



2022 FASC. III

(ESTRATTO)

GIOVANNI TARLI BARBIERI

**I NODI IRRISOLTI DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE DI
CONTORNO ALLA PROVA DELLE ELEZIONI DEL 25
SETTEMBRE: APPUNTI PER LA XIX LEGISLATURA**

15 OTTOBRE 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giovanni Tarli Barbieri

I nodi irrisolti della legislazione elettorale di contorno alla prova delle elezioni del 25 settembre: appunti per la XIX legislatura*

ABSTRACT: *The electoral legislation complementary to the electoral system has a fundamental importance for the proper functioning of a democratic system: however, in Italy this legislation is mostly outdated or incomplete. The paper analyses the main regulatory changes that occurred during the XVIII legislature, and the reform proposals that will eventually be passed in the next legislature.*

SOMMARIO: 1. La normativa di contorno: un capitolo fondamentale della legislazione elettorale (nonostante la disattenzione del mondo politico riguardo ad essa). – 2. La controversa disciplina dei contrassegni e della raccolta delle firme. – 3. La *vexata quaestio* della tutela giurisdizionale avverso gli atti del contenzioso elettorale preparatorio relativo alle elezioni politiche. – 4. La disciplina dei c.d. “impresentabili”. – 5. I nodi irrisolti del finanziamento della politica. – 6. Le misure per favorire la partecipazione al voto (cenni).

1. *La normativa di contorno: un capitolo fondamentale della legislazione elettorale (nonostante la disattenzione del mondo politico riguardo ad essa)*

In vista delle elezioni del 25 settembre, anche a livello politico si sono rinnovate critiche profonde al *Rosatellum-bis* soprattutto alla luce della riduzione del numero dei parlamentari.

Minore attenzione è stata dedicata ad alcuni aspetti discutibili e problematici della legislazione elettorale di contorno, da intendersi come riferita a «tutta la normativa che non attenga alla attribuzione della capacità di partecipare in maniera attiva e passiva al procedimento per presa di decisioni collettive del Corpo elettorale ed al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi»¹.

In questo senso, quindi, la legislazione di contorno riveste un'importanza fondamentale ai fini del buon funzionamento di un sistema democratico, come ricordato anche da importanti documenti elaborati dalla c.d. “Commissione di Venezia” in seno al Consiglio d'Europa².

Eppure, nel caso italiano, nonostante un continuo riformismo a partire dal 1993, è mancato un approccio sistemico, che investa cioè, oltre ai sistemi elettorali in senso stretto, anche i capitoli fondamentali della normativa di contorno (con particolare riferimento alle elezioni politiche), come se si trattasse di aspetti prevalentemente tecnici o marginali³.

La necessità di un ripensamento organico della “legislazione di contorno” si impone perché essa appare in non pochi aspetti arretrata e frammentaria (si pensi alla disciplina delle limitazioni all'elettorato passivo), comunque meritevole di aggiornamenti (si pensi alla normativa in materia di comunicazione politica) o, ancora, lacunosa (si pensi all'assenza di meccanismi che garantiscano una selezione democratica delle candidature all'interno dei partiti).



¹ Rientrano pertanto in tale nozione «un settore particolarmente vasto che investe la fase preparatoria della votazione e quella successiva e si allarga alla regolazione dei comportamenti dei soggetti politicamente rilevanti»: F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano 2004, 295.

² Per tutti, N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione “di contorno”*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa. Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Padova 2011, 419 ss.

³ N. LUPO, *Considerazioni conclusive*, cit., 420, secondo il quale «si tratta, del resto, di una tendenza più che naturale: i politici individuano, correttamente, nel sistema elettorale la fonte della loro legittimazione – sia con sguardo retrospettivo sia, soprattutto, con sguardo prospettico, essendo ad esso legate la possibilità della loro rielezione – e sono dunque estremamente attenti ad ogni mutamento delle sue caratteristiche».

Su questi aspetti sono ancora attuali le indicazioni contenute nella relazione del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal presidente Napolitano il 30 marzo 2013⁴ e le osservazioni della commissione Quagliariello⁵; di grande utilità appaiono anche i rapporti dell'Ohdir e, in particolare, quello riferito alle elezioni del 2018⁶.

Saranno oggetto del presente lavoro quelle parti della normativa di contorno che nella XVIII legislatura hanno visto modifiche legislative o proposte di riforma. E ciò nella consapevolezza che in alcuni ambiti la regolazione nazionale è ormai decisamente inadeguata: basti pensare allo sviluppo tecnologico, che ha reso, ad esempio, le normative nazionali sulla comunicazione politica per alcuni essenziali profili ormai superate; connessa a questa evoluzione è la tematica delle interferenze straniere nei processi democratici, oggetto di una recente risoluzione del Parlamento europeo che sollecita innovazioni normative tanto a livello nazionale quanto a livello dell'Unione europea⁷.

2. La controversa disciplina dei contrassegni e della raccolta delle firme

Un primo punto attiene alla disciplina del deposito dei contrassegni, in ordine al quale l'art. 38-bis del d.l. n. 77/2021 (conv., con modif., nella l. n. 108/2021), "recependo" i contenuti di una proposta di legge approvata dal Senato⁸, prevede che esso avvenga a mano su supporto digitale o in triplice esemplare in forma cartacea⁹. Rimane però ancora impossibile la presentazione tramite invio per posta elettronica certificata (PEC)¹⁰.

Sul piano sostanziale, poi, rimangono le incertezze legate alla formulazione dell'art. 14 del d.p.r. n. 361/1957, con particolare riferimento alle cause di ricusazione (peraltro, specificate dalle Istruzioni del Ministero dell'interno, atto di incerta qualificazione¹¹). Su questi aspetti si può

⁴ [Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali](#), 12 aprile 2013.

⁵ Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2013, 65.

⁶ Osce, Odhr (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo), [Repubblica italiana, Elezioni parlamentari 4 marzo 2018, Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell'ODIHR](#).

⁷ Parlamento europeo, [Ingenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea. Atto P9_TA\(2022\)0064](#).

⁸ Si tratta della proposta di legge A.S. n. 2129, approvato con il titolo «Semplificazioni in materia di procedimenti elettorali».

⁹ Tale disposizione novella l'art. 15, comma 3, del d.p.r. n. 361/1957, riferito alle elezioni della Camera. Tale innovazione trova applicazione anche per le elezioni del Senato, in forza del rinvio contenuto nell'art. 8 del d.lgs. n. 533/1993, e per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in forza del rinvio di cui all'art. 11, comma 1, della l. n. 18/1979.

¹⁰ Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Direzione centrale per i servizi elettorali, [Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle circoscrizioni/regioni del territorio nazionale. 25 settembre 2022, Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature](#), Pubblicazione n. 1, 32.

