



# Delega al Governo in materia di esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza

## A.C. 115 e abb.-A

Dossier n° 48/1 - Elementi per l'esame in Assemblea  
19 maggio 2023

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	115 e abb.-A
Titolo:	Delega al Governo in materia di esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro o cura
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Madia

### Contenuto

La proposta di legge **A.C. 115-A**, che consta di un unico articolo, reca una delega al Governo con un duplice oggetto:

- la disciplina dell'esercizio del diritto di voto degli elettori che per motivi di studio, lavoro o cura si trovano in un comune diverso da quello di residenza;
- la rimodulazione delle tariffe agevolate per i servizi di trasporto in favore degli elettori che si recano a votare nel comune di residenza.

L'**articolo 1, comma 1**, del provvedimento in esame individua la **finalità** della delega nel consentire, nel rispetto **dell'articolo 48** della Costituzione, **l'esercizio del diritto di voto** a tutti i cittadini, in modo tale da garantire la **piena partecipazione** degli elettori al **processo democratico**.

Finalità e  
oggetto della  
delega

A tal fine il Governo è delegato ad adottare **uno o più decreti legislativi** che, in primo luogo, (**lettera a**), disciplinano l'esercizio del diritto di voto degli elettori che si trovano in un **comune diverso da quello di residenza** in occasione dello svolgimento di consultazioni elettorali o referendarie. L'esercizio del diritto di voto fuori del comune di residenza è circoscritto agli elettori che si trovano fuori dal comune di residenza per motivi di **studio, lavoro o cura**.

Si ricorda che lo strumento della legge delega è stato utilizzato, in materia analoga a quella del provvedimento in esame, per demandare al Governo la determinazione dei collegi elettorali.

Da ultimo, l'articolo 3 della legge n. 51 del 2019 ha disposto che, qualora entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima fosse stata promulgata una legge costituzionale modificativa del numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo sarebbe stato delegato ad adottare (entro sessanta giorni) un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

All'esercizio di tale delega legislativa – configurato per l'appunto come eventuale – il Governo ha potuto dare corso a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, che ha ridotto il numero dei parlamentari, con il decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177.

In secondo luogo (**lettera b**), la delega è diretta a **rimodulare** le **tariffe agevolate** che gli enti e le società che gestiscono i servizi di **trasporto** applicano agli **elettori**, residenti in Italia e all'estero, che si recano a votare nei comuni di iscrizione elettorale.

Diverse disposizioni di legge prevedono agevolazioni tariffarie per gli elettori che intendono rientrare presso il comune di residenza in occasione delle elezioni.

Per quanto riguarda le elezioni di Camera e Senato, è applicata una tariffa ridotta sui viaggi ferroviari a favore degli elettori per il viaggio di andata alla sede elettorale dove sono iscritti e ritorno (DPR 361/1957, art. 116).

Tali disposizioni sono state estese dalla legge 241/1969 anche alle elezioni dei consigli regionali, provinciali e comunali e si applicano anche ai viaggi via mare con i mezzi delle società di navigazione concessionarie dei servizi da e per tutte le isole del territorio nazionale. La medesima legge 241 prevede che per i viaggi effettuati con il mezzo aereo sul territorio nazionale è

riconosciuta agli elettori un'agevolazione per il viaggio di andata alla sede elettorale dove sono iscritti e ritorno.

Anche gli elettori residenti all'estero, che non votano per corrispondenza, hanno diritto ad alcune condizioni a tariffe scontate (L. 459/2001, art. 20).

In occasione di ogni consultazione elettorale il Ministero dell'interno riepiloga l'entità e le modalità di applicazione delle agevolazioni di viaggio per gli elettori che intendono rientrare presso il comune di residenza. Per le elezioni politiche del 25 settembre 2023 si vedano le [circolari n. 99/2022 e n. 100/2022](#) del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

In proposito, si osserva che tutte le proposte di legge iniziali (cfr. *infra* il paragrafo *Discussione e attività istruttoria*) prevedono la possibilità di esercitare il diritto di voto fuori dal comune di residenza solo se il comune di temporaneo domicilio si trova al di fuori della regione del comune di residenza mentre l'oggetto di delega di cui alla lettera a) prevede tale possibilità anche se il comune di temporaneo domicilio si trova **all'interno della stessa regione**.

Si osserva inoltre che sono ricomprese nell'oggetto della delega anche le elezioni regionali e comunali, come previsto anche dalla proposta di legge C. 769 ma non dalle altre proposte di legge che facevano invece riferimento solo alle elezioni di Camera e Senato, ai *referendum* popolari e alle elezioni dei membri spettanti all'Italia del Parlamento europeo.

Per quanto concerne la disciplina delle **elezioni regionali** merita qui richiamare l'**art. 122 della Costituzione** il quale dispone che "Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi".

In attuazione dell'art.122, primo comma, della Costituzione, la legge n.165 del 2004 ha dettato principi fondamentali in materia di cause di ineleggibilità e di incompatibilità (artt. 2 e 3), in materia di sistema di elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali (art. 4), nonché in materia di durata degli organi elettivi regionali (art. 5).

Per quanto riguarda il sistema elettorale, la legge pone i seguenti principi fondamentali:

- individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze;
- contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale;
- divieto di mandato imperativo;
- promozione delle pari opportunità tra donne e uomini.

Sempre al comma 1 vengono indicati alcuni **principi direttivi** nell'esercizio della delega da parte del Governo.

Principi e criteri direttivi

Con riferimento all'oggetto di delega di cui alla lettera a), relativo all'esercizio del voto fuori dal comune di residenza, si prevede il rispetto dei principi di **uguaglianza, personalità, libertà, segretezza e sicurezza** del voto.

