



SCHOOL OF GOVERNMENT

LUISS Guido Carli

Working Paper Series

IL VOTO LIBERO: LA NECESSITÀ DI REGOLE
CHIARE E TRASPARENTI SUL PROCEDIMENTO
PREPARATORIO E DI UN CONTENZIOSO CHE
DECIDA RAPIDAMENTE

SOG-WP7/2013

ISSN: 2282-4189

Gabriele Maestri

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

© 2013 Gabriele Maestri

Printed in Italy, July 2013

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: sog@luiss.it

web: www.sog.luiss.it



ABSTRACT

In questo paper si analizzano da vari punti di vista le caratteristiche che deve avere un voto perché possa essere definito autenticamente “libero”. Oltre che sulle opinioni classiche della dottrina, ci si concentra su questioni legate all’esame dei contrassegni di lista e alla formazione delle liste (e sulla mancanza di un’adeguata tutela giudiziaria legata a queste fasi), senza trascurare l’effetto che i sondaggi possono avere sugli elettori nei giorni che precedono il voto. Il presente testo amplia l’intervento svolto in occasione del workshop dedicato a “Il voto uguale, libero e segreto: diritto costituzionale e legislazione elettorale”, tenutosi l’11 aprile 2013 e organizzato da Dipartimento di Scienze Politiche - LUISS Guido Carli, Cesp - Centro di studi sul Parlamento e CISE - Centro italiano studi elettorali

Parole chiave: voto libero, simboli dei partiti, lista bloccata, sondaggi elettorali

In this paper all the characters that voting should have in order to be really “free” are analyzed. After proposing a synthetic overview of literature and scholars’ opinions about this theme, the text focuses on questions connected to the examination of party symbols and the formation of candidates list (and the lack of an effective judicial protection in these moments), considering also the effects of political polls in the last days before any kind of elections. This paper is the enlarged version of the speech proposed during the Workshop held on April 11th 2013, dedicated to “*Equality, freedom and secrecy of voting: constitutional law and electoral rules*”, organized by Department of Political Science - LUISS Guido Carli, Centre for Parliamentary Studies (CESP) and Italian Centre for Electoral Studies (CISE).

Keywords: Freedom of voting, Party Symbols, Blocked List, Election Polls

AUTHOR INFORMATION

Gabriele Maestri holds a Ph.D. in Teoria dello Stato at “La Sapienza” – Università di Roma.

Contact Information:

LUISS School of Government,
Via di Villa Emiliani, 14, 00197 Rome - Italy
Tel. +39-06-85225051
Fax +39-06-85225056
Email: sog@luiss.it
Website: www.sog.luiss.it

TABLE OF CONTENTS

1. Introduzione.....	1
2. Caratteri e garanzie del voto «libero»	1
3. Nodi “simbolici”: i criteri di ammissione dei contrassegni e la discrezionalità nell’esame.....	4
4. “A piè di lista”: le candidature, tra scelte “bloccate” e nomi svelati troppo tardi ..	10
5. Rimedi “spuntati”: se manca una tutela processuale tempestiva	15
6. La guerra delle cifre: sondaggi, divieti e scappatoie a urne quasi aperte (<i>bonus track</i>).....	23
7. Conclusioni e proposte	27
8. Bibliografia.....	30

1. Introduzione

Il secondo comma dell'articolo 48 della Costituzione, nell'indicare i quattro principî che costituiscono gli «*standards* di democraticità nella formazione e nell'espressione del suffragio», individuando dunque le «condizioni minime» (Lanchester, 1993: par. 17) per l'esercizio del voto da parte dei cittadini in quanto appartenenti al corpo elettorale¹, viene spesso considerato in modo unitario, come se i quattro caratteri che il voto ha (*rectius*: dovrebbe avere) in una società democratica rappresentassero un tutto unico, non dissolubile. L'impostazione, in effetti, non può dirsi sbagliata: nel testo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75 – l'articolo allora era il 45 – era già contenuta la formulazione «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto»²; a prescindere dalla prospettiva storica, si può tranquillamente affermare che, se davvero sono questi i requisiti minimi (e le garanzie) di un voto esercitato in modo democratico, non possono che essere considerati tutti insieme, come “ingredienti” necessari perché coloro che risultano eletti dal corpo elettorale siano effettivamente legittimati ad agire in qualità di rappresentanti dei cittadini (cfr. Bettinelli, 1990: 226).

Ciò nonostante, non sembra meno importante considerare separatamente quei quattro principî, concentrando l'attenzione su uno di essi, la *libertà*. La scelta di approfondire l'analisi su questo *standard* non è affatto casuale: osservando sul piano concreto, nella loro declinazione *in action*, le norme che a vario titolo riguardano il procedimento elettorale preparatorio, in non pochi casi sorge il sospetto che il risultato della loro applicazione non sia pienamente conforme al canone di libertà così come è consacrato dalla Carta costituzionale. In questo intervento, dunque, si cercherà di fare luce sui punti più delicati della normativa elettorale, evidenziando le ipotesi in cui la garanzia della libertà si mostra meno soddisfacente, per l'attuale conformazione delle regole o per l'assenza di idonei strumenti di tutela processuale.

2. Caratteri e garanzie del voto «libero»

Dalla discussione all'interno dell'Assemblea costituente emerge con chiarezza che l'espressione «Il voto è [...] libero» significa essenzialmente che «la volontà dell'elettore deve potersi

¹ A sottolineare che quei criteri valgono soltanto qualora siano chiamati a esprimersi i cittadini in quanto iscritti alle liste elettorali, v. Martines (1984: 78).

² Per ripercorrere la formazione di questo articolo come pure delle altre norme costituzionali in materia di elezioni, v. Bettinelli (1982).

determinare e manifestare liberamente»³, così da poter dire che il voto manifestato è «la libera espressione della coscienza di ogni singolo elettore» (Grosso, 2006: par. 2.3.3) o – se si preferisce usare le parole della Corte costituzionale – che «l’espressione del voto rappresenti la libera e genuina manifestazione di volontà»⁴. Ciò comporta, innanzitutto, che l’ordinamento debba impegnarsi a *prevenire* e, se del caso, *reprimere controlli, condizionamenti o pressioni esterne* che possano in qualche maniera (indebita) influenzare lo spontaneo convincimento di un elettore o di gruppi di essi.

Non c’è da stupirsi, su questa base, che la normativa elettorale preveda molte *fattispecie penali* che individuano e sanzionano comportamenti potenzialmente in grado di coartare la volontà dell’elettore: dette garanzie riguardano atti relativi tanto alla presentazione delle candidature quanto alla fase della votazione in senso stretto, così come le condotte “persuasive” – essenzialmente riconducibili alla violenza, alla minaccia e alla promessa di denaro o altra utilità, ma vi rientrano pure alcune ipotesi di abuso d’ufficio o di funzione – sono penalmente rilevanti sia che mirino a ottenere un comportamento positivo da parte dell’elettore (il sostegno a una candidatura, il voto dato a un determinato soggetto) sia che puntino a un’astensione (dalla sottoscrizione, dal voto) da parte dell’elettore stesso⁵.

Se, come si diceva, generalmente si dà una visione unitaria dei quattro *standard* di democraticità del voto, quasi sempre la libertà e la segretezza sono citate in abbinamento, quasi fossero un’endiadi. Non a caso, a lungo in dottrina si è registrata l’opinione maggioritaria di chi interpretava la *segretezza come strumentale* rispetto al principio della libertà del voto, poiché proprio l’espressione del consenso (rappresentato, al limite, anche da una scheda bianca o nulla) in cabina, senza intromissioni di terzi, e l’impossibilità di intravedere il voto attraverso la scheda chiusa e opaca sarebbero la migliore garanzia di una manifestazione libera della propria scelta elettorale (Prosperetti, 1954: 97 ss.; Chimenti, 2006: 6210; Furlan, 2008: 493). Anche chi riteneva che «[i]n un ideale regime democratico, la manifestazione del voto dovrebbe [...] essere palese», finiva per ammettere che, nella realtà dei fatti, «[l]’unico modo in cui l’ordinamento può assicurare la libertà formale del voto è quello di farlo esprimere [...] in segreto» (Martines, 1984: 79-80).

³ Così l’on. Renato Morelli, nella seduta dell’Assemblea costituente del 21 maggio 1947, mentre il relatore on. Umberto Merlin sottolinea che l’aggettivo chiama in causa la «libertà oggettiva dell’esercizio di questo diritto a vantaggio dell’elettore»; tutto ciò in contrapposizione (anche) all’opinione espressa dall’on. Francesco Colitto, il quale poco prima aveva ritenuto che con l’espressione «voto libero» ci si riferisse piuttosto alla non obbligatorietà del voto, immaginando un contrasto con l’espressione contigua che qualifica l’esercizio del voto come «dovere civico». V. Assemblea Costituente (1976).

⁴ Corte costituzionale, 11 luglio 1961, n. 42.

⁵ Per le singole fattispecie, si vedano gli artt. 96-100 del d.lgs. 30 marzo 1957, n. 361 (t.u. per l’elezione della Camera), ma anche l’art. 294 c.p.; per un repertorio essenziale di giurisprudenza relativo a questi reati, v. Furlan (2008: 492-493).

Ora, in dottrina c'è comunque una duplice consapevolezza: da una parte, dire che il voto è libero «non sta certo a significare che esso di fatto lo sia» (Martines, 1984: 79), per cui occorre che il legislatore e l'amministrazione si impegnino perché il voto sia effettivamente libero; dall'altra, «la segretezza [non] può valere da sola ad assicurare la libertà sul piano sostanziale» (Martines, 1984: 79), ammettendo che esistono forme di pressione e persuasione che non sono “sterilizzabili” attraverso l'esercizio del voto nel segreto, ma anche che la libertà – applicata al voto – può e deve avere anche altre chiavi di lettura.

Così, se a prevenire e sanzionare determinate persuasioni e pressioni di natura psicologica e non fisica provvede la normativa di contorno dettata per la propaganda durante la campagna elettorale – ci si riferisce soprattutto alle norme, peraltro visibilmente datate anche se aggiornate a più riprese, della legge 4 aprile 1956, n. 212 che disciplinano appunto la propaganda elettorale⁶ – c'è la consapevolezza che la libertà di voto si può leggere anche, ad esempio, come «corretta prospettazione delle opportunità all'interno delle quali l'avente diritto al voto è invitato a scegliere» (Lanchester, 1993: par. 17). In questo senso, tocca al legislatore e all'amministrazione impegnarsi affinché le opzioni di scelta prospettate all'elettore siano *chiare e non inducenti in errore*: come è noto, è in questa chiave che la Corte costituzionale ha rilevato, nel caso dei *referendum*, che «i quesiti posti agli elettori [devono essere] tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta», mentre la libertà di voto sarebbe menomata da un quesito che costringesse a scegliere «su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità»⁷. Problemi, però, possono porsi anche con riguardo alle consultazioni *tout court*: come si vedrà, le situazioni più critiche riguardano i contrassegni e – in particolare per le elezioni politiche – le liste.

Sempre con riferimento al procedimento elettorale preparatorio, un voto libero richiede, sotto il profilo oggettivo, che «ciascun elettore [sia] messo nelle condizioni di esprimere una *scelta libera e consapevole*» (Grosso, 2006: par. 2.3.3); ciò è possibile solo se l'elettore può «*informarsi nel modo più completo ed esaustivo* sui programmi e sulle proposte di tutte le forze politiche in campo» (Grosso, 2006: par. 2.3.3; Lanchester, 1993: par. 17⁸). Come la dottrina ha messo in luce, ciò comporta che – nell'ottica di un'informazione completa a beneficio degli elettori – tutte le forze

⁶ Quelle norme vietano, per esempio, la pubblicità elettorale nel giorno precedente l'apertura dei seggi (e durante tutte le operazioni di voto), l'affissione di manifesti troppo vicini alle sezioni elettorali in prossimità del voto o, in generale, le affissioni al di fuori degli spazi consentiti, come pure le pubblicità luminose o figurative.

⁷ Corte costituzionale, 2-7 febbraio 1978, n. 16; v. però anche Corte costituzionale, 10-13 febbraio 1981, n. 27

⁸ Lanchester parla espressamente di libertà come «possibilità degli [elettori] di domandare e di fornire informazioni al fine di influire sulla scelta» e si esprime contro la concentrazione dei *mass media* usati per la propaganda che «può comportare posizioni di squilibrio inaccettabili, con asimmetrie capaci di impedire la scelta consapevole» Più di recente, v. di nuovo Lanchester (1996).

politiche (e, nello specifico, tutti i candidati) debbano trovarsi tendenzialmente nelle stesse condizioni di ottenere il consenso del corpo elettorale, così che sia tutelata per quanto possibile l'uguaglianza formale di chi chiede il voto dei cittadini (Lanchester, 1996). Anche per questo, nel tempo si è provveduto a regolare in modo piuttosto dettagliato la propaganda elettorale, prima con la legge 10 dicembre 1993, n. 515 (che oggi riguarda soprattutto le spese elettorali ammesse, con relativi limiti e forme di pubblicità e controllo)⁹, poi con la legge 22 febbraio 2000, n. 28, ispirata al ben noto principio della *par condicio*, che tanto ha fatto discutere i protagonisti della politica e la stessa dottrina, soprattutto per il livelli di dettaglio delle disposizioni (Borrello, 2000; Bognetti, 2000; Caretti, 2005: 398; Grandinetti, 2008; Fusaro, 2010)¹⁰, ma è stata risparmiata dalla Consulta in sede di giudizio di illegittimità costituzionale¹¹. Anche qui, volendo, non mancano i motivi di preoccupazione che non fanno essere sereni sull'effettiva "libertà" del voto e, nell'ultima parte di questo saggio, si proverà a darne conto.