¹¹ La presenza di atti non legislativi in materia elettorale costituisce un punto problematico, evidenziato criticamente dal citato rapporto dell'Odhr riferito alle elezioni del 2018, nel quale si legge che «il quadro normativo che disciplina le elezioni dovrebbe essere riesaminato per colmare le lacune ancora esistenti, rilevate nel presente rapporto e in quelli precedenti dell'Odhr. Sarebbe opportuno prendere in considerazione la possibilità di integrare i regolamenti nella legislazione elettorale, in modo da garantire la certezza e la coerenza del diritto»: Osce, Odhr (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo), [Repubblica italiana](#), cit., 5. Sull'esistenza di una riserva di legge in materia elettorale, con particolare (ma non esclusivo) riferimento alla normativa elettorale in senso stretto, M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rass. parl.*, 3/2001, 640; R. BALDUZZI, *Art. 34 (sezione II) Legge 25 marzo 1993, n. 81, Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, in *Art. 128 Supplemento. Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali, Comm. cost.*, Bologna-Roma 1996, 1085 ss.; L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia 2003, 101 ss. e, con ampi riferimenti comparatistici, R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in [federalismi.it](#), 28/2021, 76 ss.

senz'altro rinviare alla dottrina sul punto¹², salvo evidenziare che né il Ministero né l'Ufficio elettorale centrale nazionale, quantomeno ai fini della valutazione della confondibilità di un contrassegno «con quelli riproducti simboli, elementi e diciture, o solo alcuni di essi, usati tradizionalmente da altri partiti», utilizzano i contenuti del d.l. n. 149/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2014), con particolare riferimento all'iscrizione nel registro dei partiti politici; come si legge in una recente pronuncia dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, «il partito il cui contrassegno è tutelato dal rischio di confusione in quanto “usat[o] tradizionalmente” non è solo quello iscritto nel registro nazionale dei partiti politici riconosciuti, sia perché l'art. 14 d.p.r. n. 361 del 1957 non opera alcuna distinzione tra partiti iscritti in detto registro e partiti non iscritti in detto registro, salvo che in relazione agli oneri di produzione documentale in tema di trasparenza, sia perché il medesimo registro è stato previsto dal d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, esclusivamente per specifiche finalità connesse ad agevolazioni fiscali»¹³.

È allora il caso di richiamare la necessità di una normativa organica attuativa dell'art. 49 Cost. che, recando disposizioni anche sull'identificazione e sui contrassegni dei partiti, potrebbe contribuire in modo decisivo a portare chiarezza in un ambito materiale nel quale le incertezze e i contenziosi sono numerosi.

Anche in ordine alla raccolta delle sottoscrizioni, la normativa vigente appare per più versi criticabile.

Sul punto, è innanzitutto da ricordare che fino dalla [sent. n. 83/1992](#) la Corte costituzionale ha giustificato le previsioni relative alla raccolta delle sottoscrizioni alla stregua dell'art. 51 Cost., con la «duplice esigenza di garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità», sottolineando, inoltre, che nel nostro ordinamento, è «ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori»¹⁴. Da ultimo nella [sent. n. 48/2021](#) la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza precedente, che ha indicato «il fondamento delle disposizioni che, in materia, stabiliscono reati di falso nelle autenticazioni delle sottoscrizioni, notando che esse proteggono il bene della “genuinità della competizione elettorale” ([sentenza n. 84 del 1997](#)), ed anche quello della “serietà delle candidature” ([sentenza n. 45 del 1967](#)); ha contestato l'idea che la raccolta delle sottoscrizioni sia una formalità di scarso rilievo, e ha nuovamente sottolineato la ratio delle disposizioni penali in materia, ricordando che il bene finale tutelato “è di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale, in quanto intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero ed efficace esercizio del diritto di voto” ([sentenza n. 394 del 2006](#))»¹⁵.

In questo senso, appaiono fortemente discutibili le fattispecie di esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni, introdotte a più riprese a partire dal 1976¹⁶, e riferite solo ad alcune formazioni politiche (ai sensi dell'art. 18-bis, comma 2, del d.p.r. n. 361/1957, si tratta di quelle costituite in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi e di quelle che, rappresentando minoranze linguistiche, abbiano ottenuto almeno un seggio nelle ultime elezioni per la Camera o per il Senato), a maggior ragione perché la

¹² In particolare, G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano 2012 e, dello stesso, *I simboli alla sbarra. Il contenzioso sui contrassegni tra giudici da individuare e regole da rivedere*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli 2013, 163 ss. Lo stesso autore è titolare di un [blog](#) (con lo stesso titolo della monografia) che riporta utili e aggiornate informazioni.

¹³ Corte di cassazione, Ufficio elettorale centrale nazionale, [Decisione 20 agosto 2022, n. 1/OPP/2022](#).

¹⁴ *Considerato in diritto*, rispettivamente n. 3 e n. 2.

¹⁵ *Considerato in diritto*, n. 8.

¹⁶ La normativa in materia era contenuta nella l. n. 136/1976 (art. 1, comma 1, lett. g; cfr. anche il d.l. n. 161/1976, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 240/1976).

“presunzione di rappresentatività” che dovrebbe costituire la *ratio* di questa fattispecie non sembra invocabile perché in un ramo del Parlamento (la Camera dei deputati) i criteri per la composizione dei gruppi sono ispirati a un parametro meramente numerico mentre nell’altro (il Senato), a partire dalla revisione del regolamento del 2017, è stato introdotto un criterio “politico”¹⁷, peraltro in qualche modo “attenuato” in via interpretativa nell’attuale legislatura¹⁸.

A ciò si aggiungono le discutibili disposizioni legislative che hanno introdotto deroghe *ad hoc* (*ad partitum*, si potrebbe dire) in relazione alle consultazioni immediatamente successive¹⁹; così, nella parte finale della XVIII legislatura, in sede di conversione del d.l. n. 41/2022 (l. n. 84/2022) è stato previsto che «le disposizioni dell’articolo 18-*bis*, comma 2, primo periodo, 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, si applicano, per le prime elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 31 dicembre 2021 o che abbiano presentato candidature con proprio contrassegno alle ultime elezioni della Camera dei deputati o alle ultime elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia in almeno due terzi delle circoscrizioni e abbiano ottenuto almeno un seggio assegnato in ragione proporzionale o abbiano concorso alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione avendo conseguito, sul piano nazionale, un numero di voti validi superiore all’1 per cento del totale» (art. 6-*bis*).

Questa disposizione ha ampliato, si potrebbe dire *una tantum*, le deroghe poste dall’art. 18-*bis*, comma 2, del d.p.r. n. 361/1957, avendo come riferimento anche consultazioni diverse da quelle politiche, sul discutibile presupposto che la presunzione di rappresentatività possa essere tratta anche da elezioni diverse. Con riferimento alle elezioni politiche, poi, si consente l’esenzione dalla raccolta delle firme anche a formazioni politiche che non hanno ottenuto seggi nelle ultime elezioni: su quest’ultimo punto, è però da ricordare che la [sent. n. 83/1992](#) la Corte è sembrata giustificare deroghe all’obbligo di raccolta delle firme, in quanto riferite a soggetti politici costituiti in gruppo parlamentare o aventi eletti in una delle Camere, trattandosi di fattispecie che avrebbero confermato un «principio generalizzato che in ogni tipo di elezione direttale candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso»²⁰.

¹⁷ Come è noto, ai sensi del previgente art. 14, comma 4, del regolamento del Senato (nel testo risultante dalla revisione del 2017), ciascun Gruppo è «composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto». Come è noto, la disciplina della formazione dei gruppi è stata ulteriormente modificata con la revisione del regolamento del Senato del luglio 2022; tale disciplina troverà applicazione a partire dalla XIX legislatura.

¹⁸ Si veda il gruppo “Italia Viva-PSI” e poi del gruppo “Europeisti-MAIE-Centro democratico” costituito il 26 gennaio 2021 e poi precocemente sciolto il 29 marzo successivo per sopravvenuta insufficienza numerica. Sul punto, per tutti, G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in [laCostituzione.info](#), 19 settembre 2019; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in [federalismi.it](#), 12/2020, 227 ss.; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2020, parte II, 197 ss.

¹⁹ Deroghe introdotte al termine della legislatura, riferite alle elezioni immediatamente successive, costituiscono una discutibile prassi (così, ad esempio, limitatamente alle elezioni del 2008, si veda l’art. 4 del d.l. n. 24/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 30/2008; limitatamente alle elezioni del 2018, si veda l’art. 6, comma 1, della l. n. 165/2017). A queste si aggiungono le disposizioni che, limitatamente a singole consultazioni, hanno ridotto il numero di sottoscrizioni richieste.

