

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente provvedimento, composto di **6 articoli**, reca “Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell’anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale” e disciplina l’ipotesi dell’abbinamento tra elezioni europee, regionali e amministrative in modo da garantire il coordinamento normativo e la funzionalità dei relativi procedimenti elettorali, per quanto concerne, in particolare, le operazioni di voto e di scrutinio. Mira, inoltre, ad assicurare la funzionalità e l’efficacia del procedimento elettorale, dettando norme sia in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale, sia in materia di elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti.

L’**articolo 1** detta norme per il “*Prolungamento delle operazioni di votazione dell’anno 2024 e per il contemporaneo svolgimento delle elezioni europee, regionali e amministrative*”.

Al riguardo, si premette che l’articolo 1, comma 399, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), per conseguire un risparmio di spese, ha disposto che «*A decorrere dal 2014 le operazioni di votazione in occasione delle consultazioni elettorali o referendarie si svolgono nella sola giornata della domenica, dalle ore 7 alle ore 23*».

A seguito di tale disposizione, dal 2014 le elezioni si sono svolte in un solo giorno. Tuttavia, negli anni 2020 e 2021, in conseguenza dell’emergenza pandemica da Covid-19, è stato stabilito che la durata delle operazioni di tutte le votazioni comprendesse anche il lunedì successivo, fino alle ore 15 (cfr. decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 giugno 2020, n. 59; decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 maggio 2021, n. 58)

È stata poi prevista un’analoga estensione della durata della votazione anche per l’anno 2023, attesa l’esigenza di contrastare il crescente fenomeno dell’astensionismo, agevolando la maggiore partecipazione possibile dei cittadini alle consultazioni elettorali, in un’ottica di rafforzamento del processo democratico e della rappresentatività delle Istituzioni (cfr. decreto-legge 12 dicembre 2022, n. 190, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2023, n. 27).

La medesima esigenza è alla base della norma di cui al **comma 1** dell’articolo in esame, ove si dispone che, per l’anno 2024 – in deroga a quanto stabilito dal citato articolo 1, comma 399, della legge n. 147 del 2013 – le operazioni di votazione relative alle consultazioni elettorali e referendarie si svolgono nella giornata di domenica, dalle ore 7 alle ore 23, e nella giornata di lunedì, dalle ore 7 alle ore 15.

Il **comma 2** disciplina la durata delle operazioni di votazione con riferimento alle consultazioni europee, che devono svolgersi, allo scadere del quinquennio, entro uno stesso lasso di tempo identico per tutti gli Stati membri, compreso tra la mattina del giovedì e la domenica immediatamente successiva. Nello specifico, in base a quanto comunicato dal Consiglio dell’Unione europea lo scorso 22 maggio, la data delle prossime europee dovrà essere fissata da ciascuno Stato membro in un periodo compreso tra giovedì 6 e domenica 9 giugno 2024 (cfr. articoli 5, 10 e 11 dell’Atto relativo all’elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale e diretto del 20 settembre 1976). Conseguentemente, al fine di consentire anche per questo tipo di consultazione il prolungamento delle operazioni di

votazione, il comma in esame stabilisce che le stesse si tengono nella giornata di sabato dalle ore 14 alle ore 22 e nella giornata di domenica dalle ore 7 alle ore 23.

Il **comma 3** detta norme per il caso di contemporaneo svolgimento delle consultazioni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia con un turno di elezioni amministrative e con eventuali elezioni regionali. In particolare, viene previsto quanto segue:

- la durata delle operazioni di votazione è prolungata ai sensi del comma 2 per tutte le consultazioni che si svolgono contemporaneamente;
- ai fini del computo dei termini procedurali si considera giorno della votazione quello della domenica;
- la consegna del materiale destinato agli uffici elettorali di sezione (lista degli elettori, manifesto con le liste dei candidati, schede elettorali, verbali di nomina degli scrutatori, matite copiative, urne, designazioni dei rappresentanti di lista, bollo della sezione, ecc.) è effettuata entro le ore 7:30 del sabato di inizio delle operazioni di votazione e l'ufficio elettorale di sezione è costituito alle ore 9;
- una volta completate le attività di votazione e di riscontro dei votanti per ciascuna consultazione, l'ufficio elettorale di sezione procede allo scrutinio per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, mentre lo spoglio delle schede relative alle elezioni regionali e a quelle comunali e circoscrizionali ha inizio alle ore 14 del lunedì, dando la precedenza allo spoglio delle schede per le regionali;
- l'entità degli onorari fissi forfetari spettanti ai componenti degli uffici elettorali di sezione è quella stabilita per le elezioni politiche e amministrative ex articolo 1, commi 1, 2 e 4 della legge 13 marzo 1980, 70;
- per gli adempimenti comuni alle diverse tipologie di consultazione si applicano le disposizioni dettate per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e il riparto delle relative spese tra gli enti interessati (Stato, regione, comune) è disciplinato dall'articolo 17, nono comma, della legge 23 aprile 1976, n. 136. In base a tale norma, fermo restando che le spese sono ripartite in misura proporzionale tra gli enti medesimi, l'importo massimo da rimborsare a ciascun comune – fatta eccezione per il trattamento economico dei componenti dei seggi – è stabilito con decreto del Ministero dell'interno con distinti parametri per sezione elettorale e per elettore, calcolati rispettivamente nella misura del 40 per cento e del 60 per cento del totale da ripartire. Per i comuni aventi fino a 3 sezioni elettorali, le quote sono maggiorate del 40 per cento.

Ai sensi del **comma 4**, in considerazione del prolungamento delle operazioni di votazione, per l'anno 2024 viene disposto un incremento del 30 per cento degli onorari fissi forfetari spettanti ai componenti degli uffici elettorali di sezione e dei seggi speciali di cui all'articolo 9 della legge n. 136 del 1976. Il **comma 5** valuta i complessivi maggiori oneri derivanti dall'articolo in esame in euro 27.689.270, di cui euro 15.147.717 per la copertura dei costi previsti dal comma 4, prevedendo, conseguentemente, l'incremento del fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di euro 27.689.270 per l'anno 2024.

L'**articolo 2** reca “*Norme in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale*”.

Il **comma 1** è finalizzato a modificare e integrare la vigente disciplina del censimento permanente della popolazione e delle abitazioni dettata dall'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018), intervenendo, in particolare, sulle disposizioni dedicate, rispettivamente, alla revisione delle anagrafi della popolazione residente (comma 233) e alla determinazione della "popolazione legale" (comma 236).

Nel dettaglio, la modifica proposta alla **lettera a)** del comma in esame è motivata dalla necessità di riattivare la revisione anagrafica che in passato si effettuava al termine di ogni censimento della popolazione.

Il vigente comma 233 dell'articolo 1 della citata legge n. 205 del 2017 prevede che «*L'ISTAT, d'intesa con il Ministero dell'interno, definisce (...) le modalità di restituzione in forma aggregata ai comuni delle informazioni raccolte nell'ambito del censimento, necessarie ai fini della revisione delle anagrafi della popolazione residente di cui all'articolo 46 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, nonché le modalità tecniche e la periodicità di tale revisione.*».

Nella sua originaria formulazione, tale disposizione non conteneva l'inciso "*in forma aggregata*" che qualifica le modalità di restituzione ai comuni dei dati censuari; l'inciso è stato inserito dall'articolo 22, comma 7, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101.