Da ultimo, si è ritenuto che fosse una diretta conseguenza del principio di libertà di voto il dovere, per lo Stato, di *facilitare* l'atto di voto di determinate *categorie di elettori disagiati*, agevolandoli per quanto riguarda l'accesso ai luoghi dove poter esprimere il suffragio (Bettinelli, 1990: 228 ss.): si giustificano così – oltre che con riferimento al requisito dell'uguaglianza – le varie norme in tema di tariffe agevolate per i "fuori sede", di voto dei militari in servizio e delle persone diversamente abili, di seggi speciali costituiti per il voto dei detenuti o dei malati.

3. Nodi "simbolici": i criteri di ammissione dei contrassegni e la discrezionalità nell'esame

Ricostruito il concetto di voto libero e delle sue dirette conseguenze, è tempo di mettere in luce i punti che paiono meno convincenti nell'attuale assetto del procedimento elettorale, specie nelle operazioni che precedono il voto e che di fatto non assicurano una piena libertà dell'espressione del voto, anche solo in via indiretta. Ovviamente, in nessuna delle fattispecie che si stanno per esaminare verranno in considerazione ipotesi di condotte persuasive "tradizionali" (violenze,

⁹ La disciplina relativa alle spese è dettata, in altri atti normativi, anche per le altre elezioni: in particolare, l'art. 30 della legge n. 81/1993 per le elezioni comunali, gli artt. 5 e 6 della legge n. 43/1995 per quelle regionali.

¹⁰ Per una lettura precedente la legge n. 28/2000, v. Zaccaria (1996).

¹¹ Corte costituzionale, 24 aprile - 7 maggio 2002, n. 155.

minacce o pressioni, anche solo psicologiche, oppure corruzione), ma non per questo i problemi risultano meno spinosi o meno urgenti.

Il primo punto da prendere in esame riguarda l'uso dei *contrassegni* elettorali da parte delle liste: la loro rilevanza in base all'art. 48, comma 2 Cost. è certamente da considerare, poiché la stampa dei simboli – introdotta nel regno d'Italia quando ancora erano in uso la “busta di Stato” e la scheda di partito¹², poi conservata sia con il passaggio alla scheda di Stato sia, soprattutto, con l'avvento della Repubblica – contribuisce per sua natura a rendere più chiare e comprensibili le varie possibilità di scelta offerte all'elettore, anche se in ipotesi non fosse in grado di leggere.

Se questo è vero, è altrettanto vero però che anche per gli emblemi dovrebbe valere la riflessione per cui «si potrebbe ipotizzare una violazione dell'art. 48, comma 2 Cost. per quegli strumenti che non favorissero la chiarezza della opzione da parte degli aventi diritto» (Lanchester, 1993: par. 17). Ora, questo avverrebbe certamente nel caso fossero permessi la presentazione e soprattutto l'uso di *contrassegni confondibili tra loro*, che pertanto finirebbero per fuorviare gli elettori invece che aiutarli. In effetti ciò non dovrebbe accadere, visto che fin dal 1919 è presente nella normativa un sostanziale divieto di deposito di emblemi confondibili, con garanzie che, almeno sulla carta, nel tempo sono aumentate (sia sulla valutazione della confondibilità, sia per la tutela di partiti più noti perché presenti in Parlamento, per evitare che il voto dei loro elettori sia “stornato” da altri soggetti)¹³. Resta però il fatto che l'esame di confondibilità dei *contrassegni* richiede pur sempre una valutazione di natura discrezionale, che dunque dipende almeno in parte dalla sensibilità dei funzionari di volta in volta chiamati a intervenire. Certamente gli spazi di discrezionalità nel tempo si sono almeno in parte ridotti, soprattutto grazie allo stratificarsi delle decisioni dei vari organi amministrativi o giudiziari chiamati a esprimersi (cui va aggiunto anche il parere che il Consiglio di Stato ha reso nel 1992 sull'uso dei simboli legati a una tradizione politica)¹⁴ e che dunque di solito vengono tenute in considerazione nei casi successivi; ciò nonostante, alcune difficoltà restano.

Se si esaminano i commi 3 e 4 dell'articolo 14 del d.lgs. 30 marzo 1957, n. 361 (più noto come Testo unico per l'elezione della Camera), si può vedere che, nella formulazione attuale – dopo l'introduzione del colore nella stampa delle schede, avvenuta nel 1992 – richiedono prima delle elezioni politiche ed europee una *valutazione* della confondibilità *molto dettagliata*. Non si bada più

¹² La facoltà di inserire un *contrassegno* viene introdotta con la legge 30 giugno 1912, n. 666, mentre l'uso viene reso obbligatorio con la successiva legge 15 agosto 1919, n. 1401.

¹³ Si veda in particolare l'evoluzione dell'art. 14 del d.lgs. n. 361/1957 (t.u. per l'elezione della Camera), in parte ripercorsa anche dalle altre normative elettorali: non sia considerato inegante rimandare a Maestri (2012 a: 50-70).

¹⁴ Cons. Stato, sez. I, parere del 19 febbraio 1992, n. 281 (basato su Ministero dell'Interno – Direzione generale dell'amministrazione civile – Direzione centrale per i servizi elettorali, Relazione n. 09200428, 23 gennaio 1992).

solo alla «rappresentazione grafica e cromatica generale» o ai simboli riprodotti, ma anche ai «singoli dati grafici» alle «espressioni letterali», alle «parole o le effigi costituenti elementi di qualificazione degli orientamento o finalità politiche», queste ultime «anche se in diversa composizione o rappresentazione grafica»; in caso di confondibilità secondo questi parametri, a dover sostituire l'emblema sarebbe il partito che lo ha depositato per ultimo, a meno che la somiglianza colpisca un contrassegno tradizionalmente usato da un soggetto politico o da un partito presente in Parlamento, nel qual caso a essere ricusato sarebbe l'altro emblema, a prescindere dall'ordine di presentazione.

Si è visto dunque che l'esame dei simboli depositati a prima vista è molto severo, proprio per l'attenzione a molti dettagli delle varie rappresentazioni; i funzionari incaricati dell'esame degli emblemi – come pure l'organo che dovesse pronunciarsi su un contenzioso in materia – sono però chiamati a conciliare questi criteri con il principio, ormai “codificato” da anni ma di segno opposto, che prevede che la confondibilità sia *valutata in modo sintetico* e non analitico¹⁵. Può essere dunque che un marchio politico superi o meno l'esame di ammissibilità, a seconda che si veda un contrassegno come somma di dettagli o in visione complessiva, a seconda che certi elementi (soprattutto colori e parti testuali) siano considerati o meno come differenzianti. Allo stesso modo, se dottrina, giurisprudenza e operatori del settore hanno da tempo concluso che l'esame dei contrassegni viene fatto a tutela e nell'interesse dell'elettore (e non dei partiti), occorre prudenza nell'utilizzare il parametro del cd. «elettore di ordinaria diligenza»¹⁶: se si ha un'idea poco lusinghiera dell'elettore medio italiano si può arrivare a considerare pericolosa una somiglianza magari non così marcata, il che mal si concilia con l'osservazione, proposta oltre dieci anni fa dal Consiglio di Stato, in base alla quale il livello di maturità dell'elettorato è certamente maggiore rispetto al passato¹⁷, per cui c'è la possibilità di apprezzare maggiormente differenze anche relativamente limitate.

Il fatto è che, come si è visto, la valutazione mantiene un certo margine di discrezionalità e qualche elemento effettivamente confondibile, in alcuni casi, può sfuggire. Ciò si vede soprattutto in occasione delle elezioni regionali e comunali, per le quali le regole sulla confondibilità sono meno stringenti (soprattutto perché sono prive delle indicazioni di dettaglio viste prima): questo, unito a una tendenza a favorire il più possibile la partecipazione a consultazioni di livello locale,

¹⁵ V., *ex multis*, TAR Veneto, sez. I, 16 gennaio 2002, n. 75.

¹⁶ Ufficio elettorale nazionale per il Parlamento europeo, decisione su opp. n. 2/2004, 1° maggio 2004, Federazione dei Verdi c. Federazione nazionale Verdi Verdi – Verdi Federalisti; TAR Veneto, sez. I, 16 gennaio 2002, n. 75; esemplificativa di tutte le decisioni successive era già TAR Emilia Romagna (Bologna), 6 giugno 1975, n. 272.

¹⁷ Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 1999, n. 344.

produce una minore severità dell'esame dei contrassegni rispetto a quello condotto dal Ministero dell'interno, per cui generalmente sono oggetto di riconsiderazione soltanto gli emblemi davvero problematici¹⁸. È capitato dunque in più di un caso che lo stesso contrassegno sia stato bocciato in sede nazionale, mentre a livello locale sia stato ammesso: questo può disorientare gli elettori che possono non riconoscere il contrassegno, specie se le elezioni si svolgono a intervalli ravvicinati o addirittura contestualmente; quando poi sulla stessa scheda si ritrovano tanto il simbolo "bocciato" a livello nazionale quanto l'emblema con cui si era creata la somiglianza, il pericolo diventa davvero concreto¹⁹. La non univocità nell'applicazione della normativa, peraltro, riguarda anche altri criteri di valutazione dei contrassegni, relativi stavolta al profilo della *liceità*: non aiuta certo gli elettori l'idea di ritrovare un simbolo sulla scheda piuttosto diverso da come se l'erano immaginato (o, nei casi peggiori, non trovarlo proprio), perché è contrario a regole che spesso non sono particolarmente chiare²⁰.

Un'altra ipotesi in cui la libertà di vuoto può risultare coartata, sempre per quanto riguarda la confondibilità degli emblemi, è quella delle cd. "liste di disturbo", chiamate anche "liste *alias*" perché, pur avendo in alcuni casi un programma preciso, nascono essenzialmente allo scopo di sottrarre voti ad altri soggetti politici, facendo leva soprattutto su artifici grafici che nel simbolo mettano in luce determinati dettagli o elementi testuali, spesso coincidenti con un nome di persona. Rilevato ormai da tempo che l'inserimento degli elementi patronimici in un contrassegno costituisce in generale un ausilio alla libertà di voto, poiché agli occhi degli elettori rende più chiara la collocazione della forza politica²¹, il Ministero dell'interno (imitato, ma non sempre, dagli altri

¹⁸ Su questa valutazione, peraltro, influisce anche il fatto che è il tempo a disposizione per esaminare gli emblemi in questi tipi di elezioni è molto più breve: dal momento che i contrassegni sono depositati contestualmente alle liste, alle sottoscrizioni e agli altri documenti necessari, l'esame di tutto quel materiale deve avvenire nelle 48 ore previste dalla legge, senza che dunque ci sia molto spazio per un controllo approfondito.

¹⁹ Emblematico, da questo punto di vista, è il caso delle elezioni provinciali di Milano nel 2009: in quell'occasione vengono ammessi tanto il simbolo dell'Udc, quanto quello della Democrazia cristiana di Giuseppe Pizza (ricusato alle europee contestuali dello stesso anno), ma il sorteggio fa addirittura in modo che il simbolo della Dc-Pizza (ultima tra le liste a sostegno di Guido Podestà, in seguito all'estrazione) preceda immediatamente quello dell'Udc, ponendo a contatto due scudi crociati quasi identici.

²⁰ Si pensi, ad esempio, all'art. 14, comma 7 del t.u. Camera, che vieta l'uso di immagini o soggetti religiosi: nata per censurare l'uso di un segno religioso limitato alle sole elezioni, viene puntualmente applicata per bocciarne l'uso anche quando l'immagine è adottata pure a prescindere dal voto (mentre altri segni, come la croce o il "tau", non vengono esclusi qualora siano parte di bandiere o siano celati in altre raffigurazioni); si veda però anche l'applicazione dell'art. 54 Cost. – dunque del dovere di osservare le leggi della Repubblica – per la bocciatura dei contrassegni «Liberi da Equitalia» (censurato anche per l'uso indebito di un nome proprio altrui e modificato in «Liberi per un'Italia Equa») e «Forza evasori – Stato ladro» ("accusato" di vilipendio dello Stato e istigazione a delinquere).

²¹ Si è dovuto in particolare contrastare l'ipotesi avanzata essenzialmente per quanto riguardava gli emblemi presentati per le elezioni politiche, secondo la quale inserire un nome nel contrassegno – e indicando di fatto il soggetto che intende ricoprire il ruolo di capo del Governo – poteva addirittura configurare una violazione dell'art. 92 Cost., in base al quale la nomina del Presidente del Consiglio spetta al Presidente della Repubblica.

organi preposti all'esame degli emblemi) si limita a chiedere l'autorizzazione dell'avente diritto all'uso del proprio nome, in applicazione della normativa per la tutela della *privacy*.

