

**A.C. 88 MAGI E DELLA VEDOVA -A.C. 424 GRIPPO - A.C.115 MADIA E ALTRI -
A.C.769 ZANELLA E ALTRI – A.C. 907 PAVANELLI**

Le proposte di legge all'esame di questa onorevole Commissione sono tutte finalizzate ad agevolare le possibilità di voto per coloro che, per limitati e specifici motivi, si trovano lontano dalla loro residenza, in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie e ciò nella logica di una più ampia partecipazione del corpo elettorale alla vita democratica del Paese.

Al Ministero dell'interno sono affidate le funzioni e i compiti di garanzia della regolare costituzione e del funzionamento degli organi elettivi, per tutte le consultazioni disciplinate dalla normativa statale.

Nel rispetto di tale missione istituzionale, si formulano alcune osservazioni.

È necessario partire da alcuni dati.

Dalle stime dell'ISTAT, elaborate sulla base dei dati disponibili al 2018, si evince che circa **4,9 milioni** di cittadini maggiorenni svolgono la propria attività lavorativa o frequentano corsi di studio al di fuori della provincia o della città metropolitana di residenza. Di questi, circa 1.860.000 (poco oltre il 4% del corpo elettorale del 2018) impiegano da 4 a più di 12 ore per raggiungere il comune d'iscrizione elettorale e ritornare nel proprio domicilio attraverso la rete stradale.

Le elaborazioni ISTAT hanno inoltre fatto emergere che le città del Mezzogiorno – dove risiede circa il 35% degli elettori – sono quelle che esprimono la quota più consistente dei potenziali spostamenti superiori alle 4 ore di viaggio andata e ritorno.

È utile richiamare qualche dato in merito ai rimborsi erogati dall'Amministrazione dell'interno per le agevolazioni di viaggio finora previste per gli elettori fuori sede che si recano nella località di iscrizione elettorale per esercitarvi il diritto di voto.

Dagli elementi in possesso al Ministero dell'interno risulta che per i turni elettorali dello scorso **anno 2022** (referendum abrogativi, amministrative e relativo ballottaggio, politiche e regionali in Sicilia) **280.753** sono stati gli **elettori** che hanno

usufruito delle agevolazioni di viaggio, a fronte di una erogazione a titolo di rimborso di circa 8.123.742 euro. Nel 2018 (politiche, regionali in Lazio, Lombardia, Molise, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, amministrative e relativo ballottaggio) gli elettori interessati erano stati 318.866 e la spesa per i rimborsi era stata pari a circa 8.192.664 euro.

Alla luce del quadro così sintetizzato, un intervento legislativo che faciliti l'esercizio del voto da parte degli elettori "fuori sede" potrebbe avere positivi riflessi sui livelli di astensionismo.

Passando al merito delle proposte di legge, appare necessario premettere che il nostro ordinamento elettorale è da sempre imperniato sul principio della cosiddetta "territorialità" del voto in virtù del quale in ogni comune sono presenti e vengono votate solo le schede del luogo.

È un principio, questo, che risponde a evidenti motivi di snellimento delle operazioni e alle esigenze di controllo della regolarità del procedimento, evitando la circolazione di schede elettorali, da votare e già votate, attraverso l'intero territorio nazionale.

È utile rammentare quali siano i casi di voto "fuori sede" già attualmente disciplinati dalla legge:

- in occasione delle elezioni politiche e dei referendum a carattere nazionale, l'art. 4-*bis* della legge n. 459/2001 prevede, su domanda, il voto dei temporaneamente all'estero, per un periodo di almeno 3 mesi, per motivi di lavoro, studio o cure mediche con la scheda della circoscrizione Estero, e cioè del luogo di domicilio;
- votano nel territorio nazionale con la scheda del luogo in cui si trovano i ricoverati in ospedali e case di cura, coloro che sono ristretti in luoghi di detenzione o di custodia preventiva, gli ufficiali e agenti della Forza pubblica in servizio di ordine pubblico ai seggi nonché i militari e naviganti in servizio fuori della regione di residenza.