Senonché, proprio la previsione della restituzione dei dati censuari solo "*in forma aggregata*" non consente, di fatto, ai comuni di effettuare in maniera completa la revisione qualitativa delle anagrafi della popolazione residente prevista dall'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, determinando così una dissociazione (e, quindi, un progressivo disallineamento) tra i dati della popolazione risultanti dal censimento e i dati della popolazione risultanti dalle anagrafi, a oggi tutte confluite nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

Considerato il ruolo centrale e strategico che l'ANPR, insieme ad altri archivi amministrativi, riveste nel processo di digitalizzazione e riforma della Pubblica Amministrazione – sia a livello centrale, per le complesse interazioni con altre fondamentali banche dati della PA, sia a livello locale, per la gestione politica e amministrativa degli Enti territoriali – il mancato allineamento tra le risultanze censuarie e l'ammontare dei residenti presenti in ANPR può creare significative criticità per la gestione di numerosi aspetti della vita politica, economica e sociale del Paese.

Al fine di evitare gli inconvenienti che possono derivare dalla riferita dissociazione (e che vanificherebbero in parte anche gli ingenti investimenti che sono stati dedicati all'introduzione del censimento permanente della popolazione, da un lato, e al completamento di ANPR, dall'altro), la proposta intende ripristinare la possibilità della restituzione ai comuni dei dati censuari anche «*in forma individuale*» (in termini di probabilità di presenza/assenza nella dimora abituale), trattandosi dell'unica "forma" che permette di realizzare un'effettiva revisione qualitativa delle anagrafi sulla base delle risultanze censuarie, in conformità alle previsioni del vigente Regolamento anagrafico.

La previsione di cui alla **lettera b)** del presente comma interviene sulla disciplina relativa alla determinazione della cd. "popolazione legale", ossia della popolazione risultante dal censimento da utilizzare come riferimento ufficiale per l'applicazione di norme di legge o regolamento.

Tale modifica prevede la sostituzione del vigente comma 236 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017, con una disposizione finalizzata, da un lato, a definire modalità e tempi di diffusione dei risultati del censimento permanente della popolazione e, dall'altro lato, a chiarire che i risultati censuari diffusi secondo tali modalità e tempi sono i soli dati a dover

essere presi in considerazione ai fini dell'applicazione delle numerose norme che rinviano all'ammontare della popolazione per la disciplina delle fattispecie in esse previste.

Occorre considerare, al riguardo, che, a partire dal 2018, il censimento della popolazione viene effettuato dall'ISTAT "con cadenza annuale" (cfr. articolo 3, comma 1, decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221).

Ciò permette di diffondere ogni anno i risultati del censimento della popolazione riferiti all'anno precedente e di disporre, quindi, di dati aggiornati da utilizzare nell'applicazione di tutte quelle disposizioni che, in diversi ambiti e materie, collegano il prodursi di determinati effetti all'ammontare della popolazione in determinati ambiti territoriali.

Sotto tale ultimo profilo, la modifica in esame mira in particolare a favorire uniformità e certezza nell'applicazione di quelle disposizioni che non indicano in maniera esplicita e univoca la specifica "fonte" dei dati alla quale riferirsi per conoscere l'ammontare della popolazione.

In tal senso, viene previsto che l'ISTAT pubblica con cadenza annuale sul proprio sito *internet* istituzionale i dati relativi al conteggio della popolazione a livello regionale, provinciale e comunale e i risultati del censimento permanente della popolazione riferiti all'anno precedente, accompagnati dalla relativa metodologia di calcolo. I dati pubblicati sul sito dell'ISTAT sono presi a riferimento ai fini dell'applicazione delle disposizioni di legge e di regolamento che rinviano all'ammontare della popolazione.

La **lettera c)** inserisce il comma 236-*bis* nell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017, introducendo una disciplina *ad hoc* in tema di modalità e tempi di diffusione dei risultati del censimento della popolazione da prendere in considerazione per l'applicazione della normativa in materia di procedimenti elettorali e referendari.

Le specifiche complessità delle operazioni necessarie allo svolgimento di elezioni o referendum rendono, infatti, opportuno prevedere un lasso di tempo maggiore rispetto all'annualità nell'individuazione dei risultati censuari da utilizzare come dato di riferimento.