Il vero problema, tuttavia, sorge quando una lista inserisce indebitamente nel contrassegno il nome di un altro candidato (o un'espressione verbale che connota altri gruppi) senza averne titolo, oppure candida un omonimo per poter utilizzare il suo cognome all'interno del simbolo o ancora – ed è il caso più recente – si apparenta effettivamente con un candidato e utilizza il suo nome a caratteri cubitali, rendendo molto meno visibili gli altri elementi del proprio emblema. In queste ipotesi, è raro che gli organi chiamati a valutare i contrassegni non intervengano, se non altro per sanzionare e far modificare gli elementi che creano maggiore confusione: anche qui, però, si registra un atteggiamento diverso degli uffici operanti a livello locale, rispetto al Viminale.

In sede nazionale, infatti, l'esame è generalmente molto severo, fino ad arrivare alla riconsiderazione in base all'art. 14, comma 5 del t.u. Camera, ritenendo che l'emblema sia stato presentato al solo scopo di precluderne surrettiziamente l'uso ad altri soggetti interessati a farvi ricorso. È quanto è accaduto, tra l'altro, alle ultime elezioni politiche²² con il simbolo del Comitato Monti presidente, cui era stato contestato l'uso del cognome Monti scritto a grandi caratteri, senza la precisazione che si trattava di Samuele Monti (effettivo capo della forza politica) e non del Presidente del Consiglio uscente, nonché il deposito anteriore rispetto agli emblemi di «Con Monti per l'Italia» per impedire agli stessi di partecipare alla competizione: l'Ufficio elettorale centrale nazionale, investito della questione, ha rilevato che da tempo era noto che si volessero costituire delle liste legate al nome di Mario Monti, mentre il programma del Comitato Monti era stato sottoscritto «soltanto il 10 gennaio 2013», per cui ha ritenuto che la presentazione del simbolo di questo gruppo fosse «obiettivamente diretta a precludere l'uso ad altri soggetti politici di contrassegni recanti la scritta MONTI», precisando anche che il diritto di Samuele Monti di utilizzare il proprio nome «non [può] essere esercitato in pregiudizio della garanzia di libertà nell'esercizio del voto (art. 48, comma 2 Cost.), che sarebbe compromessa, sotto il profilo del libero convincimento, dalla confondibilità dei contrassegni»²³.

Nelle elezioni locali, invece, gli uffici intervengono sì per colpire i contrassegni troppo simili, ma spesso anche dopo le modifiche, gli elementi di confondibilità non spariscono del tutto (ad esempio, il cognome generalmente non viene rimosso, magari si riduce di dimensioni o viene aggiunto il nome della persona effettivamente candidata, oppure vengono mutati gli elementi grafici

²² I casi più discussi, peraltro, sono stati quelli che hanno riguardato i contrassegni “clone” del MoVimento 5 Stelle e di Rivoluzione civile (ricusati peraltro per l'imitazione “servile” dell'emblema e non per questioni di nome).

²³ Ufficio elettorale centrale nazionale, decisione n. 10/2013, 19 gennaio 2013, Comitato Monti presidente c. Ministero dell'interno.

che potevano aggravare il rischio di confondibilità); spesso le soluzioni adottate non coincidono tra loro, in qualche caso non si registra nemmeno l'intervento degli organi competenti e i simboli passano l'esame indisturbati.

Per avere un esempio concreto, basta considerare le iniziative elettorali che, a partire dal 2001, sono in qualche modo legate al piemontese Renzo Rabellino²⁴: il suo progetto più noto, «No Euro – Lista del Grillo parlante» di frequente deve cambiare la dicitura in «Grilli parlanti» (ingrandendo spesso l'ultima parola, in origine piccolissima) perché gli elettori non identifichino la lista con quelle legate a Beppe Grillo, ma non sono pochi i casi in cui le commissioni ammettono la forma originale, anche se è accompagnata da più simboli all'interno. Alle ultime elezioni regionali in Lazio, poi, non è mancata la polemica legata alla lista «Lega centro per Storace», con la minaccia di un'azione giudiziaria, non si sa se avviata: l'emblema della lista di Rabellino riportava il cognome di Francesco Storace – effettivamente sostenuto alle regionali – con dimensioni ben più marcate rispetto alla lista che supportava il candidato del centrodestra, ottenendo quasi 33mila voti (a fronte dei 46mila della lista “originale”) e sfiorando l'elezione di un consigliere.

Se nelle ipotesi viste la menomazione della libertà del voto risulta chiara (anche se si è realizzata con la “complicità” di una scarsa attenzione ai simboli da votare), non si possono sottovalutare altre fattispecie che presentano alcune criticità. La scelta da parte degli elettori, ad esempio, non è facilitata nemmeno dal fatto che, alle elezioni politiche, abbia poco valore l'uso di un determinato simbolo fatto in precedenti consultazioni amministrative (forse perché c'è la consapevolezza che l'esame in sede periferica è meno approfondito): capita dunque che chi ha utilizzato un emblema alle amministrative e si trova alle elezioni la stessa denominazione (anche con grafica diversa) o un impianto visivo simile utilizzati da un altro soggetto, costituito successivamente ma con una maggiore risonanza mediatica, si veda respinto il proprio contrassegno. È capitato, in particolare, al Movimento politico Fratelli d'Italia (che ha dovuto soccombere alla formazione di Meloni e Crosetto, pur operando in modo comprovato da molto più tempo), mentre al “sedicente” Partito pirata di cui è portavoce Marco Marsili non sono bastate le partecipazioni politiche a varie elezioni amministrative, avendo dovuto modificare l'emblema perché il nome e la vela nera lì contenuti erano gli stessi del Partito pirata che si presentava per la prima volta, ma era stato fondato nel 2006 e aveva ottenuto due pronunce civili cautelari a suo favore; il caso merita attenzione anche perché

²⁴ Si indica come data di inizio il 2001 perché fu l'anno della lista «Comitato Torino libera» che candidava come sindaco Gianfranco Rosso, mettendo il suo cognome decisamente in vista sul simbolo, proprio quando il candidato della Casa delle libertà era Roberto Rosso; la commissione elettorale in quel caso ha chiesto a Rabellino di rimuovere le indicazioni cromatiche che rimandavano alla Cdl, ma ha lasciato intatta la dimensione del cognome «Rosso» e alle elezioni quel contrassegno fu determinante (al primo turno Roberto Rosso ottenne il 44,4%, ma Gianfranco Rosso raccolse il 2,23% e si contarono 25mila schede nulle: quei voti sarebbero bastati per vincere, mentre in quel modo Rosso è andato al ballottaggio con il candidato del centrosinistra Sergio Chiamparino, risultato poi vincitore).

porta a chiedersi come mai in altri casi non siano stati considerati in ambito elettorale i riflessi di eventuali vicende civilistiche legate agli emblemi, sostenendo che fosse prevalente la tutela riservata ai simboli presenti in Parlamento²⁵.

4. “A piè di lista”: le candidature, tra scelte “bloccate” e nomi svelati troppo tardi

Esaurito sostanzialmente l’esame legato alla presentazione dei contrassegni, occorre concentrarsi su quella che, per lo meno alle elezioni politiche ed europee, è la seconda fase del procedimento elettorale preparatorio, ossia la *presentazione delle liste*. In occasione di queste ultime elezioni si è parlato molto di questo passaggio, soprattutto per il numero di sottoscrizioni da raccogliere a sostegno delle liste, che ordinariamente sarebbe stato ridotto della metà per lo scioglimento anticipato delle Camere e che è stato ulteriormente dimezzato dopo l’emanazione del decreto legge 18 dicembre 2012, n. 223 (convertito dalla legge 31 dicembre 2012, n. 232). Anche la raccolta delle firme, in un certo senso, assume rilevanza sul piano della libertà del voto, visto che impedisce che il momento in cui si esprime il consenso sia in qualche modo alterato dalla presenza da un numero rilevante di soggetti privi di seguito o con intenti di “disturbo” (anche se, come è noto, non si riesce ad escludere completamente quel fenomeno)²⁶; i problemi reali legati alle sottoscrizioni, in realtà, sono altri e se ne farà in parte cenno all’interno delle conclusioni.

Le liste *ex se*, invece, pongono problemi di altra natura, uno dei quali ha conquistato a più riprese l’attenzione delle cronache politiche, visto che riguardava strettamente i meccanismi di funzionamento della legge elettorale valida per il Parlamento. Non si può infatti prescindere dalla questione macroscopica delle cd. *liste bloccate*, già presenti alla Camera in misura ridotta dopo le

²⁵ Lo mostra bene la vicenda giuridico-elettorale dello scudo crociato: a partire dal 2004, alle elezioni di livello nazionale è sempre stata tutelata l’Udc a dispetto delle altre formazioni che si proclamavano “eredi” della Dc storica, anche nei momenti in cui le sentenze in loro possesso sembravano in qualche modo indicare che l’Udc non aveva regolarmente acquisito il simbolo; a livello locale, invece, come si è visto in alcuni casi le varie Democrazie cristiane sono state ammesse, con o senza variazioni del loro marchio politico di uso comune.

²⁶ Di «onere per la presentazione o deposito della candidatura», inserito allo scopo di «impedire le *frivolous candidatures*, cioè le candidature inconsistenti, e perciò non serie» parla Ferrari (1965: par. 44). Il ragionamento dell’autore, peraltro, va necessariamente contestualizzato nel periodo in cui egli scrive: sarebbe difficile poter sottoscrivere anche oggi l’affermazione in base alla quale l’onere della raccolta delle firme potrebbe essere eliminato perché «è un anacronismo in un ordinamento di partiti, i quali soltanto assumono la figura di presentatori, adempiendo con ciò pienamente la funzione di garantire la consistenza e serietà delle candidature», mentre rimarrebbe di una certa attualità la riflessione in base alla quale «in ogni caso il numero delle sottoscrizioni, troppo basso nelle elezioni politiche, e talvolta troppo alto in un comune di poche centinaia di abitanti, consegue solo approssimativamente ed apparentemente lo scopo di assicurare la serietà delle candidature».

riforme elettorali del 1993 (ma si trattava di quattro nomi al massimo) e introdotte come criterio generale per ordinare i candidati a Montecitorio e Palazzo Madama dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270. Per mesi ha tenuto banco, nella sfera pubblica, il dibattito a base di proteste vibrante da parte di chi riteneva che, per colpa di quel congegno, le aule di Camera e Senato ospitassero ormai un Parlamento di “nominati” e non più di “eletti”: era proprio questo uno dei “cavalli di battaglia” (assieme al meccanismo del premio di maggioranza e ad altri punti qualificanti) di coloro che sostenevano l’assoluta necessità di archiviare la “legge Calderoli” in favore di una nuova normativa (sulla quale però è mancato l’accordo) ed era uno degli istituti che avrebbe voluto colpire il *referendum* elettorale promosso dall’on. Stefano Passigli, poi “abortito” – a differenza dei due quesiti del comitato Morrone-Parisi, per i quali erano state raccolte le firme ma era stato negativo il giudizio della Corte costituzionale.

Il problema principale legato alle liste bloccate è stato sotto gli occhi di tutti nelle tre tornate elettorali in cui si è applicata la legge n. 270/2005, ma lo si era analizzato fin dall’approvazione definitiva delle nuove disposizioni. Si era infatti notato da subito che «il carattere rigido delle liste fa sì che le scelte compiute dai vertici dei partiti esistenti [...] nella pratica individuazione delle persone presumibilmente destinate ad essere elette, non possano essere sindacate dagli elettori neppure *ex post*», mentre la legge elettorale «contribuisce a rafforzare la posizione dei vertici nazionali dei partiti non infrequentemente scelti [...] attraverso procedure poco trasparenti» (Balduzzi e Cosulich, 2005: par. 7; Prisco, 2006: pt. 3).

Ora, è già chiaro a questo stadio che una situazione simile non pare in linea con il principio di libertà del voto: l’elettore – che può scegliere quale partito o movimento votare ponendo la croce su uno dei contrassegni sulla scheda – può solo compiere una scelta “in blocco”, senza alcuno strumento a disposizione (come l’espressione di preferenze) per premiare un candidato a lui gradito o, se non altro, per non favorire con il suo voto uno o più figure che non gli andassero a genio (ma che, segnando quel simbolo, voterà comunque e magari contribuirà a far eleggere, se collocate in posizione utile). In sostanza si può dire che, mentre di fatto «le elezioni si svolg[ono] nelle segreterie dei partiti [...] che [possono] anzitempo decretare la quasi totale composizione delle Camere» (Gigliotti, 2005: par. 3)²⁷, l’elettore al contrario non può dirsi davvero libero poiché è “costretto” a votare per nutriti gruppi di candidati, senza avere alcuna possibilità di incidere direttamente sulla composizione delle future aule parlamentari (specie alla Camera, ove il meccanismo del premio di maggioranza nazionale finisce per avere effetti su tutte le circoscrizioni),

²⁷ Naturalmente la valutazione presuppone che i singoli partiti siano in grado di prevedere adeguatamente l’esito delle elezioni e che, dunque, dispongano di conoscenze affidabili o (ad esempio) di sondaggi attendibili. Sul punto v. anche Frosini (2006: pt. 5).

se non ovviamente contribuendo col voto a determinare le percentuali alla base della ripartizione dei seggi.