Partendo dalla *proposta n. 88 dei Deputati Magi e Della Vedova*, si osserva che il modello di votazione ipotizzato, è in linea con il principio di territorialità della scheda elettorale poiché prevede l'ammissione dei fuori sede a votare, in occasione delle politiche, delle europee e dei referendum ex artt. 75 e 138 della Costituzione, con le schede del collegio in cui rientra il comune di temporaneo domicilio, ma presenta non poche problematiche giuridiche e tecnico-applicative.

In particolare, come già anche evidenziato da alcuni illustri giuristi auditi nei giorni scorsi in questa sede, desta perplessità il meccanismo di "ricalcolo" dell'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni per effetto della correzione del dato di popolazione in base al numero degli elettori fuori sede che – entro la data di convocazione dei comizi – fanno istanza di ammissione al voto.

Tale meccanismo infatti appare innanzitutto in contrasto con quanto previsto dagli artt. 56, quarto comma, e 57, quarto comma, Cost., i quali – come noto – dispongono che l'assegnazione dei seggi tra le circoscrizioni di Camera e Senato sia effettuata sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione.

Inoltre questa "modalità di computo" sarebbe destinata a produrre effetti per l'intera legislatura e, quindi, anche quando i cittadini temporaneamente fuori sede saranno forse tornati al luogo di residenza. E non va ignorato che l'effetto di tale intervento può tradursi in uno "slittamento" di seggi tra le diverse aree geografiche, a vantaggio dei territori del Centro e del Nord, con maggiore indice di presenza universitaria e miglior rete economica produttiva.

Appare, inoltre, contraddittorio che, mentre per l'individuazione e la delimitazione dei collegi uninominali si faccia correttamente ricorso alla popolazione dell'ultimo censimento generale (situazione al momento cristallizzata nel D.Lgs. n. 177/2020, in relazione alla popolazione legale 2011), si preveda, invece, che il DPR di assegnazione dei seggi **alle circoscrizioni elettorali di Camera e del Senato** e ai collegi plurinominali si basi su un dato di popolazione "corretto" con il numero di elettori "fuori sede" che chiedono di essere ammessi al voto.

Al di là dei dubbi di costituzionalità, si osserva che l’emanazione dei D.P.R. di assegnazione del numero dei seggi alle circoscrizioni elettorali e ai collegi plurinominali (posticipata di 3 giorni rispetto ai D.P.R. di convocazione dei comizi) verrebbe di fatto subordinata ad una attività di “aggiornamento” della popolazione di ciascun comune italiano, operata dall’ISTAT sulla base delle informazioni sul numero di elettori che hanno optato per il voto fuori sede risultanti dall’Anagrafe della popolazione residente (ANPR).

In brevissimo tempo (3 giorni), l’ISTAT dovrebbe acquisire da ANPR le informazioni relative alle richieste di voto fuori sede, aggregare questi dati a quelli già ufficializzati nel censimento generale della popolazione residente e trasmettere il risultato all’Autorità di Governo ai fini della predisposizione e della emanazione da parte del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dei decreti di assegnazione dei seggi alle circoscrizioni e ai collegi plurinominali.

Al riguardo, si ritiene che i suddetti adempimenti finalizzati all’emanazione di Decreti Presidenziali di così rilevante importanza non si concilino con tempistiche così strette e perentorie.

Il sistema tradizionale di voto ancorato al territorio risulterebbe, invece, superato se il Legislatore optasse per il modello del cd. “voto anticipato presidiato”, su cui sono impiegate la *proposta n.115 dell’On.le Madia ed altri* e la *proposta n. 769 dell’On.le Zanella ed altri*.

In buona sostanza, le due proposte prevedono, per coloro che si trovino “fuori sede” per motivi di studio, lavoro o cure mediche, un’ipotesi di ammissione al voto, in una data antecedente a quella prevista in via generale sull’intero territorio nazionale, presso una “sezione elettorale presidiata” con la scheda del comune di iscrizione elettorale.