Viene dunque disposto che l'ammontare della popolazione censuaria da prendere in considerazione «*ai fini dell'applicazione delle norme in materia di procedimenti elettorali e referendari*» è indicato con un apposito decreto del Presidente della Repubblica, emanato con cadenza quinquennale e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Questa previsione è volta a dare certezza giuridica e stabilità al procedimento elettorale, in particolare per quanto concerne l'applicazione degli articoli 56 e 57 della Costituzione sulla ripartizione dei seggi delle elezioni politiche nelle circoscrizioni e nelle regioni del territorio nazionale, nonché dei collegi uninominali all'interno delle suddette circoscrizioni e regioni (articolo 1 del D.P.R. n. 361 del 1957; articolo 1 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533).

Si segnala, inoltre, che la stabilità del dato demografico appare fondamentale anche per la regolarità del procedimento elettorale delle consultazioni amministrative, per quanto concerne la rilevazione della soglia demografica rilevante ai fini dell'individuazione del sistema elettorale applicabile (sino a 15.000 abitanti sistema maggioritario; sopra 15.000 abitanti sistema proporzionale con premio di maggioranza: articoli 71, 72 e 73 del T.U.O.E.L.), della composizione dei consigli comunali (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1970, n. 560; articolo 37 del TUOEL.; articolo 16, comma 17, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), della formazione delle liste di candidati alla carica di consigliere comunale (articolo 71, commi 3 e 3-*bis*, e articolo 73, comma 1, del T.U.O.E.L.) e, infine,

della determinazione del numero di sottoscrizioni necessarie a corredo delle candidature (articolo 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81).

Sempre in seno all'articolo 1 della legge n. 205 del 2017 viene, altresì, inserito il comma 236-ter, che detta una norma transitoria in forza della quale, per i primi cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge medesima, il dato della popolazione di cui al precedente comma 236-bis resta determinato secondo quanto riportato nel decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2023, pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 53 del 3 marzo 2023.

Il **comma 2** dell'articolo in esame prevede l'adozione di un apposito regolamento governativo attraverso il quale andrà operata la riforma delle disposizioni del vigente Regolamento anagrafico (D.P.R. n. 223 del 1989) collegate all'esecuzione del censimento della popolazione e all'esercizio delle funzioni affidate all'ISTAT (in particolare: cancellazione e revisione delle anagrafi sulla base delle risultanze censuarie, da un lato, e vigilanza anagrafica, dall'altro). Questa riforma, nell'ottica dell'efficiente integrazione tra censimento della popolazione e anagrafe, mira ad adeguare la disciplina in materia anagrafica all'avvenuta introduzione del censimento permanente della popolazione e, più in generale, all'evoluzione delle tecniche e delle fonti informative disponibili, tenendo conto delle funzionalità e delle caratteristiche tecniche dell'ANPR e della digitalizzazione dei servizi anagrafici.

L'**articolo 3**, rubricato "*Norme elettorali applicabili ai capoluoghi di provincia e relativa denominazione*", intende garantire uniformità in tutto il territorio nazionale sia in ordine alla determinazione dei capoluoghi di provincia, evitando che sia lasciata alla mera discrezionalità delle amministrazioni provinciali, sia con riferimento al sistema elettorale agli stessi applicabile.

In tal senso, il **comma 1** dispone che il sistema elettorale applicabile a tutti i comuni capoluoghi di provincia, indipendentemente dal relativo numero di abitanti, è quello previsto dagli articoli 72 e 73 del T.U.O.E.L. per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. In base a tale sistema, il consiglio comunale è eletto con metodo proporzionale e per l'elezione del sindaco si fa luogo a un turno di ballottaggio, ove nessun candidato abbia ottenuto al primo turno la maggioranza assoluta dei voti.

