale dello Stato non considera la disposizione.

Al riguardo, andrebbero acquisiti elementi volti a verificare che le attività amministrative necessarie per l'espressione del voto referendario al di fuori del comune di residenza possano essere svolte dai Comuni interessati senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

ARTICOLO 7

Disposizioni finanziarie

La norma autorizza, ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), la spesa di euro 738.744 annui a decorrere dall'anno 2017, provvedendo al relativo onere mediante 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 per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Il successivo comma 2 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

Al riguardo, si fa presente che il fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze relativo al triennio 2017-2019, del quale è previsto l'utilizzo in misura pari a 738.744 euro annui a decorrere dall'anno 2017 al fine di fronteggiare gli oneri connessi all'acquisto di urne elettorali costituite da materiale semitrasparente, reca le necessarie disponibilità.