²⁰ *Considerato in diritto*, n. 2.

Infine, anche nella disposizione da ultimo introdotta, non mancano ulteriori profili che hanno originato contenziosi²¹; in ogni caso, essa ha favorito una sorta di “corsa all’essenzione” per ottenere la quale le formazioni politiche hanno fatto ricorso a svariate tecniche, tra le quali, in primo luogo, quella dei contrassegni compositi.

Sempre con riferimento alla raccolta delle firme si pongono ulteriori nodi problematici.

Uno attiene al loro numero: in occasione delle elezioni del 2022, per l’intervenuto scioglimento anticipato delle Camere è scattata la riduzione nel minimo a 750 elettori iscritti nelle liste elettorali di Comuni compresi nel medesimo collegio plurinomiale (o, in caso di collegio plurinomiale compreso in un unico Comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinomiale²²).

A seguito della riduzione del numero dei parlamentari e tenendo conto della diminuzione della quantità di firme richieste a seguito dello scioglimento anticipato, per poter partecipare alla competizione elettorale su tutto il territorio nazionale ogni formazione politica ha dovuto raccogliere poco meno di 37 mila firme per la Camera e di 20 mila firme per il Senato.

Si tratta di un numero comunque non piccolo, in relazione al quale però, la Corte costituzionale, nella già richiamata [sent. n. 48/2021](#), ha riconosciuto un’ampia discrezionalità al legislatore²³. Rimane il fatto che il numero di firme richiesto qualora non fosse intervenuto lo scioglimento anticipato delle Camere sarebbe stato davvero considerevole e tale da richiedere un onere organizzativo non banale; il tutto aggravato dalla ristrettezza dei tempi della raccolta sulla quale la stessa [sent. n. 48/2021](#) ha parlato di «un aggravio (sul quale il legislatore potrebbe opportunamente intervenire)»²⁴, ma su questo punto (e come si dirà, non solo su questo punto: cfr. *infra*, par. 3), la pronuncia non ha avuto adeguato seguito.

In questo senso, assume un’importanza cruciale la disciplina delle modalità di raccolta delle firme. Sul punto, prima l’art. 16-*bis* del d.l. n. 76/2020 (inserito in sede di conversione dalla l. n. 120/2020) e poi il già richiamato art. 38-*bis* del d.l. n. 77/2021 hanno ampliato il numero di soggetti abilitati alle autenticazioni, inserendo tra questi gli avvocati iscritti all’albo che abbiano comunicato la loro disponibilità all’ordine di appartenenza²⁵, i consiglieri regionali, i membri del Parlamento e i funzionari incaricati dal Sindaco e dal Presidente della Provincia. È stata inoltre rimossa la previsione della comunicazione della disponibilità ad autenticare da parte dei consiglieri comunali, provinciali e metropolitani²⁶.

²¹ Così, ad esempio, la data del 31 dicembre 2021 è stata ritenuta come riferita all’articolazione dei gruppi a quella data e non “entro” quella data (così da comprendere anche gruppi nel frattempo sciolti): così, [Corte di Cassazione, Ufficio elettorale centrale nazionale](#), 24 agosto 2022, nn. 2, 3, 5; 25 agosto 2022, nn. 15, 18, 27, 38; 26 agosto 2022, nn. 43, 46, 57, 58, 59, 61, 65, 69, 71; 27 agosto 2022, nn. 76, 79, 83, 85, 91, 95, 100, 102, 103, 104, 105, 109, 110, 115, 116, 117, 118, 119, 127, 128; 28 agosto 2022, nn. 121, 129, 130, 131, 135, 137, 138, 141, 142, 144, 145, 148, 155, 157, 158. Similmente, l’Ufficio ha escluso che possano essere esentate dalla raccolta delle firme formazioni politiche che nelle elezioni europee siano state collegate ad altre che abbiano conseguito seggi in un altro Stato: [Corte di Cassazione, Ufficio elettorale centrale nazionale](#), 24 agosto 2022, nn. 4, 7; 25 agosto 2022, nn. 17, 26, 34; 26 agosto 2022, nn. 44, 62, 68, 74; 27 agosto 2022, nn. 81, 86, 88, 97, 98, 107, 108; 28 agosto 2022, nn. 122, 126. Infine, l’Ufficio ha condivisibilmente precisato che il collegamento in coalizione deve essere riferito alla lista e non a un’altra formazione politica con la quale la prima sia genericamente alleata: [Corte di Cassazione, Ufficio elettorale centrale nazionale](#), 24 agosto 2022, nn. 8, 11, 12; 25 agosto 2022, nn. 21, 25; 26 agosto 2022, nn. 55, 73; 27 agosto 2022, nn. 78, 106; 28 agosto 2022, nn. 125, 133, 134, 136, 143, 150, 151, 152, 153, 159, 160, 161, 162.

²² Come è noto, ai sensi dell’art. 18, comma 1, del d.p.r. n. 361/1957, «in caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà».

²³ G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in [Osservatorio costituzionale](#), 6/2021, 429 ss.

²⁴ *Considerato in diritto*, n. 8.

²⁵ Ai sensi dell’art. 38-*bis*, comma 8, del d.l. n. 77/2021 i loro nominativi sono pubblicati tempestivamente nel sito *internet* istituzionale dell’ordine.

²⁶ Lo stesso art. 38-*bis* prevede ulteriori semplificazioni, favorite dal ricorso a strumenti elettronici: esse riguardano, in particolare, l’atto di designazione dei rappresentanti della lista (anche mediante posta elettronica certificata); le autenticazioni degli atti di designazione dei rappresentanti di lista (non necessarie se gli atti di designazione siano firmati digitalmente o con altro tipo di firma elettronica qualificata dai delegati o dalle persone autorizzate dagli stessi con atto firmato digitalmente, a condizione che tali documenti siano trasmessi tramite posta elettronica certificata); i

Tali previsioni sono indubbiamente utili ma non risolutive e quindi non tali da soddisfare del tutto la raccomandazione dell'Odihr, contenuta nel rapporto sulle elezioni del 2018, relativa all'«introduzione di metodi per semplificare la raccolta delle firme e chiarire le disposizioni in materia della loro verifica»²⁷.

In particolare, appare criticabile la mancata estensione anche elezioni politiche delle modalità di raccolta delle firme in modalità digitale: sul punto, nel *Rosatellum-bis* è previsto (art. 3, comma 7) che «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali, sono definite le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata. Sullo schema del decreto è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono nel termine di quarantacinque giorni».

Il decreto ministeriale non è mai stato adottato ma il percorso verso la digitalizzazione della raccolta delle firme non si è arrestato, anche se solo con riferimento ai referendum nazionali e alle proposte di iniziativa popolare, in forza prima dell'art. 1, comma 341, della l. n. 178/2020 (bilancio di previsione per il 2021) e quindi dell'art. 38-*quater* del richiamato d.l. n. 77/2021, che ha previsto la possibilità della raccolta delle firme mediante Spid o sistemi equivalenti.

Senza poter indugiare ulteriormente su queste disposizioni che pure sono state oggetto di critiche in dottrina²⁸, rimane il fatto che esse non sono state estese alla sottoscrizione delle liste in occasione delle elezioni politiche. Ed anzi, l'Ufficio elettorale centrale nazionale ha confermato l'esclusione di una lista ("Referendum e democrazia") che aveva presentato le proprie liste dei candidati con le sottoscrizioni richieste in forma digitale. A sostegno di questa scelta la formazione politica si fondava:

a) sul combinato disposto dell'art. 3, comma 7, della l. n. 165/2017 e dell'art. 38-*quater* del d.l. n. 77/2021 dalle quali si desumerebbe l'avvenuto positivo svolgimento della sperimentazione delle firme elettroniche in riferimento ai referendum, cosicché sarebbe possibile una estensione anche alla raccolta di firme per le liste, alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata e del principio di ragionevolezza che si porrebbe a presidio di un'interpretazione analogica;

b) in subordine, sulla normativa dell'Unione europea (in particolare sul reg. UE n. 910/2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno).

Secondo quanto si legge nella pronuncia dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, non è possibile invocare nella fattispecie il codice dell'amministrazione digitale, in quanto l'art. 2, comma 6, esclude l'applicabilità dello stesso alle consultazioni elettorali. Non è stato adottato il decreto ministeriale attuativo dell'art. 3, comma 7, della l. n. 165/2017, «il che conferma che, in assenza di una normativa specifica, l'uso della firma elettronica ai fini dell'art. 18 bis dpr 361/1957 non è ammesso»; in questo senso, la proposta di interpretazione analogica è respinta, trattandosi invece di «un'interpretazione del tutto creativa» e, addirittura, «“contraria”».

certificati di iscrizione alle liste elettorali, richiesti per le sottoscrizioni a sostegno di liste di candidati (possono essere richiesti in formato digitale tramite posta elettronica certificata).

²⁷ Osce, Odihr (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo), [Repubblica italiana](#), cit., 11.

²⁸ Così, si è parlato di una natura populistica e demagogica di tali disposizioni: I. CIOLLI, *La rappresentanza politica. Recenti trasformazioni di una categoria ineludibile*, in *Lo Stato*, 18/2022, 158; cfr. anche P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, 3/2021. Da parte sua, il Garante per la protezione dei dati personali nel «[Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, in tema di disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione – 24 marzo 2022](#)» ha rinvenuto in tale atto numerose criticità e carenze «riguardanti la mancanza di garanzie per il pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali degli interessati».

Quanto all'art. 38-*quater* del d.l. n. 77/2021, si afferma che «proprio la previsione di utilizzazione della firma elettronica per la sottoscrizione di richieste referendarie e di iniziative di legge popolare conferma, per esclusione, che nulla è stato disposto in tema di sottoscrizioni di liste, per cui resta possibile solo la firma “*analogica*”».

Infine, con riferimento alla normativa dell'Unione europea, il reg. (UE) n. 910/2014 non è ritenuto applicabile alla stregua dell'art. 2 di esso (recante «Ambito di applicazione») e di alcune parti del “considerando” nelle quali si afferma che «il presente regolamento non intende intervenire riguardo ai sistemi di gestione dell'identità elettronica e relative infrastrutture istituiti negli Stati membri. Lo scopo del presente regolamento è garantire che per accedere ai servizi online transfrontalieri offerti dagli Stati membri si possa disporre di un'identificazione e un'autenticazione elettronica sicura» (n. 12) e «il presente regolamento dovrebbe stabilire il principio secondo il quale alla firma elettronica non dovrebbero essere negati gli effetti giuridici per il motivo della sua forma elettronica o perché non soddisfa i requisiti della firma elettronica qualificata. Tuttavia, spetta al diritto nazionale definire gli effetti giuridici delle firme elettroniche, fatto salvo per i requisiti previsti dal presente regolamento secondo cui una firma elettronica qualificata dovrebbe avere un effetto giuridico equivalente a quello di una firma autografa» (n. 49)²⁹.

Questa vicenda, a prescindere da ogni considerazione relativa allo spessore argomentativo della pronuncia in questione, lascia emergere un'asimmetria tra la disciplina delle sottoscrizioni dei quesiti referendari e quella relativa alle firme delle liste elettorali che appare difficilmente sostenibile e finisce per aggravare gli oneri organizzativi in capo alle formazioni politiche che non usufruiscono dell'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni. Un'evoluzione della disciplina normativa è quindi fortemente auspicabile, anche alla luce sia della Comunicazione [2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade del 9 marzo 2021](#)³⁰, sia dei contenuti del PNRR la cui missione 1 è dedicata alla digitalizzazione e, all'interno di essa, la componente 1 «ha l'obiettivo di trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione».

È innegabile che l'introduzione delle firme *on-line* per le liste può dare luogo a inconvenienti seri, ma questi non appaiono tali da legittimare atteggiamenti conservatori e arretrati³¹.

3. *La vexata quaestio della tutela giurisdizionale avverso gli atti del contenzioso elettorale preparatorio relativo alle elezioni politiche*

Un ulteriore punto problematico attiene al contenzioso elettorale preparatorio relativo alle elezioni politiche, in ordine al quale la sent. n. 48/2021 della Corte costituzionale³², al culmine di un

²⁹ [Corte di Cassazione, Ufficio elettorale centrale nazionale](#), 26 agosto 2022, nn. 49, 53; 27 agosto 2022, nn. 92, 93, 96, 120, 146.

³⁰ In essa la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030, tra i quali la garanzia che la vita democratica e i servizi pubblici *online* siano completamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità, anche attraverso il voto elettronico che incoraggerebbe una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

³¹ Sul punto, S. CECCANTI, *Firme on line per liste e quesiti: ecco come creare la spid democracy*, in [Il Riformista](#), 7 ottobre 2022.

³² Su tale pronuncia, in particolare, A. SAITTA, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2/2021, 631 ss.; A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, ivi, 640 ss.; G. DELLEDONNE, *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale: chiarimenti, discontinuità e problemi aperti*, ivi, 652 ss.; L. TRUCCO, [Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela \(a margine della sent. n. 48 del 2021\)](#), in questa [Rivista](#), 2021/I, 283 ss.; M. ARMANNI, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in [Dirittifondamentali.it](#), 3/2021, 103 ss.; M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in [RivistaAIC](#), 3/2021, 409 ss.; C. PADULA, *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e*

lungo percorso giurisprudenziale, ha affermato la necessità di un intervento legislativo, ritenendo che esso non ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 66 Cost. e quindi contribuendo a risolvere il "buco nero giurisdizionale"³³ dato dall'assenza di tutela giurisdizionale sulle controversie riguardanti il procedimento elettorale preparatorio relativo alle elezioni della Camera e del Senato.

Tuttavia, la richiesta di un «necessario intervento» per delineare «un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva»³⁴ non ha purtroppo avuto seguito (come in troppe altre occasioni)³⁵, nonostante che la Corte abbia rivolto un «"monito rinforzato", un pressante invito al legislatore», espresso con «una nuova forma di sollecitazione alle Camere», «di intervenire su una zona franca, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva»³⁶; e tale zona franca attiene al diritto di elettorato passivo, ascrivibile al novero dei diritti inviolabili, la cui tutela effettiva, come si legge nella [sent. n. 48/2021](#), richiede l'accesso a un giudice, posto che «previsione del diritto inviolabile e garanzia del ricorso al giudice per assicurarne la tutela devono insomma coesistere e sorreggersi reciprocamente»³⁷.

A ciò si aggiungano i dati emergenti dalla prassi: è sufficiente ricordare sul punto che sul sito della Cassazione sono state pubblicate oltre 170 decisioni dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, in tema di contrassegni elettorali e di ricusazione delle liste elettorali in relazione alle elezioni politiche del 2022.

Per colmare questo vuoto, il Senato, dopo un approfondito ed apprezzabile lavoro istruttorio, iniziato con un ciclo di audizioni di esperti ai sensi dell'art. 139, comma 1, del proprio regolamento³⁸, ha approvato nel febbraio 2022 una proposta di legge recante «Disposizioni in materia di tutela giurisdizionale nel procedimento elettorale preparatorio per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» (A.S. n. 2390)³⁹ che prevedeva un procedimento connotato necessariamente da termini stringenti, affidato al giudice amministrativo in via di giurisdizione esclusiva⁴⁰. Il testo però non è stato approvato dalla Camera per l'intervenuto scioglimento delle Camere. In particolare, l'art. 2, inserendo l'art. 128-*bis* nel codice del processo amministrativo, disciplinava il giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni politiche, con riferimento ai contrassegni, alle liste, ai candidati, ai collegamenti, agli atti di accertamento dell'incandidabilità. Era previsto un termine per l'impugnazione dinanzi al Tar del Lazio particolarmente stringente (due giorni dalla pubblicazione del provvedimento), così come

zona franca, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2/2022, 135 ss.; volendo cfr. anche G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in questa [Rivista](#), 2021/II, 601 ss.

³³ L. CIAURRO, *Parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna 2008, 307.

³⁴ *Considerato in diritto*, n. 4.5.

³⁵ G. CORAGGIO, [Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2020](#), 14.

³⁶ G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio: la Corte chiama, il Parlamento risponde. Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato sulla sentenza n. 48 del 2021*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4/2021, 2.

³⁷ *Considerato in diritto*, n. 4.3.

³⁸ Ai sensi del quale «nell'ipotesi in cui sia stata dichiarata, a norma dell'articolo 136 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato, il Presidente comunica al Senato la decisione della Corte costituzionale non appena pervenutagli la relativa sentenza. Questa è stampata e trasmessa alla Commissione competente». Purtroppo, come è noto, nella prassi questa disposizione non ha avuto adeguata attuazione. Sulle difficoltà del "seguito" delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento, per tutti, A. RUGGERI, *Le attività "conseguenziali" nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore (Premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano 1988; R. BIN, C. BERGONZINI, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli 2006, 215 ss.; N. LUPO, *Il Parlamento e la Corte costituzionale*, in Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 21*, Seminario 2010, Torino 2012, 109 ss.

³⁹ Tale proposta di legge è stata sottoscritta dai rappresentanti di tutti i gruppi in seno alla Commissione affari costituzionali del Senato.

⁴⁰ La proposta modificava sul punto gli artt. 126, 129, 133 e 135 del codice del processo amministrativo e introduceva in esso, come si dice nel testo, l'art. 128-*bis*.

stringenti erano i termini per la celebrazione dell'udienza (due giorni) e per la pubblicazione della decisione (nello stesso giorno). Gli stessi termini erano previsti per l'appello dinanzi al Consiglio di Stato⁴¹.

Come si legge nella [sent. n. 48/2021](#), «in attesa del necessario intervento del legislatore, allo stato attuale della normativa e delle interpretazioni su di essa prevalenti, l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.) – risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione»⁴².

Da ultimo, in prospettiva viene da chiedersi se la [sent. n. 48/2021](#) non costituisca un fattore ulteriore che dovrebbe indurre a un ripensamento del modello italiano di verifica dei poteri⁴³, che appare ormai recessivo rispetto agli altri ordinamenti europei⁴⁴.

È stato infatti notato che anche recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte Edu⁴⁵ sembrano riproporre l'esigenza di individuare un presidio giurisdizionale di ultima istanza a presidio di tutte le fasi in cui si dipana la procedura elettorale⁴⁶. Ed in questo senso è il già richiamato rapporto dell'Ohdir riferito alle elezioni del 2018 nel quale si legge: «Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di prevedere esplicitamente il diritto di impugnare i risultati elettorali dinanzi a un organo giurisdizionale competente come autorità di ultima istanza. Per garantire il diritto a un ricorso efficace e tempestivo, la legislazione dovrebbe prevedere termini adeguati per decidere in merito ai ricorsi elettorali presentati a tutti i livelli del processo elettorale. Le informazioni sui ricorsi e sulle richieste presentate dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico»⁴⁷.

All'inizio della XVIII legislatura il Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Fraccaro durante il Governo Conte I aveva alluso a una possibile revisione dell'art. 66 Cost.⁴⁸, ispirata a una *ratio* simile a quella fatta propria dal testo elaborato dalla Commissione D'Alema nella XIII legislatura⁴⁹: le Camere avrebbero conservato le competenze attuali ma con la

⁴¹ La stessa disciplina era applicabile anche ai ricorsi avverso gli atti relativi al procedimento preparatorio per il voto nella circoscrizione estero, con la differenza che i termini erano ancora più brevi (essendo ridotti di un giorno). In conseguenza dell'introduzione di tale giudizio, l'art. 3 provvedeva a ricalibrare i termini del procedimento elettorale preparatorio.

⁴² *Considerato in diritto*, n. 4.5.

⁴³ Per tutti, S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano 1993, 68 ss.; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano 2001, 241 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Torino 2006, 1281 ss.; L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi*, cit., 310; F.G. COCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 5/2009, 3613 ss. E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, ivi, 3620 ss.; A. PAJNO, *la fase preparatoria delle elezioni politiche e il contenzioso elettorale in Italia*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, cit., 315; M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., 9 ss.

⁴⁴ L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011, 235, osserva che «se si mettono da parte gli ordinamenti nei quali l'opzione a favore della devoluzione alle assemblee parlamentari della competenza sull'ammissione dei propri componenti risente dell'ininterrotta presenza della monarchia nel quadro costituzionale, tra gli ordinamenti in cui perdurante è la verifica dei poteri "integrale" resta solo l'Italia»; sul punto, cfr. anche P. COSTANZO, *La verifica dei poteri. Un privilegio parlamentare sempre meno convincente*, in *Rass. parl.*, 3/2006, 781 ss.

⁴⁵ Il riferimento è a Corte europea dei diritti dell'uomo, Gr. Ch., *Mugemangango c. Belgium* (Ricorso n. 310/15), del 10 luglio 2020 sulla quale L. TRUCCO, [Diritti politici fondamentali](#), cit., 286 ss. e, della stessa, *La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo: ultimo avviso anche per l'Italia?* in *Quad. cost.*, 1/2021, 241 ss.; G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio*, cit., 8.

⁴⁶ L. TRUCCO, [Diritti politici fondamentali](#), cit., 287.

⁴⁷ Osce, Odhr (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo), [Repubblica italiana](#), cit., 20.

⁴⁸ Camera dei deputati, XVIII legislatura, Commissioni riunite Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione (1a) del Senato della Repubblica, seduta del 12 luglio 2018, res. sten., 7.

⁴⁹ Sulla quale, in particolare, M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 122 ss.

previsione di un termine ragionevole entro il quale i giudizi di cui all'art. 66 Cost. avrebbero dovuto concludersi, consentendo alle parti interessate di ricorrere alla Corte costituzionale contro le decisioni parlamentari o nel caso di inerzia⁵⁰. Tuttavia, questa proposta non è stata nemmeno presentata alle Camere.

4. La disciplina dei c.d. "impresentabili"

Nel corso della XVIII legislatura non c'è stata una riforma organica della legislazione sulle limitazioni all'elettorato passivo: la normativa sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità infatti non è stata riordinata o razionalizzata, nonostante che essa risulti per molti profili arretrata, frammentaria, scoordinata e, con riferimento alle elezioni parlamentari, oggetto di una discutibile "giurisprudenza parlamentare" che ne ha interpretato restrittivamente le previsioni⁵¹, come evidenziato anche dal rapporto di valutazione GRECO del 2016 in materia di prevenzione della corruzione dei parlamentari e dei magistrati⁵².