Se si considera, poi, che le liste possono comprendere, nelle circoscrizioni più ampie, oltre 40 nomi, la gravità emerge ulteriormente, perché amplifica i difetti segnalati prima e rende per gli elettori *pressoché impossibile la conoscibilità dei candidati* che dovrebbero votare. Stante la lista bloccata, in effetti, la propaganda elettorale si concentra soprattutto sul simbolo da votare e sul capo della forza politica (o della coalizione), quasi mai sui singoli candidati che non hanno bisogno di visibilità per conquistare preferenze²⁸; difficilmente poi i *media* si occupano delle candidature, se non per le posizioni di capolista e le figure squisitamente locali ed eleggibili. Gli unici strumenti a disposizione degli elettori per conoscere il contenuto delle liste sono i siti di partiti e movimenti (qualora abbiano scelto di pubblicare gli elenchi), le pagine del Ministero dell'interno (che, negli ultimi giorni, ha pubblicato le liste e i candidati delle varie circoscrizioni) e il mezzo più tradizionale – oltre che l'unico previsto dalla normativa – ossia il manifesto che contiene i contrassegni e, appunto, le candidature, da affiggere nell'albo pretorio (ora anche su *internet*), in spazi pubblici e all'interno dei seggi. Già alla prima applicazione della legge elettorale si era lamentata l'assoluta inadeguatezza di quello strumento per garantire la pubblicità delle liste²⁹, poiché i manifesti risultano poco visibili e difficilmente gli elettori li consultano; anche in occasione delle ultime elezioni alcuni presidenti di seggio hanno espresso giudizi negativi sui manifesti, ritenendo che siano persino controproducenti, potendo suggerire a un elettore – non troppo accorto e non attento alle indicazioni degli stessi presidenti – di scrivere in un qualunque posto della scheda il nome di un candidato che idealmente vorrebbe sostenere, con l'unico effetto (indesiderato) di annullare la scheda.

Si sarebbe addirittura tentati di fare, con le debite proporzioni e molte cautele, un parallelo con quanto la Corte costituzionale ha deciso in materia di *referendum*: non sembra fuori luogo sostenere che una lista di ben 45 nomi – tanti sono i seggi che alla Camera spettano alle circoscrizioni di *magnitudo* maggiore – può rappresentare, da un certo punto di vista, un'opzione complessa «insuscettibile di essere ridotta ad unità» o difficilmente «riconducibile a una matrice unitaria». Un comune denominatore, ovviamente, è costituito dall'essere candidati sotto lo stesso contrassegno, ma in un contesto come quello descritto prima sembra “poco”, come elemento unificante, tanto più che la sostanziale non conoscenza dei candidati da parte degli elettori rende questi ultimi molto

²⁸ Affissioni o altri mezzi pubblicitari personalizzati, di solito, sono limitati al “bacino elettorale” di alcuni candidati – specie se posti in posizione di eleggibilità – poiché sperano di riversare il loro consenso personale sulla lista, favorendo così la loro elezione.

²⁹ Decisamente calzante ed esaustivo (anche con alcuni tocchi ironicamente amari), da questo punto di vista, Lupo (2006: par. 3); sulla non conoscibilità dei candidati v. anche Petrillo (2006: pt. 5.3).

meno informati e, dunque, meno liberi nell'espressione del loro voto (lettura che, come si è visto nel secondo paragrafo, rientra pienamente tra quelle possibili del principio di libertà).

La situazione può ulteriormente peggiorare se solo si considera il comportamento concreto tenuto dai partiti. Non solo a monte mancano all'interno dei partiti italiani *standard* minimi di democraticità e di trasparenza delle scelte³⁰, ma il tutto è decisamente complicato dalla mala pratica (purtroppo molto diffusa) delle *candidature multiple*: molto spesso i *leader* e altri personaggi di spicco dei partiti si candidano in più circoscrizioni (grazie alla legge n. 270/2005 possono farlo anche in tutte) e, dovendo optare per una tra le circoscrizioni in cui sono stati eletti lasciando liberi gli altri posti, di fatto consentono ai partiti di decidere chi, tra i non eletti nelle varie parti d'Italia, può entrare in Parlamento e chi ne resta fuori (Lupo, 2006: par. 2; Fusaro, 2011 e 2012)³¹.

In questo modo, il corpo elettorale viene posto in una condizione di totale ignoranza circa gli effetti del proprio voto sulla "geografia" degli eletti: di nuovo, è ben difficile sostenere che la scelta degli elettori sia sostenuta da un adeguato grado di consapevolezza e informazione che possa far ritenere rispettato il principio di libertà del voto. Chi entra in cabina, dunque, non sembra avere la minima libertà di determinare concretamente coloro che "fisicamente" saranno eletti (Furlani, 1960: 451). Non a caso, proprio su questa ipotesi si erano incentrati vari sospetti di incompatibilità con la Costituzione (per contrasto, prima ancora che con l'art. 48, con gli artt. 49, 56 e 57), anche se si era convenuto sull'assenza di margini per un intervento della Consulta, se non altro per l'impossibilità di emanare una sentenza additiva precisa (Croce, n.d.)³². Sul problema delle candidature multiple, tra l'altro, cercava di intervenire il terzo dei *referendum* promossi dal comitato Guzzetta-Segni, che puntava ad abolire questa possibilità per quanto riguardava la Camera³³: il mancato raggiungimento

³⁰ Sul punto v. ancora Lupo (2006: par. 2); sul tentativo, abortito anche nella XVI legislatura, di regolare finalmente la democrazia interna ai partiti dando attuazione piena all'art. 49 Cost., non sia considerato inelegante rinviare a Maestri (2012 b).

³¹ Per le dimensioni del fenomeno delle candidature multiple, v. l'intervento di C. Fusaro al convegno *Liste bloccate e sovranità del cittadino. Idee per la modifica alla Legge nazionale e regionale* (Firenze, 5 luglio 2011; l'intervento è visibile al link http://159.213.248.109:8090/video/comm_aff_ist/convegno_liste_bloccate/fusaro.wmv), nonché Di Gregorio e De Vitis (2013).

³² Il contributo offre una panoramica completa dei vari profili di illegittimità costituzionale che vari esponenti della dottrina hanno sollevato nel tempo, assieme a riflessioni sulla loro effettiva giustiziabilità da parte della Corte costituzionale.

³³ Per lo stesso ramo del Parlamento, peraltro, era da considerare anche il quesito n. 1, che mirava a non consentire più i collegamenti delle liste in coalizioni, così il premio di maggioranza sarebbe stato destinato non più alla coalizione, ma alla lista maggiormente votata (il quesito n. 2 proponeva lo stesso intervento per l'elezione del Senato). Vale la pena notare che, se il *quorum* fosse stato raggiunto e avessero prevalso i «sì», non si sarebbe minimamente risolto il problema delle opzioni in massa, qualora lo stesso risultato non fosse stato raggiunto anche per il quesito n. 3 sulle candidature multiple alla Camera: lo si sarebbe tutt'al più concentrato nel partito che si fosse aggiudicato il premio.

del *quorum* nella consultazione del 2009 ha lasciato intatto il quadro normativo e, con esso, la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni.

Se delle liste bloccate hanno parlato in molti, si è dato molto meno spazio a un altro problema legato alle liste, diverso ma non certo meno insidioso e che sta addirittura a monte rispetto alla libertà del voto. Esso infatti riguarda gli adempimenti necessari per la presentazione delle candidature, in particolare la già ricordata *raccolta delle sottoscrizioni*: un passaggio evidentemente fondamentale, che però troppo spesso avviene quando le liste sono ancora sconosciute e, magari, non esistono nemmeno in forma embrionale (Gigliotti, 2013). È pur vero che, alle ultime elezioni politiche, gran parte dei partiti ha scelto di rendere noti gli elenchi dei propri candidati nelle varie circoscrizioni (attraverso i loro siti o quelli dei *mass media*) già alcuni giorni prima della scadenza dei termini per depositare le stesse presso gli uffici elettorali circoscrizionali; ciò non toglie che il problema, in base alle norme attualmente in vigore, rimanga, soprattutto per le elezioni politiche.

Il t.u. Camera (all'art. 20), infatti, prevede semplicemente che liste e firme siano presentate presso le cancellerie delle Corti d'appello o dei Tribunali sede dell'ufficio elettorale circoscrizionale tra le ore 8 del 35° giorno e le ore 20 del 34° giorno antecedenti quello della votazione. Il fatto è che, per essere completamente coerenti con il contesto normativo, occorrerebbe che all'atto della raccolta delle sottoscrizioni le firme le liste fossero già completate: in questo modo, chi è richiesto di dare la propria adesione sia libero – ed ecco perché si considera il principio di libertà del voto anche in questa fase preparatoria (Gigliotti, 2013) – di concedere o meno la propria firma dopo aver valutato l'effettiva composizione della lista ed essersi convinto dell'opportunità o meno di sostenere quel preciso gruppo di candidati, così che possa partecipare alle elezioni. Questo, però, non accade quasi mai, principalmente perché le sottoscrizioni vengono raccolte generalmente *senza che i sottoscrittori possano vedere le liste dei candidati*: la legge infatti fissa il termine iniziale di 180 giorni prima della scadenza della consegna delle liste, un lasso di tempo davvero molto lungo.

Ciò comporta che le firme possano essere raccolte anche sensibilmente prima che siano convocati i comizi elettorali³⁴: le procedure di autenticazione e, più in generale, di raccolta delle sottoscrizioni, infatti, richiedono (o possono richiedere) un certo tempo, per cui tra i partiti non è vissuto come uno scandalo il fatto che alcune formazioni inizino a organizzarsi con un discreto anticipo. In ogni caso, fa altrettanto parte dell'esperienza italiana comune sapere che spesso le liste dei candidati sono redatte *in extremis*, lasciando aperto fino all'ultimo la possibilità di modificarle

³⁴ In occasione delle ultime elezioni politiche, ciò è stato particolarmente visibile. Si pensi, in particolare, alle manifestazioni note come «Firma day» (organizzate dagli attivisti del MoVimento 5 Stelle per ottenere le sottoscrizioni necessarie a partecipare alla consultazione), la prima delle quali si è svolta il 15 dicembre, sei giorni prima delle dimissioni di Mario Monti dalla Presidenza del Consiglio; occorre peraltro precisare che, in quel caso, le liste erano almeno in parte già note poiché si erano già svolte le «parlamentarie» poco più di una settimana prima ed erano già stati resi noti i risultati.

per dare corso a eventuali accordi con altre forze politiche oppure, in ogni caso, per inserire soggetti ritenuti “più meritevoli” al posto di altri: è ovvio che, in questo modo, anche qualora ci fosse una bozza di lista da mostrare, i sottoscrittori verrebbero comunque a conoscenza di una versione non definitiva dell’elenco delle candidature, pertanto del tutto inutile rispetto al fine che qui interessa (non è affatto scontato che il sottoscrittore manterrebbe la propria firma anche in presenza di nomi diversi o in assenza di alcuni candidati inizialmente inseriti nella lista). Si può dunque ben vedere come, anche in questo caso, vi sia una sensibile menomazione della libertà del voto, dal momento che scelte differenti del corpo elettorale nella fase di presentazione delle liste potrebbero portare a un’offerta politica diversa, facendo risultare potenzialmente falsata quella effettivamente presentata agli elettori³⁵.

5. Rimedi “spuntati”: se manca una tutela processuale tempestiva

Fatte le considerazioni sopra esposte su contrassegni e liste, non si possono purtroppo ritenere esauriti i profili di criticità per quanto riguarda il procedimento elettorale preparatorio. La libertà del voto, infatti, può dirsi almeno in parte a rischio se nell’offerta elettorale rientrano contrassegni, liste e candidati che presentino motivi di contrasto con le norme (senza che i controinteressati abbiano

³⁵ A questo, poi, deve aggiungersi l’acclarato problema, a suo modo incidente sulla libertà del voto, dei rimedi in caso di sospetta falsità delle sottoscrizioni (dei candidati o a sostegno della lista), fattispecie per la quale è previsto – trattandosi di firme autenticate – che l’accertamento sulla “bontà” delle sottoscrizioni stesse sia rimesso in ogni caso al giudice ordinario, attraverso il procedimento della querela di falso: la questione è emersa in tutta la sua gravità nel contenzioso seguito alle elezioni regionali del 2010, in particolare quelle relative al Piemonte, quando a essere contestata era l’autenticità delle firme dei candidati della lista «Pensionati per Cota» (la magistratura penale, peraltro, ha condannato in primo e in secondo grado gli autenticatori di sottoscrizioni. Nel processo amministrativo di impugnazione del risultato elettorale, il Consiglio di Stato aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale, sostenendo che l’impossibilità di procedere a un accertamento (solo) incidentale della falsità delle sottoscrizioni autenticate fosse in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., «comprim[endo] fortemente la possibilità di una effettiva tutela giurisdizionale, come si è verificato in diverse circostanze, in cui il giudicato sulla falsità era intervenuto addirittura a consiliazione ormai conclusa e si erano da tempo svolte nuove elezioni», senza nemmeno la possibilità di una tutela cautelare; per i giudici di palazzo Spada, poi, c’era il sospetto della violazione di varie altre disposizioni costituzionali, compreso l’art. 76, per il mancato rispetto dei criteri fissati dalla legge delega (l. n. 69/2009, art. 44) che prescriveva di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo». Di diverso avviso fu la Consulta – Corte costituzionale, 5 ottobre - 11 novembre 2011, n. 304, pres. Quaranta, rel. Grossi – che ritenne la devoluzione al giudice civile della querela di falso una scelta pienamente conforme all’esigenza di tutelare la fede pubblica, in casi come questi da assicurare «a prescindere dalla sede processuale in cui l’autenticità dell’atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio»: non sarebbe stato dunque accettabile un accertamento *incidenter tantum*, limitato solo alle parti, anche se questo fosse andato a danno della speditezza del processo amministrativo in materia elettorale. Se è comprensibile e anche in parte condivisibile il ragionamento argomentativo della Corte costituzionale, resta del tutto irrisolto il problema di dare risposte in tempi rapidi sulla regolarità delle sottoscrizioni, perché sia ancora possibile una qualche forma di tutela; più in generale, sul problema delle firme false e sull’opportunità di ridurre drasticamente il numero delle sottoscrizioni, limitando anche le categorie di soggetti che possono autenticarle, si rimanda all’ultimo paragrafo.

potuto in qualche modo far valere quei vizi); il voto, però, è senz'altro meno libero se alla competizione non possono partecipare una lista o un candidato che ne siano stati indebitamente esclusi, qualora non abbiano avuto la possibilità di rivolgersi a un giudice che valutasse le loro ragioni e, nel caso, li riammettesse alle elezioni.

