

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Mercoledì 25 febbraio 2009

DL 3/2009: Disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie.

C. 2227 Governo, approvato dal Senato.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che nella riunione testé svoltasi dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, è stato deciso di svolgere la discussione di carattere generale sul provvedimento in titolo tra oggi e domani, di fissare il termine per la presentazione di emendamenti alle 9 di domani, di esaminare gli emendamenti nella seduta già convocata per domani stesso, al termine degli interventi di carattere generale, di valutare i pareri delle altre Commissioni non appena saranno pervenuti e di conferire infine il mandato al relatore prima delle 14 di domani.

Beatrice LORENZIN (PdL), *relatore*, ricorda che il provvedimento in esame, già approvato dal Senato con modificazioni, dispone la conversione in legge del decreto-legge n. 3 del 2009, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2009 delle consultazioni elettorali e referendarie. L'articolo 1 pone una speciale disciplina volta a consentire lo svolgimento contemporaneo delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e delle elezioni amministrative che si terranno nel corso del 2009.

In sede di relazione illustrativa, il Governo ha chiarito le ragioni che hanno determinato l'intervento legislativo in esame. Infatti, in base alla disciplina vigente in materia, le operazioni di votazione terminano in Italia alle ore 15 del lunedì. Per le elezioni europee però la disciplina comunitaria prevede che le elezioni si svolgano tra la mattina del giovedì e la domenica immediatamente successiva. Pertanto, si rende necessario anticipare al pomeriggio di sabato l'inizio della votazione per tutte le consultazioni abbinate, per poi chiudere la votazione alle ore 22 della domenica. L'articolo 1 reca inoltre una disciplina *ad hoc* riguardante le consultazioni europee ed amministrative che si svolgeranno nel 2009; per le sole consultazioni che si svolgeranno in forma abbinata; e per le votazioni per il rinnovo degli organi assembleari e di governo degli enti locali appartenenti a regioni a statuto speciale.

In particolare, la disciplina introdotta al comma 1 è relativa ad alcuni aspetti particolari del procedimento elettorale, vale a dire, oltre agli orari delle operazioni di votazione, di cui si è detto, il computo dei termini dei procedimenti elettorali; la composizione delle liste elettorali; l'allestimento del materiale occorrente agli uffici elettorali di sezione (urne, cabine e l'occorrente per l'arredamento delle sezioni); le modalità di avviso per gli elettori residenti all'estero; la nomina dei componenti, la costituzione e il funzionamento degli uffici elettorali di sezione; le operazioni preliminari alla votazione; il rilascio delle tessere elettorali; la designazione dei rappresentanti presso gli uffici elettorali di sezione; la consegna del materiale elettorale al presidente dell'ufficio elettorale di sezione e operazioni preliminari; le operazioni successive al voto; il momento dell'inizio dello scrutinio per le elezioni amministrative; i compensi dei componenti degli uffici elettorali di sezione; e la fissazione della data del secondo turno di votazione alle elezioni amministrative. Quanto al comma 2, questo dispone in materia di limiti all'importo delle spese da rimborsare a ciascun comune per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni dei parlamentari europei in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni. Il comma 3 disciplina in

materia di riparto delle spese nel caso di abbinamento delle elezioni dei parlamentari europei con le elezioni amministrative nelle regioni a statuto speciale.

L'articolo 1-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, modifica la disciplina del rimborso delle spese elettorali a partiti e movimenti in occasione delle elezioni europee. In sostanza, si prevede che abbiano accesso al contributo i partiti e i movimenti che abbiano partecipato alla competizione elettorale ottenendo almeno il 2 per cento dei voti validi; la disciplina vigente prevede invece che il contributo spetti ai partiti e movimenti che abbiano ottenuto almeno l'elezione di un rappresentante al Parlamento europeo. Si tratta di una modifica ricollegabile all'innovazione introdotta dalla recentissima legge n. 10 del 2009, di riforma del sistema per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, la quale, com'è noto, ha introdotto nel meccanismo elettorale una soglia di sbarramento per l'accesso delle liste al riparto dei seggi pari al 4 per cento dei voti validi espressi sul piano nazionale.

L'articolo 1-*ter*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca una serie di modifiche agli atti legislativi che disciplinano le elezioni europee ed amministrative, recanti tutte la medesima disposizione, volta a fissare le dimensioni dei contrassegni da riprodurre sulle schede elettorali. Tali contrassegni dovranno avere un diametro pari a 3 centimetri.

L'articolo 2 disciplina l'esercizio del diritto di voto alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo dei cittadini italiani che si trovano temporaneamente fuori dal territorio dell'Unione europea per motivi di servizio o missioni internazionali. Si tratta, con specificazioni e limitazioni, del personale delle forze armate e di polizia impegnato in missioni internazionali; dei dipendenti di amministrazioni dello Stato e delle Regioni e province autonome; dei professori universitari ordinari e associati; dei ricercatori e dei professori aggregati in servizio presso istituti universitari al di fuori dell'Unione europea per almeno sei mesi; e dei relativi familiari conviventi qualora non iscritti alle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero.

Per tali cittadini si prevede la possibilità di votare per corrispondenza, dall'estero, per le circoscrizioni del territorio nazionale. La disciplina troverà applicazione esclusivamente in occasione delle prossime elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. L'articolo disciplina, conseguentemente, le modalità della richiesta e dell'esercizio del voto per corrispondenza. In particolare, il voto per corrispondenza presuppone la presentazione di un'apposita dichiarazione degli interessati. Quanto alla procedura, essa tende ad accertare che i richiedenti abbiano titolo per la richiesta, che per essi non sussistano cause ostative all'elettorato attivo e che i loro nominativi siano presenti nelle sole liste dei richiedenti il voto per corrispondenza.

L'articolo disciplina poi le operazioni di voto. Il plico contenente la scheda elettorale e il restante materiale deve essere inviato all'elettore entro il 20 maggio 2009. L'elettore, dopo aver espresso il suo voto, deve spedire la busta contenente la scheda elettorale all'ufficio consolare entro il 28 maggio 2009. Disposizioni particolari sono previste per il voto del personale appartenente alle forze armate impegnato in missioni internazionali ed effettivo in grandi unità o unità navali impiegate in modo organico nelle missioni stesse: a differenza degli altri elettori temporaneamente all'estero, i quali votano per la circoscrizione in cui è compreso il comune di Roma, i militari e carabinieri di cui si è detto votano per le circoscrizioni in cui è compreso il comune ove ha sede il reparto di appartenenza. Per tali elettori si prevede quindi l'adozione di specifiche intese tra il Ministero della difesa e i Ministeri degli affari esteri e dell'interno per definire le modalità tecnico-organizzative delle operazioni di voto.

L'articolo disciplina, ancora, le modalità di scrutinio delle schede votate dagli elettori che sono temporaneamente all'estero. Tali schede vengono scrutinate dai seggi costituiti negli uffici elettorali circoscrizionali ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge n. 408 del 1994. Si tratta dei seggi elettorali istituiti presso ogni ufficio elettorale circoscrizionale (un seggio per ogni 2.000 elettori residenti all'estero), aventi il compito di provvedere alle operazioni di spoglio e di scrutinio dei voti espressi dagli elettori italiani residenti in altri Paesi membri dell'Unione, che non si siano avvalsi della facoltà di esercitare in essi il diritto di voto. Le buste, contenenti le schede, inviate dagli elettori e

pervenute agli uffici consolari entro le 16 di giovedì 4 giugno sono inoltrate al presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale costituito presso la Corte d'appello di Roma. Quelle pervenute successivamente sono immediatamente distrutte. È poi dettagliatamente disciplinata la procedura di apertura delle buste e di scrutinio delle schede.

Il comma 17-*bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, dispone una deroga al disposto dell'articolo 4, comma 5, del decreto-legge n. 408 del 1994, concernente la ripartizione degli elettori residenti in altri Stati membri dell'Unione europea tra le sezioni elettorali istituite in tali Stati. Ai sensi della disciplina vigente, gli elettori sono ripartiti tra le sezioni estere dalla Direzione centrale per i servizi elettorali del Ministero dell'interno, che assegna ad ogni sezione un numero di elettori compreso tra 200 e 1.600. La norma in esame innalza, per le sole elezioni da tenersi nel 2009, a 3.000 il numero massimo di elettori da assegnare ad ogni sezione.