Sul punto, un improprio "surrogato" delle carenze ma anche dei limiti costituzionali della normativa sulle limitazioni all'elettorato passivo⁵³ è costituito dalla controversa categoria degli "impresentabili", elaborata "in via pretoria" dalla Commissione parlamentare antimafia⁵⁴, nell'ottica di favorire standard virtuosi quanto alle candidature, al di là di quanto imposto in via normativa⁵⁵.

L'art. 4 del codice consente alla Commissione, nell'ambito dei compiti e dei poteri ad essa conferiti, di verificare che la composizione delle liste elettorali presentate dai partiti, dalle formazioni politiche, dai movimenti e dalle liste civiche che aderiscono al codice di autoregolamentazione corrisponda alle prescrizioni del codice stesso.

Ovviamente, però, nel caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nel codice non è prevista alcuna sanzione che non sia quella "sociale" di pubblicazione dell'elenco degli "impresentabili", con tutti i problemi che questa presenta, essendo diretta nei confronti di soggetti, comunque candidabili, che si trovano esposti in tal modo a una sorta di "pubblicità negativa", da apprezzare sul piano dei principi costituzionali, a cominciare dall'art. 51, comma 1, Cost.⁵⁶; né è sanzionata la previsione contenuta nell'art. 3 dello stesso codice, ai sensi del quale i partiti dovrebbero rendere pubbliche le motivazioni per le quali eventualmente decidano di disattendere gli impegni assunti con l'adesione al codice stesso⁵⁷.

Addirittura il già citato d.l. n. 77/2021 ha ulteriormente integrato la disciplina in esame (art. 38-bis, comma 9), in particolare prevedendo che i rappresentanti delle formazioni politiche che

⁵⁰ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in [Astrid](#), 13/2018, 6.

⁵¹ Sul punto, da ultimo, i diversi contributi pubblicati in *Il Filangieri*, Quaderno 2019, sul tema «Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri».

⁵² In esso si legge che «la molteplicità di leggi/disposizioni, le relative numerose modifiche e una mancanza generale di consolidamento e razionalizzazione delle norme disperse, si traduce in una certa confusione in materia di conflitti di interesse. Questo crea problemi nell'applicazione delle norme vigenti e nella loro comprensione concreta, che costituisce un requisito indispensabile per conferire loro un effetto preventivo. La situazione del tutto insoddisfacente provoca inoltre un processo piuttosto pesante di verifica delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, pregiudicando infine l'efficacia del sistema»: la traduzione del n. 51 del Rapporto GRECO – *Prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei pubblici ministeri* è rinvenibile in [Giustizia.it](#) (il passo citato è il n. 51).

⁵³ Ci si riferisce, in particolare, alla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla [sent. n. 141/1996](#)) che esclude l'applicabilità dell'istituto dell'incandidabilità a soggetti condannati con sentenza non definitiva.

⁵⁴ Il codice di autoregolamentazione ha una base legislativa nella legge istitutiva della Commissione parlamentare antimafia nell'attuale legislatura (art. 1, comma 1, lett. i, l. n. 99/2018). Il testo del codice, deliberato nella XVII legislatura è stato modificato nella seduta del 27 marzo 2019.

⁵⁵ T.F. GIUPPONI, *Gli obblighi di trasparenza per partiti e movimenti politici*, in R. Orlandi, S. Seminara (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, Torino, 2019, 375-376.

⁵⁶ Anche perché lo stesso soggetto potrebbe risultare assolto al termine della vicenda processuale.

⁵⁷ T.F. GIUPPONI, *Gli obblighi di trasparenza*, cit., 376.

aderiscono alle norme del codice di autoregolamentazione possono trasmettere alla Commissione, con il consenso degli interessati, le liste delle candidature provvisorie per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, nonché per le elezioni politiche nazionali, regionali, comunali e circoscrizionali entro settantacinque giorni dallo svolgimento delle medesime elezioni. La Commissione verifica la sussistenza di eventuali condizioni ostative alle candidature ai sensi del codice con riguardo ai nominativi trasmessi nelle proposte di candidature provvisorie. È poi prevista l'adozione di un regolamento interno dalla parte della stessa Commissione nel quale sono disciplinate le modalità di controllo sulla selezione e sulle candidature, stabilendo in particolare: a) il regime di pubblicità della declaratoria di incompatibilità dei candidati con le disposizioni del codice; b) la riservatezza sull'esito del controllo concernente le liste provvisorie di candidati; c) la celerità dei tempi affinché gli esiti dei controlli sulle liste provvisorie di candidati siano comunicati secondo modi e tempi tali da garantire l'effettiva possibilità di modificare la composizione delle liste prima dello scadere dei termini di presentazione a pena di decadenza previsti dalla legislazione elettorale⁵⁸.

5. I nodi irrisolti del finanziamento della politica

Un capitolo rilevante attiene al finanziamento della politica. Sul punto, la recente relazione sullo Stato di diritto in Italia 2022 della Commissione europea mette in evidenza i limiti della disciplina contenuta, in particolare, nel d.l. n. 149/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13/2014), che vieta finanziamenti pubblici anche per le campagne elettorali «per cui i parlamentari fanno spesso affidamento su risorse proprie per finanziare le campagne elettorali, rendendosi più dipendenti dalle donazioni private e più vulnerabili a influenze indebite». È poi giustamente criticata la prassi di incanalare le donazioni attraverso fondazioni o associazioni politiche prima del loro trasferimento ai partiti; prassi che «rappresenta un ostacolo per la responsabilità pubblica, perché si tratta di operazioni difficili da tracciare e monitorare»⁵⁹.

È noto che la riforma del 2013 è stata la risposta di un sistema politico in evidente crisi a una carica contestativa che aveva investito la precedente disciplina, sia sul versante del *quantum* dei finanziamenti, invero troppo elevato, sia sul versante dell'assenza di controlli sull'impiego degli stessi, alla luce di alcune inchieste della magistratura che non infondatamente avevano destato indignazione nell'opinione pubblica⁶⁰.

Tuttavia, anziché ridurre l'importo dei finanziamenti pubblici, imporre un impiego degli stessi coerente con le finalità politico-istituzionali dei partiti, potenziare i controlli, auspicabilmente nel quadro di un disegno riformatore comprensivo di una piena attuazione dell'art. 49 Cost.⁶¹, la scelta del legislatore (o meglio, del governo-legislatore⁶²) è stata quella di eliminare ogni forma di contribuzione pubblica diretta, lasciando i partiti, pressoché integralmente, alla mercé di finanziamenti privati che peraltro nella prassi hanno finito per premiare, anziché questi ultimi, assai più cospicuamente singoli esponenti politici o formazioni (in particolare fondazioni o associazioni) a sostegno di questi ultimi.

⁵⁸ Il regolamento è stato adottato dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2021.

⁵⁹ Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, [Relazione sullo Stato di diritto 2022. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia](#), in *Europa Union*, 19-20.

⁶⁰ Sulla riforma del finanziamento della politica, per tutti, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano 2012; G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli 2015; D.R. Piccio (a cura di), *Il finanziamento alla politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Roma 2018; E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano 2022.

⁶¹ Sul punto, per tutti, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino 2017; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino 2019; M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano 2019.

⁶² Sulla genesi del d.l. n. 149/2013, cfr. R. CALVANO, *La disciplina del finanziamento dei partiti, caso straordinario di necessità e urgenza?*, in Id. (a cura di), *“Legislazione governativa d’urgenza” e crisi*, Napoli 2015, 43 ss.