Il **comma 2** introduce una riserva di legge statale in merito alla individuazione dei predetti capoluoghi, escludendo al riguardo la competenza statutaria.

Il **comma 3** disciplina l'ipotesi in cui la denominazione della provincia sia costituita dal nome di più comuni, stabilendo che in tal caso il capoluogo è individuato in ciascuno dei comuni medesimi. Ciò anche al fine di valorizzare lo *status* degli enti locali da cui la provincia deriva la propria denominazione e in conformità, del resto, a quanto già previsto dalla legge 11 giugno 2004, n. 148 istitutiva della provincia di Barletta-Andria-Trani. Di fatto, a oggi, la disposizione troverebbe applicazione limitatamente a tre province: Pesaro e Urbino, Massa-Carrara e Forlì-Cesena. Allo Statuto viene demandata l'individuazione della città capoluogo che costituisce sede legale della Provincia.

Il **comma 4** precisa che l'applicazione del comma 3 non comporta l'istituzione di nuovi uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici.

L'**articolo 4** (*Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale*), al **comma 1**, modifica l'articolo 51, comma 2, del T.U.O.E.L., dettando una nuova disciplina in tema di terzo mandato consecutivo del sindaco per i comuni con popolazione sino a 15.000

abitanti. La norma, così come di recente innovata (cfr. articolo 3, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 12 aprile 2022, n. 35), dispone che «*Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche*». Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tale limite si applica allo scadere del terzo mandato. Sennonché, nei comuni di minore dimensione demografica risulta di fatto spesso problematico individuare candidature per la carica di primo cittadino, per cui il divieto di rielezione per un terzo mandato comporta rilevanti criticità. Il comma in esame intende innalzare il limite da due a tre mandati per gli enti che si collocano nella fascia demografica da 5.001 a 15.000 abitanti eliminando, al contempo, ogni limite di mandato per i comuni fino a 5.000 abitanti. Rimane peraltro ferma la disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 51 del T.U.O.E.L. Conseguentemente, nei comuni con più di 15.000 abitanti, sarà comunque consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

Il **comma 2**, in deroga all'articolo 71, comma 10, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.O.E.L.), dispone che per l'anno 2024, per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti, ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista e il candidato a sindaco collegato, purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti e il numero dei votanti non sia stato inferiore al 40 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Si prevede altresì che qualora non siano raggiunte tali percentuali, l'elezione è nulla e che per la determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune non si tiene conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) che non esercitano il diritto di voto. La disposizione intende agevolare il raggiungimento del *quorum* di partecipazione al voto per le elezioni comunali, laddove sia stata ammessa e votata una sola lista, salvaguardando la validità della consultazione elettorale, l'efficacia della espressione della volontà popolare manifestata dalla collettività locale e, quindi, la regolare costituzione degli organi politici di governo dell'ente. Sul punto, si rammenta che il Consiglio di Stato, con ordinanza del 31 maggio 2011, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 71, comma 10, proprio evidenziando come il computo degli elettori AIRE ai fini del calcolo della percentuale necessaria per la validità della elezione potesse determinare una eccessiva compromissione del diritto di voto degli elettori residenti nel comune, considerato che i residenti all'estero non partecipano alla vita locale e non subiscono direttamente gli effetti delle scelte compiute dagli organi di governo dell'ente. È vero che, con sentenza 31 ottobre 2012, n. 242, la Corte Costituzionale ha giudicato infondata l'eccezione di costituzionalità ritenendo la norma non manifestamente irragionevole, ma è pur vero che la stessa Corte ha sottolineato l'opportunità di una rimediazione, da parte del legislatore, del bilanciamento di interessi attuato in quella norma. La disposizione introdotta dal comma in esame appare, dunque, in linea con gli esiti del richiamato contenzioso costituzionale.

L'**articolo 5** reca disposizioni finanziarie.

L'**articolo 6** disciplina l'entrata in vigore del provvedimento.