L'articolo 3, analogamente all'articolo 2, persegue la finalità di consentire il voto per corrispondenza dei cittadini temporaneamente all'estero per motivi di servizio o missioni internazionali; le sue disposizioni sono però riferite al voto per i referendum abrogativi ex articolo 75 della Costituzione che si terranno nel corso del 2009. Destinatario della disposizione sono le stesse categorie di elettori individuate dall'articolo 2, con la differenza che in questo caso si fa riferimento alla permanenza «all'estero» e non al di «fuori dal territorio dell'Unione europea».

L'articolo 4 reca disposizioni volte ad assicurare la funzionalità delle commissioni e sottocommissioni elettorali circondariali, in vista delle elezioni che si svolgeranno nel corso del 2009. L'articolo prevede che il prefetto designi al presidente della Corte di appello funzionari statali (in numero non precisato) da nominare quali componenti aggiunti delle Commissioni e sottocommissioni elettorali circondariali. La misura è finalizzata a garantire il funzionamento di tali organi, assicurandone il quorum funzionale, anche nei casi in cui non siano presenti i componenti titolari o supplenti e nell'attesa del rinnovo della Commissione o del reintegro dei suoi componenti qualora si verificano le ipotesi di decadenza indicate dall'articolo 23 del testo unico sull'elettorato attivo, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967.

L'articolo 4-*bis* consente, anche in occasione delle elezioni e dei referendum abrogativi da tenersi nel 2009, come già avvenuto per le elezioni politiche del 2006 e del 2008, l'ammissione ai seggi elettorali di osservatori internazionali in attuazione dell'impegno assunto al riguardo dall'Italia, con la sottoscrizione del Documento di Copenhagen del 1990, nell'ambito della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Naturalmente la presenza degli osservatori non deve in alcun modo interferire con le operazioni di votazione e di scrutinio che si svolgono nei seggi. L'articolo 5 reca la copertura finanziaria del provvedimento. L'articolo 6 dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Salvatore VASSALLO (PD) intende segnalare due punti problematici del decreto-legge in esame. Il primo è l'articolo 1-*bis*, introdotto dal Senato, che stabilisce il principio per cui hanno accesso al contributo di rimborso delle spese elettorali in occasione delle elezioni europee anche i partiti e i movimenti che abbiano ottenuto solo il 2 per cento dei voti validi. Tale previsione è in contraddizione, a suo avviso, con l'introduzione della soglia di sbarramento al 4 per cento per le elezioni al Parlamento europeo, disposta dalla recentissima legge 20 febbraio 2009, n. 10, in quanto rischia di vanificare il tentativo di disincentivare la presentazione di liste plurime e la conseguente disgregazione della rappresentanza. Il secondo punto problematico è rappresentato dal fatto che il provvedimento, mentre dichiara di voler concentrare le consultazioni elettorali in un'unica giornata, di fatto non include nel turno elettorale unico (il cosiddetto *election day*) i referendum, e costituisce quindi una vera e propria frode nei confronti dei cittadini, anzi una doppia frode a seconda che si consideri i cittadini in quanto contribuenti o in quanto elettori. Da una parte infatti la mancata inclusione dei referendum nel turno elettorale unico comporta un mancato considerevole risparmio di spesa che si sarebbe potuto impiegare per le più diverse finalità pubbliche e che è stimato, sebbene le stime non siano concordi, in non meno di 200 milioni di euro. Dall'altra parte la mancata inclusione dei referendum comporta che le chiamate alle urne nel 2009 passino da quattro a tre, il