I principi di uguaglianza, personalità, libertà e segretezza del voto appaiono in realtà sovrapponibili a quanto già stabilito dall'articolo 48 della Costituzione. Infatti, il secondo comma di tale articolo stabilisce che il voto è personale ed eguale, libero e segreto e che il suo esercizio è dovere civico.

Dunque, il **principio della sicurezza** del voto è l'unico ulteriore rispetto a quanto già previsto dalla Costituzione per l'esercizio del diritto di elettorato attivo.

Non è indicato alcun principio, né criterio direttivo per il secondo oggetto della delega, ossia la rimodulazione delle tariffe.

Si ricorda in proposito che l'individuazione dei principi e criteri direttivi è uno degli elementi costitutivi, assieme all'indicazione di un tempo limitato e di un oggetto definito, che la Costituzione prevede ai fini dell'esercizio della delega legislativa (art. 76 Cost.).

La giurisprudenza costituzionale ha in varie occasioni affrontato il tema dei principi e criteri direttivi di delega, in relazione a quanto previsto dall'articolo 76 Cost., che ammette la delega dell'esercizio della funzione legislativa al Governo solo "con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti".

Già nella **sentenza n. 158 del 1985**, la Corte ha chiarito che "le direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare. In particolare, la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti

vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato."

Nella **sentenza n. 98 del 2008** la Corte ha riconosciuto che "la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa comporta che neppure è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di principi e criteri direttivi", con la conseguenza che "il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose". Con l'**ordinanza n. 134 del 2003** la Corte ha precisato che "il livello di specificazione dei principi criteri direttivi può in concreto essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide".

In linea generale la Corte ammette, poi, che i principi e criteri direttivi possano essere ricavati per implicito (sentenza n. 48 del 1986) o essere enucleati, *per relationem* ad altri atti normativi purchè sufficientemente specifici (sentenze nn.156 del 1987 e 87 del 1989).

Ciò che invece per la Corte non può essere validamente ammesso come principio e criterio direttivo è un generico rinvio alla stessa discrezionalità del Governo: come affermato dalla Corte nella **sentenza n. 68 del 1991** (e ribadito nella **sentenza n. 340 del 2007**), per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, "il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata quale è, per definizione, la legislazione su delega".

*Si valuti quindi il contenuto del comma 1 alla luce di tali elementi.*

Il termine per l'esercizio della delega è fissato in **18 mesi** dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

Termine di esercizio della delega

Procedimento di adozione dei decreti legislativi

Il **comma 2** definisce la procedura di attuazione della delega legislativa come segue:

- gli schemi dei decreti legislativi sono adottati [dal Consiglio dei ministri], su proposta del Ministro dell'interno, dopo aver acquisito il parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di 45 giorni dalla data di trasmissione degli schemi di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere;
- successivamente, gli schemi di decreto legislativo, corredati della relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari;
- le Commissioni hanno 60 giorni di tempo dalla data di trasmissione per rendere i pareri, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati;
- se il Governo non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le osservazioni e le eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione;
- le Commissioni competenti per materia esprimono nuovamente un parere entro i 10 giorni successivi alla data della nuova trasmissione; decorso tale termine i decreti possono comunque essere adottati.

Inoltre, se gli schemi di decreti determinano nuovi o maggiori oneri, la loro emanazione è subordinata alla entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse come stabilito in via generale dalla legge di contabilità e finanza pubblica (art. 17, co. 2, Legge 196/2009).

L'articolo 17 della legge 196/2009 reca la disciplina della copertura finanziaria delle leggi. Qui rileva il comma 2 che pone l'obbligo in capo al legislatore delegato di indicare nelle leggi di delega che comportano oneri i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Se, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. Inoltre, a ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 17, che dà conto o della neutralità finanziaria del medesimo decreto, o dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Il **comma 3**, come spesso previsto dalle leggi di delega, introduce la possibilità che il Governo possa adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura stabilita per i medesimi decreti legislativi "principali" (vedi sopra).

Decreti legislativi correttivi e integrativi

## Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Il provvedimento in commento ha origine da una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare il cui esame in sede referente presso la I Commissione è iniziato il 23 febbraio 2023 (C. 88 Magi, C. 115 Madia, C. 424 Grippo e C. 769 Zanella). Il 4 aprile 2023 è stata abbinata anche la pdl C. 907 Pavanelli.

Tra il mese di marzo e quello di aprile, la Commissione ha proceduto ad una serie di audizioni informali.

Il 13 aprile 2023 la Commissione ha adottato come testo base per il prosieguo dell'esame il testo della proposta di legge C. 115 Madia che detta disposizioni l'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori che hanno stabilito temporaneamente il loro domicilio in una regione diversa di quella di residenza per le elezioni politiche, europee e *referendum*. La procedura proposta prevede la presentazione di una domanda da parte dell'interessato tramite spid. Il voto viene esercitato in un giorno antecedente a quello previsto per la votazione nel territorio nazionale in seggi appositamente allestiti nel comune in cui sono domiciliati in una sezione elettorale presidiata.

Il 17 maggio 2023 la Commissione ha approvato un emendamento del relatore interamente sostitutivo del testo base che delega il Governo a disciplinare il voto fuori del comune di residenza. Il giorno successivo la Commissione ha deliberato di conferire il mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento come modificato dalle proposte emendative approvate.

## I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Il 18 aprile 2023 hanno espresso parere favorevole le seguenti Commissioni: II Giustizia, VII Cultura, XI Lavoro, XII Affari sociali, XIV Politiche dell'Unione europea.

La X Commissione Attività produttive ha espresso il nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento.