



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa delle senatrici CASTELLONE e Barbara FLORIDIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 OTTOBRE 2022

Disposizioni in materia di contrasto all'astensionismo involontario e semplificazione del procedimento elettorale, nonché delega al Governo per la disciplina delle operazioni di voto anticipato

ONOREVOLI SENATORI. - Il funzionamento di una democrazia, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche, l'effettiva rappresentatività delle istituzioni stesse dipendono, in primo luogo, dalla partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*.

Un sistema è democratico, infatti, se le decisioni pubbliche sono deliberate direttamente dai cittadini o da coloro che essi hanno scelto, con il loro libero voto, per essere rappresentati (nelle elezioni, politiche e amministrative).

Il principio che necessita di costante valorizzazione è quello della libera scelta dei cittadini, attraverso la partecipazione ad elezioni e *referendum*. È la partecipazione democratica che legittima le istituzioni, che ne assicura la derivazione dalla sovranità popolare. Dunque, la partecipazione è non soltanto un valore democratico da sostenere e affermare, ma anche lo strumento concreto del funzionamento reale della democrazia, le cui istituzioni sono sostenute e rispettate da cittadini che credono e possono riconoscersi in esse. E ci credono tanto più quanto più hanno contribuito a forgiarle, direttamente o indirettamente. In ogni democrazia, conseguentemente, le istituzioni cercano, di norma, di fare tutto il possibile per sostenere, agevolare e favorire la partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*: in altri termini, cercano di fare tutto il possibile per rimuovere ogni ostacolo che possa spingere all'astensione tutti coloro che vogliono esercitare, con il voto, il loro diritto politico a partecipare alle scelte democratiche del Paese. In Italia la partecipazione al voto, un tempo altissima, è venuta progressivamente declinando ed è cresciuto il fenomeno dell'astensionismo, sintomo e causa

insieme di una progressiva crisi di rappresentatività delle istituzioni.

Secondo i dati del Viminale, alle ultime elezioni politiche ha votato circa il 64 per cento degli elettori contro il 74 delle scorse elezioni. Si tratta di 10 punti in meno, la più bassa affluenza della storia repubblicana e c'è chi si aspettava un dato persino peggiore.

Da decenni una delle cause alle quali è attribuito l'astensionismo involontario nel nostro Paese è l'assenza di adeguate modalità volte a consentire il voto ai cosiddetti « fuorisede ».

Secondo l'ISTAT, nel nostro Paese si stima che siano circa 4 milioni le persone alle quali viene sistematicamente preclusa la possibilità di esercitare il diritto di voto.

Si tratta soprattutto di giovani tra i 18 e i 35 anni che si spostano per motivi di studio o alla ricerca del primo impiego. Moltissimi di loro provengono dalle regioni del Sud, dalle quali sono costretti ad allontanarsi a causa delle scarse opportunità offerte nei loro territori.

Si tratta di persone che sono precarie nella vita e che ancora non hanno trovato una loro sede fissa, quindi spesso mantengono la residenza presso la casa del nucleo familiare di provenienza in attesa, magari anche per molti anni, di trovare una maggiore stabilità.

Non è più tollerabile alcuna timidezza su questo tema e devono essere superate, di concerto col Ministero dell'interno, alcune problematiche di ordine tecnico.

Il presente disegno di legge è inoltre integrato dalle proposte derivanti dal « Libro bianco per la partecipazione dei cittadini », relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed

elaborazione di proposte e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali del 22 dicembre 2021.

Il presente disegno di legge prevede pertanto:

– l'introduzione di un certificato elettorale digitale per tutti i cittadini in sostituzione delle tessere elettorali cartacee, cosiddetto *election pass*. Presupposto di questa innovazione è l'integrazione delle liste elettorali nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), prevista da una disposizione del decreto-legge « Semplicazioni-bis » (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108). L'*election pass* potrà essere scaricato sul proprio *smartphone* (o stampato in forma cartacea) e sarà verificato in tempo reale al seggio attraverso un'apposita applicazione: i cittadini non dovranno più preoccuparsi dello smarrimento della loro tessera elettorale né di rinnovarla una volta esaurita. Inoltre, l'*election pass* potrebbe rendere facilmente praticabili nuove modalità di espressione del voto, in

particolare il voto anticipato presidiato presso strutture autorizzate o il voto presso un altro seggio elettorale nel giorno delle elezioni (all'interno della medesima circoscrizione/collegio);

– la concentrazione delle date di voto dei diversi tipi di elezioni (*election day*). Rappresenta uno strumento essenziale per favorire la partecipazione dei cittadini al voto e ha effetti positivi sulla riduzione dei costi e dei disagi per le famiglie determinati dalle interruzioni delle attività didattiche. Il sistema che si propone prevede, infatti, due « appuntamenti » elettorali all'anno, predefiniti, uno in primavera e uno in autunno;

– l'esercizio del diritto di voto in più giornate attraverso la possibilità di esercitare il proprio diritto di voto anticipatamente, rispetto ai giorni stabiliti per la votazione, su tutto territorio nazionale nelle sedi appositamente abilitate;

– una delega al Governo per adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la disciplina delle operazioni di voto e di scrutinio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Giornata elettorale)

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al capo I del titolo III della parte prima, dopo l'articolo 54 sono aggiunti i seguenti:

« Art. 54-bis. - *(Rinnovo ordinario degli organi in due turni elettorali annuali)* - 1. Le elezioni dei consigli comunali si svolgono in due turni elettorali annuali:

a) in un turno primaverile da tenere in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno;

b) in un turno autunnale da tenere in una domenica compresa tra il 15 ottobre ed il 15 dicembre se il mandato scade nel secondo semestre.

2. Il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni.

Art. 54-ter. - *(Rinnovo degli organi per motivi diversi dalla scadenza del mandato)* - 1. Le elezioni dei consigli comunali che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato si svolgono:

a) nella stessa giornata domenicale del turno primaverile se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate dopo il 20 agosto dell'anno precedente ed entro il 24 febbraio;

b) nella stessa giornata domenicale del turno autunnale se le condizioni che rendono

necessario il rinnovo si sono verificate dopo il 24 febbraio ed entro il 20 agosto.

Art. 54-*quater*. - (*Data delle elezioni*) -

1. La data per lo svolgimento delle elezioni è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione ed è comunicata immediatamente ai prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi e agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge.

Art. 54-*quinquies*. - (*Giornata elettorale*)

- 1. Qualora in un turno elettorale si debbano svolgere le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, le elezioni dei consigli comunali che scadono nel semestre si effettuano nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo.

2. Qualora in un turno elettorale si debbano svolgere le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, e non trovi applicazione il comma 1, le elezioni dei consigli comunali che scadono nel semestre si effettuano nella data stabilita per le elezioni politiche.

3. Qualora in un turno elettorale si debbano svolgere *referendum* di cui alla legge 25 maggio 1970, n. 352, e non trovino applicazione i commi 1 e 2, le elezioni dei consigli comunali che scadono nel semestre si effettuano nella stessa data stabilita per il *referendum*.

4. Qualora in un turno elettorale si debbano svolgere elezioni regionali, e non trovino applicazione i commi 1, 2 e 3, le elezioni dei consigli comunali che scadono nel semestre si effettuano nella stessa data stabilita per le elezioni regionali. Nel caso vi siano elezioni regionali indette in date diverse nello stesso turno, le elezioni dei consigli comunali che scadono nel semestre si effettuano nella data nella quale sono convocati alle urne per le elezioni comunali il

maggior numero di elettori convocati anche per le elezioni regionali »;

b) all'articolo 141, il comma 4 è abrogato;

c) all'articolo 143, comma 10, i periodi secondo, terzo e quarto sono soppressi.

2. All'articolo 5 della legge 2 luglio 2004, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole da: « o nella domenica » fino alla fine del comma sono soppresse;

b) dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

« *1-bis.* Qualora nei termini di indizione delle elezioni regionali di cui al comma 1, o nei trenta giorni successivi o precedenti a tale periodo, gli elettori della regione, o una parte di essi, possano essere convocati per le elezioni comunali, europee, per un *referendum* di cui alla legge 25 maggio 1970, n. 352, o per l'elezione della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, i suddetti termini possono essere anticipati o prorogati di ulteriori trenta giorni, quando ciò sia necessario al fine di consentire che le elezioni regionali si effettuino contestualmente a una delle altre consultazioni.

1-ter. Ai fini del contenimento della spesa pubblica e di favorire la massima partecipazione dei cittadini alle consultazioni, il Ministro dell'interno verifica tempestivamente con le regioni interessate al rinnovo dei consigli regionali la possibilità di coordinare le date di svolgimento delle elezioni regionali al fine di effettuarle contestualmente alle altre consultazioni che devono svolgersi nel semestre ».