Si osserva che appare necessario disciplinare con norma primaria la istituzione, la composizione e il funzionamento delle sezioni presidiate, anche per i riflessi sui termini di svolgimento della campagna elettorale che gli elettori ammessi a votare anticipatamente rispetto alla data delle elezioni, non fruirebbero in maniera completa.

Non è detto, in particolare, chi debba procedere all'istituzione e alla nomina dei componenti della sezione, se si debba prevedere un numero minimo (anche se lo ha chiesto un solo elettore fuori sede?) e massimo di elettori per ogni sezione e di come distribuire le stesse in territori anche molto vasti, come quelli delle aree metropolitane. Non si indica, altresì, la modalità attraverso la quale la sezione presidiata possa disporre delle molteplici schede dei collegi di origine degli elettori (es.: stampa in loco o fornitura dal comune di residenza), e non viene fornito alcun criterio in ordine allo svolgimento delle operazioni di voto e custodia delle schede.

Sul dove istituire le sezioni presidiate è opportuno precisare, subito, che le Prefetture-UTG, già impegnate nelle attività per assicurare, in posizione di terzietà, il regolare svolgimento dei procedimenti elettorali, non è opportuno che assumano funzioni attive per il procedimento di ammissione al voto "fuori sede".

Non va sottaciuto, poi, il potenziale negativo impatto amministrativo che ricadrebbe sui Comuni, i quali dovrebbero gestire, in aggiunta alle già complesse procedure elettorali ordinarie, un vero e proprio procedimento elettorale parallelo per i non residenti.

Infine, si ritiene che la assenza di tale disciplina normativa non possa essere rimessa con un rinvio così ampio ad un Regolamento di esecuzione ex art. 17, co.1, della legge n. 400/1988. La norma primaria si limita, infatti, a delineare solo per "linee generali" il modello di "voto anticipato presidiato" lasciando, in tal modo, al Governo amplissimi margini di intervento dalle cui scelte possono derivare anche rilevanti oneri finanziari, che non sono stati quantificati e non sono stati coperti normativamente.

L'A.C. 424 dell'On.le Grippo fissa il principio di riconoscimento del diritto di espressione del voto al di fuori del comune di residenza non solo per le consultazioni politiche, europee e referendarie ma anche per quelle regionali e comunali, senza tuttavia prevedere una specifica modalità di votazione.

Il testo, cioè, non reca alcuna disciplina di dettaglio e nemmeno chiarisce se gli elettori fuori sede vengano ammessi a votare con le schede del luogo di temporaneo domicilio o, viceversa, con le schede dei collegi di residenza. Tuttavia, l'estensione di

tale diritto anche alle consultazioni comunali e regionali sembrerebbe far propendere per una ipotesi di voto “a distanza” per collegi, circoscrizioni e consultazioni locali di residenza.

Sembra, sul punto, difficile da strutturare l’ipotesi di ammissione al voto “fuori sede” in occasione di elezioni regionali e comunali. Intanto, con riguardo alle elezioni regionali, il legislatore statale, dovrebbe valutare, una volta adottato un determinato modello di voto per i “fuori sede”, se tradurlo in principio ex art. 122 Cost. per i Legislatori Regionali, lasciando loro la possibilità di successive integrazioni ed adeguamenti, oppure, se in maniera più diretta, estendere per esigenze di uniformità la disciplina statale per tutte le elezioni regionali.

È superfluo sottolineare che in entrambi i casi la gestione amministrativa e l’organizzazione del voto dei fuori sede non potrebbe che ricadere sulle stesse Regioni che dovrebbero disciplinare, tra loro, gli adempimenti tecnico-organizzativi con specifici e idonei accordi.