In altre parole, la libertà del voto (oltre che i diritti dei candidati) sembra pienamente garantita solo in presenza di un *organo terzo* chiamato a decidere sugli eventuali *contenziosi sorti durante il procedimento elettorale preparatorio*. È altrettanto necessario, per motivi facilmente intuibili, che quegli stessi contenziosi siano decisi *nel più breve intervallo possibile* (pur nel rispetto del diritto di difesa che non può ammettere una compressione esagerata dei tempi del procedimento), in modo che si possa votare con un quadro stabile di liste e candidati, non suscettibile di essere messo in dubbio da un provvedimento che arrivi a ridosso del voto o, peggio, a scrutinio già completato: per questo è necessario che i rimedi messi a disposizione dall'ordinamento siano *preventivi*, poiché se intervenissero dopo le elezioni costringerebbero ad annullare l'esito della consultazione e a ripetere tutte le operazioni, un esito certamente non auspicabile (anche solo per ragioni economiche).

Attualmente i rimedi di cui si parla sono previsti dal Codice del processo amministrativo – d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 – che all'art. 126 prevede la giurisdizione del giudice amministrativo per il contenzioso relativo alle elezioni comunali, regionali ed europee. Se però l'art. 129 prevedeva effettivamente un contenzioso pre-elettorale per le consultazioni comunali e regionali, purché i ricorsi riguardassero «provvedimenti [...] concernenti l'esclusione di liste o candidati» (ma probabilmente anche dei contrassegni, anche se non è scritto in modo esplicito), per tutte le altre ipotesi – compresi dunque i ricorsi su provvedimenti relativi a contrassegni, liste e candidati alle elezioni europee, ma a rigore anche all'ammissione di liste e candidature alle elezioni comunali e regionali³⁶ – l'art. 130 rinviava la possibilità di ricorrere ai TAR «soltanto alla conclusione del procedimento elettorale»³⁷.

La scelta del legislatore delegato aveva creato parecchie perplessità, soprattutto considerando che l'art. 130 del Codice riproduceva di fatto il contenuto dell'art. 83-*undecies*, d.P.R. n. 570/1960

³⁶ La precisazione riprende l'argomento letterale della nota n. 1 ed è suffragata anche dal parere della I Commissione di Montecitorio, in cui si chiede «di estendere la tutela anticipata a tutti gli atti del procedimento elettorale preparatorio, inclusi i provvedimenti di ammissione di liste, nonché i provvedimenti relativi ai contrassegni e ai collegamenti, garantendo al contempo che il relativo contenzioso sia definito in tempi compatibili con gli adempimenti del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni» (A.P. Camera dei Deputati, XVI legislatura – Resoconti delle Giunte e Commissioni – I Commissione, seduta del 16 giugno 2010 – res. sommario, p. 38).

³⁷ Ciò sulla linea di quanto indicato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2005 – per cui non sarebbe possibile l'impugnazione di un atto del procedimento elettorale prima che sia avvenuta la proclamazione degli eletti e disgiuntamente dall'atto della stessa proclamazione – e di quanto previsto già dalla disciplina previgente. Per un'analisi dei filoni giurisprudenziali, v. Quinto (2010).

(valido per le elezioni comunali) e che era stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale³⁸ nella parte in cui esso «esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti». La sentenza n. 236/2010, che aveva ricordato che «l'interesse del candidato è [...] partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale» – per cui ogni tutela successiva alle elezioni non riesce a evitare che un'esclusione illegittima produca pregiudizi e una norma che consenta di impugnare gli atti di esclusione solo dopo le elezioni impedisce «una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva» delle situazioni immediatamente lese³⁹ – era stata depositata nello stesso giorno della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del Codice, che tra l'altro non aveva accolto la proposta iniziale del Consiglio di Stato di adottare in maniera generalizzata il ricorso preventivo⁴⁰.

Ci si è ovviamente chiesti se l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* si estendesse anche alle altre disposizioni (a partire da quelle del nuovo Codice) che non prevedono l'impugnazione dei singoli atti procedurali immediatamente lesivi prima della proclamazione degli eletti, oppure se ci fosse bisogno di altri interventi (del legislatore o di nuovo della Consulta) per ottenere il rispetto di quel “giudicato costituzionale”. Le Camere non sono minimamente intervenute, mentre il Governo, dopo un primo decreto legislativo integrativo e correttivo – il d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195, che però non si occupava minimamente del contenzioso elettorale e aveva creato molta delusione tra gli esperti del settore (Saitta, 2011: 6-7; Chieppa, 2012 a e 2012 b: 708-709; Torretta, 2012) – ha accolto la richiesta della Corte costituzionale in prossimità della scadenza della delega legislativa. Il d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, recepisce pressoché le parole esatte della sentenza n. 236/2010, limitatamente al contenzioso relativo alle elezioni comunali, regionali ed europee: ora è possibile impugnare autonomamente e prima delle elezioni un qualunque atto del procedimento, purché sia immediatamente lesivo delle posizioni del singolo soggetto. Si può dunque fare ricorso contro esclusioni e ammissioni indebite di contrassegni, oltre che contro esclusioni di liste e candidati, salvaguardando in questo modo i diritti e gli interessi di

³⁸ Corte costituzionale, 5-7 luglio 2010, n. 236, pres. Amirante, rel. Cassese.

³⁹ Ciò anche alla luce dell'art. 44 della legge delega (l. n. 69/2009), in base al quale, secondo la Corte, il Governo sarebbe stato delegato «ad adottare norme che consentano l'autonoma impugnabilità degli atti cosiddetti endoprocedimentali immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive» (a dire il vero, nell'articolo in questione non si legge questo concetto) e degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (nei quali è previsto il diritto a un ricorso effettivo, non garantito da disposizioni che prevedano soltanto un ricorso successivo).

⁴⁰ Di «scelta operata dal Governo di restringere le opportunità di immediata tutela» che «appare ormai viziata da incostituzionalità» (a differenza dell'operato della Commissione del Consiglio di Stato, di cui la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto la bontà «nel segno dell'effettività della tutela») parla espressamente Pajno (2010).

coloro che desiderano partecipare alle elezioni e garantendo una decisione prima che si aprano le urne⁴¹.

Resta, tuttavia, ancora aperto il problema più grave, rappresentato dal contenzioso sul procedimento propedeutico alle elezioni politiche. Tanto i giudici ordinari e amministrativi, quanto le Camere (*rectius*: le loro Giunte per le elezioni) ritengono di non potersi o doversi occupare del contenzioso sugli atti del procedimento pre-elettorale, causando un «buco nero giurisdizionale» (Iacovissi, 2010) che finisce puntualmente per comprimere soprattutto i diritti di chi si sente ingiustamente escluso dalla competizione. All'origine della questione c'è sempre l'art. 66 Cost., in base al quale «Ciascuna Camera giudica dei *titoli di ammissione dei suoi componenti*»: non è ancora stato chiarito se, in base a quella norma e all'art. 87 del t.u. Camera (per cui ogni Camera «pronunzia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente», essendo ad essa «riservata la convalida della elezione dei propri componenti») la giurisdizione sugli atti preparatori sia riservata alle stesse Camere o alle loro Giunte oppure se spetti alla magistratura conoscere di quella materia.

I giudici ordinari propendono da sempre per il *difetto assoluto di giurisdizione*, ritenendo che la verifica dei poteri riservata alle Camere – comprendendo anche i reclami ai vari uffici elettorali attivi in ambito elettorale – riguardi anche gli atti preparatori: mettere in dubbio un'esclusione di candidatura finisce per porre discussione il quadro degli eletti, per cui si passerebbe dal controllo su una candidatura a una verifica sui titoli di ammissione, che non può non spettare alle Camere, «esclusiv[a] di ogni sindacato alternativo, concorrente o successivo» di altri giudici⁴². Questa posizione non è cambiata, pur essendo mutato il pensiero sulla natura degli uffici elettorali, da organi straordinari delle Camere⁴³ a «parte della pubblica amministrazione» (per un parallelismo

⁴¹ Pajno (2013) esprime peraltro perplessità sull'appropriatezza dell'espressione «diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio» (sia per la limitazione alla fase prodromica delle elezioni, sia per la possibilità che qualificare la situazione soggettiva come diritto crei una nuova ipotesi di giurisdizione amministrativa esclusiva, pur rispettosa almeno formalmente della sentenza n. 259/2009 della Corte); soprattutto, però, l'autore ritiene che la formula utilizzata dal nuovo art. 129 del Codice «sia tale da limitare l'ambito oggettivo della tutela ai soli atti di esclusione [...], che appaiono idonei a ledere il “diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio”, mentre sembra problematico ritenere che eventuali atti di ammissioni di altri candidati o di altre liste siano idonei a ledere la situazione soggettiva richiamata nella norma». Se sul piano formale-testuale si è tentati di dire che la nuova formulazione dell'articolo è più ampia e necessariamente ciò deve tradursi in una qualche conseguenza concreta (dunque un allargamento degli atti impugnabili), considerando in senso restrittivo il concetto di “immediata lesione” diventa più difficile discostarsi dalla lettura offerta dall'autore.

⁴² Cass., sez. un. civ., 31 luglio 1967, n. 2036, in *Foro it.*, 1967, I, pp. 2010 ss; più di recente v. anche Cass., sez. un. civ., 6 aprile 2006, nn. 8118 e 8119.

⁴³ Cass., sez. un. civ., 31 luglio 1967, n. 2036, in *Foro it.*, 1967, I, pp. 2010 ss.

con le altre tipologie elettorali)⁴⁴: per i giudici ordinari la cognizione da parte delle Camere e delle loro Giunte basta per assicurare l'interesse dei singoli alla partecipazione alle elezioni e il diritto a un controllo sulla legittimità delle operazioni che precedono le elezioni.

Tale posizione «estensivista *tout court*» è stata a lungo diffusa anche tra i giudici amministrativi⁴⁵: magari si è riconosciuta poca chiarezza nella formulazione delle disposizioni, ma ciò non ha impedito di riconoscere alle Camere giurisdizione in materia, per assicurare un esame pieno sugli atti che portano all'elezione dei componenti e «anche per necessità di completezza del sistema»⁴⁶. Dal 2006 si sono fatti strada altri due orientamenti significativi (Trucco, 2006 e 2008): negano comunque spazio all'intervento dei giudici, ma muovono da premesse diverse.

La posizione «estensivista critica» nega la giurisdizione dei tribunali amministrativi, però riconosce che gli uffici elettorali svolgono un'attività formalmente amministrativa, «ma nella sostanza giurisdizionale o, quanto meno, paragiurisdizionale»: di fatto si suggerisce l'opportunità di un intervento del legislatore per ridistribuire le competenze in materia, senza che questo tuttavia scoraggi dall'inclusione della verifica sugli atti preparatori nell'ambito della verifica dei poteri⁴⁷. L'orientamento rappresentato invece da una sentenza del TAR Catania⁴⁸ critica duramente l'assenza di norme che devolvano al giudice amministrativo la giurisdizione sugli atti del percorso pre-elettorale politico, marca la necessità «che alle elezioni partecipino schieramenti immodificabili» e precisa che nessun controllo *ex post* su simboli e liste può «salvaguardare il corretto dispiegarsi del principio della sovranità popolare»: dall'esame dei «componenti» delle Camere resta escluso chi non è componente dell'assemblea e non ha nemmeno partecipato alla competizione elettorale (come tra le «contestazioni», le «proteste» e i «reclami» *ex art. 87 t.u. Camera* non sarebbero compresi le opposizioni e i ricorsi utilizzati per contestare le decisioni su un contrassegno o su una lista); nonostante ciò, si ritiene che, senza una disposizione esplicita, non si possa estendere la giurisdizione amministrativa fino a ricomprendervi anche il contenzioso sugli atti propedeutici alle elezioni politiche.

⁴⁴ Cass., sez. un. civ., 22 marzo 1999, n. 172,

⁴⁵ V. ad esempio, TAR Sicilia (Catania), sez. I, (ord.) 9 marzo 1994, n. 650; TAR Sicilia (Palermo), sez. I, (ord.) 10 marzo 1994, n. 172; TAR Calabria (Catanzaro), 29 marzo 1994, n. 417; TAR Sicilia (Catania), sez. I, 6 agosto 1994, n. 1727.

⁴⁶ Cons. Stato, sez. IV, (ord.) 21 marzo 2006, n. 1386.

⁴⁷ TAR Lazio (Roma), sez. II *bis*, 20 aprile 2006, nn. 3396, 3397 e 3398.

⁴⁸ TAR Sicilia (Catania), sez. I, 22 aprile 2006, n. 629.

Non sono peraltro passate inosservate le (poche) pronunce che hanno riconosciuto la competenza dei giudici amministrativi in materia di contenzioso elettorale politico⁴⁹: pur essendo casi isolati, hanno mostrato che può esserci spazio per la giurisdizione amministrativa, considerando la natura degli organi che gestiscono le operazioni elettorali politiche e dei loro atti e la conseguente necessità di individuare idonei strumenti di tutela verso atti oggettivamente e soggettivamente amministrativi. In quei pochi casi, alla dottrina non è sfuggita l'importanza di essersi riconosciuti per la prima volta titolari di giurisdizione e competenza in materia di contenzioso pre-elettorale politico; hanno destato scalpore le ordinanze del Consiglio di Stato che, nel 2008, ha messo a rischio lo svolgimento delle elezioni politiche⁵⁰ perché ha riconosciuto (con una motivazione molto stringata) agli atti del procedimento elettorale preparatorio la natura di atti amministrativi e per ciò solo li ha fatti rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo, pur senza una previsione espressa in tal senso (e con i tempi del processo amministrativo che male si adattano alle scadenze imposte alla fase preparatoria).

Al contrario, le giunte parlamentari seguono un orientamento opposto. Fatta eccezione per una prima, lunga fase – durata fino alla XII legislatura – in cui gli organi avevano ritenuto di poter giudicare nel merito i ricorsi relativi al procedimento pre-elettorale, anche se li avevano sempre rigettati⁵¹ – dal 1996 hanno sistematicamente scelto di “autospogliarsi” delle competenze in quell'ambito. In un primo tempo – vigente le leggi elettorali approvate nel 1993 – le Giunte hanno sostenuto che la verifica dei poteri, essendo «finalizzata alla verifica dei titoli di ammissione degli eletti», non comprende il controllo «di mera legalità» su atti, come l'ammissione o l'esclusione di contrassegni e liste che non abbiano rilevanza sulla successiva fase di votazione («se non sulla base di argomentazioni ipotetiche in fatto o di considerazioni di mera legittimità riguardanti il procedimento»): si tratterebbe dunque di valutazioni estranee alle finalità istituzionali del

⁴⁹ CGA Sicilia, (ord.) 5-6 aprile 2006, n. 218; Cons. Stato, sez. V, (ord.) 1° aprile 2008, nn. 1743 e 1744.

⁵⁰ Questo potere “distruttivo” delle ordinanze nn. 1743 e 1744/2008 del Consiglio di Stato è stato “disinnescato”, come è noto, da Cass., sez. un. civ., 8 aprile 2008, n. 9151, che ribadisce ancora una volta il difetto assoluto di giurisdizione di giudici ordinari e amministrativi, a vantaggio delle Camere.

⁵¹ V. i resoconti sommari della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato relativi alla I legislatura (seduta del 2 dicembre 1948) e alla II legislatura (sedute del 19 e 26 novembre 1953, del 17 marzo 1954), nonché alla III legislatura (seduta del 24 luglio 1958), alla V legislatura (seduta del 29 gennaio 1969) e alla VI legislatura (seduta del 6 marzo 1975), fino alla XI legislatura (seduta del 24 giugno 1992). Non erano mancate le obiezioni di chi notava che il giudizio sui titoli di ammissione e la verifica delle elezioni dei «componenti» delle Camere non avrebbe dovuto estendersi a chi non aveva partecipato alle elezioni per esclusione individuale o della lista, ma si finiva per concludere (sfruttando un argomento sistematico) che sulle operazioni degli uffici elettorali era necessaria una verifica da parte di un organo di “chiusura” – ossia le Giunte – perché era necessario poter verificare fino in fondo la legittimità dell'elezione dei singoli parlamentari che eventualmente avessero preso il posto di soggetti esclusi «per errore, per negligenza, dolo o altre cause».

Parlamento, mentre la fase propedeutica alle elezioni sarebbe già provvista di tutela ad opera di altri organi⁵².

Con l'entrata in vigore della "legge Calderoli" (e un corrispondente aumento del contenzioso), oltre ai motivi già visti fin qui, le Giunte hanno voluto individuarne un altro, legato al sistema elettorale configurato dalla legge n. 270/2005. Dopo aver ricordato la previsione di tutele specifiche per il procedimento pre-elettorale e aver sottolineato che la verifica della regolarità dei titoli di ammissione degli eletti «esclude per definizione che nella stessa possa ritenersi compreso anche il controllo delle posizioni giuridiche soggettive» di chi non ha partecipato alle elezioni, le Giunte hanno precisato due punti legati alla trasformazione di voti in seggi: da una parte, in caso di accoglimento del ricorso, una lista che fosse stata esclusa *ab initio* non avrebbe candidati proclamabili, per cui nulla cambierebbe per gli eletti; dall'altra, l'unico modo per ottenere qualche effetto sarebbe invalidare le elezioni viziate, ma l'impossibilità di configurare delle elezioni suppletive per le sole circoscrizioni in cui si siano accertate irregolarità nelle ammissioni o nelle esclusioni obbligherebbe a ripetere le elezioni in tutto il territorio nazionale (Valle d'Aosta esclusa⁵³), provocando un "autoscioglimento" improponibile, ipotesi non prevista in Costituzione e certamente non desiderata dagli eletti⁵⁴. La posizione non sembra mutare col tempo, anche se si è riconosciuta l'importanza e l'indifferibilità di taluni problemi legati all'assenza di una tutela effettiva (e preventiva) per chi non è messo in condizione di partecipare alle elezioni e di fatto si trova "sguarnito" in questo conflitto negativo⁵⁵.

In tutto ciò la Corte costituzionale, più che avere un ruolo propositivo, è sembrata intenta a "chiamarsi fuori", senza voler intervenire nelle questioni legate alla verifica dei poteri. Il tema è stato sottoposto più volte alla Consulta (attraverso il conflitto negativo di attribuzione⁵⁶ o le

⁵² V. Giunta delle elezioni della Camera, XIII legislatura (seduta del 9 ottobre 1996); sullo stesso tenore, v. Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, XIII legislatura (seduta del 21 settembre 1999), in cui si cita espressamente il precedente della Camera di tre anni prima.

⁵³ Per il Senato il discorso varrebbe anche per il Trentino - Alto Adige.

⁵⁴ V. *ex multis*, Giunta delle elezioni della Camera, XV legislatura (sedute del 7 novembre, 5 dicembre, 6 dicembre, 12 dicembre, 13 dicembre 2006) e XVI legislatura (seduta del 9 luglio 2008); Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, XVI legislatura (seduta del 31 luglio 2008). Per un ritratto il più possibile completo sul ragionamento seguito dalle Giunte e sulle criticità ancora aperte della posizione più recente di quegli stessi organi, si veda la relazione del sen. Francesco D'Onofrio per la verifica dei poteri circa le elezioni del 2006 nella circoscrizione Abruzzo (Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, seduta del 26 febbraio 2008).

⁵⁵ V. in particolare Giunta delle elezioni della Camera, XVI legislatura (sedute del 9 luglio 2008 e del 22 luglio 2008).

⁵⁶ V. in particolare Corte costituzionale, (ord.) 23 marzo 2006, n. 117.

questioni di legittimità costituzionale⁵⁷), ma i giudici delle leggi – a costo di giustificarsi con motivazioni molto succinte – hanno sempre cercato di non entrare nel merito di quella che la Corte avverte come una *political question*, in cui c'è spazio solo per la discrezionalità del legislatore sul “merito politico” delle scelte da compiere (Chiola, 2000).

Anche nella pronuncia più recente (la n. 259/2009), la Consulta ha riconosciuto che le posizioni di giudici e Giunte parlamentari sono inconciliabili, ma ha sostenuto che ciò è dovuto a «una divergenza interpretativa delle disposizioni vigenti», da risolvere con un regolamento di giurisdizione (che spetta alla Cassazione) o con un ricorso per conflitto di attribuzione (che compete alla Corte costituzionale), senza spazi per un giudizio di legittimità costituzionale. Di fatto proprio la Consulta ha indicato la strada del conflitto di attribuzione per delimitare con esattezza le sfere di competenza tra Giunte e giudici alla luce dell'art. 66 Cost., magari leggendo in modo restrittivo la verifica dei poteri (Lehner, 2009; Iacovissi, 2010: 693⁵⁸); c'è però chi dà alla sentenza del 2009 un valore lievemente monitorio, che inviterebbe il legislatore a chiarire la situazione (Torretta, 2010). La stessa pronuncia, tra l'altro, si è opposta fermamente alla qualificazione delle situazioni soggettive rilevanti nel procedimento preparatorio come interessi legittimi, dovendosi parlare invece di diritti soggettivi (quelli di elettorato passivo *ex art. 51 Cost.*): trasportando questa osservazione sul piano della giurisdizione, la Corte costituzionale ha sottolineato che il giudice amministrativo potrebbe giudicare sulle liti in materia di diritto a partecipare alle elezioni solo qualora gli fosse affidata una giurisdizione esclusiva, operazione possibile solo con una legge, anche solo di delega.

In effetti, la legge n. 69/2009, all'art. 44, delegava espressamente il Governo perché introducesse la «giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» per il contenzioso sugli atti preparatori alle elezioni politiche, attraverso un rito abbreviato in camera di consiglio che permettesse «la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni». Chi sperava che i dubbi venissero sciolti dal Codice del processo amministrativo, tuttavia, è rimasto molto deluso: il Governo ha cancellato le disposizioni previste allo scopo dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato, senza esercitare la delega in tema di contenzioso elettorale politico, nemmeno a tempo quasi scaduto, per cui il termine per la delega è spirato senza alcun risultato⁵⁹. Il treno, dunque, è

⁵⁷ Corte costituzionale, (ord.) 20 novembre 2000, n. 512 e 5-19 ottobre 2009, n. 259.

⁵⁸ L'autore parla espressamente di un suggerimento della Consulta verso «strumenti di natura rimediabile che le consentano una analisi più approfondita del problema».

⁵⁹ Convincono poco le giustificazioni dell'Esecutivo, in base alle quali «[i] tempi serrati di tale fase preparatoria – insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 della Costituzione, che impone di espletare le elezioni politiche nei 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere precedenti – hanno sconsigliato il Governo dall'intraprendere la via della soppressione del procedimento amministrativo di competenza dell'Ufficio elettorale

stato perso e per di più intenzionalmente (il testo originario della “commissione De Lise”, pur essendo perfettibile, era riuscito a uniformare le procedure di contenzioso tra elezioni politiche e tutti gli altri tipi di consultazione, dando per la prima volta specifica attenzione anche ai provvedimenti sui contrassegni): le elezioni politiche del 24 e 25 febbraio – come pure, salvo “sorprese” poco prevedibili, le prossime, delle quali è azzardato prevedere la data – si sono svolte con questo poco apprezzabile *deficit* di tutela⁶⁰, quando nella XVI legislatura c’era modo e tempo per intervenire.

6. La guerra delle cifre: sondaggi, divieti e scappatoie a urne quasi aperte (*bonus track*)

I punti analizzati fin qui rappresentano certamente i profili di maggiore criticità per quanto riguarda la libertà del voto e, in condizioni “normali”, ci si sarebbe potuti fermare qui. Quanto accaduto nei giorni precedenti le ultime elezioni politiche, tuttavia, non permette di evitare anche solo un riferimento – un piccolo omaggio dovuto, come una *bonus track* in un disco – a un oggetto che è stato decisamente protagonista della campagna elettorale e, ancor di più (e suo malgrado), della fase dello spoglio: i *sondaggi*. Mai come nel 2013 il tritacarne mediatico ha “massacrato” rilevazioni tradizionali, *instant poll* (che quest’anno hanno sostituito i più costosi *exit poll*) e, per la prima volta, anche le proiezioni (smentite dai risultati del Viminale): di certo la responsabilità, in parte, è stata degli istituti di ricerca, sebbene un ruolo tutto meno che costruttivo l’abbiano giocato i mezzi di informazione e le loro pretese al limite dell’ossessione, nel voler conoscere gli effetti sull’elettorato degli avvenimenti più disparati (dal festival di Sanremo al calciomercato)⁶¹.

centrale nazionale» (*D. lgs. concernente attuazione dell’art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo – Relazione*, consultabile all’indirizzo www.giustizia-amministrativa.it/codice_processo_ammvo/Relazione-finale.pdf) sembrano più credibili (anche se non confortano di certo) le parole della parlamentare Pdl Anna Maria Bernini, secondo la quale «ragioni di discrezionalità politica hanno indotto il Governo a non intervenire» (A.P. Camera dei Deputati, XVI legislatura – Resoconti delle Giunte e Commissioni – Comitato per la legislazione, seduta del 15 giugno 2010 – res. sommario, p. 5).

⁶⁰ Di «un adeguamento della disciplina del codice alla sentenza n. 236/2010 assai limitato e lacunoso, esposto a possibili profili di illegittimità costituzionale» parla Pajno (2013): non sembrano dunque affatto rimediati i danni provocati da «un anonimo sforbiciatore» – per usare l’espressione di Merusi (2010) ripresa da Pajno – che ha agito anche sul resto del Codice, ma questa volta senza lo scopo di evitare innovazioni «che potessero essere suscettibili di determinare incrementi di oneri per la finanza pubblica» come ha indicato lo stesso Consiglio dei ministri per le altre modifiche del testo originario.

⁶¹ Per un’analisi autorevole “dall’interno” su ciò che è accaduto in occasione delle elezioni politiche 2013, è utile rifarsi all’intervento (articolato e disincantato) di Nando Pagnoncelli, CEO di Ipsos Italia, alla tavola rotonda organizzata al xi convegno internazionale della Società italiana di studi elettorali *Sondaggi ed elezioni. Le regole del gioco e della*

Volendo affrontare il tema dei sondaggi in rapporto al voto libero, è noto che in Italia vige, a partire dalla nota legge n. 515/1993, il divieto (all'art. 6) di «rendere pubblici o comunque diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici degli elettori» nei quindici giorni precedenti la data delle elezioni; la legge n. 28/2000 conferma (all'art. 8) il divieto⁶², così come conferma la “legenda” che dev'essere indicata a fianco dei risultati dei sondaggi che vengono diffusi dai *mass media* al di fuori del periodo di “embargo”. Il divieto non era stato introdotto fino a quei momenti perché si era preferito regolare le forme “classiche” di propaganda elettorale, mentre le rilevazioni demoscopiche erano sostanzialmente considerate un mezzo di informazione, che anzi favoriva la libertà del voto aumentando la consapevolezza degli elettori. L'atteggiamento del legislatore è cambiato quando ci si è resi conto che il ruolo dei sondaggi in realtà stava cambiando pelle, da semplice strumento di monitoraggio a vero e proprio mezzo di propaganda, volto (anche) a orientare parte dell'opinione pubblica (Gigliotti e Iacovissi, 2011): certamente, viste in quella chiave, le rilevazioni di cui si parla si trasformavano piuttosto in una minaccia al voto libero, per cui si è ritenuto necessario non solo regolamentarle (con riferimento alla normale diffusione delle stesse), ma addirittura vietarne ogni diffusione nelle ultime due settimane di campagna elettorale, nell'evidente convinzione che rappresentassero un'intrusione indebita nel libero convincimento degli elettori.

Fin qui le norme e la loro genesi. È innegabile, tuttavia, che il contesto delle ultime elezioni politiche e della loro campagna elettorale sia stato decisamente peculiare anche sul piano dei sondaggi. Quest'ultima parola, ove non lo fosse stata prima, è diventata certamente familiare agli italiani che abbiano un minimo di dimestichezza con i mezzi di comunicazione di massa: telegiornali, trasmissioni di approfondimento politico, quotidiani, *magazine*, ma soprattutto siti *internet* di vario tipo hanno continuamente “rimbalzato” i dati di centinaia di sondaggi, diversi per committente, esecutore e grado di affidabilità; sono persino sorti nel giro di poco tempo vari nuovi soggetti che realizzano rilevazioni e offrono quel servizio ora a pagamento, ora gratuitamente, tra le perplessità (metodologiche e “deontologiche”, oltre che dettate dalla concorrenza) di chi il mestiere di “sondaggista” lo fa da anni.

Ora, per analizzare l'ultima campagna elettorale bisogna probabilmente partire da due considerazioni empiriche e concrete: anche nelle due settimane di silenzio, gli istituti di ricerca continuano a effettuare sondaggi (per conto di partiti, fondazioni, imprese, enti economici e finanziari) i cui risultati circolano comunque, in ambienti più o meno ristretti; i sondaggi, lo si

comunicazione (Pordenone, 13-14 marzo 2013). Nell'attesa che siano disponibili atti e registrazioni filmate, ci si può rifare a Pagnoncelli (2013 a e b).

⁶² Anzi, lo inasprisce precisando che è vietato diffondere anche i sondaggi realizzati prima del periodo di “silenzio”.

voglia o no, possono “fare notizia”. Sulla base di questo, sono due gli episodi da analizzare⁶³ dal punto di vista della compatibilità con l’art. 48, comma 2 Cost.

Il primo caso ha tenuto banco per vari giorni sui *media* e ha riguardato la decisione dell’istituto di ricerche SWG di mettere in vendita un’applicazione per *smartphone* e *tablet* – denominata *Politicapp* – che, a fronte del pagamento di 9,90 euro, metteva a disposizione tutti i sondaggi di ambito politico effettuati dall’istituto stesso, con la possibilità di consultarli anche nel periodo che per tutti gli altri mezzi di comunicazione era riservato al silenzio. Dopo un primo parere positivo all’iniziativa – sostenendo che le norme della legge n. 28/2000 valgano soltanto per i mezzi di comunicazione di massa, tra i quali non può classificarsi un’app accessibile solo a chi abbia deciso di scaricarla e di pagarla – l’AGCOM ha cambiato idea, sostenendo da una parte che l’art. 8 della legge n. 28/2000 «non fa alcun riferimento alla piattaforma trasmissiva attraverso la quale avviene la diffusione», dall’altra che il fatto che, anche grazie alla pubblicità dell’iniziativa, possa accedere al risultato dei sondaggi «un pubblico potenzialmente molto vasto, con inevitabili effetti di diffusione incontrollata dell’informazione» viola oggettivamente il divieto del *black out*, per cui i dati non avrebbero potuto essere diffusi nemmeno in quel modo.

È interessante considerare la (comprensibile) reazione della SWG che, oltre a lamentare la lesione dei propri interessi economici e d’immagine, spiega che «Lo spirito che ha animato SWG nel progettare e realizzare [...] un’applicazione per *tablet* e *smartphone* è stato quello di tentare di trovare nuove forme di linguaggio e distribuzione dei propri servizi che le nuove tecnologie permettono, nonché affermare il concetto di terzietà e di simmetria informativa, garantiti dall’offrire contemporaneamente ai partiti e ai singoli cittadini gli stessi dati»⁶⁴. Sembra quasi, a ben guardare, che l’istituto di ricerca abbia fatto una considerazione proprio a partire dal concetto di libertà del voto, ritenendo che la messa a disposizione di tutti gli interessati (disposti a pagare una cifra, sia pure contenuta, per ottenere i risultati dei sondaggi) non possa che favorire il grado di informazione e consapevolezza di costoro, dunque la libertà della loro scelta.

È almeno in parte comprensibile la posizione dell’AGCOM, che ha applicato alla lettera – e, se si vuole, in maniera estensiva – la norma in vigore: devono aver pesato un problema di eguaglianza (rischiando di far apparire coloro che non hanno accesso all’app, e non per scelta, come cittadini “di

⁶³ V., tra gli altri, Bianchi (2013).

⁶⁴ Il testo si legge nel comunicato stampa della SWG, leggibile all’indirizzo http://politicapp.swg.it/contents/comunicato_07-02-2013.html. Più amara la conclusione del comunicato stesso: «Oggi un politico che vuole acquistare un sondaggio per conoscere le tendenze dell’opinione pubblica può farlo, mentre qualche migliaia di cittadini che vogliono spendere 10 euro ciascuno per avere le stesse informazioni no. Mentre il primo può conoscere e diffondere tra colleghi e militanti i dati, qualche migliaia di cittadini non li possono conoscere, né conseguentemente parlarne in famiglia e con gli amici».

serie B”) e soprattutto l’impossibilità di controllare il flusso dei dati una volta che fossero entrati nella disponibilità di chi aveva acquistato l’applicazione, che dunque avrebbe potuto diffondere i dati anche in modo anonimo sulla Rete, infrangendo così il *black out*. È opportuno peraltro chiedersi se non sia almeno altrettanto ingiusta oggi la situazione, nella quale i partiti continuano ad avere accesso ai dati dei sondaggi e ne fanno largamente uso, con messaggi più o meno diretti, per influenzare l’elettorato (che invece i dati continua a ignorarli): proprio questa ignoranza, unita al fatto che le notizie e i dati di cui il partito dispone sono utilizzate a fini persuasivi, induce a chiedersi se il principio di libertà del voto non sarebbe maggiormente rispettato permettendo a chiunque di venire a conoscenza dei sondaggi, soprattutto attraverso i *mass media*.

Il secondo episodio, più simpatico ma non per questo meno serio, riguarda l’*elusione* del divieto di diffusione dei dati dei sondaggi che due siti di news hanno messo in qualche modo in atto, ricorrendo alla metafora dei cardinali riuniti in conclave (*Youtrend.it*) e dei cavalli delle corse clandestine (*Notapolitica.it*), utilizzando nomi tanto di fantasia quanto perfettamente riconducibili ai singoli personaggi politici (e, talvolta, persino al “sondaggista” di riferimento). Il fenomeno, partito in sordina, ha poi preso piede e sono stati in molti a seguire questi canali “anomali”, anche solo per rilanciarne il contenuto.

Se vanno riconosciuti senza problemi l’estro e l’inventiva di chi ha ideato questi due stratagemmi, occorre fare alcune riflessioni. La prima è di ordine metodologico: di questi sondaggi “camuffati”, a parte i risultati, non si sa praticamente altro, non si conoscono in particolare le informazioni che la legge obbliga a rendere note – ovviamente al di fuori del periodo di “embargo” – e dunque è più che lecito avere dubbi sull’affidabilità di quei dati (cosa che, certamente, non giova particolarmente alla garanzia di un voto libero). Secondariamente, è vero che gli articoli contenenti le “cronache” dal Conclave o dagli ippodromi possono arrivare a essere tutelati *ex art. 21 Cost.* in quanto espressione della libertà di manifestazione del pensiero e, in particolare, di quella di satira; ciò non toglie che si sia di fronte a un aggiramento meditato dell’art. 8 della legge n. 28/2000, un aggiramento che meriterebbe di essere sanzionato ed è tanto meno accettabile se si considera il divieto che l’AGCOM ha imposto a uno strumento (*PoliticApp*) che avrebbe dovuto fornire informazioni, per giunta molto più corrette sul piano metodologico.

7. Conclusioni e proposte

Analizzati tutti questi punti, vale la pena concludere con alcune riflessioni, soprattutto *de iure condendo*, con la certezza che su determinate questioni è assolutamente necessario intervenire, possibilmente in tempi brevi.

Sul piano dei contrassegni, sarebbe importante se il Ministero dell'interno – essendo inopportuno attendere che lo faccia il Parlamento con una legge – desse indicazioni più precise circa i criteri di ammissione e riconsunzione dei contrassegni. Qualche passo avanti, in effetti, è stato fatto: nella pubblicazione n. 3 curata dalla Direzione centrale dei servizi elettorali e intitolata *Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, varie pagine trattano del deposito e dell'esame degli emblemi; allo stesso modo, l'attuale testo dell'art. 14, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 361/1957 rende più dettagliata la fattispecie di confondibilità e si presenta più chiara per tutti i soggetti interessati (dai presentatori dei simboli ai funzionari incaricati dell'esame, fino alle persone coinvolte nei contenziosi)⁶⁵.

Se però gli esperti del Viminale raccogliessero in una pubblicazione apposita e aggiornabile al bisogno le norme da applicare, alcune prassi già note (indicando ad esempio quali criteri ulteriori, rispetto al contenuto dell'art. 14, devono essere rispettati dai simboli) e vari casi pratici che consentano una valutazione più accorta sugli emblemi, farebbe qualcosa di decisamente utile. È bene poi auspicare un'applicazione più uniforme dei criteri sull'ammissione dei contrassegni, specie in tema di confondibilità – spetta agli organi competenti accordarsi per decidere il livello di severità da applicare – per evitare che si assista ancora a decisioni diverse a seconda del tipo di elezione, magari per consultazioni che si svolgono contestualmente.

Per quanto concerne la raccolta delle sottoscrizioni, sarebbe certamente auspicabile per lo meno una modifica della normativa, relativamente a tutti i tipi di consultazione elettorale: si potrebbe, dunque, fissare in un primo momento il termine di presentazione delle liste (senza renderle ulteriormente modificabili, magari utilizzando la stessa scadenza oggi prevista per la presentazione dei contrassegni, almeno per quanto riguarda le elezioni su scala nazionale) e, successivamente, quello per il deposito delle firme. In questo modo, le firme raccolte a elenchi già chiusi sarebbero ottenute con la piena consapevolezza dell'elettore che dà il suo contributo alla presentazione della lista (Gigliotti, 2013); naturalmente, in quel caso, occorrerebbe garantire che le firme siano effettivamente raccolte soltanto dopo il deposito delle liste e non prima (altrimenti l'innovazione

⁶⁵ Secondo alcuni interpreti, la prova di questa maggiore chiarezza sarebbe data dal fatto che, nelle ultime quattro consultazioni di livello nazionale (2006, 2008, 2009 e 2013), su 35 decisioni dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, ben 32 hanno confermato la valutazione espressa in prima istanza dal Viminale.

normativa sarebbe vanificata). Di ciò potrebbero e dovrebbero essere garanti i soggetti che hanno la competenza per autenticare le sottoscrizioni, ma ciò dovrebbe essere inserito in una riforma ben più ampia, che intervenga su tutte le norme relative alle firme, anche se ciò ha un collegamento solo indiretto con la libertà del voto.