3. All'articolo 21-*ter* del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legisla-

tivo 20 dicembre 1993, n. 533, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«*4-bis.* Qualora nei termini di indizione delle elezioni suppletive, o nei trenta giorni successivi, gli elettori del medesimo collegio, o una parte di essi, siano già convocati per le elezioni comunali, regionali, europee o per un *referendum* di cui alla legge 25 maggio 1970, n. 352, le elezioni suppletive si svolgono in tale data se compatibile con i termini di deposito dei contrassegni e di presentazione delle candidature ».

4. Alla legge 25 maggio 1970, n. 352, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 15:

1) al primo comma, le parole: « , entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso » sono soppresse;

2) il secondo comma è sostituito dal seguente:

« La data del *referendum* è fissata in una domenica compresa in uno dei due seguenti turni elettorali:

a) tra il 15 aprile e il 15 giugno se l'ordinanza che lo ha ammesso è stata comunicata dopo il 20 agosto ed entro il 24 febbraio;

b) tra il 15 ottobre e il 15 dicembre se l'ordinanza che lo ha ammesso è stata comunicata dopo il 24 febbraio ed entro il 20 agosto »;

3) dopo il secondo comma sono inseriti i seguenti:

« Qualora in un turno elettorale siano indette le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, il *referendum* si effettua nella data stabilita per le suddette elezioni.

Qualora in un turno elettorale siano indette le elezioni per il rinnovo della Camera

dei deputati o del Senato della Repubblica, e non trovi applicazione il terzo comma, il *referendum* si effettua nella data stabilita per le suddette elezioni »;

4) al terzo comma, le parole da: « può ritardare » fino a: « articolo, » sono sostituite dalle seguenti: « può rinviare al successivo turno »;

b) all'articolo 34, dopo il primo comma è inserito il seguente:

« Qualora nel periodo di cui al primo comma siano indette le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, il *referendum* si effettua nella data stabilita per le suddette elezioni ».

5. Al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, l'articolo 7 è abrogato.

Art. 2.

(Tessera elettorale digitale)

1. All'articolo 13 della legge 30 aprile 1999, n. 120, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

« *2-bis.* La tessera di cui al comma 1 può essere sostituita da un certificato digitale interoperabile con l'Anagrafe di cui all'articolo 62 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. La tessera elettorale digitale è consultabile dall'elettore attraverso l'applicazione mobile del punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-*bis* del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005 ed è utilizzabile per una sola volta nel corso di ciascuna consultazione elettorale. Per le operazioni in capo ai componenti degli uffici elettorali di sezione, il Ministero dell'interno, in collaborazione con il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, rea-

lizza un'apposita applicazione informatica. Le modalità tecniche dell'applicazione informatica e per il rilascio della tessera elettorale digitale sono definite con decreto del Ministro dell'interno in accordo con il Capo del Dipartimento per la trasformazione digitale ».

Art. 3.

(Voto anticipato)

1. Gli elettori che sono in possesso della tessera elettorale digitale di cui all'articolo 13, comma 2-*bis*, della legge 30 aprile 1999, n. 120, come introdotto dall'articolo 2 della presente legge, in occasione di ciascuna consultazione elettorale e referendaria, possono esercitare il proprio diritto di voto anticipatamente rispetto ai giorni stabiliti per la votazione, su tutto il territorio nazionale, nelle sedi appositamente abilitate ai sensi dei commi 2 e 3. Il voto anticipato si svolge nei giorni compresi tra il secondo lunedì e il mercoledì antecedenti la data stabilita per la consultazione elettorale o referendaria.

2. Sono sedi abilitate all'esercizio del voto anticipato gli uffici postali individuati con il decreto di cui al comma 3. A tal fine è stipulata un'apposita convenzione tra il Ministero dell'interno e Poste italiane Spa.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme istituzionali, da adottare entro quattordici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti il numero, i requisiti, le caratteristiche e le risorse strumentali e umane degli uffici postali abilitati alla raccolta del voto anticipato, in modo che siano assicurate la personalità, la libertà e la segretezza del voto e in particolare le seguenti condizioni:

a) nell'area riservata alle operazioni elettorali sono allestite una o più cabine elettorali in modo tale da impedire che l'e-

lettore possa essere osservato mentre esprime il voto;

b) è assicurata l'accessibilità alle persone con disabilità;

c) è assicurata a ciascun elettore la possibilità di accedere attraverso un *totem* digitale al portale informativo del Ministero dell'interno e di consultare le liste dei candidati di tutti i collegi e di tutte le circoscrizioni elettorali;

d) l'ubicazione degli uffici postali abilitati è portata a conoscenza degli elettori attraverso i siti *web* dei comuni e delle prefetture e con ogni altro utile mezzo, entro trenta giorni antecedenti la data delle elezioni.