Ancor più difficile appare l’ipotesi del voto “fuori sede” per le elezioni comunali. Esclusa la possibilità di ammettere al voto i “fuori sede” in occasione delle elezioni per il rinnovo degli organi del comune di temporaneo domicilio, poiché non appartenenti al corpo elettorale chiamato alle urne, appare estremamente complessa ogni soluzione che possa consentire di votare “da remoto” per le elezioni del comune di residenza. Ciò richiederebbe uno sforzo organizzativo di tutta la rete dei comuni italiani che, ad ogni tornata amministrativa ordinaria o straordinaria, dovrebbero poter gestire il flusso incrociato di schede attraverso l’intero territorio nazionale. Senza dimenticare che una siffatta soluzione determinerebbe la necessità di ampliare la platea dei destinatari, ricomprendendo anche i cittadini Aire residenti all’estero che, ad ordinamento vigente, votano solo se rientrano nel nostro Paese.

In relazione alla *proposta di legge n. 907 dell’On.le Deputata Pavanelli*, la valutazione tecnica del Ministero dell’Interno non è ostativa poiché appare, nelle sue linee essenziali, ragionevole e priva di controindicazioni sia sul piano giuridico che su quello della conformità all’ordinamento elettorale vigente.

Nel rispetto del principio di territorialità del voto la proposta di legge prevede per tutti coloro che si trovano fuori del luogo di residenza per ragioni di lavoro, studio o di cure mediche la possibilità di votare nel comune di temporaneo domicilio in occasione dei referendum di cui agli articoli 75 e 138 della Costituzione nonché in occasione delle elezioni europee, purché – in quest’ultimo caso – entro la medesima circoscrizione. In questi casi l’ammissione al voto di elettori “fuori sede” non altererebbe la “base elettorale”, riferendosi all’intero territorio nazionale in caso di Referendum e in occasione dell’elezione del Parlamento europeo ad un’ampia circoscrizione geografica.

L’adozione di un siffatto modello potrebbe essere un primo *step* utile anche per verificare, fin dalle prossime consultazioni Europee del 2024, gli effetti in relazione alla platea dei beneficiari, traendo più chiare indicazioni sulle possibili future applicazioni alle altre consultazioni elettorali.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 627 e 628) ha istituito un Fondo, pari ad 1 ml di €, per la sperimentazione del voto elettronico in occasione delle elezioni politiche ed europee e dei referendum di cui agli artt. 75 e 138 della Costituzione.

Con decreto in data 9 luglio 2021, adottato dal Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, sono state introdotte norme per la predetta sperimentazione e sono state approvate le *Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale per le elezioni politiche ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all’estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti.*

Tale decreto delinea un percorso graduale, prevedendo una prima fase di “simulazione” (in zone limitate, nelle quali il voto elettronico viene espresso in parallelo a quello tradizionale, senza avere valore giuridico), seguita da una seconda fase di “sperimentazione” più ampia, con il voto elettronico che si sostituisce a quello cartaceo.

Con successivo decreto del 21 ottobre 2021, le suddette Linee guida sono state integrate per estenderne il contenuto anche alle elezioni amministrative.

Il decreto-legge n. 41/2022 – convertito, con modificazioni, dalla legge n. 84/2022 – ha poi rinviato l’avvio della sperimentazione alle elezioni politiche dell’anno 2023, in considerazione della situazione politica internazionale e dei correlati rischi connessi alla cybersicurezza. Peraltro, come noto, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, le politiche si sono già svolte a settembre 2022.

Si è comunque provveduto a elaborare un documento di analisi dei rischi sulle soluzioni di voto digitale – da pochi giorni favorevolmente valutato dall’Agenzia Nazionale per la Cybersicurezza – nel quale è stata ipotizzata una sperimentazione per il solo voto degli italiani residenti all’estero che potrebbe essere eseguita anche in tempi diversi rispetto alle date di svolgimento delle elezioni politiche e delle consultazioni referendarie.

Nei prossimi giorni, quindi, saranno avviate le iniziative concrete per definire, d'intesa con le altre Amministrazioni Centrali interessate, tempi e modalità per la sperimentazione coinvolgendo un numero limitato di uffici consolari e prevedendo che gli elettori “fuori sede” possano utilizzare un proprio *device* personale o, in alternativa, recarsi presso alcune postazioni per il voto elettronico da allestire presso gli uffici consolari.