Sono in molti, a dire il vero, a invocare cambi di rotta in quell'ambito: non solo si sono moltiplicati, specie negli ultimi anni, i casi di accuse e indagini legati a firme false (e c'è chi sospetta, forse a ragione veduta, che il fenomeno sia molto più vasto di quanto è venuto finora alla luce)⁶⁶, ma quanto è accaduto nelle settimane che hanno preceduto le ultime elezioni politiche impone una riflessione. Le difficoltà che molte liste hanno avuto nella raccolta delle firme, nonostante la riduzione al 25% rispetto alla norma (in certe circoscrizioni, la quantità di sottoscrizioni richieste è davvero limitata e teoricamente alla portata di molti) inducono inevitabilmente a interrogarsi sull'effettivo radicamento territoriale dei partiti: ciò spiegherebbe come mai, da tempo, anche i partiti con un minimo di forza si siano esentati dall'obbligo delle firme grazie alla deroga prevista per chi è costituito in gruppo parlamentare in entrambe le Camere dall'inizio della legislatura.

Vale dunque la pena di pensare a nuove regole che non debbano essere derogate a ogni consultazione con interventi normativi *ad hoc*. C'è chi preferirebbe abolire del tutto la raccolta delle firme in favore della massima libertà e chi vorrebbe invece aumentare inderogabilmente il numero: chi scrive preferirebbe che si stabilisse un numero relativamente ridotto di sottoscrizioni da ottenere – anche solo 200 in ogni circoscrizione per le elezioni politiche o qualcosa di meno – ma senza prevedere deroghe e, soprattutto, riducendo notevolmente il numero dei soggetti abilitati ad autenticare le firme⁶⁷, in modo che si riduca drasticamente lo spazio per la falsificazione.

Per quanto riguarda invece l'aspetto contenzioso, ormai non è più possibile rinviare un intervento normativo che detti finalmente regole chiare per un procedimento che consenta anche al procedimento preparatorio alle elezioni politiche di giungere al voto avendo già trattato e deciso tutte le questioni sorte in sede di ammissione di contrassegni e liste. L'idea migliore, al momento, sarebbe riprendere la proposta avanzata dalla "commissione De Lise", affidando al giudice amministrativo la cognizione di quelle controversie; sono possibili anche altre ipotesi, naturalmente, ma c'è l'esigenza di fare in fretta (sul fatto che però la legislatura appena iniziata sia in grado di ottenere risultati, è lecito dubitare).

⁶⁶ Per ripercorrere in breve un gran numero di casi di falsificazione emersi negli ultimi anni, si può leggere Marsili (2013).

⁶⁷ Ad esempio, non ammettendo più come autenticator i consiglieri e assessori comunali e provinciali, nonché i presidenti e vicepresidenti di circoscrizione.

Sui sondaggi, da ultimo, un solo *flash*. In un'ottica di coraggioso realismo, l'Italia dovrebbe ammettere che, in fondo, dal *black out* delle rilevazioni statistiche non ricava (più) grandi benefici o vantaggi, per cui tanto varrebbe far cadere il divieto di diffusione e permettere a chiunque di divulgare i sondaggi anche nei giorni che precedono l'apertura delle altre. Forse alla base c'è la speranza (malriposta?) o l'illusione che il corpo elettorale sia maturo e non rischi di essere sottoposto a pressioni o forzature, ma viene davvero da chiedersi se «sia meglio per l'elettore votare nell'ignoranza – spesso finta – del possibile esito del voto, piuttosto che votare tenendone conto *ex informata conscientia*» (Fusaro, 2010).

8. Bibliografia

Assemblea Costituente (1976) *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma: Camera dei deputati - Segretariato generale, 1976.

Balduzzi, R. e Cosulich, M. (2005) 'In margine alla nuova legge elettorale politica', *Giur. cost.*, n. 6, p. 5179 ss.

Bettinelli, E. (1982) *Alle origini della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Milano: Comunità.

Bettinelli, E. (1990) 'Diritto di voto (voce)', in: *Dig. disc. pubb.*, vol. V., Torino: Utet.

Bianchi, L. (2013) *Problematica costituzionale della diffusione dei sondaggi elettorali*, Paper presentato al XI Convegno internazionale della Società italiana di studi elettorali 'Sondaggi ed elezioni. Le regole del gioco e della comunicazione', Pordenone, 13-14 marzo.

Bognetti, G. (2000) 'La *par condicio* alla luce dell'esperienza americana', *Dir. pubb. comp. eur.*, n. 2, p. 485 ss.

Borrello, R. (2000), 'Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000', *Giur. cost.*, n. 1, p. 635 ss.

Caretti, P. (2005) *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino: Giappichelli.

Chieppa, Ro. (2012 a) *Un primo bilancio sul nuovo processo amministrativo: il contributo della giurisprudenza e della dottrina prevale sulle aspettative (deluse) di un efficace intervento correttivo del legislatore* [online], disponibile su http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Proc_amm_dopo_correttivo_ART_Chieppa.htm [consultato il 25 luglio 2013].

Chieppa, Ro. (2012 b) *Il processo amministrativo dopo il correttivo al Codice*, Milano: Giuffrè.

Chimenti, A. (2006), 'Voto (diritto di) (voce)', in: *Diz. dir. pubbl.*, vol. VI, Milano: Giuffrè.

Chiola, C. (2000) 'Sindacato sulla legittimità del contrassegno di partiti. Una nuova *political question?*', *Giur. cost.*, n. 6, p. 4035 ss.

Croce, M. (n.d.) '«Se non ora, quando?»: sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili modi per farli valere)', *Forumcostituzionale.it* [online], disponibile su http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0005_croce.pdf [consultato il 25 luglio 2013].

Di Gregorio, L. e De Vitis, M. (2013) *Il meccanismo delle multicandidature alle elezioni 2013: autoreferenzialità o semplificazione?*, Paper presentato al XI Convegno internazionale della Società italiana di studi elettorali 'Sondaggi ed elezioni. Le regole del gioco e della comunicazione', Pordenone, 13-14 marzo.

Ferrari, G. (1965) 'Elezioni (teoria generale) (voce)', *Enc. dir.*, vol. XIV.

Frosini, T.E. (2006) 'Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?', *Rass. parl.*, n. 1, pp. 45-70.

Furlan, F. (2008) 'Art. 48 (voce)', in: R. Bin e S. Bartole (eds.), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova: Cedam, pp. 492-493.

Furlani, S. (1960) 'Elettorato attivo (voce)', in: *Noviss. Dig. it.*, Appendice iii, Torino: Utet.

Fusaro, C. (2010) 'Il c.d. "silenzio elettorale": una polemica, a ben vedere, pretestuosa', *Forumcostituzionale.it* [online], 11 aprile, disponibile su http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/sistema_elettorale/0017_fusaro.pdf [consultato il 25 luglio 2013].

Fusaro, C. (2011), *Memoria scritta in relazione all'audizione alla I Commissione del Senato*, 22 giugno.

Fusaro, C. (2012) 'L'inconciliabilità della legge Calderoli col bicameralismo indifferenziato', *Forumcostituzionale.it* [online], 10 gennaio, disponibile su http://www.astrid.eu/Dossier--r1/Note-con/Fusaro_forum_q_c_10_1_13.pdf [consultato il 25 luglio 2013].

- Gigliotti, A. (2005) 'Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato', *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, pp. 67-86.
- Gigliotti, A. (2013) *Presentazione delle liste e raccolta delle firme: quando rispettare la legge è (quasi) impossibile* [online], 10 febbraio, disponibile su <http://associazioneballot.com/2013/02/10/presentazione-delle-liste-e-raccolta-delle-sottoscrizioni-quando-rispettare-la-legge-e-pressoche-impossibile> [consultato il 25 luglio 2013].
- Gigliotti, A. e Iacovissi, V. (2011), 'I sondaggi elettorali tra monitoraggio e manipolazione', *Rass. parl.*, n. 4, pp. 901-924.
- Grandinetti, O. (2008) 'Par condicio e programmi di informazione', *Giorn. dir. amm.*, n. 10, p. 1157 ss.
- Grosso, E. (2006). 'Art. 48', in: R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (eds.), *Commentario alla Costituzione*, Torino: Utet.
- Iacovissi, V. (2010), 'Verso un nuovo giudice per il procedimento elettorale preparatorio', *Rass. parl.*, n. 3, p. 681 ss.
- Lanchester, F. (1993) 'Voto (diritto di) (dir. pubbl.) (voce)', in: *Enc. dir.*, vol. XLVI.
- Lanchester, F. (1996) 'La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento', *Quad. cost.*, n. 3, p. 386 ss.
- Lehner, E. (2009) 'L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo', *Giur. cost.*, n. 5, p. 3620 ss.
- Lupo, N. (2006) 'Nell'era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante l'affissione del manifesto elettorale?', *Forumcostituzionale.it* [online], 30 marzo, disponibile su http://eprints.luiss.it/134/1/Lupo_2006_03_OPEN.pdf [consultato il 25 luglio 2013].
- Maestri, G. (2012 a) *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano: Giuffrè.
- Maestri, G. (2012 b) 'Con metodo democratico: i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione nella XVI legislatura', *Rass. parl.*, n. 4, pp. 857-885.
- Marsili, M. (2013) 'Elezioni, firme false: così fan tutti', *La Voce d'Italia* [online], 26 gennaio, disponibile su www.voceditalia.it/articolo.asp?id=91279 [consultato il 25 luglio 2013].
- Martines, T. (1984) 'Art. 56-58', in: G. Branca (ed.), *Commentario della Costituzione (Le Camere – Tomo I)*, Bologna-Roma: Zanichelli – Il Foro Italiano.
- Merusi, F. (2010) 'In viaggio con Laband', *Giorn. dir. amm.*, n. 6, p. 2010 ss.
- Pagnoncelli, N. (2013 a) *L'affidabilità dei sondaggi sul sito di Ipsos* [online], consultabile su <http://www.ipsos.it/node/213#.UVDQ9crQiSo> [consultato il 25 luglio 2013].
- Pagnoncelli, N. (2013 b) 'Elezioni e sondaggi: la tempesta perfetta', in: I. Diamanti (ed.), *Un salto nel voto. Ritratto politico dell'Italia di oggi*, Roma-Bari: Laterza, p. 183 ss.
- Pajno, A. (2010) 'Il Codice del processo amministrativo tra "cambio di paradigma" e paura della tutela', *Giorn. dir. amm.*, n. 9, p. 885 ss.
- Pajno, A. (2013) 'Le nuove disposizioni correttive ed integrative al Codice del processo amministrativo', *Giorn. dir. amm.*, n. 1, p. 5 ss.
- Petrillo, P.L. (2006) 'La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato', *Rivista Aic* [online], 1° febbraio, disponibile su http://archivio.rivistaaic.it/dossier/legge_elettorale/nuova_legge_petrillo.html [consultato il 25 luglio 2013].
- Prisco, S. (2006) *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in *Rivista aic* [online], 27 aprile, disponibile su http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/legge_elettorale_prisco/index.html [consultato il 25 luglio 2013].
- Prosperetti, U. (1954) *L'elettorato politico attivo*, Milano: Giuffrè.
- Quinto, P. (2010) *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte Costituzionale: una singolare coincidenza* [online], 15 luglio 2010, disponibile su [31](http://www.giustizia-</p>
</div>
<div data-bbox=)

amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2010-7_Quinto_Il_giudizio_elettorale.htm
[consultato il 25 luglio 2013].

Saitta, N. (2011) 'Una montagna, un parto prematuro, un topolino (a proposito del primo decreto correttivo del Codice del processo amministrativo)', www.giustamm.it [online], , 1° settembre, n. 9.

Torretta, P. (2010) 'Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009', [Forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) [online], 26 aprile 2010, disponibile su http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0045_nota_259_2009_torretta.pdf [consultato il 25 luglio 2013].

Torretta, P. (2012) *Verifica dei poteri e stato costituzionale. Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma: Aracne.

Trucco, L. (2006) 'Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni', *Rass. parl.*, n. 3, pp. 809-830.

Trucco, L. (2008) 'Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento «una volta per tutte»?', [Giurcost.org](http://www.giurcost.org) [online], disponibile su <http://www.giurcost.org/studi/trucco3.htm> [consultato il 25 luglio 2013].

Zaccaria, R. (1996) 'Televisione e propaganda politica ed elettorale', *Quad. cost.*, n. 3, p. 407 ss.

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit www.sog.luiss.it

SUBMISSION GUIDELINES

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

SOG WORKING PAPER SERIES

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Barbara BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.



Working Paper Series