In questo senso, alla luce dei principi costituzionali e, soprattutto nell'ottica di una efficace strategia di contrasto alla corruzione, vi è da chiedersi quali siano le conseguenze anche istituzionali di un modello di finanziamento, come quello vigente; e ciò anche al netto della giurisprudenza costituzionale che ha giustificato il previgente sistema di contribuzioni pubbliche con l'esigenza «di assicurare non solo l'eguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regioni appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.)» ([sent. n. 151/2012](#))⁶³.

Appare quindi condivisibile il rilievo secondo il quale nel caso italiano «il futuro dei partiti politici, sul piano finanziario oltre che su quello elettorale, risulti quanto mai incerto. La competizione democratica, per essere salvaguardata, necessita di risorse che il privato, da solo, non può garantire»⁶⁴.

Nella XVIII legislatura il legislatore è intervenuto a rafforzare la disciplina relativa alla trasparenza dei finanziamenti. Peraltro, anche a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 3/2019 (c.d. "spazzacorrotti"), successivamente modificata dal d.l. n. 34/2019 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 58/2019), in essa rimangono limiti evidenti, quali la complessità degli adempimenti, l'eterogeneità degli obblighi previsti a seconda del soggetto (partiti, registrati o meno; fondazioni ecc.) e, come si legge nel rapporto della Commissione europea, la mancanza di un registro unico⁶⁵ nonché la limitatezza delle risorse degli organi di vigilanza⁶⁶ che finisce per scaricare sulle Procure della Repubblica un ruolo improprio di supplenza⁶⁷. Ancora, il già citato rapporto dell'Ohdir ha proposto, proprio nell'ottica della trasparenza, la divulgazione dei rendiconti finanziari delle campagne elettorali prima del giorno delle elezioni⁶⁸.

Peraltro, anche a seguito della l. n. 3/2019 (c.d. "spazzacorrotti") rimangono ancora aspetti problematici che richiederebbero modifiche legislative: così, anche a seguito delle recenti polemiche innescate dalla vicenda dei presunti finanziamenti russi a formazioni politiche o esponenti politici europei, sono emersi i limiti dell'art. 1, comma 12, di essa, che fa divieto ai partiti, ai movimenti politici e alle liste nonché ai candidati alla carica di Sindaco partecipanti alle elezioni amministrative nei Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti, di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno provenienti da Governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia. Si tratta di una disposizione formulata in termini discutibili, sia perché sembra non comprendere nel divieto i singoli esponenti politici, sia perché non esclude dai soggetti donatori persone fisiche ed

⁶³ *Considerato in diritto*, n. 6.1.3. Cfr. anche, nello stesso senso, Cass. civ., sez. un., 18 maggio 2015, n. 10094, in *Foro it.*, 2016, I, cc. 2525 ss.

⁶⁴ P. IGNAZI, C. FIORELLI, *Le risorse dei partiti. I partiti italiani alla prova della legge n. 13 del 21 febbraio 2014*, in *Nomos*, 1/2019, 62 ss. Si è addirittura parlato di quello italiano vigente come di un «modello plutocratico»: D.R. PICCIO, *Meriti, demeriti e criticità del sistema di finanziamento pubblico alla politica. Una prospettiva comparata*, in Id. (a cura di), *Il finanziamento alla politica in Italia*, cit., 143 ss.

⁶⁵ Nel rapporto si legge infatti che «le informazioni accessibili al pubblico sono conservate in formati diversi e non sono strutturate in modo uniforme, limitando così le possibilità di un monitoraggio pubblico che possa incidere sulle responsabilità. Non esiste un registro centralizzato, unico e leggibile automaticamente, che contribuirebbe a rendere disponibili tali informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne in modo coerente, comprensibile e tempestivo»: Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2022*, cit., 20.

⁶⁶ Sia la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (si vedano, da ultimo, le [relazioni afferenti all'attività di controllo svolta](#), aprile 2022, rinvenibile in *Parlamento.it*), sia, come si legge nel rapporto dell'Odhr, le Commissioni regionali di garanzia elettorale presso le Corti d'appello hanno lamentato, a più riprese, carenze di personale e di risorse (Osce, Odhr Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, *Repubblica italiana*, cit., 14).

⁶⁷ Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2022*, cit., ivi. Sul punto, si veda anche Osce, Odhr (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo), *Repubblica italiana*, cit., 13 ss.

⁶⁸ Osce, Odhr (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo), *Repubblica italiana*, cit., 14.

enti collettivi esteri non personificati⁶⁹, sia perché prevede sanzioni piuttosto modeste per la violazione del divieto (ai sensi del comma 13, i contributi ricevuti in violazione dei divieti non sono ripetibili e sono versati alla cassa delle ammende), sia, infine, perché le donazioni estere non incontrano alcuna limitazione quantitativa (art. 4, comma 4, l. n. 659 del 1981) e sono soggette a obblighi di pubblicità ove superino i tremila euro ad opera del partito donatario.

Su questo punto, però, sia il Consiglio d'Europa, sia, da ultimo, il Parlamento europeo hanno manifestato da tempo un orientamento di diffidenza che si riassume principalmente nel fatto che i contributi esteri «interferiscono con l'autonomia e la sovranità della politica interna» e non sempre consentono la riconoscibilità del donatore; inoltre, le donazioni estere possono ridurre gli incentivi per i partiti e per i politici a raccogliere denaro tra i sostenitori⁷⁰. Non a caso, alcune importanti democrazie consolidate (Francia e Germania) hanno previsto limitazioni rigorose⁷¹.

6. *Le misure per favorire la partecipazione al voto (cenni)*

Nel maggio 2022 è stata pubblicata la relazione dal titolo [*Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*](#), redatta da una Commissione istituita voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali del 22 dicembre 2021⁷².

Il testo della relazione, invero assai ricco di analisi e di spunti di riflessione, contiene numerose proposte per favorire l'affluenza alle urne in generale e con specifico riferimento a particolari categorie di elettori (ad esempio, residenti all'estero, anziani, lavoratori fuori sede).

Lo scioglimento anticipato delle Camere intervenuto nel luglio successivo ha impedito l'avvio di un percorso di innovazioni legislative necessario a dare seguito alle proposte della Commissione, a parere di chi scrive in larga misura condivisibili e necessarie alla luce dei dati sulla partecipazione al voto nelle elezioni politiche del 2022.

Peraltro, alcune linee riformatrici proposte nella Relazione sono state anticipate nella stessa XVIII legislatura: si pensi, ad esempio, all'integrazione delle liste elettorali e dei dati relativi all'iscrizione nelle liste di sezione nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) di cui all'art. 39, comma 1, lett. b), del d.l. n. 77/2021 e alla piattaforma nazionale riferita ai referendum e iniziative popolari, con il compito di consentire la raccolta delle firme in modalità elettronica (cfr. *supra*, par. 2)⁷³.

Dovranno essere rimandate alla prossima legislatura alcune innovazioni ritenute fondamentali dalla relazione, quali:

a) il c.d. *election pass*, ovvero il certificato elettorale digitale (scaricabile e stampabile direttamente da ogni cittadino) che, oltre a costituire uno strumento di semplificazione (anche perché il personale del seggio potrebbe provvedere autonomamente, mediante un'apposita *app*, alla verifica di tale documento anche senza l'esibizione dello stesso e alla registrazione del voto), aprirebbe nuove potenzialità (in particolare il voto in un seggio diverso da quello cui è assegnato l'elettore o il voto anticipato presidiato in una struttura autorizzata);

⁶⁹ G. GENTILE, *Le nuove norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici*, in M. Del Tufo (a cura di), *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019, n. 3. Aggiornata alla legge 28 giugno 2019, n. 58*, Torino 2019, 249 ss.

