



Servizio studi
del Senato



Servizio studi
della Camera

n.b. nota breve



N. 7 – gennaio 2023

Decreto-legge n. 190 del 2022 (A.S. n. 467) PROLUNGAMENTO DELLE OPERAZIONI DI VOTO NEL 2023

Il [decreto-legge 12 dicembre 2022, n. 190](#), composto di due articoli, reca disposizioni urgenti per il prolungamento delle operazioni di votazione nelle consultazioni elettorali e referendarie del 2023.

Il correlativo disegno di legge di conversione è stato approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura (il 17 gennaio 2023) con alcune modificazioni formali di coordinamento.

Voto in due giornate

In particolare, l'**articolo 1, comma 1**, dispone che le **operazioni di votazione** per le **consultazioni elettorali e referendarie del 2023** si svolgano - oltre che nella giornata di domenica, dalle ore 7 alle ore 23 - anche nella giornata di **lunedì, dalle ore 7 alle ore 15**.

La disposizione deroga pertanto, solamente per l'anno 2023, a quanto previsto dalla normativa vigente, la quale prevede lo svolgimento delle elezioni **nella sola giornata di domenica**.

La legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) - nell'ambito di misure volte a conseguire risparmi di spesa per le consultazioni elettorali - ha infatti disposto che, a decorrere dal 2014, le operazioni di votazione in occasione delle consultazioni elettorali o referendarie si svolgano nella sola giornata della domenica, dalle ore 7 alle ore 23 (art.1, comma 399).

Fino al 1993, la normativa prevedeva che le operazioni di voto si svolgessero nell'intera giornata di domenica e nella giornata di lunedì fino alle ore 14.

La previsione che le operazioni di voto si svolgessero in una sola giornata, più precisamente dalle ore 7 alle ore 22 della domenica, fu introdotta, una prima volta, con la riforma elettorale del 1993 (per le elezioni politiche, legge n. 276 per il Senato, legge n. 277 per la Camera dei deputati; per le elezioni amministrative in ambito comunale e provinciale, legge n. 81). Parziali correzioni furono apportate dal decreto legislativo n. 534 del 1993 (articolo 3, comma 1, lettera g)).

Le elezioni politiche svoltesi in una unica giornata dunque furono quelle del 21 aprile 1996 e del 13 maggio 2001 (quest'ultime in coincidenza con il turno annuale delle elezioni amministrative, tra cui quelle per l'elezione del sindaco e per il rinnovo dei Consigli comunali di Roma, Napoli, Torino e Milano).

Successivamente, la legge n. 62 del 2002 ripristinava l'orario di votazione in due giornate: la domenica dalle 8 alle 22 e il lunedì dalle 7 alle 15.

Indi è intervenuta la citata legge n. 147 del 2013, che ha nuovamente ridotto ad un solo giorno l'orario di votazione.

Copertura degli oneri

Il **comma 2** valuta i maggiori oneri derivanti dall'attuazione del comma 1 in **14.874.000 euro** per l'anno 2023.

Di conseguenza, provvede ad incrementare di pari importo per il 2023 il Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, iscritto presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Come riportato nella relazione tecnica al provvedimento, i maggiori oneri sono in relazione alle spese di vigilanza dei seggi da parte della Forze di Polizia.

Si tratta di 60.000 unità da impiegare in 61.659 sezioni (pari a tutte le sezioni in Italia) per il lavoro straordinario (calcolato in 10 ore oltre il normale orario di servizio per ciascuna unità).

Non vengono calcolate le spese per i componenti dei seggi elettorali, presidente, segretario e scrutatori (ai quali, presumibilmente, si prevede corresponsione del medesimo onorario previsto a legislazione vigente per il voto in una sola giornata, *ex* legge n. 70 del 1980).

Il **comma 3** prevede che ai maggiori oneri derivanti dal comma 2 si provveda mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014.

Infine, il **comma 4** reca la consueta clausola che autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con decreto, le conseguenti variazioni di bilancio.

Entrata in vigore

L'**articolo 2** dispone che il decreto-legge in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Il decreto-legge è dunque vigente dal 13 dicembre 2022.

In base alla relazione illustrativa, i presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge risiedono “nell'imminenza delle prossime consultazioni elettorali regionali”, tale da non consentire l'adozione delle modifiche normative mediante un intervento legislativo ordinario.

In proposito, il comunicato del medesimo Consiglio dei ministri che ha approvato il decreto-legge in esame fa poi specifico riferimento all'imminenza del voto per il

rinnovo dei Consigli regionali del Lazio e della Lombardia ([Comunicato del consiglio dei ministri n. 9 del 9 dicembre 2022](#)).

Ambito di applicazione

La disposizione si applica tuttavia a **tutte le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2023**.

Il medesimo comunicato del Consiglio dei ministri, infatti, specifica che il testo estende la durata delle operazioni di votazione anche al lunedì, dalle ore 7 alle ore 15, per i seguenti organi elettivi: Camera dei deputati; Senato della Repubblica; Consigli regionali, provinciali e comunali delle Regioni a statuto ordinario.

Le consultazioni elettorali del 2023

Si ricorda che nella primavera del **2023** sono previste, oltre alle elezioni regionali nel **Lazio e Lombardia**, anche le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della regione **Molise** e di quello della regione **Friuli Venezia Giulia**.

Dal 15 aprile al 15 giugno 2023, si terrà inoltre il turno ordinario, e in autunno il turno straordinario, per il rinnovo dei **Consigli comunali e per l'elezione del sindaco** nelle Regioni a statuto ordinario.

Infine, si terranno le elezioni amministrative nei Comuni delle Regioni a Statuto speciale in scadenza di mandato.

In relazione al provvedimento in esame, il Ministero dell'interno ha emanato una circolare indirizzata ai prefetti, ai commissari di Governo nelle Province autonome di Trento e Bolzano e al Presidente della Regione Valle d'Aosta, con la quale si informa della avvenuta adozione del decreto-legge e si prega di darne informazione ai sindaci dei comuni ai segretari comunali e agli uffici elettorali. La circolare è trasmessa, per conoscenza, anche alle regioni Lombardia, Lazio, Molise, Trentino Alto-Adige, Friuli - Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna ([Ministero dell'interno, Circolare 13 dicembre 2022, n. 121](#)).

I comizi per l'elezione dei presidenti della Regione e dei Consigli regionali di Lazio e Lombardia sono stati convocati per il giorno di **domenica 12 e lunedì 13 febbraio 2023** (si vedano il decreto del Presidente della Regione Lazio 14 dicembre 2022, n. T00200, sottoscritto dal Presidente Vicario Daniele Leonori, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Lazio 15 dicembre 2022, n. 103, e il decreto del Presidente della Regione Lombardia 16 dicembre 2022, n. 982 pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, serie ordinaria n. 50 del 16 dicembre 2022).

Secondo le leggi elettorali delle regioni Lazio e Lombardia, spetta al Presidente della Giunta regionale indire le elezioni con proprio decreto.

Talvolta la data delle elezioni regionali è stata concordata con il Governo. Ad esempio, nel 2015 il Consiglio dei ministri invitò le Regioni allora chiamate al voto ad indire le elezioni per il 31 maggio, nella stessa data stabilita dal Ministro dell'interno per le elezioni dei Consigli comunali nella tornata amministrativa di quell'anno (Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015).

La disciplina per le elezioni regionali

In generale, per le *elezioni dei Consigli nelle Regioni a Statuto ordinario* si applica in via ordinaria la disciplina che segue.

L'articolo 122 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, ha conferito alle Regioni a Statuto ordinario potestà legislativa in materia elettorale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, la quale stabilisce altresì la durata degli organi elettivi.

L'articolo 122 Cost., primo comma, è stato attuato dalla legge n. 165 del 2004 che stabilisce i principi fondamentali entro cui deve svolgersi la potestà legislativa della regione in materia elettorale, con particolare riferimento a ineleggibilità (art. 2), incandidabilità (art. 3) e sistema di elezione (art. 4), nonché la durata degli organi elettivi regionali (art. 5).

In particolare, la legge n. 165 del 2004 prevede che gli organi elettivi delle Regioni durino in carica per cinque anni, salvi i casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione e le elezioni dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i 60 giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei 6 giorni ulteriori (art. 5).

Nel rispetto di questi limiti, ciascuna legge regionale può specificare ulteriormente il procedimento di convocazione dei comizi elettorali.

L'articolo 5 della legge n. 165 del 2004 è stato modificato dalla legge n. 190 del 2004 (art. 1, comma 501) e dal decreto-legge n. 27 del 2015 (art. 1), che hanno inserito tra i principi fondamentali l'indicazione di un termine certo, successivo alla fine della legislatura, entro il quale si debbano svolgere le elezioni in modo anche da poter agevolare l'abbinamento delle elezioni dei Consigli regionali ad eventuali altre elezioni (cd. *election day*).

Pertanto, il termine *ad quem* per lo svolgimento delle elezioni è fissato dalla legge statale ed è uguale per tutte le Regioni a Statuto ordinario.

Il termine *a quo* può essere stabilito dalle singole Regioni con la legge elettorale regionale.

In assenza di specifiche previsioni dettate dalle leggi regionali, si applica la normativa statale cedevole recata dalla legge n. 108 del 1968, che prevede il rinnovo dei Consigli regionali ogni cinque anni (legge n. 108 del 1968, art. 3, 1° comma): quinquennio che decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione (art. 3, 3° comma).

Le elezioni possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento dei cinque anni della legislatura (art. 3, 2° comma).

Analogamente a quanto disposto con la legge costituzionale n. 1 del 1999 per le Regioni a statuto ordinario, le modifiche apportate a ciascuno statuto speciale dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 attribuiscono alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la competenza legislativa sulla forma di

governo, sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

Fonte normativa per queste discipline è la legge 'statutaria': una legge approvata dalla maggioranza dei consiglieri, che può essere sottoposta a referendum popolare con specifiche procedure.

La durata delle operazioni di voto

Circa la durata delle operazioni di voto, per quanto non previsto dalla disciplina regionale si applica la legge statale.

È la legge n. 147 del 2013 che dispone lo svolgimento delle operazioni di votazione in occasione delle consultazioni elettorali o referendarie nella sola giornata della domenica, dalle ore 7 alle ore 23.

Si tratta di disposizione derogata, esclusivamente per il 2023, dal provvedimento in esame.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Nel corso della emergenza sanitaria causata dalla epidemia di Covid-19, in occasione dei turni elettorali del 2020 e del 2021, è stato disposto, con provvedimenti di urgenza, il prolungamento dell'orario di votazione anche alla giornata lunedì (con i decreti legge n. 26 del 2020 e n. 25 del 2021).

L'estensione della possibilità di esercitare il voto anche al lunedì era finalizzato a diluire i tempi della consultazione, onde agevolare il distanziamento sociale in relazione alla situazione epidemiologica.

Nel 2022 le elezioni si sono svolte invece secondo la disciplina ordinaria in un solo giorno: il 12 giugno, per le elezioni amministrative, e il 25 settembre, per le elezioni politiche.

Motivazioni

Il decreto-legge è emanato, si legge nel suo preambolo, in considerazione della necessità di assicurare il pieno esercizio dei diritti civili e politici in occasione di tutte le consultazioni elettorali e referendarie e di favorire la partecipazione degli elettori mediante il prolungamento delle operazioni di votazione.

L'urgenza dell'intervento normativo è dettata dall'imminente avvio dei procedimenti per il rinnovo degli organi elettivi in alcune Regioni.

Il riferimento – in base al comunicato del Consiglio dei ministri che ha approvato il decreto-legge in esame – è al rinnovo dei Consigli regionali del **Lazio** e della **Lombardia**.

Il comunicato afferma anche che il provvedimento risponde all'esigenza di agevolare la maggiore partecipazione possibile dei cittadini alle consultazioni elettorali, tenuto altresì conto del crescente fenomeno di astensionismo ([Comunicato del Consiglio dei ministri del 9 dicembre 2022](#)).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto del decreto-legge in esame è in parte riconducibile alle materie **organi dello Stato e relative leggi elettorali e referendum statali e legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane**, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, rispettivamente lettera *f*) e lettera *p*) della Costituzione.

Come innanzi ricordato, assume poi rilievo **l'articolo 122** della Costituzione, in base al quale il sistema di elezione del presidente di Regione e dei consiglieri regionali è disciplinato dalla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica. Tuttavia, nel caso di mancanza di disciplina regionale - come nel caso della durata delle operazioni di voto, oggetto del decreto-legge in commento - si applica la normativa statale.

Conformità con altri principi costituzionali

I limiti alla decretazione di urgenza in materia elettorale

La legge n. 400 del 1988 prescrive (all'articolo 15, comma 2, lettera *b*)) che il Governo non possa mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione.

Fra queste vi è ricompresa la *materia elettorale*.

Si sono peraltro registrati diversi precedenti di interventi in materia elettorale con tale strumento normativo che, in ogni caso, hanno avuto ad oggetto prevalentemente aspetti del procedimento elettorale e non la disciplina del sistema elettorale in senso sostanziale.

Anche dalla giurisprudenza costituzionale si ricava come il divieto di intervenire con decreto-legge in materia elettorale riguardi in modo particolare la determinazione della rappresentanza in base ai voti ottenuti e non incida sulla legislazione elettorale di contorno.

La Corte costituzionale, in particolare, per quanto concerne la delimitazione della materia elettorale, nella sentenza n. 104 del 1973 ha evidenziato come in tale materia “va ricompreso anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normazione positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni”.

Successivamente, nella sentenza n. 161 del 1995, la Corte è tornata a pronunciarsi sul tema nell'ambito di un giudizio su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato riguardante il decreto-legge n. 83 del 1995, in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie, sollevato dai promotori di alcuni referendum, ad avviso dei quali il citato decreto-legge risultava 'viziato' per cattivo uso del potere di cui all'art. 77 della Costituzione, essendo stato adottato, senza che ricorressero gli estremi della necessità e dell'urgenza, in materia referendaria, da ritenersi preclusa al decreto-legge. In quella occasione, la Corte, dopo aver riaffermato, in linea con la sentenza n. 29 del 1995, che spetta ad essa il sindacato sull'esistenza dei presupposti costituzionali ed aver rilevato che nel caso di specie “non ricorre quella

'evidente mancanza' dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza di tali presupposti”, si pronuncia sul “limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto nel ricorso con riferimento alla materia referendaria”, rilevando “che tale limite non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale”. Più nel dettaglio, la Corte argomenta che “il rilievo può valere anche per quanto concerne il divieto – desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera *b*), della legge 23 agosto 1988, n. 400 – relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria. La sfera regolata dal decreto-legge n. 83 del 1995, pur connessa alla materia referendaria – in quanto funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 della Costituzione – risulta, pertanto, distinta, nei suoi contenuti, da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario”.

La Corte ha in tale sede quindi fatto riferimento in modo particolare al “nucleo essenziale” della legge elettorale, principalmente quello che regola la determinazione della rappresentanza politica in base ai voti ottenuti, distinto dalla cosiddetta legislazione elettorale di contorno o dalla disciplina di aspetti di carattere procedimentale o organizzativo.

altre Note brevi pubblicate su materie di competenza della Commissione Affari costituzionali del Senato:

n. 1:

Quattro Novembre e memoria storica (dicembre 2022)

n. 2:

Sport in Costituzione (dicembre 2022)

n. 3:

Ballottaggio ed elezione a Sindaco (note a margine dell'A.S. n. 367) (gennaio 2023)

n. 8:

In tema di elezioni provinciali (gennaio 2023)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.