

MASSIMO LUCIANI
(GIÀ PROFESSORE ORDINARIO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA SAPIENZA
ACCADEMICO DEI LINCEI)

Appunti

Per l'audizione innanzi la 1^a Commissione - Affari costituzionali – della Camera dei deputati
– 29 marzo 2023

Premessa.- Il *dossier* elaborato dal Servizio Studi – Dipartimento Istituzioni della Camera descrive come sempre adeguatamente il contenuto delle proposte di legge XIX Legislatura, nn. 88 (Magi e altro); 115 (Madia e altri); 424 (Grippo); 769 (Zanella e altri), delle quali gli auditi sono stati chiamati a discutere. Non mi attardo, pertanto, nella ricostruzione di tale contenuto e passo immediatamente all'esposizione di alcune riflessioni.

Non prima, peraltro, di aver notato come tutte le proposte muovano dalla giusta preoccupazione circa il drastico calo della partecipazione elettorale e referendaria che il nostro Paese ha conosciuto negli ultimi anni, calo che dipende senza alcun dubbio da fattori strutturali e profondi, ma che in minore misura può anche essere imputato alle difficoltà oggettive cui talune categorie di cittadini vanno incontro al momento dell'esercizio del diritto di voto. Fermo restando che la politica ha l'indifferibile dovere di interrogarsi su quei fattori strutturali e di agire per cercare di risolvere i problemi che ne derivano, l'intento sotteso alle proposte in commento, sebbene tocchi un profilo relativamente secondario del fenomeno dell'astensionismo, deve essere condiviso.

Ma vediamo quali sono le considerazioni sollecitate dalle proposte in commento, precisando che per semplicità parlerò sempre di "elettori fuori sede", abbracciando con questa pur imprecisa espressione la categoria contemplata dalle proposte, cioè quella dei cittadini che nel giorno delle elezioni (politiche o per il Parlamento europeo: solo la Proposta n. 424 contempla anche quelle regionali e comunali) o delle votazioni referendarie si trovano in una Regione diversa da quella del Comune di residenza per motivi di lavoro, studio o (a eccezione della proposta n. 88, che non menziona questa fattispecie) cura.

1.- La proposta n. 88 è la più radicale, poiché non prevede solo la facoltà di votare – su richiesta – fuori sede nel comune di temporaneo domicilio, ma anche la notevole conseguenza

che a seguito delle richieste di voto fuori sede si debbano aggiornare, ai fini dell'assegnazione dei seggi ai collegi o alle circoscrizioni, i “risultati dell'ultimo censimento della popolazione” (art. 1, comma 1). Tale proposta sollecita le più serie perplessità. Si deve infatti considerare quanto segue.

i) L'art. 56, comma 4, della Costituzione dispone che, per le elezioni della Camera dei deputati, “*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 trecentonovantadue e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*”. Analoga previsione si trova all'art. 57, comma 4, in riferimento alle elezioni per il Senato della Repubblica.

Come si evince agevolmente da queste norme, la ripartizione dei seggi deve avvenire in base ai risultati dell'ultimo censimento e la Proposta n. 88, laddove ne prevede una “correzione”, viola questa previsione costituzionale.

ii) Anche al di là degli artt. 56 e 57 Cost. vale comunque l'art. 3, pel profilo del principio di ragionevolezza che contiene. La Proposta, infatti, stabilisce che la ripartizione dei seggi fra le circoscrizioni si modifichi in ragione del contingente dato del domicilio fuori sede di alcuni cittadini, ma non considera che questa “correzione” contingente è destinata a produrre effetti per l'intera Legislatura, anche quando i cittadini temporaneamente fuori sede saranno forse (se non probabilmente) tornati al luogo di residenza. Il che è palesemente contrario al principio costituzionale di ragionevolezza.

iii) Si può anche notare che in questo modo, considerata la direzione dei flussi di spostamento degli elettori, si determinerebbe verisimilmente una redistribuzione di seggi in favore delle Regioni del Nord, con speculare penalizzazione di quelle del Sud, il che confligge ulteriormente con l'art. 3 Cost. stavolta anche pel profilo più diretto dell'eguaglianza di trattamento.