che significa che la semplificazione per i cittadini è solo apparente e di facciata. È stato obiettato che, per quanto riguarda il Parlamento nazionale, c'è una ragione per non abbinare i turni di elezione e quelli referendari, ed è che gli elettori non debbono, nella stessa occasione in cui rinnovano l'organo detentore del potere legislativo, esercitare il potere abrogativo della legge. Si tratta però dell'unica obiezione all'accorpamento di elezioni e referendum in un'unica tornata e di un'obiezione che non vale in questo caso. Non si può infatti accettare l'obiezione di chi sostiene che gli elettori finirebbero col confondersi se chiamati a troppe scelte contemporaneamente. Gli elettori italiani hanno infatti dimostrato in occasione di referendum plurimi o di elezioni abbinate di saper distinguere tra le diverse questioni che sono chiamati a decidere. Che poi l'abbinamento impedisca all'elettore di manifestare il proprio dissenso rispetto a una proposta referendaria astenendosi dal partecipare al referendum è falso dal momento che è sempre possibile astenersi, anche recandosi alle urne per altre consultazioni, semplicemente non ritirando la scheda relativa alla consultazione cui non si vuole partecipare.

Jole SANTELLI (PdL) ritiene invece che l'accorpamento dei referendum alle consultazioni elettorali potrebbe alterare l'andamento naturale dei referendum determinando una partecipazione più alta di quella che altrimenti si sarebbe avuta e potenzialmente provocare il raggiungimento del quorum di validità che diversamente non sarebbe stato raggiunto. Quanto invece al rimborso delle spese elettorali per i partiti che ottengano il 2 per cento alle elezioni per il Parlamento europeo, concorda sull'opportunità di una riflessione in vista di un messaggio di chiarezza al Paese.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL) ritiene che le osservazioni svolte dal deputato Vassallo siano pretestuose, essendo quest'ultimo un sostenitore del sistema elettorale a doppio turno, che è oggettivamente molto più costoso di quello a turno unico. Aggiunge che non è, comunque, sulla democrazia che si può ragionevolmente pensare di risparmiare, perché allora, paradossalmente, il massimo risparmio sarebbe quello di non tenere affatto elezioni. Quanto ai referendum, premesso di essere un sostenitore di questo strumento di democrazia diretta, fa notare che, mentre l'articolo 75 della Costituzione prevedeva il referendum soltanto al fine dell'abrogazione totale o parziale della legge, la giurisprudenza costituzionale e i promotori ne hanno fatto uno strumento per la manipolazione della legge, snaturandolo in referendum manipolativo o emendativo che dir si voglia, ossia trasformandolo in un istituto che la Costituzione non prevede. In conclusione, considerato che il referendum è una forma di autoconvocazione del corpo elettorale, ritiene giusto che i promotori del referendum convincano gli elettori ad andare a votare con la forza delle proprie argomentazioni e non con l'aiuto della giornata elettorale unica.

Linda LANZILLOTTA (PD) segnala che il provvedimento presenta un grave problema di copertura finanziaria e, quindi, di incostituzionalità ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in quanto lo stanziamento a legislazione vigente è misurato per una tornata elettorale unica, di modo che, se si rivede la disciplina, occorre rivedere anche la copertura.

Roberto ZACCARIA (PD) rileva che gli interventi fin qui svolti sono stati più o meno condivisibili. Quanto al rimborso delle spese elettorali in occasione delle elezioni del Parlamento europeo, si limita ad osservare che al Senato è stato raggiunto un determinato equilibrio tra diverse esigenze: equilibrio che, a suo avviso, non deve essere toccato, anche perché, ove si intendesse ridiscutere questo punto, si dovrebbe riaprire la discussione anche su altri punti del provvedimento.

David FAVIA (IdV), premesso che senza dubbio non si può pensare di risparmiare sugli istituti di democrazia, ritiene che non vi siano però difficoltà ad accorpare anche i referendum alle consultazioni elettorali amministrative ed europee. Quanto al quorum di validità del referendum, ricorda che la Costituzione prevede referendum sia con il quorum di validità sia senza di esso. Quanto al rimborso delle spese elettorali, ritiene che lo spunto di riflessione proposto dal deputato

Vassallo sia interessante e vada approfondito, fermo restando che la limitazione del rimborso alle sole liste che hanno conseguito il 2 per cento dei voti è già un passo avanti rispetto alla legislazione vigente, che prevede il rimborso per le liste che eleggono almeno un deputato al Parlamento europeo.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato alle 9 di domani, giovedì 26 febbraio 2009. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.50.