Art. 4.

(Responsabile delle operazioni elettorali e rappresentanti di lista)

1. Il responsabile delle operazioni elettorali presso l'ufficio postale abilitato ai sensi dell'articolo 3 è il direttore del medesimo ufficio postale, il quale può nominare due funzionari dipendenti delle Poste italiane Spa per lo svolgimento delle attività inerenti alla raccolta del voto e alla spedizione delle buste contenenti le schede elettorali consegnate dall'elettore dopo il voto. I componenti del presidio elettorale presso l'ufficio postale abilitato, costituito ai sensi del comma 1, sono considerati, per ogni effetto di legge, pubblici ufficiali durante l'esercizio delle loro funzioni. È assicurata al rappresentante di ogni lista di candidati la possibilità di seguire le operazioni elettorali in prossimità dello spazio adibito al voto.

Art. 5.

(Consegna del materiale elettorale)

1. Nelle ore antimeridiane del giorno che precede le elezioni, il sindaco provvede a far

consegnare al responsabile delle operazioni elettorali presso ogni ufficio postale abilitato ai sensi dell'articolo 3:

a) un pacco contenente un congruo numero di buste A e di buste B;

b) un congruo numero di matite copiative per l'espressione del voto;

c) una cassetta o scatola per la conservazione delle schede eventualmente annullate per errore dall'elettore;

d) una cassetta o scatola per la conservazione dei tagliandi antifrode in caso di elezioni politiche;

e) un registro dove annotare i nominativi degli elettori e i relativi documenti di identificazione.

2. Il materiale di cui al comma 1 deve essere adeguatamente custodito.

Art. 6.

(Delega al Governo per la disciplina delle operazioni di voto anticipato e del relativo scrutinio)

1. Ai fini dell'esercizio del voto anticipato presso gli uffici postali abilitati ai sensi dell'articolo 3, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, uno o più decreti legislativi per la disciplina delle operazioni di voto e di scrutinio secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definire modalità di identificazione dell'elettore sulla base di un'apposita applicazione informatica che consenta di verificare la validità della tessera elettorale digitale, assicurando l'unicità del voto;

b) prevedere la stampa delle schede elettorali associate alla tessera elettorale digitale di ciascun elettore, anche modifican-

done le caratteristiche essenziali e il formato, garantendo la non riproducibilità e l'irriconeoscibilità delle stesse;

c) prevedere modalità di espressione del voto che assicurino il rispetto dei principi di libertà, segretezza e personalità;

d) disciplinare le modalità di custodia e consegna dei plichi contenenti le schede elettorali votate al seggio nelle cui liste è iscritto l'elettore entro l'orario di chiusura delle operazioni di voto, con ogni garanzia di sicurezza e integrità dei plichi stessi;

e) prevedere lo scrutinio delle schede votate anticipatamente insieme a quelle votate nel seggio di destinazione in modo da garantire che esse non siano riconoscibili.

Art. 7.

(Abolizione delle agevolazioni di viaggio per gli elettori)

1. Gli articoli 116 e 117 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono abrogati.

2. La legge 26 maggio 1969, n. 241, è abrogata.

Art. 8.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte nei limiti dei risparmi di spesa derivanti dall'attuazione dell'articolo 7.

2. All'articolo 29 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, dopo il comma *9-ter* è inserito il seguente:

«*9-ter.1.* Al fine di garantire l'esercizio del diritto di voto degli elettori che per mo-

tivi di studio, lavoro o cura si trovano temporaneamente domiciliati in un comune situato in una regione diversa da quella in cui si trova il comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti, il Ministero dell'interno può stipulare accordi per avvalersi delle strutture e delle piattaforme tecnologiche del fornitore del servizio universale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261. Agli oneri derivanti dal presente comma si fa fronte nel limite di 1 milione di euro all'anno ».

€ 1,00