⁷⁰ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation Rec (2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, adottata dal Comitato dei Ministri l'8 aprile 2003 (rinvenibile in *Rm.coe.int*); Parlamento europeo, *Ingenenze straniere*, cit.

⁷¹ E. CATERINA, *Problematiche costituzionali del finanziamento privato della politica*, cit., 130 ss. e 207 ss.

⁷² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, [*Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*](#).

⁷³ Da pochi giorni è stato firmato il decreto ministeriale relativo alla piattaforma: dovrebbe essere quindi imminente la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*. V. in [*Corcom*](#), 3 ottobre 2022.

b) una nuova disciplina legislativa per consentire la concentrazione delle consultazioni elettorali (riforma, questa, non priva di complessità, stante la diversità delle stesse e la competenza legislativa regionale, in particolare delle Regioni a statuto speciale, sia sulle consultazioni regionali sia su quelle dei loro enti locali)⁷⁴;

c) l'eventuale allungamento delle operazioni di voto al lunedì (ipotesi, questa, venuta meno in forza dell'art. 1, comma 399, della l. n. 147/2013 ma riemersa nella stagione della pandemia: d.l. n. 26/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 59/2020 e n. 25/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 58/2021)⁷⁵;

d) la previsione di nuove modalità di voto, anche in luoghi diversi dai seggi⁷⁶;

e) misure, doverose a parere di chi scrive, per agevolare l'esercizio di voto da parte di categorie quali gli anziani e i disabili⁷⁷, come raccomandato dal già richiamato rapporto dell'Ohdir relativo alle elezioni politiche del 2018⁷⁸.

È poi da ricordare che modalità di sperimentazione del voto elettronico sono state prefigurate a partire dall'art. 1, commi 627-628 della legge di bilancio per il 2020 (l. n. 160/2019); successivamente con il d.l. n. 77/2021 è stata prevista la sperimentazione di modelli di voto elettronico da remoto⁷⁹.

In particolare, l'art. 1, comma 628, della l. n. 160/2019 ha istituito un fondo per il voto elettronico, demandando a un decreto del Ministro dell'interno la disciplina delle modalità attuative di utilizzo dello stesso nonché «della relativa sperimentazione limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un Comune di una Regione diversa da quella del Comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti»⁸⁰.

In attuazione di tale disposizione è stato istituito un gruppo di lavoro interministeriale che ha messo a punto apposite linee guida. Il Ministero dell'interno ha provveduto all'elaborazione di uno studio di fattibilità e alla definizione di requisiti tecnici del sistema di voto elettronico. Peraltro, come si legge nella relazione, «sono emerse rilevanti criticità, specie sul piano della sicurezza da attacchi informatici.

Sono ancora in corso ulteriori approfondimenti tecnici per un'attenta e ponderata valutazione anche alla luce dell'attuale situazione internazionale, che impone particolari cautele sotto il profilo della sicurezza cibernetica. Resterà poi da valutare, al fine di assicurare la compatibilità con i principi costituzionali in materia di libertà e segretezza del voto, quali strumenti e garanzie

⁷⁴ Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario la concentrazione delle consultazioni elettorali può essere realizzata solo con l'esercizio della competenza statale in materia di durata degli organi elettivi regionali di cui all'art. 122, comma 1, Cost. (si vedano, ad esempio, l'art. 1, comma 1, lett. d, del d.l. n. 26/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 59/2020 e l'art. 8 del d.l. n. 150/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 181/2020).

⁷⁵ Si tratta peraltro di una potenziale innovazione che non potrebbe essere generalizzata. Infatti, ai sensi degli artt. 10 e 11 della decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio, del 20 settembre 1976, le elezioni europee si debbono svolgere nei Paesi europei in uno stesso lasso di tempo compreso tra la mattina del giovedì e la domenica successiva; in occasione delle elezioni europee del 2004 e del 2009 in Italia è stato previsto il voto, oltre che nella giornata della domenica, anche nel pomeriggio del sabato precedente.

⁷⁶ La Commissione ha proposto il voto anticipato presidiato in apposite cabine elettorali collocate presso gli uffici postali (e, eventualmente, presso altri Uffici pubblici come gli Uffici comunali o circoscrizionali).

⁷⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, [Per la partecipazione dei cittadini](#), cit., 256 ss.

⁷⁸ Osce, Odhr (Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo), [Repubblica italiana](#), cit., 8 e 20.

⁷⁹ In particolare, l'art. 38-bis, comma 10, del d.l. n. 77/2021 ha esteso la sperimentazione anche alle elezioni regionali e amministrative (la l. n. 160/2019 limitava la stessa alle sole elezioni politiche), previo necessario adeguamento da realizzare entro il 31 ottobre 2021, in modo da consentirne l'applicazione per il turno elettorale del 2022.

⁸⁰ Cfr. anche l'ordine del giorno 9/2471-A/18, presentato dall'on. Ungaro (Iv) e approvato dalla Camera nella seduta dell'11 giugno 2020, relativo al «perfezionamento e la messa in sicurezza del voto, per la circoscrizione estero, anche con ricorso a tecnologie digitali innovative»

dovranno essere previsti al fine di evitare i rischi di controllo di terzi sulla espressione del voto elettronico di alcuni elettori»⁸¹.

Non sembrano quindi scongiurati potenziali rischi, tanto che l'art. 6, comma 3, del d.l. n. 41/2022 ha differito al 2023 l'applicazione dell'introduzione in via sperimentale delle modalità di voto in via digitale, prevedendo il rifinanziamento del fondo per il voto elettronico per un milione di euro per lo stesso anno «in considerazione della situazione politica internazionale e dei correlati rischi connessi alla cybersicurezza»⁸².

Si tratta quindi di iniziative che non sembrano tali da potersi tradurre in riforme almeno nel breve periodo⁸³.

Peraltro, anche a prescindere da tali prospettive, invero ancora lontane quanto a possibilità di attuazione concreta, appare censurabile che nella XVIII legislatura nemmeno una più realistica e meno impegnativa disciplina che faciliti l'esercizio di voto degli elettori "fuori-sede" abbia visto la luce. Sul punto, una proposta di legge, approvata dalla Camera ma arenatasi al Senato (A.S. 859) consentiva agli elettori, limitatamente ai referendum di cui agli artt. 75 e 138 Cost., di votare, previa richiesta, nel Comune di una Regione, diversa da quella del Comune nelle cui liste elettorali risultavano iscritti, nel quale si trovassero per motivi di lavoro, studio o cure mediche (art. 7) e prevedeva disposizioni *ad hoc* per l'esercizio del diritto di voto alle elezioni politiche del personale impegnato in operazioni di soccorso e di sostegno in luoghi colpiti da calamità naturali nonché del personale impiegato presso piattaforme marine (art. 8)⁸⁴.

⁸¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, [Per la partecipazione dei cittadini](#), cit., 208.

⁸² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, [Per la partecipazione dei cittadini](#), cit., 243.

⁸³ Diversa è evidentemente la possibilità di esercizio del voto elettronico presso le rappresentanze diplomatiche e consolari per i cittadini residenti all'estero, che garantirebbe la verifica dell'esercizio del voto da parte del titolare [così, nella XVIII legislatura le proposte di legge A.C. n. 799 (Longo), n. 990 (Cirielli e altri), A.S. n. 1323 (Petrocelli)], pur con i problemi che sono accennati nel testo.

⁸⁴ Cfr. anche la proposta di legge A.C. n. 1714, recante «Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di assenza per motivi di studio, lavoro o cura, e delega al Governo per la sperimentazione di sistemi telematici di votazione» (Madia).