



Prolungamento delle operazioni di votazione nel 2023 D.L. 190/2022 / A.C. 698-A

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	698-A
D.L.	190/2022
Titolo:	Disposizioni urgenti in materia di prolungamento delle operazioni di votazione
Iniziativa:	Parlamentare

Contenuto

Il [decreto-legge 12 dicembre 2022, n. 190](#), che consta di due articoli, reca disposizioni urgenti per il prolungamento delle operazioni di votazione delle consultazioni elettorali e referendarie relative al 2023. Il relativo disegno di legge di conversione è all'esame della Camera in prima lettura. La I Commissione Affari costituzionali ha avviato l'esame in sede referente nella seduta del 22 dicembre 2022 e lo ha concluso nella seduta del 12 gennaio 2023, senza approvare emendamenti ma apportando alcune correzioni di forma.

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**.

Voto in due
giornate

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

La legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) - 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).

Si ricorda che fino al 1993 la legge 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, è stata introdotta, una prima volta, con la riforma elettorale del 1993: legge n. 276/1993, per il Senato, legge n. 277/1993, per la Camera (Nuove norme per l'elezione della Camera) per le elezioni politiche, e legge n. 81/1993, per le elezioni amministrative in ambito comunale e provinciale. Parziali correzioni sono state apportate dal D.Lgs. n. 534/1993 (art. 3, co. 1, lettera g).

Le elezioni politiche che si sono svolte in una unica giornata, dunque sono state 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. 62/2002 ha ripristinato l'orario di votazione in due giornate: la domenica dalle 8 alle 22 e il lunedì dalle 7 alle 15, fino a quando è intervenuta la citata legge n. 147 del 2013 che ha nuovamente ridotto ad un solo giorno l'orario di votazione.

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.

Copertura degli
oneri

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 (pari a tutte le sezioni in Italia) per il lavoro straordinario calcolato in 10 ore oltre il normale orario di servizio.

Non vengono calcolate le spese per i componenti dei seggi elettorali (presidente, segretario e scrutatori) ai quali, presumibilmente, si prevede che verrà corrisposto il

medesimo onorario previsto a legislazione vigente per il voto in una sola giornata (L. 70/1980).

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 190/2014.

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 bilanci.

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" che non consentirebbe l'adozione delle modifiche normative mediante un intervento legislativo ordinario. In proposito, il comunicato del 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](#)).

Tuttavia, la disposizione si applica 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:

Ambito di applicazione

- Camera dei deputati;
- Senato della Repubblica;
- consigli regionali, provinciali e comunali delle regioni a statuto ordinario".

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.

Le consultazioni elettorali del 2023

In relazione al provvedimento in esame il Ministero dell'interno ha emanato una circolare ai prefetti, indirizzata 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 in esame 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](#)).

Per quanto riguarda il **Lazio**, la normativa regionale prevede che le elezioni regionali sono indette con decreto del Presidente della Regione, sentito il Presidente del Consiglio regionale ([legge regionale n. 2/2005](#), art. 5).

Le elezioni nel Lazio

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).

In generale, per le **elezioni dei consigli nelle regioni a statuto ordinario** si applica in via ordinaria la disciplina che segue.

La disciplina per le elezioni regionali

L'articolo 122 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1/1999, 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'art. 122 Cost., primo comma, è stato attuato dalla legge n. 165/2004 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. 165/2004 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. 165/2004 è stato modificato dalla legge n. 190/2004 (art. 1, comma 501) e dal decreto-legge n. 27/2015 (art. 1) che hanno inserito tra i principi fondamentali l'indicazione di un termine temporale 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. 108/1968, che prevede il rinnovo dei consigli regionali ogni cinque anni (legge n. 108/1968, art. 3, 1° comma): quinquennio che decorre per ciascun consiglio dalla data della elezione (legge n. 108/1968, art. 3, 3° comma).

Le elezioni possono aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento dei cinque anni della legislatura (legge n. 108/1968, art. 3, 2° comma).

Analogamente a quanto disposto con la legge costituzionale n. 1/1999 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.

Come anticipato sopra, secondo le leggi elettorali delle regioni Lazio e Lombardia, **spetta al Presidente della Giunta regionale indire le elezioni con proprio decreto**, tuttavia talvolta la data delle elezioni 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).

L'indizione delle elezioni regionali

In ogni caso, le leggi delle regioni sopra richiamate si limitano a disciplinare le modalità di individuazione della data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni regionali e non anche la **durata delle operazioni di voto**. Per quanto non previsto dalla disciplina regionale si applica la legge statale. Nello specifico la legge n. 147/2013 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. Disposizione derogata, esclusivamente per il 2023, dal provvedimento in esame.

La durata delle operazioni di voto

L'articolo 2 prevede l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello di pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale".

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 (si vedano i decreti legge n. 26/2020 e n. 25/2021).

I D.L. n. 26/2020 e n. 25/2021

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 della necessità ed urgenza

Il decreto-legge è emanato, in base al 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 nel corso che ha approvato il decreto-legge – 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, anche in considerazione 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 anticipato nel paragrafo relativo al contenuto del provvedimento in esame, assume poi rilievo l'**articolo 122** della Costituzione, in base al quale il sistema di elezione del presidente di regione e dei consiglieri regionali sono disciplinati 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

L'art. 15, co. 2, lett. b), della L. 400/1998 stabilisce che il Governo non può mediante decreto-legge provvedere nelle materie indicate nell'art. 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. 161/1995, pronunciata 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, il conflitto era stato 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". 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

I limiti alla decretazione di urgenza in materia elettorale

referendaria", rilevando "che tale limite non risulta desumibile, né direttamente né indirettamente, dalla disciplina costituzionale". "Il rilievo può valere – argomenta la Corte – 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.

Relazioni allegate

Al provvedimento sono allegati la relazione illustrativa e la relazione tecnica.

In data 12 gennaio 2023 sono pervenute alla Camera anche le relazioni sull'analisi tecnico-normativa e sull'analisi di impatto della regolamentazione.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Nella seduta del 22 dicembre 2022 il Comitato per la legislazione ha espresso il proprio parere sul provvedimento senza formulare né condizioni né osservazioni né raccomandazioni.

Senato: Dossier n. 31/1

Camera: Progetti di legge n. 13 /1

13 gennaio 2023

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati 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.
D22190a