2.- Anche la Proposta n. 424 prevede la facoltà di esercizio del voto fuori sede, ma nulla dice sull'eventuale redistribuzione dei seggi né sulle modalità in cui tale facoltà dovrebbe essere esercitata, rinviando la relativa disciplina a un regolamento del Ministro dell'interno.

Anche in questo caso vi sono serie perplessità.

i) Anzitutto, il rinvio al decreto ministeriale appare eccessivamente ampio, tanto da lasciare al Governo (anzi: a un suo Ministro) una discrezionalità incompatibile con la riserva di legge in

materia elettorale e con lo stesso principio di legalità, che non consente alla legge di conferire all'Amministrazione un potere normativo privo di sufficienti criteri di esercizio, oltretutto in una materia così delicata quel è quella elettorale.

ii) Il sintetico testo della Proposta non consente certezze, ma se ivi si intendesse stabilire che i voti degli elettori fuori sede debbano essere scrutinati assieme a quelli dei residenti nel Comune del loro temporaneo domicilio (come sembra di evincere dalla Relazione di accompagnamento, che menziona il voto del personale militare) vi sarebbe un'evidente violazione dei già menzionati artt. 56 e 57 Cost., poiché la ripartizione dei seggi in base alla popolazione, ivi prevista, non consente indebiti mescolamenti di volontà elettorali di cittadini aventi residenza differenziata se non in casi del tutto eccezionali (e non certo a fronte di un fenomeno che – a quanto risulta – interessa circa cinque milioni di elettori).

iii) Il voto fuori sede è previsto anche per le elezioni comunali e regionali, il che sembra determinare gravi difficoltà organizzative, specie a fronte della ben possibile (anzi: probabile) eventualità che le elezioni per la singola Regione o il singolo Comune siano “sfalsate”.

3.- Più convincenti le Proposte nn. 115 e 769. Entrambe prevedono il voto fuori sede, ma escludono: a) il voto per corrispondenza (sebbene nella Relazione alla Proposta n. 769, evidentemente per una svista, si parli proprio di quella modalità di voto); b) il computo dei voti fuori sede assieme a quello dei voti dei cittadini residenti nel Comune in cui essi sono temporaneamente domiciliati. Entrambe, infatti, prevedono il “voto anticipato presidiato”, cioè il voto in un giorno antecedente alle elezioni, in apposite sezioni elettorali, con conservazione delle schede al fine del successivo scrutinio assieme a quelle degli elettori del Comune di residenza.

La ragione per la quale tali Proposte si fanno preferire non necessita d'essere illustrata, radicandosi nell'assenza dei vizi di costituzionalità che a mio avviso toccano – invece – le altre precedentemente commentate.

Il meccanismo previsto, in ogni caso:

- a) non altera il rapporto popolazione/seggi;
- b) non comporta i gravi rischi del voto per corrispondenza;
- c) non determina lo sradicamento degli elettori fuori sede dal luogo di residenza.

Occorre nondimeno segnalare che dette Proposte necessitano di un ulteriore affinamento, per tre profili.

i) Il principio dell'iscrizione dei voti degli elettori fuori sede alla circoscrizione elettorale di

residenza non è esplicitato con chiarezza nel testo normativo, pur essendo contemplato nella Relazione di accompagnamento (in particolare in quella – più specifica – della Proposta n. 115).

ii) Occorre indicare con maggiore precisione l'ambito temporale dell'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori fuori sede, poiché, allo stato, si stabilisce soltanto che il Comune di domicilio temporaneo debba inviare il plico elettorale entro il decimo giorno antecedente la votazione, il che – ovviamente – non basta a definire con precisione una scelta così delicata come quella del momento del voto.

iii) Sembra necessario un supplemento di riflessione quanto al coordinamento fra la disciplina prevista dalle due Proposte in commento e quella concernente la campagna elettorale. Se, infatti, questa è intesa nel senso tradizionale (come fonte di informazione per gli elettori e occasione di confronto fra partiti e candidati), sottrarre una parte agli elettori fuori sede può costituire un problema. Di questo, a mio avviso, si dovrebbe tenere conto nell'identificazione del giorno del voto presso le sezioni presidiate.